

RELATÓRIO DE AUDITORIA OPERACIONAL

Processo: 5.210/2022-6.

Fiscalização: 26/2022-7.

Instrumento: Auditoria Operacional.

Relator: Sérgio Aboudib Ferreira Pinto.

Período fiscalizado: 1.º/1/2009 a 31/3/2023.

Setor responsável: Núcleo de Controle Externo de Saneamento, Meio Ambiente e Mobilidade Urbana (Nasm).

Período da fiscalização: 21/6/2022 a 30/4/2023.

Supervisora: Ana Emília Brasiliano Thomaz.

Equipe: Lygia Maria Sarlo Wilken – Líder e
Anderson Laranja Fragoso.

Objeto: Implementação da Política Estadual de Saneamento Básico, nas vertentes de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

Destinatários do Relatório: Corpo Deliberativo do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCE-ES); Procuradores do Ministério Público de Contas (MPC)/ES; Titular da Secretaria de Estado de Economia e Planejamento (SEP); Parlamentares da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo (Ales), especialmente os responsáveis pela Comissão de Infraestrutura, de Desenvolvimento Urbano e Regional, de Mobilidade Urbana, de Logística e de Saneamento; Procuradores e Promotores do Ministério Público do Espírito Santo (MPES); Prefeitos dos 78 municípios do ES; Vereadores dos 78 municípios do ES; Diretores da Agência de Regulação de Serviços Públicos do Espírito Santo (ARSP);

Assinado por
ANDERSON LARANJA
FRAGOSO
30/10/2023 18:26

Assinado por
ANA EMÍLIA
BRASILIANO THOMAZ
30/10/2023 18:17

Assinado por
LYGIA MARIA SARLO
WILKEN
30/10/2023 18:04

Diretores da Agência Municipal de Regulação dos Serviços Públicos Delegados de C. Itapemirim (Agersa); Representantes da Associação dos Municípios do Espírito Santo (Amunes); Diretores da Companhia Espírito-Santense de Saneamento (Cesan); Diretores dos Serviços Autônomos de Água e Esgoto (Saaes); Diretores do Consórcio Intermunicipal de Saneamento Básico do Espírito Santo (Cisabes); Dirigentes do Núcleo Estadual do Movimento Nacional ODS; Representantes da Federação das Associações de Moradores e Movimentos Populares do Espírito Santo (Famopes); e Sociedade civil.

Unidades Gestoras:

Secretaria de Estado de Saneamento, Habitação e Desenvolvimento Urbano (Sedurb).

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Classificação dos municípios segundo o total de habitantes	26
Quadro 2 – Quantidade de servidores efetivos, por cargo, na Sedurb	64
Quadro 3 – Valores planejados por programa, ação e unidade orçamentária (2009 a 2012)	118
Quadro 4 – Valores planejados por ação e áreas de atendimento (2008-2012)	120
Quadro 5 – Aportes planejados por programa, ação e unidade orçamentária (2013-2021)	128
Quadro 6 – Valores planejados por ação e por perímetro (2013-2021)	130
Quadro 7 – Sistemas compartilhados no ES	148
Quadro 8 – Contribuintes da Consulta Pública 1/2021	159
Quadro 9 – Supostos cargos dos contribuintes à Consulta Pública 1/2021	161
Quadro 10 – Quantidade de votos dos municípios de pequeno porte	174
Quadro 11 – Quantidade de votos por prestador no Colegiado Regional	178
Quadro 12 – Número de votos dos 78 municípios no Colegiado Regional	179
Quadro 13 – Percentuais de votos de municípios X Estado	181

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Porcentagem de atendimento da pop. do ES com abastecimento de água	28
Gráfico 2 – Porcentagem de atendimento da pop. do ES com coleta de esgoto	29
Gráfico 3 – Doenças de veiculação hídrica (2008) X Investimentos <i>per capita</i> (2009 a 2012)	75
Gráfico 4 – Doenças de veiculação hídrica (2012) X Investimentos <i>per capita</i> (2013 a 2021)	76
Gráfico 5 – Investimentos por Microrregião de Planejamento (2013-2021).....	77
Gráfico 6 – Índice de atendimento urbano de esgoto (2008) X Investimento (2009-2012)	125
Gráfico 7 – Internações/10.000 hab. (2008) X Investimento <i>per capita</i> (2009 a 2012)	127
Gráfico 8 – Investimentos (2013-2021) X Índices de atendimento urbano (2012)	134
Gráfico 9 – Internações por 10 mil hab. (2012) X Investimentos (2013-2021)	137
Gráfico 10 – Tendência dos indicadores X Universalização do acesso (até 2033)	141
Gráfico 11 – População urbana X população rural do ES	192

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Dados dos serviços de água e esgoto no Brasil/2021	31
Figura 2 – Dados dos serviços de água e esgoto no ES/2021	31
Figura 3 – Metas estratégicas/ES 2030	39
Figura 4 – Estágios do ciclo de políticas públicas	44
Figura 5 – Relação entre governança e gestão	53
Figura 6 – Organograma da Sedurb	56
Figura 7 – Fluxograma das etapas de implementação da Pesb	93
Figura 8 – <i>Print</i> de tela de matéria publicada no sítio da Sedurb	105
Figura 9 – <i>Print</i> de tela com notícia veiculada em 4/9/2009 pela Cesan	114

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Valores executados por microrregião e perímetro (2009-2012)	121
Tabela 2 – Investimentos na área urbana por microrregião de planejamento (2009-2012)	122
Tabela 3 – Investimentos X Índices de atendimento urbano (2008-2012)	123
Tabela 4 – Internações a cada 10 mil hab. (2008) X Investimento <i>per capita</i>	126
Tabela 5 – Valores executados por microrregião e público (2013-2021)	130
Tabela 6 – Investimentos na área urbana, por microrregião (2013-2021)	132
Tabela 7 – Investimentos X Índices de atendimento urbano (2013-2021)	133
Tabela 8 – Internações a cada 10 mil hab. por microrregião (2012)	136
Tabela 9 – Situação do saneamento nos municípios de pequeno porte	176
Tabela 10 – Desempenho do ES comparativamente à média da Região Sudeste	208

LISTA DE APÊNDICES

Apêndice 00059/2023-1 – Ata da Primeira Reunião da Auditoria Operacional.
Apêndice 00060/2023-2 – Ata da Segunda Reunião da Auditoria Operacional.
Apêndice 00061/2023-7 – Ofício de Requisição 1.151/2023-8.
Apêndice 00062/2023-1 – E-mail da Equipe ao Presidente da Amunes.
Apêndice 00086/2023-7 – Investimentos realizados 2009-2012.
Apêndice 00087/2023-1 – Investimentos realizados 2013-2021.
Apêndice 00088/2023-6 – População 2012 Microrregião.
Apêndice 00089/2023-1 – População 2012 Microrregião Lei Vigente.
Apêndice 00090/2023-3 – SNIS 2008.
Apêndice 00091/2023-8 – População e SNIS 2021 – Microrregião.
Apêndice 00092/2023-2 – Internações, valor médio e óbitos 2008-2012 e 2021.

LISTA DE ANEXOS

Anexo 02413/2023-2 – Ofício de Resposta Sedurb 86/2023.
Anexo 03116/2023-1 – Termo de Autuação do Processo 2021-Q8PLF.
Anexo 03117/2023-4 – Aprovação do Termo de Referência pela Sedurb e Reserva Orçamentária.
Anexo 03118/2023-9 – Termo de Referência - Última Versão.
Anexo 03119/2023-3 – Nota de Reserva Orçamentária.
Anexo 03120/2023-6 – Termo de edição do Processo 2021-Q8PLF.
Anexo 03126/2023-3 – Divulgação da Consulta Pública no Diário Oficial dos Poderes do ES.
Anexo 03127/2023-8 – Ofício Amunes 128/2023.
Anexo 03129/2023-7 – E-mail da Amunes em Resposta ao Questionamento da Equipe.
Anexo 03130/2023-1 – Tabela de Votos do Colegiado Regional.
Anexo 05126/2023-7 – Ofício de Resposta OF 313/2023/SEDURB/GABSEC da Sedurb.

LISTA DE SIGLAS

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade.
Agersa – Agência Municipal de Regulação dos Serviços Públicos Delegados de C. Itapemirim.
Ales – Assembleia Legislativa do Espírito Santo.
Amunes – Associação dos Municípios do Espírito Santo.
ANA – Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico.
AOP – Auditoria Operacional.
Arsi – Agência Reguladora de Saneamento Básico e Infraestrutura Viária do Espírito Santo.
ARSP – Agência de Regulação dos Serviços Públicos do Espírito Santo.
Aspe – Agência de Serviços Públicos de Energia do Espírito Santo.
Atricon – Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil.
Caoa – Centro de Apoio Operacional da Defesa do Meio Ambiente.
CE – Constituição do Estado do Espírito Santo.
Cepedes – Centro de Estudos e Pesquisas sobre Desenvolvimento do Espírito Santo.
Cesan – Companhia Espírito-Santense de Saneamento.
CF – Constituição da República Federativa do Brasil.
Cisabes – Consórcio Intermunicipal de Saneamento Básico do Espírito Santo.
Consan – Conselho Estadual de Saneamento Básico.
EFS – Entidades de Fiscalização Superior.
ES – Espírito Santo.
Famopes – Federação das Associações de Moradores e Movimentos Populares do ES.
Fapes – Fundação de Amparo à Pesquisa do Espírito Santo.
Fehab – Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social.

Fesp – Fundação Escola de Sociologia e Política.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

Ibraop – Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas.

Idurb – Instituto de Desenvolvimento Urbano e Habitação do Estado do Espírito Santo.

Iema – Instituto Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos.

IJSN – Instituto Jones dos Santos Neves.

Incosai – Congresso Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores.

Infosan – Sistema Estadual de Informações em Saneamento Básico.

ITC – Instrução Técnica Conclusiva.

IPCA – Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo.

IPV – Índice de Perdas Volumétricas.

IRB – Instituto Rui Barbosa.

Issai – Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores.

ITB – Instituto Trata Brasil.

Labgest – Laboratório de Gestão de Recursos Hídricos.

LCE – Lei Complementar Estadual.

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias.

LNSB – Lei Nacional das Diretrizes do Saneamento Básico.

LOA – Lei Orçamentária Anual.

MCidades – Ministério das Cidades.

MPC – Ministério Público de Contas.

MPES – Ministério Público do Espírito Santo.

NAT – Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União.

Nasm – Núcleo de Controle Externo de Saneamento, Meio Ambiente e Mobilidade Urbana.

NBASPs – Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público.

NT – Nota Técnica.

ODS – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

ONU – Organização das Nações Unidas.

Opex – *Operating Expenses*.

Q – Questão.

Pace – Plano Anual de Controle Externo.

Pesb – Política Estadual de Saneamento Básico.

Planasa – Plano Nacional de Saneamento Básico.

Plansab – Plano Nacional de Saneamento Básico.

PMSB – Plano Municipal de Saneamento Básico.

PPA – Plano Plurianual.

PQAE – Possíveis Questões de Auditoria e Escopo.

RITCEES – Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo.

RMGV – Região Metropolitana da Grande Vitória.

RSBMC – *Ranking* de Saneamento Básico dos Municípios Capixabas.

SAA – Sistema de Abastecimento de Água.

Saae – Serviço Autônomo de Água e Esgoto.

Sanear – Serviço Colatinense de Saneamento Ambiental.

Seama – Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Recursos Hídricos.

Secont – Secretaria de Estado de Controle e Transparência.

Sedes – Secretaria de Estado de Desenvolvimento.

Sedit – Secretaria de Estado de Desenvolvimento de Infraestrutura e dos Transportes.

Sedurb – Secretaria de Estado de Saneamento, Habitação e Desenvolvimento Urbano.

Seger – Secretaria de Estado de Gestão e Recursos Humanos.

Segex – Secretaria-Geral de Controle Externo.

SEP – Secretaria de Estado de Economia e Planejamento.

SES – Sistema de Esgotamento Sanitário.

Snis – Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento.

SNSA – Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental.

STF – Supremo Tribunal Federal.

TCE-ES – Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo.

TCU – Tribunal de Contas da União.

Ueci – Unidade Executora de Controle Interno.

Ufes – Universidade Federal do Espírito Santo.

SUMÁRIO EXECUTIVO

O que o TCE-ES fiscalizou?

O TCE-ES fiscalizou como – e se – foi implementada a Política Estadual de Saneamento Básico (Pesb), nas vertentes de abastecimento de água e esgotamento sanitário, por parte do Governo do Estado do Espírito Santo (ES), nos moldes exigidos pela Lei Estadual 9.096, de 29 de dezembro de 2008.

A Lei Estadual 9.096/2008 instituiu a política e as diretrizes estaduais de saneamento básico e estabeleceu prazo, até 2010, para o Governo do ES elaborar seu Plano Estadual de Saneamento Básico.

Apurou-se, ainda, como – e se – o Governo do ES instituiu a regionalização da prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, em atendimento à Lei 14.026, de 15 de julho de 2020, que atualizou a Lei 11.445, de 5 de janeiro de 2007.

A fiscalização foi realizada entre junho/2022 e outubro/2023, motivada pelo desempenho precário apresentado pelo ES – o pior da região Sudeste – em abastecimento de água e coleta e tratamento de esgoto. No Estado, dos cerca de 4,1 milhões de habitantes, há mais de 600 mil pessoas sem abastecimento de água potável e 1,6 milhão sem acesso a coleta de esgoto.

O que o TCE-ES encontrou?

Detectou-se que o Governo do ES não elaborou o Plano Estadual de Saneamento Básico, documento de extrema relevância para o planejamento do setor, permitindo nortear programas, projetos e investimentos nessa área e integrar, com as diretrizes estaduais, as ações dos municípios.

Os serviços de saneamento básico foram regionalizados pela Lei Complementar Estadual (LCE) 968, de 14 de julho de 2021. Desde então, o Governo do ES não providenciou nem a estruturação da autarquia intergovernamental responsável pela governança e gestão da Microrregião de Águas e Esgoto do Estado, inviabilizando seu funcionamento, nem o planejamento regional que orientaria as ações no setor.

O Governo do ES também não implementou instrumentos de controle social, como o Conselho Estadual de Saneamento Básico (Consan), já previsto na Lei Estadual 9.096/2008, nem promoveu a participação popular no processo de regionalização dos serviços, realizado em 2021 em cumprimento às exigências que a Lei 11.445/2007 passou a conter após sua atualização pela Lei 14.026/2020.

A LCE 968/2021 não favoreceu a regulação e a fiscalização dos serviços e não minimizou a iniquidade econômica e política entre municípios de grande e pequeno porte – estes últimos maioria no Estado.

Por fim, constatou-se que a Pesb não foi nem planejada, nem efetivamente executada por mais de uma década e meia, inclusive em face da atuação deficiente da Sedurb, que não foi adequadamente estruturada para desempenhar seu papel. Por isso, as ações e os investimentos no setor ocorreram de forma aleatória, descolada das prioridades de cada município capixaba.

Qual a proposta de encaminhamento?

Diante dos nove achados dessa fiscalização, sugeriu-se, entre outras propostas, determinar, ao Governo do ES, estruturar a governança e a gestão da Microrregião de Águas e Esgoto e propor, em 60 dias, ao Poder Legislativo uma alteração na LCE 968/2021, visando a equilibrar as forças políticas nas deliberações da autarquia intergovernamental, impedir a apropriação da titularidade dos municípios pelo Estado e a marginalização daqueles de menor porte, menor força política e menos recursos orçamentários.

Sugeriu-se, ainda, determinar ao Governo apresentar, em 200 dias, seus planos estadual e regional de saneamento, que deverão ser compatíveis com os planos diretores urbanos e com os de bacias hidrográficas e deverão ser elaborados com a participação da sociedade.

Por fim, sugeriu-se determinar, ao Governo do ES, que apresente ao TCE-ES, em 60 dias, um plano de ação apontando as etapas – com suas respectivas atividades, responsáveis, prazos, metas e objetivos – que irá desenvolver para

implementar, em até 365 dias, a Pesb, informando, inclusive, as ações a serem adotadas para equalizar os investimentos previstos pelo Estado em saneamento básico.

Quais os próximos passos?

O TCE-ES irá monitorar o atendimento a todas essas determinações e, se for o caso, penalizar o Governo do ES em caso de descumprimento, uma vez que a efetivação da Pesb, com a condução apropriada das ações e dos investimentos no setor, depende da existência de instrumentos de planejamento e controle social e da estruturação da autarquia intergovernamental, responsável pela governança e gestão dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

Ressalte-se que a precariedade do saneamento básico e a ausência de gestão e governança do setor no ES, identificadas nessa fiscalização, se traduzem em ônus ao meio ambiente, à saúde pública e ao desenvolvimento socioeconômico.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	12
1 INTRODUÇÃO	14
1.1 DELIBERAÇÃO E RAZÕES DA FISCALIZAÇÃO	15
1.2 VISÃO GERAL DO OBJETO	18
1.2.1 Contextualização legal	19
1.3 A SEDURB	24
1.4 O SANEAMENTO BÁSICO NO ES NO INÍCIO DESTA DÉCADA	25
1.5 PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL E ORÇAMENTÁRIO	34
1.5.1 Saneamento X Plano de Desenvolvimento ES 2025 e ES 2030	34
1.5.2 PPAs e programas de investimentos em saneamento básico	40
1.5.3 Investimentos necessários X Investimentos <i>per capita</i> (até 2021)	41
1.6 Usuários previstos	41
1.7 OBJETIVO E QUESTÕES de fiscalização	42
1.8 metodologia utilizada e limitações	43
1.8.1 Limitações	49
1.9 ESTIMATIVA DO VOLUME DE RECURSOS FISCALIZADOS	49
1.10 BENEFÍCIOS ESTIMADOS DA FISCALIZAÇÃO	50
1.11 PROCESSOS CONEXOS	50
2 ACHADOS DE AUDITORIA OPERACIONAL (AOP)	51
2.1 ausência DE estruturação da GOVERNANÇA E da GESTÃO	52
2.1.1 (A1) Atuação deficiente da Sedurb	54
2.1.2 (A2) Não implementação do Consan e do Infosan	67
2.1.3 (A3) Não implementação da governança da Microrregião do ES	83
2.2 (A4) INEXISTÊNCIA DE planejamento	99
2.3 (A5) INIQUIDADE na destinação de RECURSOS PARA SANEAMENTO	116
2.3.1 Período de 2009 a 2012	118
2.3.2 Período de 2013 a 2021	128
2.4 INADEQUAÇÃO DO PROCESSO DE REGIONALIZAÇÃO	144
2.4.1 (A6) Ausência de participação social no processo de regionalização ..	157
2.4.2 (A7) Ausência de equidade na estrutura do Colegiado Regional	171
2.4.3 (A8) Prejuízo à regulação e à fiscalização dos serviços	186
2.5 (A9) AUSÊNCIA DE IMPLEMENTAÇÃO DA PESB	202

3 CONCLUSÃO	210
4 PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO	219

APRESENTAÇÃO

Em cumprimento às diretrizes do Plano Anual de Controle Externo (Pace) de 2022¹, o Núcleo de Controle Externo de Saneamento, Meio Ambiente e Mobilidade Urbana (Nasm) realizou a Fiscalização 26/2022-7, na modalidade Auditoria Operacional (AOP), com o objetivo de avaliar a implementação da Política Estadual de Saneamento Básico (Pesb), nas vertentes de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

A Pesb e as diretrizes estaduais de saneamento básico foram legalmente instituídas pela Lei Estadual 9.096, de 29 de dezembro de 2008², quase dois anos após a homologação da Lei 11.445, de 5 de janeiro de 2007³, que estabeleceu a Política e as diretrizes nacionais de saneamento básico.

Por ter definido normas para o setor, que havia décadas permanecia sem uma regulamentação consistente, a Lei 11.445/2007 foi considerada o marco legal do saneamento básico, sendo, portanto, denominada também de Lei Nacional das Diretrizes do Saneamento Básico (LNSB).

Passada cerca de **uma década e meia**, a despeito de todo o arcabouço jurídico e institucional que emergiu das políticas e das diretrizes nacionais e estaduais de saneamento básico, observa-se que essa estrutura legal não repercutiu expressivamente na amplitude dos serviços de abastecimento de água potável e de esgotamento sanitário prestados no Espírito Santo (ES).

No ES, em pleno século XXI, dos 4.108.508 habitantes, mais de 600 mil permanecem alijados de abastecimento de água potável e 1,6 milhão deles não são contemplados com coleta de esgoto, embora a universalização do acesso

¹ O Pace 2022 foi aprovado na 63.ª Sessão Ordinária Plenária de 2021, realizada em 7 de dezembro daquele ano.

² ESPÍRITO SANTO (Estado). Lei Estadual n.º 9.096, de 29 de dezembro de 2008. Estabelece as diretrizes e a política estadual de saneamento básico e dá outras providências. **Diário Oficial [dos] Poderes do Espírito Santo**, Vitória, 30 dez. 2008. p. 1-9.

³ BRASIL. Presidência da República. **Lei n. 11.445, de 5 de janeiro de 2007**. Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico; cria o Comitê Interministerial de Saneamento Básico; altera as Leis n.ºs 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.666, de 21 de junho de 1993, e 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; e revoga a Lei n.º 6.528, de 11 de maio de 1978. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm. Acesso em: 18 ago. 2022.

seja um dos princípios fundamentais, previstos tanto na LNSB quanto na Pesb, com base nos quais os serviços devem ser prestados.

Constatou-se, como principal causa para esse cenário, a falta de priorização do saneamento básico nas políticas públicas estaduais, evidenciada, principalmente, pela inexistência de estrutura institucional e técnica e pela insuficiência de recursos humanos, imprescindíveis para a implementação da governança necessária, nos moldes estabelecidos legalmente.

Acrescente-se a esse fato a escassez – e, eventualmente, até mesmo ausência – de recursos previstos para o setor nos planos plurianuais (PPAs)⁴, nas leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e nas leis orçamentárias anuais (LOAs) do Estado desde a instituição das diretrizes e da Pesb.

Essa ausência de priorização do saneamento básico nas políticas públicas do ES se reflete no descumprimento do arcabouço legal estabelecido ao longo de quase 15 anos, período em que se vislumbra a fragilidade das normas instituídas no sentido de fazer valer as suas determinações.

Assim, está consolidada, neste relatório, a análise do processo de implementação da Pesb e das normas resultantes da homologação da Lei 11.445/2007 (com sua respectiva atualização) e da Lei Estadual 9.096/2008, que identificou a ausência de cumprimento dos ditames exarados na legislação pertinente, gerando, em face da inércia perante o arcabouço legal, entraves à universalização do acesso aos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário.

Foram utilizados, neste trabalho, para a avaliação do desempenho dos serviços, dados de 2008 em diante, disponibilizados voluntariamente no Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (Snis)⁵ pelos prestadores sobre a amplitude

⁴ Previsto no Art. 165 da CF/88, o PPA é um instrumento de planejamento que estabelece as diretrizes, as prioridades, os objetivos e as metas de médio prazo dos governos federal, estaduais e municipais para um período de quatro anos, evidenciando a visão estratégica da Administração Pública.

⁵ Os dados referentes a 2021 foram enviados pelos prestadores de serviços ao Snis no período de 5/4 a 13/6/2022.

dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário no Brasil e no ES.

Para a análise sobre o processo de regionalização da prestação, utilizaram-se as mesmas informações (de 2020) de que o Governo do ES se valeu para elaborar o Estudo de Criação da Microrregião de Saneamento Básico do Espírito Santo⁶.

Ressalte-se ainda que a análise da evolução dos serviços de abastecimento de água e coleta de esgoto no ES considerou os investimentos feitos de 2009 a 2021.

Este relatório apresenta, portanto, o resultado deste trabalho, iniciando-se pela introdução, que aborda a deliberação da fiscalização, a visão geral de seu objeto, seu objetivo e suas questões, bem como a metodologia utilizada e suas limitações, a estimativa dos recursos fiscalizados e os benefícios esperados com esta atuação do TCE-ES. Na sequência, traz uma análise da Pesb e do processo de regionalização da prestação no ES em face da necessidade de universalização dos serviços até dezembro de 2033. Por fim, explicita a conclusão desta AOP, propondo encaminhamentos.

1 INTRODUÇÃO

Mesmo em face de todo o arcabouço legal e institucional que surgiu em âmbito federal e estadual a partir da promulgação da Lei 11.445/2007 – denominada também de Lei Nacional das Diretrizes do Saneamento Básico (LNSB) e considerada o marco nacional do setor –, os serviços de abastecimento de água potável e de esgotamento sanitário ainda apresentam tanto no Brasil quanto no Espírito Santo (ES) níveis alarmantemente aquém dos necessários para manter a saúde do ser humano, para preservar o meio ambiente e para promover o desenvolvimento socioeconômico.

⁶ ESPÍRITO SANTO. Secretaria de Estado de Saneamento, Habitação e Desenvolvimento Urbano (Sedurb). **Estudo de Criação da Microrregião de Saneamento Básico do Espírito Santo**. Vitória: Sedurb, maio 2021. 21p.

Em pleno século XXI, cerca de **36 milhões de brasileiros** continuam sem acesso a **água potável** e 44,2% da população do País, isto é, **95,7 milhões de pessoas**, não contam com serviços de **coleta de esgoto**⁷.

Esse cenário é replicado no **ES**, onde mais de **600 mil habitantes** (15,3% da população do Estado) estão alijados dos serviços de abastecimento de água potável e onde **1,6 milhão de pessoas** – o equivalente a 39,5% dos moradores – não são contemplados com coleta de esgoto, embora a Política Estadual de Saneamento Básico (Pesb) e suas diretrizes tenham sido instituídas em 29 de dezembro de 2008, por meio da homologação da Lei Estadual 9.096/2008, **há quase uma década e meia**.

A privação do direito humano a água e a esgotamento sanitário experimentada por muitos habitantes do ES, mesmo em face do crescente surgimento de recursos tecnológicos, comprova que o saneamento básico está longe de ser uma prioridade nas políticas públicas e que a universalização do acesso a esses serviços dentro do prazo exigido pela LNSB (dezembro de 2033) constitui um desafio para a Administração Pública.

Por esse motivo, o Núcleo de Controle Externo de Saneamento, Meio Ambiente e Mobilidade Urbana (Nasm) vem se debruçando, por meio de fiscalizações em modalidades distintas, nas razões que mantêm a conjuntura caótica em que o Estado se encontra, a despeito das exigências advindas das políticas nacional e estadual de saneamento básico e de todo o arcabouço jurídico e institucional construído a partir da instituição delas.

1.1 DELIBERAÇÃO E RAZÕES DA FISCALIZAÇÃO

As fiscalizações 53/2021-6 e 6/2022-1, nas modalidades Levantamento e Acompanhamento, respectivamente, realizadas pelo Nasm, descortinaram um cenário precário, a partir do qual o TCE-ES detectou a necessidade de dar continuidade, no Plano Anual de Controle Externo (Pace) de 2022, à avaliação da Política Estadual de Saneamento Básico, com o intuito de averiguar se Estado

⁷ Dados mais recentes (referentes ao ano de 2021) inseridos no Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (Snis).

está de fato atuando para promover a universalização do acesso a abastecimento de água potável e a esgotamento sanitário no prazo estipulado pela Lei 11.445/2007.

O Pace 2022 estabeleceu, entre as suas 165 linhas de ação, especificamente para o Nasm, “realizar fiscalizações, inclusive concomitantes, na área de implementação da política de saneamento básico”, visando a contribuir para a melhoria da governança pública nessa área e garantindo, consequentemente, a expansão dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário nos moldes determinados pela Lei 11.445/2007 e pela Lei Estadual 9.096/2008.

Considerando essa premissa, em 21/6/2022, a Secretaria-Geral de Controle Externo (Segex), pelo Termo de Autuação 5.210/2022-6, autuou este processo sob este mesmo número, para a realização da Fiscalização 26/2022-7, na modalidade Auditoria Operacional, nos termos do Art. 189, Inciso II, da Resolução TC 261, de 4 de junho de 2013 (Regimento Interno do TCE-ES – RITCEES)⁸. O objetivo é avaliar a implementação da Política Estadual de Saneamento Básico, especificamente nas vertentes abastecimento de água e esgotamento sanitário.

Saliente-se que esse objetivo coaduna com o da Nota Técnica (NT) 1, de 15 de fevereiro de 2022⁹, editada em conjunto pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) e pelo Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas (Ibraop). A publicação recomenda às cortes de Contas do País, em seu Item 18, que insiram em seus planos de fiscalização, entre outros objetos, a observância das metas de universalização dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário nos contratos em vigor, levando em consideração aqueles vigentes, licitados com metas diversas das estabelecidas após a atualização do marco legal de saneamento, promovida

⁸ ESPÍRITO SANTO. Tribunal de Contas do Estado. **Resolução TC 261, de 4 de junho de 2013**. Aprova o Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo. Vitória: Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, 2013. Disponível em: <https://www.tcees.tc.br/biblioteca/ato-normativo/detalhes-ato-normativo/?id=4482>. Acesso em: 8 ago. 2022.

⁹ ATRICON. Notas técnicas. **Nota técnica n.º 01/2022**. Brasília: 15 fev. 2022. Disponível em: <https://atrimon.org.br/notas-tecnicas/>. Acesso em: 3 mar. 2022.

pela Lei 14.026, de 15 de julho de 2020¹⁰, sendo necessária a análise da economicidade, da eficiência e da continuidade dos serviços, em face do equilíbrio econômico-financeiro dos contratados.

Ao lembrar que os tribunais de Contas têm, entre outras atribuições, o papel de avaliar as políticas públicas brasileiras – como forma de materializar os princípios constitucionais da eficiência e da economicidade – e de atuar, por meio das funções pedagógicas e fiscalizadoras, para aprimorar a gestão dos recursos públicos e a eficiência da política pública, a NT 1/2022 ressalta que a universalização do acesso a que se refere a Política Nacional de Saneamento Básico se encontra em sintonia com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)¹¹ da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU), aos quais a Atricon, em seu Planejamento Estratégico 2018-2023¹², se comprometeu a promover o engajamento das cortes de Contas.

O alcance de oito, dos 17 ODS da Agenda 2030, é apoiado pelas linhas de ação tanto do Pace 2022 quanto do Pace 2023¹³ do TCE-ES. Esse propósito encontra-se em sintonia com o assumido pela Corte em 2020, qual seja: alinhar a atuação de seu controle externo às diretrizes que as Entidades de Fiscalização Superior (EFS) apresentaram na Declaração de Moscou, elaborada durante o congresso internacional daquele órgão – o Incosai – em setembro de 2019.

A Declaração de Moscou destaca que as mudanças na auditoria do setor público e das políticas públicas criaram um novo ambiente e novas expectativas sobre o trabalho das EFS. A nova postura exigiu do TCE-ES o acompanhamento da

¹⁰ BRASIL. Presidência da República. **Lei n. 14.026, de 15 de julho de 2020**. Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, para atribuir à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) competência para editar normas de referência sobre o serviço de saneamento... Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14026.htm. Acesso em: 25 ago. 2022.

¹¹ Os ODS constituem metas pactuadas por países que integram a ONU com o intuito de minimizar a pobreza, proteger o meio ambiente e assegurar a paz e a prosperidade em âmbito global. O Brasil é um dos signatários desse acordo, em razão do qual foi estabelecida uma agenda com ações a serem implementadas até 2030 pelos países em questão.

¹² ATRICON. Planejamento. **Planejamento estratégico 2018-2023**. Goiânia: 23 nov. 2017. Disponível em: <https://atrimon.org.br/planejamento/>. Acesso em: 5 mar. 2022.

¹³ O Pace 2023 foi aprovado pela Decisão Plenária 9, da 58.^a Sessão Ordinária Plenária, realizada em 22/11/2022, estabelecendo as diretrizes para as ações de controle externo exercidas pelo TCE-ES no exercício de 2023.

adoção da Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável, no âmbito da administração estadual e municipal.

Assim, também esta fiscalização do Nasm, ao propor avaliar a implementação da Política Estadual de Saneamento Básico, vai ao encontro do propósito da Atricon e do TCE-ES. Isso porque pretende contemplar os ODS de número 6 e 16, quais sejam, respectivamente: “Água potável e saneamento” e “Paz, justiça e instituições eficazes”.

O ODS 6 – para os quais estão previstas cinco ações de controle no Pace 2023 – estabelece como metas a serem atingidas até 2030 o acesso universal e equitativo a água potável e segura e a saneamento e higiene adequados, a melhora da qualidade da água com a eliminação de despejos, a gestão integrada e eficiente dos recursos hídricos e a proteção dos ecossistemas.

Já o ODS 16 – aos quais o Pace 2023 direcionou 141 ações de controle – almeja a construção de instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis para o desenvolvimento sustentável, em seu propósito 16.6.

Portanto, constata-se que esta fiscalização denota o cumprimento das ações previstas para o Nasm nos Paces de 2022 e de 2023. Também sinaliza a anuência às recomendações advindas da NT 1/2022 da Atricon e o comprometimento do TCE-ES com o alinhamento da atuação de seu controle externo às diretrizes das EFS apresentadas na Declaração de Moscou.

1.2 VISÃO GERAL DO OBJETO

As políticas públicas consistem no conjunto de intervenções e diretrizes emanadas de atores governamentais que têm como objetivo solucionar (ou não) problemas da coletividade e que requerem, utilizam ou afetam recursos públicos (BRASIL, acesso em 13 mar. 2023)¹⁴.

¹⁴ BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Referencial de controle de políticas públicas**. Brasília: TCU, 2020. 150p. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/referencial-de-controle-de-politicas-publicas.htm>. Acesso em: 13 mar. 2023.

De acordo com o Referencial de Controle de Políticas Públicas do Tribunal de Contas da União (TCU), consistem em políticas públicas

Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU

[...] não apenas aquelas explícitas em atos normativos, como por exemplo as constantes dos programas e planos governamentais (plurianuais, nacionais, setoriais, regionais, organizacionais), mas também outras ações concretas e diretrizes, emanadas de atores políticos/governamentais, mesmo que não regulamentadas em ato normativo, que orientam a ação, ou inação, estatal e da sociedade quanto ao tratamento de problemas públicos. (BRASIL, acesso em 13 mar. 2023, p. 14)

O mesmo manual aponta que o ciclo de uma política pública abrange várias etapas e fases que norteiam sua formulação, sua implementação e sua avaliação. Nesse sentido, esta fiscalização teve como foco a etapa de implementação da Política Estadual de Saneamento Básico, a partir do contexto legal em que foi elaborada, o qual se encontra descrito a seguir.

1.2.1 Contextualização legal

A política pública de saneamento básico é formulada e articulada no País pela União e deve ser implementada com os demais níveis de governo e com a iniciativa privada, visando à redução dos déficits na prestação e na qualidade dos serviços, conforme estabelecem o Artigo 21, Inciso XX, e o Art. 23, Inciso IX, da Constituição da República Federativa do Brasil (CF), de 5 de outubro de 1988¹⁵.

Nesse contexto, há uma década e meia, a Lei 11.445/2007 veio estabelecer diretrizes para o saneamento básico no Brasil, onde os serviços oferecidos nessa área foram negligenciados nas políticas públicas durante a maior parte da história do País, inclusive após a extinção, em 1992, do Plano Nacional de Saneamento Básico (Planasa).

Esse plano conferiu os esboços dos arranjos institucionais que vigoram hoje, ao criar as chamadas companhias estaduais de saneamento. A elas estados e municípios deveriam delegar a concessão da execução de obras e operação dos

¹⁵ BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 5 out. 1988. Seção I, p. 1-32.

sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário como condição para o acesso a recursos da União.

O Planasa reforçou os contornos de uma política sanitária de 1970 em diante (BRASIL, 2002¹⁶). Seu objetivo maior estava em estimular ações capazes de minimizar os déficits, com meta de atingir, para a população urbana da época, uma cobertura de 90% em abastecimento de água e de 65% em esgotamento sanitário, nas duas décadas seguintes (COSTA, 2012¹⁷). O Plano chegou a promover a ampliação do abastecimento de água, porém supriu as necessidades de coleta e tratamento de esgoto em escala bem menor.

Com sua extinção¹⁸, em 1992, até a promulgação, em 2007, da Lei 11.445, o País ficou sem uma política consistente de saneamento básico. Por essa razão, a Norma, denominada Lei Nacional das Diretrizes do Saneamento Básico (LNSB), foi considerada um marco regulatório¹⁹ e definiu requisitos para a prestação dos serviços, enfatizando o planejamento, a regulação e a fiscalização.

A LNSB, em seu Art. 2.º, define que os serviços públicos de saneamento básico serão prestados com base em 16 princípios fundamentais, entre eles a universalização do acesso, a efetiva prestação (Inciso I) e a prestação regionalizada (Inciso XIV), “com vistas à geração de ganhos de escala e à garantia da universalização e da viabilidade técnica e econômico-financeira dos serviços”.

No Art. 49, Inciso XIV, a mesma norma esclarece que são objetivos da Política Nacional de Saneamento Básico, entre outros:

¹⁶ _____. Ministério do Trabalho e Emprego. Secretaria de Inspeção do Trabalho. **Manual de procedimentos para auditoria no setor saneamento básico**. Brasília, nov. 2002.

¹⁷ COSTA, A. J. M. Companhias estaduais na prestação de serviços de saneamento básico. In: PHILIPPI JR, A. (Coord.). **Gestão do saneamento básico: abastecimento de água e esgotamento sanitário**. São Paulo: Manole, 2012. p. 83-106.

¹⁸ A extinção resultou de fatores conjunturais do período, entre eles o fim do Banco Nacional de Habitação (BNH), que financiava o setor com recursos provenientes do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS).

¹⁹ Na concepção de Wolffenbüttel (2006, p. 80), marco regulatório é “[...] um conjunto de normas, leis e diretrizes que regulam o funcionamento dos setores nos quais agentes privados prestam serviços de utilidade pública”. (WOLFFENBÜTTEL, A. Marco regulatório. **Revista Desafios do Desenvolvimento**, Brasília, n. 19, p. 80, fev. 2006).

Lei 11.445/2007

XIV - promover a regionalização dos serviços, com vistas à geração de ganhos de escala, por meio do apoio à formação dos blocos de referência e à obtenção da sustentabilidade econômica financeira do bloco;

XV - promover a concorrência na prestação dos serviços; e

[...].

Os incisos VII, VIII e XIX do Art. 50 da LNSB destacam que:

Lei 11.445/2007

Art. 50 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 feitos em conformidade com as diretrizes e objetivos estabelecidos nos arts. 48 e 49 desta Lei e com os planos de saneamento básico e condicionados:

[...]

VII - à estruturação de prestação regionalizada;

VIII - à adesão pelos titulares dos serviços públicos de saneamento básico à estrutura de governança correspondente em até 180 (cento e oitenta) dias contados de sua instituição, nos casos de unidade regional de saneamento básico, blocos de referência e gestão associada; e

IX - à constituição da entidade de governança federativa no prazo estabelecido no inciso VIII do **caput** deste artigo.

De acordo com as determinações da Norma, a regulação deve atender aos princípios da independência decisória, incluindo autonomia administrativa, orçamentária e financeira da entidade reguladora, além de transparência, tecnicidade, celeridade e objetividade das decisões.

Quanto ao planejamento, exigiu de cada titular dos serviços, isto é, de cada município, a elaboração do Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB). Registre-se que esse documento constitui condição para a manutenção dos contratos de concessão de prestação dos serviços – a qual pode ocorrer de forma regionalizada – e requisito para a obtenção de repasse de recursos federais para projetos de saneamento básico.

Em seu Art. 17, a LNSB permitiu, entretanto, em casos de serviços regionalizados, que o plano seja regional, elaborado para o conjunto de municípios atendidos, contemplando um ou mais componentes do saneamento

básico, com vistas à otimização do planejamento e da prestação dos serviços. Além disso, estabeleceu que as disposições constantes do plano regional prevaleçam sobre aquelas integrantes dos planos municipais (quando existirem) e dispensou a publicação destes diante da instituição daquele.

Em 15 de julho de 2020, a Lei 11.445/2007 foi atualizada pela Lei 14.026/2020, que incluiu o Inciso XIV tanto no texto do Art. 2.º quanto no do Art. 49, estabelecendo, entre os princípios e os objetivos da Política Federal de Saneamento Básico, respectivamente, a prestação regionalizada e a promoção da regionalização dos serviços, com o intuito de propiciar a geração de ganhos de escala e garantir a universalização e a viabilidade técnica e econômico-financeira deles.

A Lei 14.026/2020 inclusive acrescentou os incisos VII, VIII e IX ao Art. 50, condicionando a alocação de recursos públicos federais e os financiamentos com verba da União à estruturação de prestação regionalizada, à adesão, em até 180 dias, pelos titulares de serviço, à estrutura de governança instituída nos casos de unidade regional de saneamento básico, blocos de referência e gestão associada, e à constituição da referida entidade de governança federativa.

Tanto em âmbito federal quanto em âmbito estadual, a LNSB motivou o surgimento de um aparato legal e institucional após sua promulgação. No País, foi instituído o Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab).

No Espírito Santo, um ano depois da promulgação da LNSB, o Governo do Estado, por meio do então governador, Paulo Cesar Hartung Gomes, sancionou uma lei replicando o conteúdo do marco nacional e estabelecendo as diretrizes e a Política Estadual de Saneamento Básico: a 9.096/2008. Também criou a entidade estadual reguladora e fiscalizadora dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário prestados pela Companhia Espírito-Santense de Saneamento (Cesan), uma autarquia estadual.

Saliente-se que o governo estadual ficou com a atribuição de formular, planejar, executar e coordenar as políticas no âmbito estadual na área de saneamento,

por meio da Secretaria de Estado de Saneamento, Habitação e Desenvolvimento Urbano (Sedurb)²⁰.

A exemplo do que estabelece a LNSB, a Lei Estadual 9.096/2008 determina, em seu Art. 25, que a prestação de serviços observe plano, o qual pode ser específico para cada um dos quatro eixos do saneamento básico, porém deve abranger, no mínimo:

Lei Estadual 9.096/2008

I - diagnóstico da situação e de seus impactos nas condições de vida, utilizando sistema de indicadores sanitários, epidemiológicos, ambientais e socioeconômicos e apontando as causas das deficiências detectadas;

II - objetivos e metas de curto, médio e longo prazo para a universalização, admitidas soluções graduais e progressivas, observando a compatibilidade com os demais planos setoriais;

III - programas, projetos e ações necessárias para atingir os objetivos e as metas, de modo compatível com os respectivos planos plurianuais e com outros planos governamentais correlatos, identificando possíveis fontes de financiamento;

IV - ações para emergências e contingências;

V - mecanismos e procedimentos para a avaliação sistemática da eficiência e eficácia das ações programadas.

Também seguindo os preceitos da LNSB, a norma estadual definiu, no Art. 25, que os PMSBs fossem editados pelos titulares (os municípios) e que tivessem compatibilidade com os planos das respectivas bacias hidrográficas, devendo a Sedurb ter elaborado, no máximo até dezembro de 2010, o Plano Estadual de Saneamento Básico, abrangendo todo o território estadual, incluindo, no que coubesse, programas e ações voltados para o saneamento em localidades de pequeno porte.

A norma estadual faz a ressalva de que o planejamento dos serviços regionalizados de abastecimento de água e esgotamento sanitário deve ser feito em conjunto com os municípios integrantes da região em que estão inseridos.

Em seu Art. 12, a Lei Estadual 9.096/2008 possibilitou aos titulares dos serviços públicos de saneamento básico delegar a organização, a regulação, a

²⁰ Criada pela Lei Complementar Estadual 380, de 13 de fevereiro de 2007.

fiscalização e a prestação desses serviços, nos termos do Art. 241 da CF/88 e da Lei Federal 11.107, de 6 de abril de 2005²¹. No Art. 13, permitiu ao governo estadual firmar

Lei Estadual 9.096/2008

[...] consórcios públicos e convênios de cooperação com os municípios, para a gestão associada dos serviços de saneamento básico, bem como para a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

Em cumprimento às mudanças conferidas pela Lei 14.026/2020 sobre os princípios e objetivos da LNSB referentes à regionalização dos serviços de saneamento básico, prevista nos artigos 2.º, XIV; 49, XIV e XV; e 50, VII, VIII e IX desta norma, o governador do ES, José Renato Casagrande, sancionou a Lei Complementar Estadual (LCE) 968, de 14 de julho de 2021²², instituindo a Microrregião de Águas e Esgoto no Estado do Espírito Santo – integrada pelo governo estadual e os 78 municípios capixabas – e sua respectiva estrutura de governança.

1.3 A SEDURB

A Sedurb foi criada por meio da LCE 380, de 13 de fevereiro de 2007²³, que também a incluiu como órgão de primeiro escalão hierárquico na Estrutura Organizacional Básica do Poder Executivo Estadual. Foi desmembrada da Secretaria de Estado de Desenvolvimento de Infraestrutura e dos Transportes (Sedit).

²¹ BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005**. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11107.htm. Acesso em: 16 set. 2022.

²² ESPÍRITO SANTO. **Lei Complementar Estadual nº 968, de 14 de julho de 2021**. Institui a Microrregião de Águas e Esgoto no Estado do Espírito Santo e sua respectiva estrutura de governança. Disponível em: <https://www3.al.es.gov.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/LEC9682021.html>. Acesso em: 15 set. 2022.

²³ ESPÍRITO SANTO. Ales Digital. Legislação do Estado do Espírito Santo **Lei Complementar n. 380, de 13 de fevereiro de 2017**. Cria a Secretaria de Estado de Saneamento, Habitação e Desenvolvimento Urbano – Sedurb, e transforma a Secretaria de Estado de Desenvolvimento e Infraestrutura e dos Transportes – Sedit em Secretaria de Estado dos Transportes e Obras Públicas – Setop e dá outras providências. Disponível em: <https://www3.al.es.gov.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/LEC3802007.html?identificador=320034003200380034003A004C00>. Acesso em: 22 ago. 2022.

Atualmente, o principal objetivo da Sedurb é auxiliar no desenvolvimento de políticas públicas, com vistas à melhoria da qualidade de vida da população. Atuando por meio de projetos e programas nas áreas de saneamento, habitação e desenvolvimento das cidades, essa é a secretaria estadual à qual a Cesan se encontra vinculada.

1.4 O SANEAMENTO BÁSICO NO ES NO INÍCIO DESTA DÉCADA

As fiscalizações 53/2021-6, na modalidade Levantamento, e 6/2022-1, na modalidade Acompanhamento, descortinaram um cenário precário do saneamento básico no ES em termos de insuficiência na oferta e baixa qualidade na prestação de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Apontaram um longo caminho a ser percorrido pelo Estado até a real universalização do acesso, a qual, pela Lei 11.445/2007, deverá ocorrer até dezembro de 2033.

A universalização do acesso é o primeiro, dentre os 16 princípios fundamentais estabelecidos no Art. 2.º da Lei 11.445/2007. Consiste na ampliação progressiva do acesso de todos os domicílios ocupados ao saneamento básico. De acordo com o Art. 11-B da Norma, até dezembro de 2033 os prestadores de serviços deverão garantir o atendimento de 99% da população com abastecimento de água e de 90% dela com serviços de coleta e tratamento de esgoto, além de metas quantitativas de não intermitência do abastecimento, de redução de perdas e de melhoria dos processos de tratamento.

Pela estimativa mais recente do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) divulgada no Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (Snis), o ES tinha, em 2021, 4.108.508 habitantes, ou seja, 44.456 a mais do que os 4.064.052 previstos em 2020. Isso representou um crescimento populacional de 1,09%.

A maior parte da população capixaba, ou seja, 84%, era urbana, equivalente a 3.456.840 habitantes. O último Censo (datado de 2010) realizado pelo IBGE mostrou que a densidade demográfica do ES era de 76,25 habitantes por quilômetro quadrado (km²).

Em 2021, a população do ES encontrava-se distribuída de forma bastante heterogênea em seu território. Quase metade estava concentrada na Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV), que compreende os municípios de Vitória – a capital, Serra – o município mais populoso do Estado, Vila Velha, Cariacica, Guarapari, Viana e Fundão.

De acordo com a Secretaria Nacional de Assistência Social²⁴, os municípios são classificados, segundo o número total de seus habitantes, em pequenos I, pequenos II, médios, grandes e metrópoles, conforme ilustrado no quadro a seguir.

Quadro 1 – Classificação dos municípios segundo o total de habitantes

Número de habitantes	Classificação do município
Até 20 mil	Pequeno I
De 20.001 a 50 mil	Pequeno II
De 50.001 a 100 mil	Médio
De 100.001 a 900 mil	Grande
Mais de 900 mil	Metrópole

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do PNAS/2004 (BRASIL, acesso em 13 jun. 2023).

Com base nessa classificação, dez municípios capixabas seriam considerados de grande porte, por possuírem mais de 100 mil habitantes em 2021. Dentre estes, dois com mais de 500 mil habitantes: Serra e Vila Velha, com 536.765 e 508.655, respectivamente. Somadas, suas populações correspondiam a pouco mais de um quarto do total do Estado.

Ainda entre esses dez municípios capixabas classificados como de grande porte, dois possuíam entre 300 mil e 500 mil habitantes: Cariacica, com 386.495, e Vitória, com 369.534.

Com populações variando entre 100 mil e 300 mil habitantes, despontavam outros seis municípios, pela ordem: Cachoeiro de Itapemirim (212.172), Linhares

²⁴ BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004**: Norma Operacional Básica NOB/Suas. Brasília, nov. 2005. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf. Acesso em: 13 jun. 2023.

(179.755), São Mateus (134.629), Guarapari (128.504), Colatina (124.283) e Aracruz (104.942).

Também com base na classificação da Secretaria Nacional de Assistência Social, dois municípios capixabas seriam de médio porte, por terem, em 2021, entre 50 mil e 100 mil habitantes. São eles: Viana (80.735) e Nova Venécia (50.751).

Os demais 66 municípios (quase 85% dos entes federativos capixabas) despontaram como os menores do ES, segundo critérios populacionais, abrigando 31,43% dos habitantes do Estado, isto é, 1.291.288 pessoas.

Portanto, tomando-se por base os critérios da Secretaria Nacional de Assistência Social, observou-se que a maior parte dos municípios do ES era daqueles classificados como de pequeno porte (com menos de 50 mil habitantes), uma vez que somente dois podiam ser considerados de médio porte (com 50 a 100 mil habitantes) e dez, de grande porte (com mais de 100 mil habitantes).

Municípios de pequeno porte contam, geralmente, com sistemas pouco rentáveis e, conseqüentemente, com fraco potencial de investimento. Frequentemente apresentam, ainda, baixa densidade demográfica no conjunto de seu território, dificultando a implantação e a otimização da infraestrutura de abastecimento de água e de coleta e tratamento de esgoto.

Verifica-se, assim, que a gestão do saneamento básico se mostra ainda mais desafiadora na maior parte dos entes federativos do ES, uma vez que, além de conhecimentos técnicos e operacionais, demanda soluções que permitam o equilíbrio econômico e financeiro da prestação dos serviços.

Os dados mais recentes do Snis coletados ao longo desta fiscalização (referentes ao ano de 2021²⁵) mostraram que a situação do abastecimento de água evoluiu muito pouco no ES, comparativamente ao exercício anterior, embora o Estado tenha computado, comparativamente a 2020, um aumento

²⁵ BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional - MDR. Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento. **Painel de Saneamento**. Brasília: 2022. Disponível em: http://appsfnis.mdr.gov.br/indicadores/web/agua_esgoto/mapa-agua. Acesso em: 16 maio 2023.

populacional pequeno, de apenas 1,09%, isto é, de 4.064.052 milhões para 4.108.508 milhões.

Segundo o Snis, 84,7% da população total foram atendidos na média com abastecimento de água potável em 2021 (Gráfico 1 – Porcentagem de atendimento da pop. do ES com abastecimento de água

) – contra 81,24% no ano anterior. Isso significa que quase 630 mil capixabas não contavam ainda com esse serviço primordial para a sobrevivência humana, apesar de no ambiente urbano a porcentagem média de pessoas contempladas ter sido de 95,89%

Quase um terço dos entes federativos capixabas (23 municípios) **contemplava menos da metade dos habitantes com água potável e somente cinco** deles se encontravam **universalizados**, ou seja, atendiam com esse serviço a mais de 99% de sua população total – a qual correspondia a 13,7% dos habitantes do ES em 2021 (562.853 pessoas).

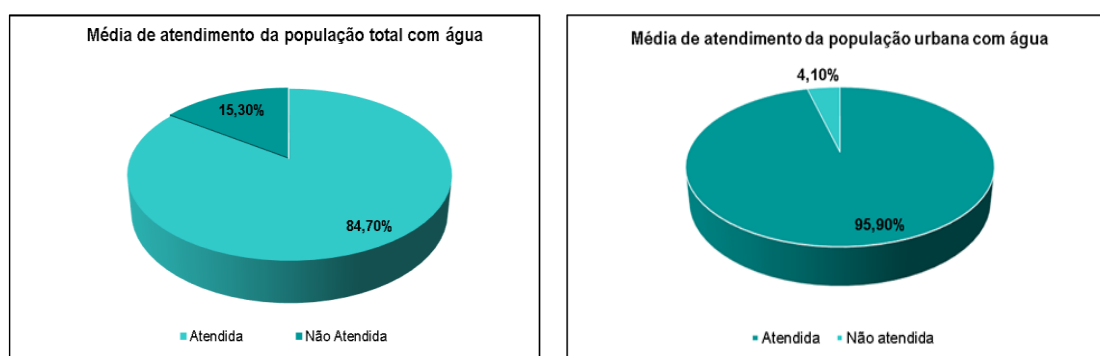


Gráfico 1 – Porcentagem de atendimento da pop. do ES com abastecimento de água

Fonte: Elaboração própria a partir de dados de 2021 do Snis (BRASIL, acesso em 16 maio 2023).

No que se refere ao atendimento com rede de coleta de esgoto, esse serviço estava disponível para 60,5% do total de capixabas em média – ou seja, para 2,5 milhões de pessoas – em 2021 (Gráfico 2 – Porcentagem de atendimento da pop. do ES com coleta de esgoto

2). O dado representa uma pequena evolução com relação a 2020, quando a porcentagem média da população total atendida era de 56,9%.

Apesar desse sutil avanço, verificou-se ainda alto risco de sobrecarga no sistema público de saúde e de degeneração ambiental em face da insuficiência no afastamento de efluentes.

Além disso, elevou-se, de 2020 para 2021, a média da porcentagem de água potável disponibilizada não contabilizada ou perdida na distribuição: de 38,4% para 38,8%, de acordo com o Snis.

Diagnosticou-se que 23 municípios do Estado atenderam **a menos de um quarto** de sua população total com coleta de esgoto e que **apenas seis** (7,69% do total de 78 entes federativos do ES) se encontravam universalizados nesse serviço, isto é, contemplando mais de 90% de seus habitantes.

Conforme informações do Snis, da população urbana do ES, foram contemplados, em média, 69,2% (2,84 milhões de pessoas) com rede de coleta de esgotos em 2021 (Gráfico 2 – Porcentagem de atendimento da pop. do ES com coleta de esgoto

2), contra 65,2% em 2020. Destaque-se que oito municípios não prestaram informações a respeito desse dado.

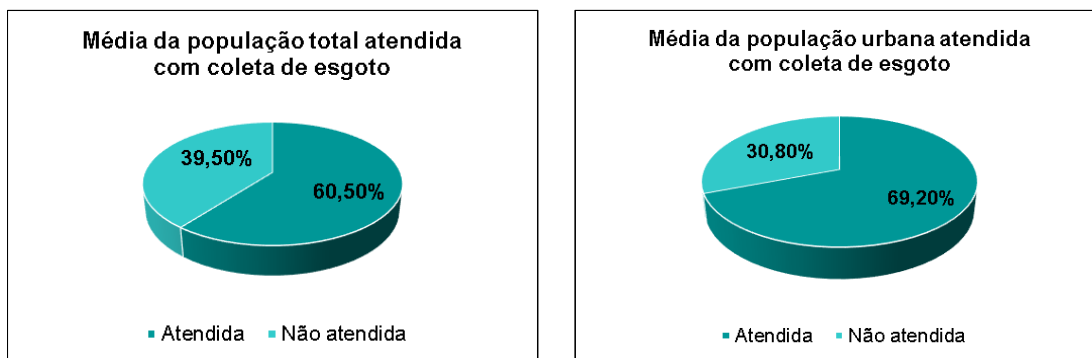


Gráfico 2 – Porcentagem de atendimento da pop. do ES com coleta de esgoto

Fonte: Elaboração própria a partir de dados de 2021 do Snis (BRASIL, acesso em 16 maio 2023).

Note-se que, de acordo com a definição do Snis, população atendida é aquela com acesso a infraestrutura de água e/ou esgoto, conectada à rede e efetivamente contemplada pelo serviço.

Quanto ao esgoto, foram tratados 44,5%, em média, do volume gerado em 2021 – menos do que em 2020, quando esse percentual fora de 45,16%. Esse

indicador permanece bastante precário no ES, pois **somente seis municípios (um a menos do que no exercício anterior)** declararam **tratar 80% ou mais** do volume de esgoto gerado, ou seja, estavam dentro dos padrões de excelência nesse quesito.

Entretanto, esses seis municípios não apresentaram desempenho satisfatório em termos de coleta de esgoto, ou seja, o índice de atendimento total foi inferior aos 90% estipulados como ideais.

Em 2021, 21 municípios ou não prestaram informações ao Snis ou declararam não tratar absolutamente nenhuma parcela do esgoto produzido. Mais de 87% dos entes federativos do ES – o equivalente a 68 – apresentaram perdas de água superiores a 15% ao longo da distribuição.

No que tange ao índice de perdas volumétricas (IPV), computaram-se 25 municípios (quase um terço do ES) com IPV maior do que 250 litros diários por ligação. Destes, 13 registraram um volume de perdas superior a 500 litros diários, com destaque para Itapemirim, que registrou o maior IPV do Estado: **913,12 litros por ligação ao dia.**

Em termos comparativos, no Brasil, foram atendidos em 2021 com abastecimento de água potável 84,2% da população total de 213,3 milhões de habitantes e 93,5% da população urbana de 180,8 milhões de pessoas²⁶. Os serviços de coleta de esgoto contemplavam 55,8% da população total e 64,1% da população urbana.

Ainda em 2021, do volume de esgoto gerado, foram tratados 51,2% no Brasil. Da água potável disponibilizada, 40,3% – ou seja, porcentagem ainda maior do que a de 38,8% verificada no ES – não foram contabilizados ou foram perdidos ao longo da distribuição.

As figuras a seguir ilustram as informações mencionadas, estabelecendo uma comparação entre os dados do Snis de 2010 e 2021 para o Brasil e para o ES.

²⁶ A população total do Brasil em 2020 era de 211,8 milhões de pessoas e a urbana, de 179,4 milhões de habitantes, o que, comparativamente a 2021, denotou também um crescimento, a exemplo do que ocorreu no ES (BRASIL, acesso em 16 maio 2023).

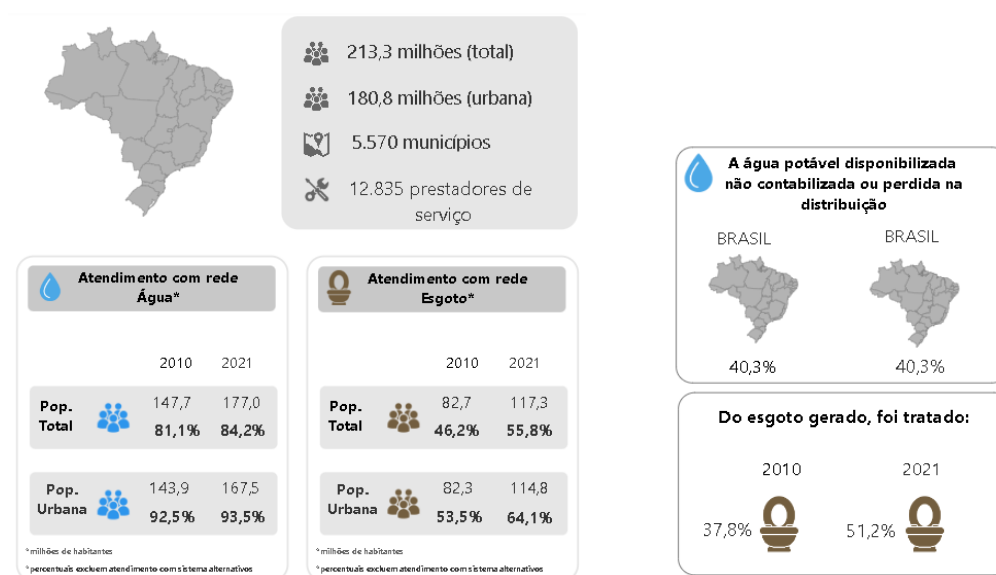


Figura 1 – Dados dos serviços de água e esgoto no Brasil/2021

Fonte: Snis (BRASIL, acesso em 16 maio 2023).

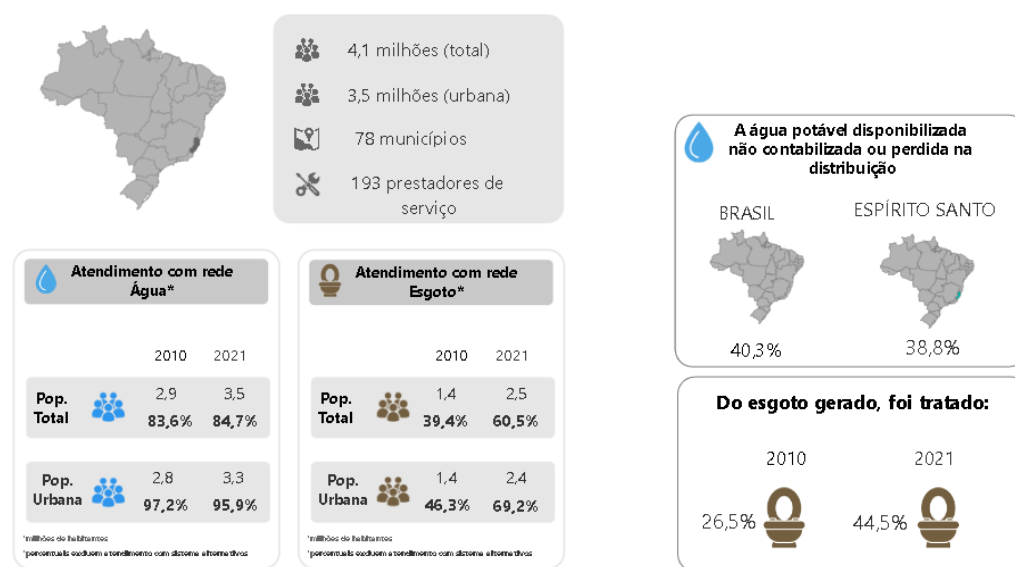


Figura 2 – Dados dos serviços de água e esgoto no ES/2021

Fonte: Snis (BRASIL, acesso em 16 maio 2023).

Destaque-se que, no ES, de 2010 para 2021, a porcentagem da população total atendida com rede de coleta de esgoto cresceu de 39,4% para 60,5% e a da população urbana, de 46,3% para 69,2%. O percentual de esgoto tratado aumentou de 26,5% para 44,5%.

Infere-se, pelo percentual de crescimento da população total atendida com coleta de esgoto em uma década, que, se mantido o mesmo ritmo de investimentos

observado de 2010 a 2021, não será possível alcançar a meta de 90% tida como referência de universalização até 2033.

Na mais recente edição do atual Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab)²⁷, verificou-se que seria necessário um aporte de R\$ 395,21²⁸ bilhões, ao longo de 2019 a 2033, para a universalização dos serviços de água e esgoto no Brasil. Desse volume, R\$ 157,30 bilhões (39,8%) seriam de investimentos em abastecimento de água e R\$ 237,91 bilhões (60,2%), em esgotamento sanitário.

Considerando-se essa projeção do Plansab, dividindo-se o montante total (R\$ 395,21 bilhões) por um período de 15 anos, conclui-se que a necessidade de aportes no País seria de R\$ 26,35 bilhões anuais. Tomando como população brasileira em 2021, de acordo com o IBGE²⁹, 210,15 milhões de habitantes, o Investimento Anual Médio por Habitante para o Brasil seria de R\$ 125,37 para que os serviços fossem universalizados.

A Região Sudeste é a que demanda a maior parcela dos investimentos necessários entre 2019 e 2033, com base no Plansab: R\$ 154,98 bilhões, dos quais R\$ 59,29 bilhões (38,26%) em abastecimento de água e R\$ 95,68 bilhões (61,74%) em esgotamento sanitário.

Seguindo o mesmo entendimento, o valor global de R\$ 154,98 bilhões representa a necessidade de um investimento de R\$ 10,33 bilhões por ano para a universalização dos serviços na Região Sudeste, montante que, dividido pela população de 2021 de seus quatro estados, qual seja, de 89,63 milhões de habitantes, de acordo com o IBGE (BRASIL, acesso em 30 ago. 2023), implicaria um aporte anual de R\$ 115,25 por pessoa.

²⁷ BRASIL. Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional. **Plansab - Plano Nacional de Saneamento Básico**: mais saúde com qualidade de vida e cidadania. Brasília: 25 jul. 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/saneamento/plansab>. Acesso em: 17 maio 2023.

²⁸ Valores atualizados até junho de 2021 pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), apurado pelo IBGE.

²⁹ BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Estimativas da População. **Estimativas da população residente nos municípios brasileiros com data de referência em 1.º de julho de 2021**. 2022. Disponível em: https://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2021/estimativa_dou_2021.xls. Acesso em: 30 ago. 2022.

No ES, apurou-se que os 78 municípios capixabas investiram em saneamento, de 2017 a 2021, uma parcela de R\$ 1,68 bilhão³⁰, do total de R\$ 6,48 bilhões³¹ arrecadado em igual período. Isso correspondeu a um investimento *per capita* de R\$ 408,91 no período – uma média de R\$ 81,78 por pessoa ao ano, valor 29% inferior aos R\$ 115,25 anuais que seriam necessários por habitante para se atingir a universalização na Região Sudeste até 2033.

Em conjunto, os 78 municípios investiram cerca de um quarto do montante arrecadado de 2017 a 2021, com o agravante de 49 deles (63% dos entes federativos capixabas) terem investido, sobre o volume arrecadado, um percentual inferior a 25%.

Esses dados sinalizam a necessidade da atuação do TCE-ES na avaliação da implementação da política pública de saneamento básico, de modo a contribuir para que os serviços sejam prestados em sintonia com os ditames da Lei 11.445/2007 e, conseqüentemente, a permitir aos cidadãos do Estado usufruir os benefícios advindos da universalização do acesso e da prestação adequada.

É inconcebível, em pleno século XXI, que ainda existam no País 36,3 milhões de habitantes – sendo 630 mil do ES – sem acesso a serviços de abastecimento de água, bem primordial como fonte de hidratação e higiene e como insumo produtivo.

Também não se pode admitir que 96 milhões de brasileiros – dos quais 1,6 milhão sediados no ES – sejam excluídos do atendimento com rede de coleta de esgoto, estando suscetíveis a doenças decorrentes da ausência de medidas de afastamento de dejetos.

Portanto, a efetiva organização da governança estadual voltada à regulação, fiscalização e condução dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário deve ser prioridade neste momento, não apenas em face dos prazos estabelecidos pela Lei 11.445/2007³² para a universalização do acesso e para

³⁰ BRASIL. Ministério das Cidades. SNIS. **Série Histórica**. Disponível em: <http://app4.mdr.gov.br/serieHistorica/>. Acesso em: 15 mar. 2023.

³¹ Idem Nota 30.

³² Regulamentada pelo Decreto 7.217, de 21 de junho de 2010, alterado pelo Decreto 10.203, de 22 de janeiro de 2020.

outras determinações da Norma – cujo desrespeito gera, como sanções, impossibilidade de acesso a recursos da União e invalidação dos contratos –, mas, principalmente, por conta do ônus à saúde pública, ao meio ambiente e ao desenvolvimento socioeconômico ocasionado pela falta de saneamento adequado.

1.5 PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL E ORÇAMENTÁRIO

O saneamento básico esteve, reiteradamente, apontado como necessidade fundamental para o bom desempenho socioeconômico do Estado, conforme se extrai dos planos de desenvolvimento ES 2025 e ES 2030.

1.5.1 Saneamento X Plano de Desenvolvimento ES 2025 e ES 2030

Os planos de **Desenvolvimento ES 2025**³³ e **2030**³⁴ são

planejamentos de longo prazo para o Estado do Espírito Santo, com o objetivo de definir prioridades, traçar estratégias, metas e apontar caminhos a serem percorridos por toda a coletividade – setores público, privado e sociedade civil –, numa visão de futuro [...].

Constituem, na verdade, em planos estratégicos de desenvolvimento para o ES.

Com relação ao Plano de Desenvolvimento ES 2025, elaborado em 2006, a proposta foi traçada tomando como base 93 projetos estruturantes – divididos em 11 grupos, cada um com um projeto “âncora” – e quatro alianças estratégicas, visando ao alcance de 18 metas para os 11 resultados pretendidos.

1.5.1.1 ES 2025

O *Plano de Desenvolvimento ES 2025* ressaltou a dependência da evolução do Estado ao desenvolvimento de condicionantes externos e à existência de um conjunto de fatores internos que também afetam seu crescimento.

³³ ESPÍRITO SANTO. Secretaria de Economia e Planejamento (SEP). Portal do Governo. **Plano ES 2025**. Vitória: Secretaria de Estado de Economia e Planejamento, jun. 2006. Disponível em: <https://planejamento.es.gov.br/plano-de-desenvolvimento-es-2025>. Acesso em: 17 ago. 2023a.

³⁴ ESPÍRITO SANTO. Secretaria de Economia e Planejamento (SEP). Portal do Governo. **Plano ES 2030**. Vitória: Secretaria de Estado de Economia e Planejamento, dez. 2013. Disponível em: <https://planejamento.es.gov.br/plano-es-2030>. Acesso em: 17 ago. 2023b.

Para o período abrangido pelo planejamento (até o ano de 2025), foram elencados os “condicionantes estaduais”, ou seja, os fatores do contexto capixaba que teriam maior influência sobre o futuro do Espírito Santo. São eles:

Plano de Desenvolvimento ES 2025

- Manutenção da importância das *commodities* na economia capixaba;
- Expansão das atividades dos setores de petróleo e minero-metalúrgico;
- Manutenção da relevância do comércio exterior para o desenvolvimento econômico;
- Expansão do consumo de energia;
- Evolução das cadeias produtivas e dos Arranjos Produtivos Locais;
- Sensível aumento da demanda por mão-de-obra qualificada;
- Mudança do perfil da demanda sobre as redes de saúde pública e educação;
- **Aumento da consciência ambiental e tendência de agravamento dos problemas ambientais (recursos hídricos);**
- Evolução dos níveis de pobreza e desigualdade social com repercussão sobre as demandas sociais e restrições de mercado;
- Violência urbana, com possibilidade de disseminação para as cidades médias e repercussões sobre a atração de capitais e a imagem do Estado;
- Gargalos no sistema logístico capixaba, prejudicando a irradiação do desenvolvimento econômico;
- **Pressões do crescimento sobre a malha urbana: aumento da demanda por saúde, educação, transportes, saneamento básico e habitação;**
- Realização de investimentos impactantes na área de logística, que podem ampliar a competitividade sistêmica do Estado;
- Crescimento populacional, fluxos migratórios e distribuição territorial; e
- Reconstituição do espaço público: maior capacidade institucional, melhoria da gestão pública e responsabilização. (Grifos nossos)

Pelos trechos grifados na transcrição anterior, constata-se que o saneamento básico constava dos condicionantes estaduais relacionados ao desenvolvimento do ES até 2025.

O referido planejamento ainda vaticinava o seguinte:

Em 2025, à semelhança do que já terá ocorrido dez anos antes na maior parte dos municípios com grande atividade turística ou situados em áreas de mananciais, **o Espírito Santo conseguirá alcançar a universalização do saneamento básico**. (Grifo nosso)

Encontrando-se atualmente a menos de dois anos para o término do período abrangido pelo planejamento, tal prognóstico é veementemente contrariado pelos indicadores de saneamento básico do ES, que, na região Sudeste, é o estado que se apresenta em situação mais crítica e, por consequência, o que se depara com mais e maiores desafios para conseguir alcançar as metas de universalização.

No ES 2025, o saneamento básico foi associado ao desenvolvimento de uma infraestrutura social, juntamente com os eixos saúde, educação e habitação, com os objetivos de se erradicar a pobreza e se reduzir as desigualdades. Para tanto, entende-se a necessidade de haver uma articulação, a fim de que as políticas sociais voltadas a essas finalidades sejam consideradas prioridades.

1.5.1.2 Plano de Metas

Foram estipuladas, para os 11 grupos de projetos previstos no ES 2025, 18 metas a serem alcançadas ou mantidas nos vinte anos cobertos pelo planejamento. Para o grupo “Recuperação e Conservação de Recursos Naturais”, uma das metas é a 9: “Universalizar os serviços de saneamento até 2025 (água, esgoto e lixo adequadamente disposto)”.

Para atingir a Meta 9, foram estabelecidas linhas de ação para o grupo “Recuperação e Conservação de Recursos Naturais”. Entre elas, o Projeto (âncora) 48 (“Universalização do saneamento”). Esclarece-se que “projeto-âncora” é aquele que “contribui para a superação do maior gargalo existente e/ou que assegura a sinergia entre os projetos que integram este conjunto” (ESPÍRITO SANTO, acesso em 17 ago. 2023a, p. 82).

O objetivo e o escopo do Projeto 48 são, respectivamente: “universalizar o acesso aos serviços de abastecimento de água e de coleta e tratamento de esgotos urbanos em todo o Estado” e “o aprimoramento do marco regulatório, a

melhoria da eficiência dos prestadores de serviço e a continuidade do Projeto “Águas Limpas”. Evidenciou-se, dessa maneira, a relevância do saneamento básico para o desenvolvimento do ES nos vinte anos subsequentes à elaboração do planejamento.

O ES 2025 enfatizou a necessidade de se manter uma sintonia entre geração de riqueza e promoção do bem-estar social com preservação do meio ambiente. Dessa forma, as estratégias de desenvolvimento econômico não poderiam prescindir de combinar os benefícios econômicos com a evolução dos indicadores socioambientais.

Assim, na proposta do grupo “Recuperação e Conservação de Recursos Naturais”, elencaram-se iniciativas para o enfrentamento dos cinco principais desafios à conciliação do desenvolvimento econômico almejado e a preservação ambiental. Entre eles estavam o de conservar e recuperar a cobertura florestal nativa de Mata Atlântica no Estado e o de destinar adequadamente os resíduos sólidos.

Para o enfrentamento desses desafios, priorizaram-se iniciativas que implicassem, entre outros aspectos, a universalização do saneamento básico, ação reiteradamente reconhecida como fundamental em todo o planejamento estratégico formulado para o Estado.

Prova disso está no fato de, num outro grupo, denominado “Desenvolvimento da Rede de Cidades”, a expansão do saneamento básico ter sido contemplada nos escopos dos projetos 37 (“Desenvolvimento da Região Metropolitana da Grande Vitória”), 45 (“Rede de Cidades Serranas”) e 46 (“Rede de Cidades Caparaó”).

Acrescente-se que consta do ES 2025 a Aliança Estratégica 1, cujo foco é erradicar a pobreza e reduzir as desigualdades. Seu objetivo é articular esforços entre o governo federal e os estados Espírito Santo, Minas Gerais, Bahia e Rio de Janeiro, para a implementação de políticas sociais nos espaços deprimidos comuns (norte, oeste e sul capixaba; sul baiano; leste e nordeste mineiro; norte fluminense; Vale do Rio Doce; e Zona da Mata), viabilizando, nessas áreas, investimentos em infraestrutura social, incluindo saneamento, para atendimento

da demanda comum e fomento do desenvolvimento de cadeias produtivas de alto impacto social.

1.5.1.3 ES 2030

O ES 2030 resultou da necessidade de atualização do ES 2025, em face do desempenho socioeconômico, político e institucional que o Estado teve após a elaboração do primeiro plano.

Na nova versão do planejamento para o ES, estabeleceu-se o desenvolvimento sustentável como determinante para a alavancagem da economia capixaba. Isso significa formular políticas de crescimento econômico espelhadas também nos aspectos ambiental e social.

O planejamento elegeu focos estratégicos, voltados a viabilizar a geração de negócios e parcerias, para impulsionar a economia capixaba. Uma dessas estratégias seria tornar o ES uma referência de 'Estado Verde', o que significa "valorizar o capital ambiental existente e usufruir de forma sustentável para gerar oportunidades de emprego e renda à população" (ESPÍRITO SANTO, acesso em 17 ago. 2023b, p. 192). Ou seja, promover a economia verde.

O objetivo principal da economia verde é descrito da seguinte forma no ES 2030:

[...] possibilitar o desenvolvimento econômico, compatibilizando-o com igualdade social, erradicação da pobreza e melhoria da qualidade de vida, reduzindo os impactos ambientais negativos e a pegada ecológica.

A utilização desse conceito implica considerar que é possível associar o progresso material e humano, aumento dos níveis de renda e consumo, com o uso racional dos recursos naturais e a conservação de ativos ambientais, implantando alterações nos padrões de produção e de consumo que reflitam o compromisso da sociedade do presente com as gerações vindouras". (ESPÍRITO SANTO, acesso em 17 ago. 2023b, p. 207)

Segundo o ES 2030, alguns setores, segmentos e atividades se articulam de forma mais "virtuosa" do que outros, razão pela qual poderiam ser classificados como "verdes", ao envolverem os aspectos econômico, ambiental e social. O saneamento básico é um deles, juntamente com a gestão de águas, o tratamento de resíduos sólidos, a recuperação de coberturas florestais e dos solos, o fomento à geração de energia por meio de fontes alternativas e a reciclagem e

o reaproveitamento de resíduos e rejeitos, com monitoramento e gerenciamento de metas de redução das emissões de gases do efeito estufa.

Conforme salienta do ES 2030, trata-se de serviços ambientais que precisam ser fortemente incentivados, por proporcionarem “redução de impactos ecológicos negativos e recuperação do capital ambiental”, propiciando ainda oportunidades de negócios rentáveis e de investimentos promissores.

Para se medir o grau de intensidade de uma economia verde, o ES 2030 aponta a necessidade de indicadores articulados, referentes às três dimensões da sustentabilidade: **econômica**, **ambiental** e **social**. O desenvolvimento de um índice para medir o grau de intensidade da economia verde, com base no documento, deveria ser objeto de propostas futuras. O ES 2030 restringiu-se a selecionar alguns indicadores para auxiliarem no seu monitoramento, conforme demonstrado na figura a seguir:

- proporção de domicílios com coleta de lixo adequada;
- **proporção de domicílios com esgotamento sanitário adequado;**
- gerenciamento de recursos hídricos; e
- cobertura florestal da Mata Atlântica.

Metas estratégicas

Indicadores		Situação atual	Metas	
			2020	2030
Proporção de domicílios com coleta de lixo adequada	%	88,8 (2011)	92,0	100,0
Proporção de domicílios com esgotamento sanitário adequado	%	83,7 (2011)	90,0	98,7
Gerenciamento de recursos hídricos	% bacias	0,0 (2012)	40,0	80,0
Cobertura florestal da Mata Atlântica	%	10,5 (2012)	13,0	18,5

Figura 3 – Metas estratégicas/ES 2030

Fonte: Espírito Santo (acesso em 17 ago. 2023b, p. 208).

A temática “saneamento básico” ganhou, contudo, pouca relevância no ES 2030. O documento se limitou a descrever o desenvolvimento do Estado ao longo das décadas, suas vocações naturais dentro do contexto nacional e internacional, assim como as de suas microrregiões de planejamento.

1.5.2 PPAs e programas de investimentos em saneamento básico

Os planos plurianuais (PPAs) são instrumentos de planejamento de médio prazo³⁵. Os investimentos analisados por esta fiscalização foram realizados num período abrangido por quatro PPAs (2008 a 2011, 2012 a 2015, 2016 a 2019 e 2020 a 2023). A análise foi dividida em dois blocos: o primeiro, de 2009 a 2012, quando o Estado estava estruturado em doze microrregiões de planejamento; o segundo, de 2013 a 2021, quando foi redividido em dez microrregiões.

Todos os PPAs analisados apresentaram programas e ações voltados ao saneamento básico, embora, em sua grande maioria, destinados predominantemente a populações residentes em áreas urbanas do Estado e atendidas pela Cesan.

Quanto à execução orçamentária, de 2009 a 2012, o investimento total foi de R\$ 1.056.893.252,76, dos quais R\$ 1.247.553,75 – muito menos de 1% do total – foram destinados à população rural e, R\$ 1.055.645.699,01 – quase a totalidade – à população urbana residente nos municípios atendidos pela Cesan.

Ratifica-se, dessa forma, que os investimentos realizados no período foram massivamente destinados à população urbana do Estado. Destes, mais de 99% foram distribuídos por todas as microrregiões de planejamento do ES.

Quanto aos investimentos destinados ao atendimento da população rural, além de terem consistido num volume muito inferior aos destinados aos habitantes das áreas urbanas, foram direcionados a somente quatro microrregiões de planejamento.

De forma semelhante ao período anterior, os investimentos realizados de 2013 a 2021 foram majoritariamente destinados à população urbana. De um total de R\$ 2.361.235.589,16, direcionaram-se mais de 99%, isto é, R\$

³⁵ Previsto no Art. 165 da CF/88, o PPA é um instrumento de planejamento que estabelece as diretrizes, as prioridades, os objetivos e as metas de médio prazo dos governos federal, estaduais e municipais para um período de quatro anos, evidenciando a visão estratégica da Administração Pública.

2.359.697.378,05, à população residente em áreas urbanas. Distribuíram-se os recursos por **todas** as microrregiões de planejamento do Estado.

No que tange aos investimentos destinados à população residente em área rural, R\$ 1.538.211,11 – menos de 1% do total – perfizeram um volume muito inferior ao alocado na zona urbana e contemplaram somente três microrregiões de planejamento.

1.5.3 Investimentos necessários X Investimentos *per capita* (até 2021)

O ES está situado na região Sudeste, a qual, conforme já mencionado anteriormente, demanda o maior volume de investimentos – R\$ 10,33 bilhões ao ano; o equivalente a R\$ 115,25 por pessoa – para que logre alcançar a universalização dos serviços de saneamento básico até 31 de dezembro de 2033.

Entre 2009 e 2021, alocaram-se, no ES, em saneamento básico, R\$ 4.104.293.980,21 (montante atualizado pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA até 2021). Isso representa um investimento anual *per capita* de R\$ 76,84, considerando-se o total de habitantes do Estado em 2021 (4.108.508 pessoas). Essa quantia corresponde a somente 66,7% dos R\$ 115,25 necessários por pessoa/ano para se atingir a universalização do acesso até 2033 na Região Sudeste.

1.6 USUÁRIOS PREVISTOS

Em face da visão geral do objeto relatada até este ponto, identificam-se, como usuários previstos desta fiscalização:

- o corpo deliberativo do TCE-ES;
- os procuradores do Ministério Público de Contas (MPC);
- o Titular da Secretaria de Estado de Controle e Transparência (Secont);
- os parlamentares da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo (Ales), especialmente os responsáveis pela Comissão de Infraestrutura, de Desenvolvimento Urbano e Regional, de Mobilidade Urbana, de Logística e de Saneamento;

- os procuradores e promotores do Ministério Público do Espírito Santo (MPES);
- os prefeitos dos 78 municípios do ES;
- os vereadores dos 78 municípios do ES;
- os diretores da Agência de Regulação de Serviços Públicos do Espírito Santo (ARSP);
- os diretores da Agência Municipal de Regulação dos Serviços Públicos Delegados de C. Itapemirim (Agersa);
- os representantes da Associação dos Municípios do Espírito Santo (Amunes);
- os diretores da Companhia Espírito-Santense de Saneamento (Cesan);
- os diretores dos Serviços Autônomos de Água e Esgoto (Saaes);
- os diretores do Consórcio Intermunicipal de Saneamento Básico do Espírito Santo (Cisabes);
- os dirigentes do Núcleo Estadual do Movimento Nacional ODS;
- os representantes da Federação das Associações de Moradores e Movimentos Populares do Espírito Santo (Famopes); e
- a sociedade civil.

1.7 OBJETIVO E QUESTÕES DE FISCALIZAÇÃO

O objetivo da Fiscalização 26/2022-7 é avaliar a implementação da Política Estadual de Saneamento Básico, nas vertentes de abastecimento de água e esgotamento sanitário, cujos serviços devem estar universalizados até 31/12/2033, conforme a meta estabelecida no Art. 11-B da Lei 11.445/2007.

Para cumprir o objetivo proposto, foram definidas as seguintes questão e subquestões de fiscalização:

➤ **Q1 O Governo do Estado do Espírito Santo (ES) planejou, executou e coordenou sua Política Estadual de Saneamento Básico, juntamente com suas diretrizes, especificamente nos eixos água e esgoto, nos moldes estabelecidos pela Lei 11.445, de 5 de janeiro de 2007 e pela Lei Estadual 9.096, de 29 de dezembro de 2008?**

- **Q1.1** As estruturas de governança e gestão, necessárias à implementação da política pública, foram institucionalizadas?

- **Q1.2** O Plano Estadual de Saneamento Básico foi elaborado nos moldes previstos pela Lei Estadual 9.096/2008 e, caso afirmativo, está de acordo com o que determina a Lei 11.445/2007?
- **Q1.3** O Governo do Estado realizou investimentos e/ou fez previsões orçamentárias nos planos plurianuais (PPAs) para todos os 78 municípios do Estado, equitativamente, com vistas à ampliação progressiva do acesso aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário?
- **Q1.4** O Governo do Estado fez as devidas adequações, a partir da atualização promovida pela Lei 14.026, de 15 de julho de 2020, à Lei 11.445/2007, no que tange à regionalização dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário?

1.8 METODOLOGIA UTILIZADA E LIMITAÇÕES

Para a análise da implementação da Política Estadual de Saneamento Básico, instituída por meio da Lei Estadual 9.096/2008, considerou-se, entre outras referências bibliográficas³⁶, o *Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU*. Conforme mencionado anteriormente, este manual apresenta os três estágios do ciclo de uma política pública, quais sejam, **formulação**, **implementação** e **avaliação**, aos quais estão alinhados sete blocos de controle, ilustrados na figura a seguir.

³⁶ Utilizou-se ainda o **Referencial para avaliação de governança**. (BRASIL. Tribunal de Contas da União -TCU. Brasília, TCU, 2014, 91p.)

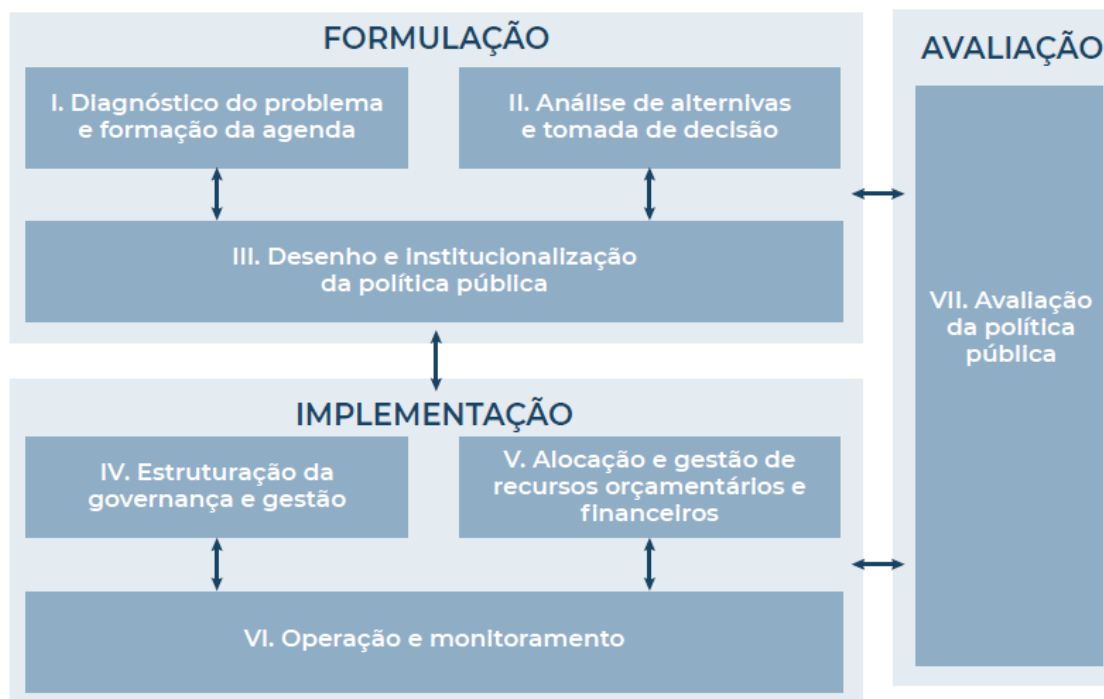


Figura 4 – Estágios do ciclo de políticas públicas

Fonte: Elaboração própria a partir de TCU (acesso em 13 mar. 2023).

Considerando-se que a Política Estadual de Saneamento Básico foi instituída em 2008, esta auditoria restringiu seu escopo ao estágio de implementação, abrangendo a estruturação da governança e da gestão e a alocação de recursos orçamentários e financeiros.

Para esta fiscalização, levantou-se, inicialmente, todo o arcabouço legal que resultou na instituição da Política Estadual de Saneamento Básico, envolvendo aquele referente à regionalização dos serviços no ES, bem como identificaram-se os programas e as ações previstos no PPA para a ampliação e o aprimoramento dos serviços de saneamento básico no Estado.

Simultaneamente, apuraram-se os dados referentes ao planejamento financeiro e orçamentário, em ordem cronológica, a partir de 2009³⁷ – ano posterior à sanção da Lei Estadual 9.096/2008 –, tomando-se por base os documentos programáticos e orçamentários elaborados pela Secretaria de Estado de Economia e Planejamento (SEP) e disponibilizados em seu sítio eletrônico, a

³⁷ A Lei Estadual 9.096/2008 foi sancionada em 29 de dezembro de 2008, tendo sua aplicabilidade orçamentária a partir de 2009.

saber: planos de desenvolvimento do ES (ES 2025 e ES 2030), planos de governo, PPAs de 2008 a 2023³⁸, LDOs, LOAs, relatórios de execução física e financeira de 2009 a 2010 e relatórios de avaliação do PPA de 2011 a 2021³⁹.

Em seguida, foram identificadas as competências dos órgãos do Executivo estadual com o intuito de se identificar aqueles cujas atribuições estão relacionadas à implementação da Política Estadual de Saneamento Básico (nas vertentes abastecimento de água potável e esgotamento sanitário), às suas diretrizes e à efetivação da estrutura de governança e gestão necessária à viabilização das determinações legais referentes ao setor.

Paralelamente, foram feitas reuniões com representantes da Sedurb e apurados, no Snis, os dados concernentes à amplitude dos serviços de abastecimento de água potável e de coleta e tratamento de esgoto no Brasil e no ES, com o objetivo de se estabelecer um comparativo da situação estadual com o contexto nacional e de se verificar a evolução/involução dos níveis de atendimento em relação aos parâmetros de universalização estabelecidos na Lei 11.445/2007.

O Snis consiste num sistema de abrangência nacional, vinculado à Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA). Foi criado em 1996 pelo governo federal, segundo o qual esse é o mais importante banco de dados da América Latina, contendo informações de caráter operacional, institucional, administrativo, econômico-financeiro, contábil e gerencial sobre a prestação de serviços de água, esgoto, manejo de resíduos sólidos urbanos e drenagem de águas pluviais.

As informações constantes do Snis são inseridas voluntariamente no Sistema pelos prestadores estaduais, regionais e municipais ou pelos órgãos municipais encarregados da gestão dos serviços de água e esgoto, de manejo de resíduos sólidos e de drenagem de águas pluviais.

Embora o envio de dados ao Sistema seja voluntário, sua alimentação regular é requisito para que o órgão gestor do saneamento obtenha o Atestado de

³⁸ Consideraram-se os PPAs elaborados a partir da Lei Estadual 9.096/2008.

³⁹ Até o encerramento da etapa de execução desta fiscalização, não havia sido disponibilizado, no sítio eletrônico da SEP, o Relatório de Avaliação do PPA 2021-2023, referente ao exercício de 2022.

Regularidade com o Snis, exigido pelo governo federal como critério de seleção, hierarquização e liberação de recursos financeiros para programas de investimentos (Inciso V do Art. 50 da Lei 11.445/2007).

Na fase de execução desta fiscalização, os dados mais recentes inseridos no Snis pelos prestadores de serviços se referiam a 2021.

Saliente-se que o escopo desta fiscalização não incluiu a validação dos dados inseridos no Snis pelos prestadores de serviços ou pelos órgãos gestores do saneamento.

Partiu-se, então, para a análise do conteúdo, abrangendo o estudo da legislação mencionada, a contraposição dos investimentos realizados com aqueles previstos nos programas do PPA e a avaliação da implementação da Pesb e da adequação da LCE 968/2021 às exigências da Lei 11.445/2007.

A análise do planejamento e da execução orçamentária foi realizada por programa, ações e microrregiões de planejamento. No entanto, em decorrência da alteração legislativa promovida pela Lei Estadual 9.768, de 26 de dezembro de 2011⁴⁰, que substituiu a Lei Estadual 5.120, de 30 de novembro de 1995, o ES passou a ter dez microrregiões de planejamento – em substituição às doze existentes anteriormente.

Essa alteração passou a vigorar a partir de 2013. Portanto, para efeito de análises e LOA, o estudo por microrregiões de planejamento contemplou o período de 2009 a 2012 e de 2013 a 2021.

Por fim, foi feito o relato desta fiscalização.

Foram utilizadas como fontes de informação para este trabalho:

- o *Relatório de Avaliação Anual 2020 do Plansab*;
- o *Estudo de Criação da Microrregião de Saneamento Básico no ES*;

⁴⁰ ESPÍRITO SANTO. Assembleia Legislativa. **Lei nº 9.768, de 26 de dezembro de 2011**. Dispõe sobre a definição das Microrregiões e Macrorregiões de Planejamento no Estado do Espírito Santo. Vitória: 2011. **Disponível em:** <https://www3.al.es.gov.br/arquivo/documents/legislacao/html/lei97682011.html>. Acesso em: 18 jul. 2023.

- a Lei 11.445/2007;
- a Lei Estadual 9.096/2008;
- a LCE 380/2007;
- a LCE 829/2016⁴¹;
- a LCE 968/2021;
- os PPAs do Governo do ES de 2008-2011 (Lei Estadual 8.821, de 17 de janeiro de 2008), 2012-2015 (Lei Estadual 9.781, de 3 de janeiro de 2012), 2016-2019 (Lei Estadual 10.489, de 14 de janeiro de 2016) e 2020-2023 (Lei Estadual 11.095, de 7 de janeiro de 2020);
- as leis orçamentárias anuais (LOAs) de 2008 (Lei Estadual 8.822, de 25 de janeiro de 2008, que estima a receita e fixa a despesa para o exercício de 2008), de 2009 (Lei 9.111, de 15 de janeiro de 2009, que estima a receita e fixa a despesa para o exercício de 2009), de 2010 (Lei 9.400, de 20 de janeiro de 2010, que estima a receita e fixa a despesa para o exercício de 2010), de 2011 (Lei 9.624, de 20 de janeiro de 2011, que estima a receita e fixa a despesa para o exercício de 2011), de 2012 (Lei 9.782, de 3 de janeiro de 2012, que estima a receita e fixa a despesa para o exercício de 2012), de 2013 (Lei 9.979, de 15 de janeiro de 2013, que estima a receita e fixa a despesa para o exercício de 2013), de 2014 (Lei 10.164, de 3 de janeiro de 2014, que estima a receita e fixa a despesa para o exercício de 2014), de 2015 (Lei 10.347, de 6 de fevereiro de 2015, que estima a receita e fixa a despesa para o exercício de 2015), de 2016 (Lei 10.492, de 15 de janeiro de 2016, que estima a receita e fixa a despesa para o exercício de 2016), de 2017 (Lei 10.614, de 28 de dezembro de 2016, que estima a receita e fixa a despesa para o exercício de 2017), de 2018 (Lei 10.784, de 18 de dezembro de 2017, que estima a receita e fixa a despesa para o exercício de 2018), de 2019 (Lei 10.978, de 18 de janeiro de 2019, que estima a receita e fixa a despesa para o exercício de 2019), de 2020 (Lei 11.096, de 8 de janeiro de 2020, que estima a receita e fixa a despesa para o exercício de 2020), de 2021 (Lei 11.231, de 6 de janeiro de 2021, que estima a receita e fixa a

⁴¹ ESPÍRITO SANTO. Ales Digital. Legislação do Estado do Espírito Santo. **Lei Complementar nº 829, de 30 de junho de 2016**. Reestrutura a Secretaria de Estado de Saneamento, Habitação e Desenvolvimento Urbano – Sedurb, extingue o Instituto de Desenvolvimento Urbano e Habitação do Estado do Espírito Santo – Idurb-ES e dá outras providências. Disponível em: [Assinado digitalmente. Conferência em \[www.tcees.tc.br\]\(http://www.tcees.tc.br\) Identificador: F8E97-A8B69-F3465](https://www3.al.es.gov.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/lec8292016.html#:~:text=Reestrutura%20a%20Secretaria%20de%20Estado,ES%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs. Acesso em: 24 ago. 2022.</p>
</div>
<div data-bbox=)

despesa para o exercício de 2021), de 2022 (Lei Estadual 11.509, de 22 de dezembro de 2021, que estima a receita e fixa a despesa para o exercício de 2022) e de 2023 (Lei Estadual 11.767, de 27 de dezembro de 2022, que estima a receita e fixa a despesa para o exercício de 2023);

Foram ainda fontes de informação, além do portal do TCE-ES, os sítios eletrônicos:

- do Banco Central do Brasil,
- da Cesan,
- do Cisabes,
- do IBGE,
- do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional,
- dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável Brasil – Agenda 2030,
- do Portal da Transparência do Poder Executivo do ES,
- da Secretaria de Estado de Controle e Transparência (Secont),
- da Sedurb,
- da SEP,
- do Snis,
- do TCU.

Os trabalhos foram conduzidos em conformidade com as normas internacionais das EFS e com as Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASPs)⁴² aplicáveis às auditorias operacionais, especialmente com as NBASPs 100, 300 e 3.000, e com observância ao Manual de Auditoria Operacional do Tribunal de Contas da União (TCU)⁴³, adotado como manual de fiscalização aplicado às auditorias operacionais realizadas pelo TCE-ES⁴⁴.

A condução dos trabalhos se baseou ainda nos demais pronunciamentos profissionais aplicáveis, entre os adotados pelo TCE-ES. Contudo, ocorreram

⁴² As NBASPs foram expedidas pelo Instituto Rui Barbosa (IRB) e adotadas como normas gerais de auditoria pelo TCE-ES a partir da Resolução TC 313, de 19 de dezembro de 2017.

⁴³ BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Manual de Auditoria Operacional**. Brasília: TCU, Secretaria Geral de Controle Externo (Segecex), 2020. 166p.

⁴⁴ Conforme Nota Técnica 2, de 12 março de 2021, editada pela Secretaria-Geral de Controle Externo (Segex) do TCE-ES.

limitações aos exames realizados. As restrições ou condições específicas que limitaram os exames serão descritas a seguir.

1.8.1 Limitações

Esta fiscalização teve, como limitação, o fato de as informações inseridas pelos prestadores ou pelos órgãos gestores do saneamento no Snis serem **autodeclaratórias e voluntárias**.

Embora o Snis analise a consistência das informações inseridas em duas etapas, há risco de as declarações serem incorretas ou inverídicas, eventualmente, ou de haver interpretações distintas sobre um mesmo indicador por parte dos prestadores de serviços, gerando discrepâncias.

A verificação da consistência dos dados é feita pelo Snis primeiramente durante o processo de preenchimento dos formulários presentes no sítio do Snisweb, quando são utilizadas como parâmetro as informações fornecidas no próprio ano de referência, assim como em anos anteriores, adotando-se alguns padrões de análise do setor.

Após o envio das informações, a equipe técnica do Snis realiza uma segunda análise da consistência dos dados fornecidos.

Entretanto, repise-se, a Equipe encarregada deste acompanhamento não incluiu no escopo desta fiscalização a checagem dos dados inseridos no Snis pelos prestadores de serviços ou pelos órgãos gestores do saneamento.

1.9 ESTIMATIVA DO VOLUME DE RECURSOS FISCALIZADOS

Estima-se de volume de recursos fiscalizados o montante de R\$ **R\$ 3.418.128.841,92**, correspondente ao total investido nos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no ES no período de 2009 a 2021.

1.10 BENEFÍCIOS ESTIMADOS DA FISCALIZAÇÃO

Espera-se, com esta fiscalização, contribuir para o planejamento e a efetiva implementação da Política Estadual e Regional de Saneamento Básico e de suas diretrizes por parte do Executivo estadual, para o aprimoramento da prestação regionalizada dos serviços de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário de forma equitativa nos 78 municípios do ES, para a regulação e a fiscalização da prestação no Estado e para a universalização do acesso; como consequência, para a melhoria da saúde pública, para a preservação do meio ambiente, para o desenvolvimento socioeconômico e para o aumento da qualidade de vida dos habitantes do Espírito Santo.

1.11 PROCESSOS CONEXOS

São processos conexos a esta fiscalização:

Processo TC 5.273/2016 – Levantamento realizado na ARSP, na Cesan, no Instituto Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (Iema) e na Sedurb para apurar o arcabouço institucional e regulatório que emergiu a partir da vigência da Lei 11.445/2007 e avaliar a atuação dos órgãos de regulação e controle externo a respeito da prestação de serviços de esgotamento sanitário nos sete municípios metropolitanos, em prol do cumprimento daquele arcabouço, de modo a contribuir para a universalização do acesso.

Processo TC 1.080/2017-2 – Levantamento que deu continuidade ao do Processo TC 5.273/2016, porém nos 71 municípios capixabas que não integram a RMGV, para averiguar o atendimento às diretrizes da Lei 11.445/2007, no que se refere ao planejamento e à regulação dos serviços de esgotamento sanitário.

Processo 913/2022-1 – Fiscalização, na modalidade Acompanhamento, realizada para observar a evolução/involução do desempenho da prestação de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário nos 78 municípios do ES, a partir da coleta de informações no Snis.

Processo TC 4.161/2022-4 – Auditoria de Conformidade, realizada na ARSP, para avaliar a efetividade da atuação daquele órgão na fiscalização e na regulação dos contratos de prestação de serviços públicos.

2 ACHADOS DE AUDITORIA OPERACIONAL (AOP)

Conforme destacado no Subitem 1.2.1 (Contextualização legal) deste relatório, o Governo do Estado, um ano após a promulgação da Lei 11.445/2007, sancionou a Lei Estadual 9.096/2008, estabelecendo as diretrizes e a Política Estadual de Saneamento Básico e criando a entidade estadual reguladora e fiscalizadora dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário: a ARSP, então Agência Reguladora de Saneamento Básico e Infraestrutura Viária do Espírito Santo (Arsi).

Entretanto, ao se averiguar a adequação das ações do Governo do ES às determinações da CF/88, da Constituição do Estado do Espírito Santo (CE)⁴⁵, de 5 de outubro de 1989, da LNSB, da Lei Estadual 9.096/2008, da LCE 968/2021 e de todo o arcabouço jurídico instituído a partir da homologação do marco legal de saneamento básico, em 5 de janeiro de 2007, identificaram-se os achados (As) de auditoria operacional (AOP) relatados a seguir.

Registre-se que o relato dos achados se iniciará por aqueles resultantes das respostas às subquestões 1.1, 1.2, 1.3 e 1.4 da Matriz de Planejamento, subsidiando, dessa forma, o atendimento à **Questão 1** desta fiscalização, qual seja: *O Governo do Estado do Espírito Santo (ES) planejou, executou e coordenou sua Política Estadual de Saneamento Básico, juntamente com suas diretrizes, especificamente nos eixos água e esgoto, nos moldes estabelecidos pela Lei 11.445, de 5 de janeiro de 2007 e pela Lei Estadual 9.096, de 29 de dezembro de 2008?*

⁴⁵ ⁴⁵ ESPÍRITO SANTO. [Constituição Estadual (1989)]. **Constituição do Estado do Espírito Santo**. Vitória: 5 out. 1989. Disponível em: <https://www3.al.es.gov.br/arquivo/documents/legislacao/html/coe11989.html>. Acesso em: 8 fev. 2023.

Segue-se, portanto, primeiramente, o relato dos achados decorrentes das subquestões desta fiscalização.

2.1 AUSÊNCIA DE ESTRUTURAÇÃO DA GOVERNANÇA E DA GESTÃO

Os primeiros achados (As) da fiscalização resultaram da análise da **Subquestão 1.1 da Matriz de Planejamento**: *“As estruturas de governança e gestão, necessárias à implementação da política pública, foram institucionalizadas?”*.

Verificou-se que, apesar de o Governo do ES ter instituído formalmente sua política e suas diretrizes de saneamento básico, por meio da Lei Estadual 9.096/2008, e também a prestação regionalizada dos serviços de água e esgoto, a partir da homologação da LCE 968/2021, não foram efetivadas as estruturas de governança e gestão previstas nessas normas, conforme será relatado adiante.

Registre-se que os atos de governança e gestão estão relacionados, porém são distintos. Conforme bem esclarece o manual “Dez passos para a boa governança”⁴⁶, do TCU, o primeiro tem função direcionadora, visando a conduzir as políticas públicas e a prestação de serviços de interesse comum. O segundo consiste na realização das ações necessárias à implementação dessas políticas.

A governança pública abrange mecanismos de liderança, estratégia e controle. Estes são utilizados nas seguintes funções: a) avaliar o ambiente, os cenários, as alternativas e os resultados obtidos e os almejados; b) direcionar a preparação e a coordenação de políticas e planos, alinhando as atividades organizacionais às demandas; e c) monitorar resultados, desempenho e cumprimento de políticas e planos, tomando como referência as metas estabelecidas (Brasil, 2021, p. 12).

A gestão, por outro lado, envolve as atividades de: a) planejamento das operações, a partir das prioridades e dos objetivos estabelecidos; b) execução

⁴⁶ BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Dez passos para a boa governança**. ed. 2. Brasília: Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado, TCU, 2021. 44p. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/D5/F2/B0/6B/478F771072725D77E18818A8/10_passos_para_boa_governanca_v4.pdf. Acesso em: 8 ago. 2023.

dos planos, almejando gerar resultados de políticas e serviços; e c) controle do desempenho, com o gerenciamento dos riscos (Brasil, 2021, p. 12).

O “Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU”⁴⁷ sintetiza, na ilustração replicada a seguir, a relação entre as funções da governança e as atividades da gestão.



Figura 5 – Relação entre governança e gestão

Fonte: Brasil, 2020, p. 17.

O mesmo referencial esclarece que:

[...] enquanto governança é responsável por estabelecer a direção a ser tomada, com fundamento em evidências e levando em conta os interesses do(s) proprietário(s) e partes interessadas, a gestão é a função responsável por planejar a forma mais adequada de implementar as diretrizes estabelecidas, executar os planos e fazer o controle de indicadores e de riscos.

A governança se preocupa com a qualidade do processo decisório e sua efetividade: como obter o maior valor possível para o(s) proprietário(s) e para as partes interessadas? Os problemas priorizados foram resolvidos? Como, por quem e por que as decisões foram tomadas? Os resultados esperados foram alcançados?

A gestão, por sua vez, recebe o direcionamento superior e se preocupa com a qualidade da implementação desta direção, com eficácia e eficiência: está claro o que deve ser feito? Tem-se os recursos necessários? Quais os riscos mais relevantes para o cumprimento da missão? Quanto é razoável gastar? (BRASIL, 2020, p.16-17)

⁴⁷ BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU**. ed. 3. Brasília: Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado (SecexAdministração), TCU, 2020. 242p. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/referencial-basico-de-governanca-organizacional.htm>. Acesso em: 9 ago. 2023.

Esclarecida a diferença entre governança e gestão, descrevem-se, a seguir, as situações encontradas com relação a este achado, ao longo desta fiscalização.

2.1.1 (A1) Atuação deficiente da Sedurb

Objetos

Sítios eletrônicos da Sedurb; legislações referentes à institucionalização das instâncias de governança; processos de trabalho; estrutura organizacional da Secretaria.

Crítérios

LCE 380, de 13 de fevereiro de 2007⁴⁸; LCE 522, de 24 de dezembro de 2009⁴⁹; Decreto Estadual 3.876-R, de 16 de outubro de 2015⁵⁰; LCE 829, de 30 de junho de 2016⁵¹; arts. 26, 32 e 61, § 3.º, da Lei Estadual 9.096/2008; Decreto Estadual 4.130-R, de 17 de julho de 2017⁵².

⁴⁸ ESPÍRITO SANTO. Ales Digital. Legislação do Estado do Espírito Santo. **Lei Complementar nº 380, de 13 de fevereiro de 2007**. Cria a Secretaria de Estado de Saneamento, Habitação e Desenvolvimento Urbano – SEDURB, e transforma a Secretaria de Estado de Desenvolvimento de Infra-Estrutura [sic] e dos Transportes - SEDIT em Secretaria de Estado dos Transportes e Obras Públicas - SETOP e dá outras providências. Disponível em: <https://www3.al.es.gov.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/LEC3802007.html#LEC380>.

Acesso em: 22 ago. 2022.

⁴⁹ ESPÍRITO SANTO. Ales Digital. Legislação do Estado do Espírito Santo. **Lei Complementar nº 522, de 24 de dezembro de 2009**. Dispõe sobre a criação de unidade organizacional no âmbito da Secretaria de Estado de Saneamento, Habitação e Desenvolvimento Urbano – Sedurb e dá outras providências. Disponível em: <https://www3.al.es.gov.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/LEC5222009.html?identificador=320036003500330031003A004C00>. Acesso em: 13 mar. 2023.

⁵⁰ ESPÍRITO SANTO. Portal do Governo. Secretaria de Estado de Saneamento, Habitação e Desenvolvimento Urbano – Sedurb. Legislação. **Decreto nº 3876-R, de 16 de outubro de 2015**. Modifica a estrutura organizacional básica e transforma cargo comissionado da Sedurb, instituída pela Lei Complementar nº 380, de 13/2/2007, sem elevação da despesa fixada. Disponível em: <https://sedurb.es.gov.br/legislacao-2>. Acesso em: 23 ago. 2022.

⁵¹ ESPÍRITO SANTO. Ales Digital. Legislação do Estado do Espírito Santo. **Lei Complementar nº 829, de 30 de junho de 2016**. Reestrutura a Secretaria de Estado de Saneamento, Habitação e Desenvolvimento Urbano – Sedurb, extingue o Instituto de Desenvolvimento Urbano e Habitação do Estado do Espírito Santo – Idurb-ES e dá outras providências. Disponível em: <https://www3.al.es.gov.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/lec8292016.html#:~:text=Reestrutur%20a%20Secretaria%20de%20Estado,ES%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs>. Acesso em: 24 ago. 2022.

⁵² ESPÍRITO SANTO. Secretaria de Estado de Controle e Transparência. **Decreto nº 4.130-R, de 17 de julho de 2017**. Institui a Política de Modernização de Normas de Gestão do Poder Executivo do Estado do Espírito Santo. Disponível em: <https://secont.es.gov.br/GrupodeArquivos/decreto-no-4130-r-de-17-de-julho-de-2017>. Acesso em: 14 set. 2022.

Situação encontrada

No Espírito Santo, as atividades de formulação, planejamento, execução e coordenação das políticas voltadas ao saneamento básico, a partir da edição da Lei Estadual 9.096/2008, deveriam ter sido desenvolvidas pelo Governo do ES por intermédio da Sedurb. A Secretaria não foi, todavia, nem estruturada com recursos humanos suficientes, nem organizada para cumprir com as suas funções.

A Sedurb foi criada pela LCE 380, de 13 de fevereiro de 2007, que definiu suas atribuições, as quais foram alteradas pelo Parágrafo 3.º da LCE 522, de 24 de dezembro de 2009:

LCE 522/2009

Art. 3º O artigo 2º da Lei Complementar nº 380, de 13.02.2007, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 2º A SEDURB tem por finalidade formular, planejar, executar e coordenar as políticas no âmbito estadual nas áreas de saneamento, habitação, infraestrutura hídrica, melhoramentos urbanos e atividades correlatas, buscando o desenvolvimento harmonioso da rede estadual de cidades, bem como a supervisão da execução dessas competências nas instituições a ela vinculadas.”

Em 16 de outubro de 2015, a estrutura organizacional básica da Secretaria foi modificada, por meio do Decreto Estadual 3.876-R. Posteriormente, em 30 de junho de 2016, pela LCE 829, foi novamente alterada, apresentando-se, atualmente, na forma demonstrada na figura a seguir.

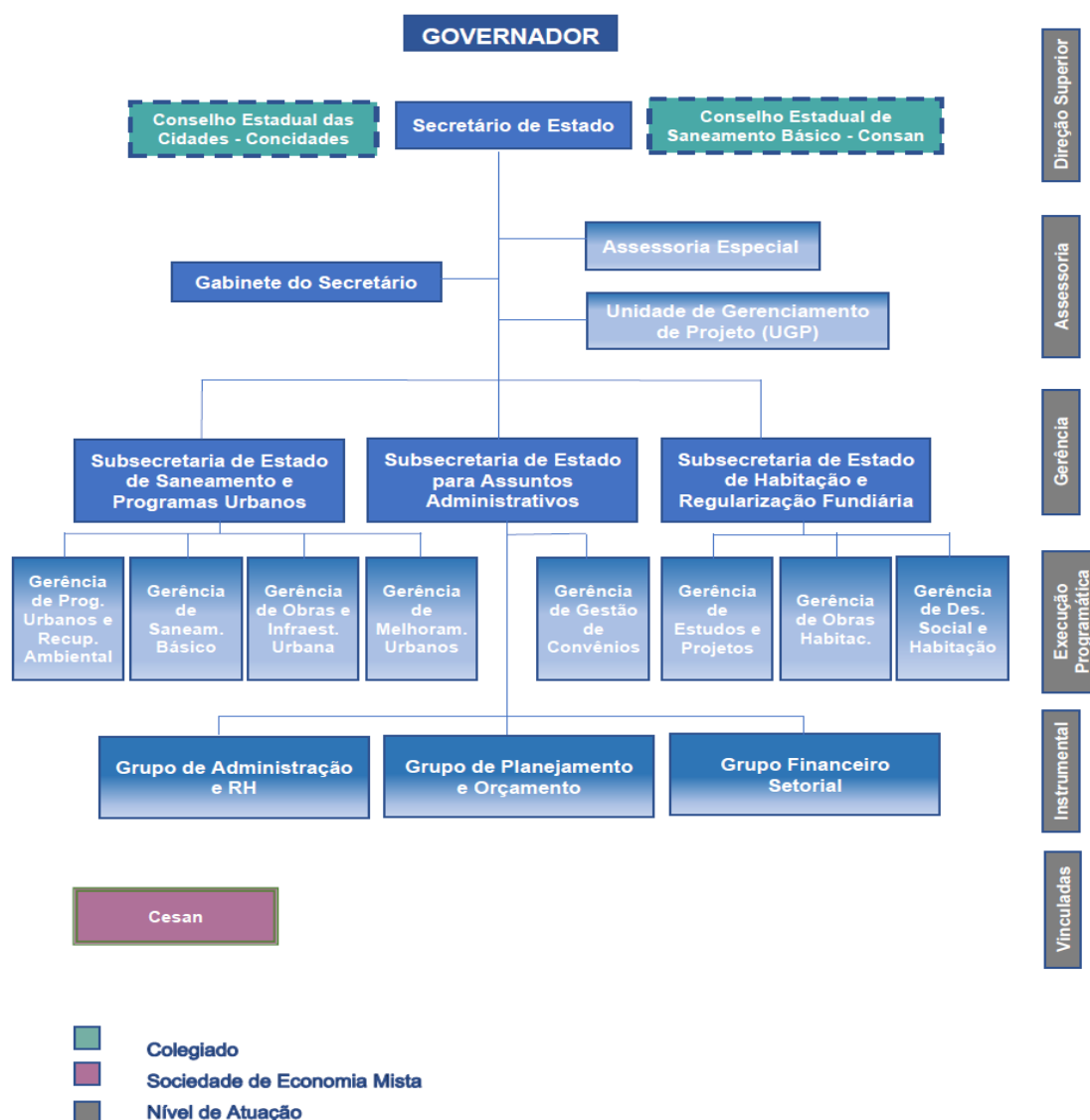


Figura 6 – Organograma da Sedurb

Fonte: Elaboração própria a partir da LCE 829/2016.

Especificamente encarregada das atribuições relacionadas ao saneamento básico, tem-se a Gerência de Saneamento, à qual, pelo Artigo 8.º da LCE 389/2007, competem, entre outras atividades:

- formular, propor, coordenar, acompanhar e avaliar a Política Estadual de Saneamento Básico;
- promover, coordenar e avaliar a elaboração de planos, programas e projetos em sua área de competência;

- estabelecer e promover normas sobre saneamento básico compatibilizadas com a Política Estadual;
- articular-se permanentemente com órgãos e entidades da Administração Pública federal, estadual e municipal e com o setor privado e a sociedade civil organizada para racionalizar e potencializar ações relacionadas ao saneamento básico; e
- acompanhar as atividades da entidade vinculada na sua área de competência.

Na prática, essa gerência cuida, dentre os quatro eixos do saneamento básico, da drenagem e do manejo das águas pluviais urbanas. As questões relacionadas à implementação da Pesb ficaram, informalmente, a cargo da Subsecretaria de Habitação e Regularização Fundiária e da Gerência de Programas Urbanos e Recuperação Ambiental (Geprogra), de acordo com as declarações, feitas em 17/11/2022, pelos representantes da Sedurb, registradas na ata da segunda reunião ([Apêndice 00060/2023-2](#)) que foi realizada com eles naquela data pela equipe desta fiscalização.

A Subsecretaria de Habitação e Regularização Fundiária denominava-se, inicialmente, Subsecretaria de Estado de Saneamento e Habitação. Pelo Decreto Estadual 3.876-R/2015, foi transformada em Subsecretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação. Pelo Artigo 3.º da LCE 829/2016, ganhou a denominação atual e a atribuição de:

LCE 829/2016

Art. 3.º [...] formular, propor, coordenar, acompanhar e avaliar a política estadual de habitação e a de regularização fundiária; promover, coordenar e avaliar a elaboração de planos, programas e projetos na sua área de competência; estabelecer e promover diretrizes e normas sobre habitação e regularização fundiária; articular-se, permanentemente, com órgãos e entidades da Administração Pública Federal, Estadual e Municipal e com o setor privado e a sociedade civil organizada, visando a racionalizar e potencializar ações relacionadas à área habitacional; acompanhar as atividades da entidade vinculada na sua área de competência.

Já a Geprogra, criada pelo Decreto 3.876-R/2015 e vinculada, pela LCE 829/2016, à Subsecretaria de Estado de Saneamento e Programas Urbanos, tem, com base em seu Art. 6.º, as funções de:

Decreto 3.876-R/2015

Art. 6.º Compete à Gerência de Programas Urbanos e Recuperação Ambiental – GEPROGRA, dentre outras atribuições correlatas e complementares na sua área de atuação:

I – examinar propostas de elaboração de Programas de Investimentos para viabilização de melhorias em atividades de responsabilidade concorrente dos entes federados, relacionados aos processos de **gestão dos resíduos sólidos, à mobilidade e circulação urbana, à recuperação ambiental de áreas e recursos naturais** impactadas [sic] pelas atividades urbanas;

II – coordenar projetos especiais ligados ao desenvolvimento urbano e à execução dos programas aprovados, quando a ela delegados pelo Secretário;

III – elaborar estudos e anteprojetos para captação de recursos financeiros junto aos agentes financiadores públicos e privados, nacionais e internacionais, visando a [sic] realização de investimentos no setor através da aplicação dos mesmos na execução de programas de desenvolvimento urbano que sejam ou venham a ser, total ou parcialmente, de responsabilidade do Estado; [...]. (Grifos nossos)

Portanto, nenhum desses setores da Sedurb apresenta, como atribuição específica, atuar em questões relacionadas às vertentes do saneamento básico “abastecimento de água” e “esgotamento sanitário” e à implementação da Pesb.

Acrescente-se que, nesses setores, não foi designado formalmente nenhum grupo técnico para conduzir a implementação da Pesb, segundo endossam os representantes da Sedurb na transcrição, adiante, de parte da ata da segunda reunião da qual participaram com os integrantes da equipe desta fiscalização.

A Lei Estadual 9.096/2008 estabelece, em seu Art. 26, as ações que o Governo do Estado deveria ter adotado, por intermédio da Sedurb, a partir da instituição formal da Pesb. Além disso, no Parágrafo V, reitera a responsabilidade da Secretaria pela coordenação da elaboração da política e dos planos estadual e regionais de saneamento básico.

Lei Estadual 9.096/2008

Art. 26 No exercício das suas competências e responsabilidades em saneamento básico, o Estado do Espírito Santo:

I - instituirá a **Política Estadual de Saneamento Básico**;

II - editará o Plano Estadual e os Planos Regionais de Saneamento Básico;

III - instituirá a regulação e fiscalização do serviço regionalizado de abastecimento de água e esgotamento;

IV - prestará, direta ou indiretamente, isolado ou associado com outros entes da Federação, serviços regionalizados de saneamento básico;

V - instituirá instrumentos de participação e controle social.

§ 1º A Política, a que se refere o inciso I, deverá integrar o Plano Plurianual - PPA.

[...]

§ 5º A SEDURB coordenará a elaboração da Política e dos Planos a que se referem os incisos I e II. (Grifos nossos)

Com base no disposto na Lei 11.445/2007, a norma estadual atribuiu, no Art. 32, ao Governo do ES, sob a coordenação da Sedurb, as seguintes atribuições:

Lei Estadual 9.096/2008

Art. 32 Observado o disposto na Lei Federal nº 11.445/07 e as atribuições descritas nesta Lei, o Estado do Espírito Santo, sob a coordenação da SEDURB deverá:

I - desenvolver estudos e propostas de diretrizes gerais tarifárias para regulação dos serviços de saneamento básico de interesse comum, submetendo-os, quando for o caso, à entidade estadual reguladora e fiscalizadora;

II - interagir com outros órgãos da Administração Pública Estadual, direta e indireta, com a finalidade de integrar as políticas de saneamento com outras correlatas, em especial as de meio ambiente, recursos hídricos, saúde pública, desenvolvimento urbano e, defesa do consumidor;

III - levantar a situação da salubridade ambiental no Estado, propondo as medidas corretivas necessárias, isoladamente ou em conjunto com o órgão estadual de meio ambiente;

IV - acompanhar e opinar sobre a aplicação dos recursos financeiros destinados pelo Estado às atividades de saneamento básico;

V - estruturar-se para possibilitar o necessário suporte técnico aos municípios na elaboração de planos municipais de saneamento, quando solicitado;

VI - indicar representante em conselhos regionais a serem instituídos;

VII - definir as regiões e sub-regiões para efeito de planejamento e estabelecimento de metas, observados o interesse comum e local, sugerindo as alterações e adaptações necessárias à sua formalização.

A Sedurb, por intermédio de seu titular, ficou incumbida de coordenar o Conselho Estadual de Saneamento Básico (Consan) – instituído também pela norma estadual – bem como de exercer nele as funções de direção e de secretaria-executiva, com a responsabilidade de propiciar a estrutura financeira e administrativa para a sua operacionalização.

Pela norma estadual, a Sedurb também ficou encarregada, pelo Parágrafo 3.º do Art. 61, de estruturar e organizar, até 2010, o Sistema Estadual de Informações em Saneamento Básico (Infosan), um banco de dados que seria público e articulado com os sistemas de informação em gestão ambiental e recursos hídricos, instituído pela Lei Estadual 9.096/2008 com os objetivos de:

Lei Estadual 9.096/2008

Art. 61 Fica instituído o Sistema Estadual de Informações em Saneamento Básico - INFOSAN, com os objetivos de:

I - coletar e sistematizar dados relativos às condições da prestação dos serviços públicos de saneamento básico;

II - disponibilizar estatísticas, indicadores e outras informações relevantes para a caracterização da demanda e da oferta de serviços públicos de saneamento básico;

III - permitir e facilitar o monitoramento e avaliação da eficiência e da eficácia da prestação dos serviços de saneamento básico.

[...]

§ 1º As informações do INFOSAN serão públicas e acessíveis a todos.

§ 2º O INFOSAN deverá se articular com os sistemas de informação em gestão ambiental e recursos hídricos.

§ 3º Caberá à SEDURB a estruturação e organização do INFOSAN no prazo de até 2 (dois) anos da publicação desta Lei. (Grifos nossos)

No entanto, a Sedurb não realizou a maior parte de suas atribuições, a exemplo da edição dos planos estadual e regional de saneamento básico – vertentes abastecimento de água e esgotamento sanitário –, a efetivação do Consan e do Infosan e a implementação da Pesb.

Como agravante, mesmo com a regulamentação da Unidade Executora de Controle Interno (Ueci), que ocorreu por meio do Decreto Estadual 4.130-R/17, o qual instituiu, no âmbito do Poder Executivo estadual, a política de

modernização de normas de gestão, a Sedurb não foi alertada ou advertida, ao longo desses seis anos, sobre sua omissão perante suas obrigações na área de saneamento básico.

2.1.1.2 Unidade Executora de Controle Interno

A Ueci é uma instância estabelecida na estrutura organizacional da Secretaria de Estado de Controle e Transparência (Secont) para supervisionar e monitorar os controles internos da gestão e para tratar de riscos, controles internos, integridade e prestações de contas, entre outras atribuições (ESPÍRITO SANTO, acesso em 26 jul. 2022)⁵³.

Os controles internos abrangem o plano de organização e todos os métodos e procedimentos utilizados pela Administração. São conduzidos por todos os seus agentes para salvaguardar ativos, desenvolver a eficiência nas operações, avaliar o cumprimento dos programas, objetivos e metas do orçamento, verificar a exatidão e a fidelidade das informações, assegurar o cumprimento da lei e padronizar as atividades e as rotinas de trabalho desenvolvidas nos sistemas administrativos do Poder Executivo estadual.

São componentes dos controles internos da Primeira Linha de Defesa⁵⁴ as normas de procedimentos. Já os sistemas administrativos abrangem o exercício e a organização de atividades afins, relacionadas a funções finalísticas ou auxiliares desenvolvidas pelos órgãos e entidades do Executivo estadual vinculados à orientação normativa, à supervisão técnica e à fiscalização específica da Secont.

⁵³ ESPÍRITO SANTO. Secretaria de Estado de Saneamento, Habitação e Desenvolvimento Urbano (Sedurb). Unidade Executora de Controle Interno UECI. **Sobre a UECI**. Disponível em: <https://sedurb.es.gov.br/sobreueci>. Acesso em: 26. jul. 2022.

⁵⁴ Primeira Linha de Defesa constitui os controles internos da gestão, formados pelo conjunto de regras, procedimentos, diretrizes, protocolos, rotinas de sistemas informatizados, conferências e trâmites de documentos e informações, entre outros, operacionalizados de forma integrada pela direção e pelo corpo de servidores do respectivo órgão executor de controle interno, destinados a enfrentar os riscos e fornecer segurança para o alcance dos objetivos pretendidos pelo órgão ou entidade, conforme estabelecido na Lei Complementar Estadual 856, de 16 de maio de 2017.

Na Sedurb, a Ueci está estruturada em uma comissão permanente, integrada por quatro membros⁵⁵ e subordinada ao titular daquela secretaria. Pelo Decreto 4.130-R/2017, todas as secretarias do Estado, juntamente com as autarquias e fundações públicas estaduais, deveriam ter realizado um levantamento interno sobre as principais atividades e rotinas finalísticas voltadas a contribuir para o alcance de seus objetivos, a fim de criar fluxos de trabalho padronizáveis por normas de procedimentos, encaminhando, em seguida, à Secont, um relatório resumido com essas atividades e rotinas e os respectivos prazos para a elaboração de cada uma das normas.

Pela Portaria 296-S, de 18 de dezembro de 2017⁵⁶, foram divulgadas as atividades finalísticas normatizáveis da Sedurb, com os respectivos meses estipulados para a publicação de cada norma de procedimento.

Das 21 atividades finalísticas relacionadas, as que se referem ao objeto desta fiscalização são:

- analisar projetos que pleiteiam convênios com o Governo do Estado via Sedurb (prazo para publicação – dezembro/2018);
- elaborar projetos visando à contratação de serviços de infraestruturas urbanas (prazo para publicação – dezembro/2018); e
- realizar estudos e projetos para a captação de recursos financeiros perante agentes financiadores públicos e privados (prazo para publicação – dezembro/2018).

Após a publicação da Portaria 296-S/2017, a Sedurb publicou, por meio da Portaria 84-S, de 12 de setembro de 2018, a Norma de Procedimento 1⁵⁷, que apoia tecnicamente a elaboração e a implementação de ações relacionadas à

⁵⁵ Os membros da Comissão Permanente foram designados por meio da Portaria 75-S, de 2 de agosto de 2017. A última alteração da composição da Comissão foi publicada na Portaria 51-S, de 18 de setembro de 2020.

⁵⁶ ESPÍRITO SANTO. Portaria SECONT nº 296-S de 18 de dezembro de 2017. **Diário Oficial [dos] Poderes do Estado**. Secretaria de Estado de Controle e Transparência (Secont). Vitória, 19 dez. 2017. p. 8-9.

⁵⁷ ESPÍRITO SANTO. Secretaria de Estado de Saneamento, Habitação e Desenvolvimento Urbano (Sedurb). Exclusiva. Sedurb nº 001 - Apoiar tecnicamente a elaboração e implementação de ações relacionadas a regularização fundiária. **Norma de Procedimento – Sedurb nº 001**. 2018. Disponível em: <https://sedurb.es.gov.br/exclusiva>. Acesso em: 9 ago. 2022.

regularização fundiária. Depois desta, nenhuma outra mais, embora o prazo mais exíguo para a publicação de normas tenha sido dezembro de 2018.

Evidências

Uma das evidências da inexistência de processos institucionalizados para a condução da Pesb por parte da Sedurb são as declarações que os representantes da Secretaria deram, na reunião de 17/11/2022, realizada com eles pelos integrantes da equipe desta fiscalização:

Ata da Segunda Reunião da Auditoria Operacional

[...] o Grupo Técnico da Sedurb, encarregado daquelas atribuições [planejamento e implementação da política regional de saneamento básico do Espírito Santo] não foi designado formalmente, nem o será. A responsabilidade pelo planejamento e pela implementação da política estadual de saneamento básico, conforme foi explicado, é da Sedurb como um todo, mais especificamente da Subsecretaria de Habitação e da Geprogra.

Ainda na referida reunião, os representantes da Sedurb evidenciaram, em suas afirmações, a insuficiência de recursos humanos para cumprir as atribuições relativas à Pesb e a forma desordenada e dispersa com que a questão vem sendo dirigida:

[...] o cotidiano na Secretaria não possibilita a seus integrantes uma dedicação integral ao planejamento e à implementação da política estadual de saneamento básico. Normalmente, há reuniões frequentes sobre os vários trabalhos a cargo da Geprogra, **convocadas, formalmente ou não**, por Carlos Roberto de Lima ou por Carlos Guimarães. Contudo, **não há registros das decisões em atas**, uma vez que os registros dos trabalhos estão, em geral, contidos nos seus respectivos processos administrativos que tramitam no sistema E-Docs.

[...]

Outra evidência é a baixa quantidade de servidores efetivos na Sedurb. Dos 75 ativos, somente 13 ocupam cargos efetivos (o equivalente a 17,3% do total) e sete (9,3%) constituem contratações temporárias, de acordo com dados de junho de 2023 constantes do Painel de Controle do TCE-ES⁵⁸.

⁵⁸ ESPÍRITO SANTO. Tribunal de Contas do Estado. Painel de Controle. Ativos. Poder Executivo Estadual. Secretarias. Secretaria de Estado de Saneamento, Habitação e Desenvolvimento

A consulta ao Painel de Controle do TCE-ES permitiu constatar também que o número de cargos efetivos referentes a todas as formações se tem mantido constante desde 2020⁵⁹.

O quadro a seguir apresenta os cargos ocupados pelos servidores efetivos.

Quadro 2 – Quantidade de servidores efetivos, por cargo, na Sedurb

Cargo	Quantidade de servidores efetivos
Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental	3
Técnico em Desenvolvimento Urbano e Habitacional	3
Analista do Executivo	2
Analista de Políticas Sociais	1
Analista de Sistema	1
Auditor do Estado	1
Especialista em Desenvolvimento Urbano e Habitacional	1
Especialista em Gestão Jurídica	1
Total	13

Fonte: Elaboração própria com base em Espírito Santo (acesso em 14 ago. 2023).

Ao longo dos últimos 15 anos, a ação relevante da Sedurb para a implementação da Pesb, no tocante às vertentes abastecimento de água e esgotamento sanitário, foi a contratação, em 2016, da elaboração de 11 planos municipais de saneamento básico (PMSBs)⁶⁰.

De acordo com a manifestação dos representantes da Sedurb, registrada na *Ata da Primeira Reunião da Auditoria Operacional*, realizada com a equipe desta fiscalização, em 31/8/2022:

Ata da Primeira Reunião da Auditoria Operacional

[...]

Em 2019, a Sedurb voltou a discutir a implementação da política estadual de saneamento básico e tentou tomar providências no que se refere à elaboração do planejamento previsto na Lei Estadual

Urbano. Pessoal e folha de pagamento na Administração Pública. **Agentes públicos ativos.** Disponível em:

<https://paineldecontrole.tcees.tc.br/folhaDePagamento/2023/estadual/executivo/ativos/codigoUnidadeGestora/500E0600015/6>. Acesso em: 14 ago. 2023.

⁵⁹ Ano de registro de informações no Sistema CidadesFolha do TCE-ES.

⁶⁰ Os PMSBs em questão foram elaborados para os municípios de Alegre, Castelo, Conceição da Barra, Domingos Martins, Iúna, Jaguaré, Marataízes, Muniz Freire, Nova Venécia, Pinheiros e Sooretama.

9.096/2008, porém não houve ações efetivas. Segundo os representantes da Secretaria, o Governo do Estado decidiu aguardar a atualização da Lei 11.445/2007, que era iminente e acabou ocorrendo em 15 de julho de 2020, por meio da Lei 14.026.

[...].

Causas

A principal causa da atuação ineficiente e insuficiente da Sedurb, em face das funções que lhe foram legalmente atribuídas, reside na ausência de determinação política, no sentido de estruturar técnica e financeiramente aquela secretaria, de modo a lhe permitir conduzir as ações necessárias à implementação da Pesb.

Efeitos

Como efeitos da atuação incipiente – e, por vezes, inapetente – da Sedurb em face de suas atribuições, ficaram prejudicadas tanto a governança quanto a gestão da Política Estadual de Saneamento Básico, conduzida sem ordenamento e sem critérios objetivos, uma vez que não foram providenciadas sequer a edição dos planos estadual e regional de saneamento básico – vertentes abastecimento de água e esgotamento sanitário –, a efetivação do Consan e do Infosan e a própria implementação da Pesb nos moldes previstos pela LNSB e pela Lei Estadual 9.096/2008.

Esclarecimentos do fiscalizado

A manifestação da Sedurb foi feita por meio do Ofício de Resposta OF 313/2023/SEDURB/GABSEC, de 11/10/2023 ([Anexo 05126/2023-7](#)), e teve a anuência do gestor com relação ao posicionamento da equipe desta fiscalização.

Em síntese, o Secretário da Sedurb ressaltou que o contexto relatado é semelhante aos dos demais estados brasileiros, cuja maioria, segundo levantamento realizado pela Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo (Fesp/SP), também não efetivou suas políticas públicas de saneamento básico com a ausência de instituição, inclusive, de instrumentos similares aos citados nos achados elencados neste relatório.

O Secretário reafirmou que, em 2019, ao assumir a gestão da Sedurb, deparou-se com o debate em curso naquela ocasião, acerca da necessidade de atualização da Lei 11.445/2007, o que se efetivou em 2020, por meio da Lei 14.026/2020. As alterações advindas da nova norma ocasionaram mudanças no planejamento da Sedurb, o qual passou a priorizar a regionalização dos serviços, que deveria ser feita em até um ano – ou seja, até 15 de julho de 2021 –, em atendimento à legislação federal.

Acrescentou o Secretário que lograram instituir a Microrregião de Águas e Esgoto do Estado do Espírito Santo (MRAE/ES), com o sancionamento da LCE 968/2021, o que demandou a mobilização de inúmeros atores, em meio às dificuldades impostas pela pandemia da Covid 19. Esclareceu que, em seguida, o foco passou a ser o processo de efetivação da MRAE/ES, por meio da contratação da Fesp-SP, em 12/5/2023, cujo objeto contratual é a estruturação da Autarquia Interfederativa da Microrregião, e a atualização da Lei Estadual 9.096/2008, ensejada pelas alterações na Lei 11.445/2007 e pela LCE 968/2021.

O gestor da Sedurb endossou o reconhecimento do Achado 1 ao declarar que ele “**reflete a realidade administrativa existente na Secretaria**”. Acrescentou que tal constatação foi corroborada pelo diagnóstico realizado pela Fesp-SP sobre aquele órgão, com o intuito de definir as atividades a serem exercidas pela Autarquia Intergovernamental e por aquela secretaria, visando a evitar conflitos e sobreposições na atuação.

O Secretário informou, por fim, que já se encontra em curso um trabalho de reestruturação organizacional, com o objetivo de adequar o quadro funcional e as atividades desempenhadas pelas respectivas subsecretarias, gerências e setores, com vistas ao aprimoramento tanto do desempenho das atribuições e das competências da Sedurb quanto à conformidade ao disposto na legislação vigente.

Conclusão do achado

No Ofício de Resposta OF 313/2023/SEDURB/GABSEC, de 11/10/2023, não foram trazidos novos esclarecimentos ou documentos, que pudessem dirimir o apontamento registrado por meio do Achado 1 ([Anexo 05126/2023-7](#)).

Verificou-se que, embora fossem, **inegavelmente**, de competência da Sedurb as ações relacionadas à implementação da Pesb, aquela secretaria não foi estruturada suficientemente para desenvolver suas atribuições. O cumprimento das exigências referentes às diretrizes e às políticas nacional e estadual de saneamento básico não foi providenciada por aquele órgão ao longo de **uma década e meia**.

Some-se a esses relatos a omissão da Ueci, que não formulou normas de procedimento voltadas a estabelecer prazos e metas para as ações de incumbência da Sedurb e, em razão disso, não alertou aquela secretaria sobre sua omissão em face da LNSB e da Lei Estadual 9.096/2008.

Diante disso, restaram comprometidos os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Estado, onde os índices de atendimento se encontram ainda distantes dos parâmetros estabelecidos como universalização do acesso.

2.1.2 (A2) Não implementação do Consan e do Infosan

Objeto

Artigos 27 e 61 da Lei Estadual 9.096/2008 e sítio eletrônico da Sedurb.

Critérios

Arts. 193, Parágrafo Único, e 204, II, da CF/88; Art. 244, Parágrafo 7.º, da CE/89; arts. 2.º, IX e X, 3.º, IV, 9.º, V e VI, e 27, I, da LNSB; arts. 2.º, IX e X, 3.º, IV, 26, V, 27, 28, 39, I, 56, Parágrafo Único, 57, V, 58, IX, e 61 da Lei Estadual 9.096/2008.

Situação encontrada

O Governo do ES **não efetivou** o Conselho Estadual de Saneamento (Consan) e o Sistema Estadual de Informações em Saneamento Básico (Infosan). Trata-se de instrumentos de governança e gestão instituídos pela Lei Estadual 9.096/2008.

O Conselho, de acordo com o Inciso V do Art. 27 e com o Parágrafo Único do Art. 56 da Pesb, teria como funções atuar conjuntamente com o Poder Executivo

nos processos de formulação e implementação da Política Estadual de Saneamento Básico e dos planejamentos estadual e regional, bem como exercer o controle social, além das outras atribuições transcritas a seguir.

Lei Estadual 9.096/2008

Art. 27 Fica instituído o Conselho Estadual de Saneamento Básico - CONSAN, **ao qual compete:**

I - acompanhar a elaboração e implementação da Política Estadual de Saneamento Básico;

II - analisar e opinar sobre os Planos Estadual e Regional de Saneamento Básico;

III - emitir parecer sobre assuntos referentes a saneamento básico, encaminhados pela SEDURB;

IV - conhecer e emitir sugestões sobre o programa, atividades e ações decorrentes ou integrantes dos Planos, a que se refere o inciso II;

V - exercer as funções de participação e controle social, a que se refere o inciso V do artigo 26, e dos Planos, a que se refere o inciso II.

[...]

Art. 56 O controle social será exercido pelo CONSAN.

Parágrafo único O controle social também será exercido por meio de consultas e audiências públicas e pelo acesso às informações previstas nesta Lei e em outros processos definidos pelo Estado e pela entidade estadual de regulação e fiscalização. (Grifos nossos)

A composição e o modelo operacional do Consan estão definidos no Art. 28 da Lei Estadual 9.096/2008:

Lei Estadual 9.096/2008

Art. 28 O CONSAN será constituído por 7 (sete) membros, nomeados pelo Chefe do Poder Executivo Estadual, sendo:

I - o titular da SEDURB, que o coordenará;

II - 1 (um) representante dos municípios da RMGV, indicado pelo COMDEVIT;

III - 1 (um) representante dos municípios situados fora da RMGV, indicado pela Associação dos Municípios do Estado do Espírito Santo - AMUNES;

IV - 1 (um) representante da CESAN;

V - 1 (um) representante da sociedade civil, indicado pelo Governador do Estado;

VI - 2 (dois) representantes do Poder Executivo Estadual, indicado pelo Governador do Estado, sendo 1 (um) da Secretaria de Estado de Meio Ambiente - SEAMA e, 1 (um) da Secretaria de Estado da Saúde - SESA.

§ 1º Cada membro terá 1 (um) suplente, indicado da mesma forma que o titular.

§ 2º As decisões do CONSAN serão tomadas por maioria simples.

§ 3º A atividade dos conselheiros é considerada serviço público relevante, devendo ser exercida sem remuneração pecuniária e sem prejuízo das funções próprias.

§ 4º **A SEDURB exercerá as funções de direção e secretaria-executiva do CONSAN, devendo propiciar a estrutura financeira e administrativa para operacionalização do Conselho.** (Grifos nossos)

Extraí-se, da transcrição do Art. 28 da Lei Estadual 9.096/2008, a ratificação das atribuições da Sedurb de exercer as funções de direção e de secretaria-executiva do Conselho, bem como de propiciar a estrutura administrativa-financeira para sua operacionalização.

Registre-se a efetivação do Consan é uma atribuição **exclusiva** do Executivo estadual, pois deve resultar de uma decisão de governo, uma vez que cabe ao Governador do Estado a indicação dos membros do Conselho, nos termos do Art. 28 da Lei Estadual 9.096/2008.

Assim como procedeu com o Consan, o Governo do ES, adicionalmente, também não efetivou a implementação do Sistema Estadual de Informações em Saneamento Básico (Infosan). Dessa forma, transgrediu a exigência contida no Art. 61 da Lei Estadual 9.096/2008 ao privar o Estado dessa ferramenta, que deveria servir de base tanto para o planejamento – subsidiando as tomadas de decisão a partir do desempenho da política – quanto para a regulação, a fiscalização e o controle social dos serviços de saneamento básico.

A norma estabelece os seguintes objetivos para o Infosan:

Lei Estadual 9.096/2008

Art. 61 Fica instituído o Sistema Estadual de Informações em Saneamento Básico - INFOSAN, com os objetivos de:

I - coletar e sistematizar dados relativos às condições da prestação dos serviços públicos de saneamento básico;

II - disponibilizar estatísticas, indicadores e outras informações relevantes para a caracterização da demanda e da oferta de serviços públicos de saneamento básico;

III - permitir e facilitar o monitoramento e avaliação da eficiência e da eficácia da prestação dos serviços de saneamento básico.

§ 1º As informações do INFOSAN serão públicas e acessíveis a todos.

§ 2º O INFOSAN deverá se articular com os sistemas de informação em gestão ambiental e recursos hídricos.

§ 3º Caberá à SEDURB a estruturação e organização do INFOSAN no prazo de até 2 (dois) anos da publicação desta Lei. (Grifos nossos)

A exemplo do Consan, a implementação do Infosan é atribuição da Sedurb, conforme explicitado no Art. 61 da Lei Estadual 9.096/2008, o qual especifica um prazo para a estruturação e a organização do Sistema: “de **até 2 (dois) anos** após a publicação” daquela norma.

Como a publicação da Lei Estadual 9.096/2008 ocorreu em 30/12/2008, tem-se, portanto, que a estruturação e a organização do Infosan deveriam ter sido providenciadas, **no máximo, até 30/12/2010**.

O Infosan é um instrumento de gestão fundamental, tendo em vista que sua função é subsidiar, com indicadores e informações, as tomadas de decisão, possibilitando a formulação e a condução da Pesb de modo integrado com as políticas voltadas à proteção do meio ambiente e dos recursos hídricos.

O Sistema oportuniza, ainda, o atendimento aos ditames do Inciso V do Art. 57 e do Inciso IX do Art. 58 da Lei Estadual 9.096/2008.

Lei Estadual 9.096/2008

Art. 57 Observados os princípios básicos constantes das diretrizes nacionais e estaduais, a Política Estadual de Saneamento Básico se desenvolverá sob os seguintes objetivos:

V - assegurar que a aplicação dos recursos financeiros administrados pelo Poder Público dê-se segundo critérios de promoção da salubridade ambiental, de maximização da relação benefício-custo e de maior retorno social;

[...].

Art. 58 Observados os princípios básicos constantes da Lei nacional, a Política Estadual de Saneamento Básico se desenvolverá sob as seguintes diretrizes:

IX - adoção de critérios objetivos de elegibilidade e prioridade, levando em consideração fatores como nível de renda e cobertura, grau de urbanização, concentração populacional, disponibilidade hídrica, riscos sanitários, epidemiológicos e ambientais;

[...].

Vislumbra-se, portanto, não ser possível o Governo do ES desenvolver a Pesb sem indicadores e informações que lhe permitam definir, adequadamente, a aplicação dos recursos financeiros disponíveis, a ponto de maximizar a relação custo-benefício, obter maior retorno social e promover a salubridade ambiental.

Ainda nessa cadência, é improvável que o Governo do ES adote, para desenvolver a Pesb, critérios objetivos de elegibilidade e prioridade, considerando fatores como nível de renda e cobertura, riscos sanitários e epidemiológicos, concentração da população e disponibilidade hídrica, entre outros, sem as informações e os indicadores que deveriam constar do Infosan.

Saliente-se que a omissão quanto à não efetivação do Consan e do Infosan, por parte do Governo do ES, já havia sido mencionada nos relatórios de Levantamento constantes dos processos TC 5.273/2016 e TC 1.080/2017-2, **há mais de seis anos**, embora não tivesse havido, na ocasião, nenhuma deliberação destinada diretamente ao saneamento dessa falha.

Evidências

A principal evidência da não efetivação do Consan e do Infosan é a ausência de portaria de nomeação dos membros do Conselho e de atas de reuniões que deveriam ter sido realizadas, além de inexistência de informações relativas ao Sistema no sítio eletrônico da Sedurb e de qualquer outro órgão do Executivo estadual.

A inexistência desses mecanismos de governança e gestão, que deveriam ter sido implementados pelo Governo do Estado, encontra-se referendada no Ofício de Resposta da Sedurb 86/2023 ([Anexo 02413/2023-2](#)).

No documento, o Secretário da Sedurb também aponta a iminência de atualização do marco regulatório do saneamento básico como justificativa para a ausência de instalação e funcionamento do Consan. Acrescenta que, embora considere “de grande importância” o Infosan, o Executivo estadual pretende implantá-lo quando atualizar a Lei Estadual 9.096/2008.

Outra evidência está nas informações constantes da *Ata da Primeira Reunião da Auditoria Operacional* ([Apêndice 00059/2023-1](#)), cujo texto, elaborado pela equipe desta fiscalização, teve a anuência dos representantes daquele órgão e reitera, no sexto parágrafo, os dados exarados no Ofício de Resposta da Sedurb 86/2023.

No Ofício de Resposta da Sedurb 86/2023, o titular da Sedurb alega que:

Ofício de Resposta 86/2023

Conselho Estadual de Saneamento Básico.

- A instalação e o funcionamento do Conselho Estadual de Saneamento Básico (CONSAN) não foi concretizada a partir de 2019, diante também das mudanças no marco regulatório Nacional do Saneamento Básico, anunciadas naquele ano, e que se tornaram efetivas com a publicação da Lei Federal n.º 14.026/2020, que alterou a Lei n.º 11.445/2007 resultando no NMLSB.
- O desdobramento desta mudança em relação ao Governo Estadual, nos levou, por responsabilidade, ao estabelecimento da regionalização estadual por meio da Lei complementar n.º 968/2021 que instituiu a Microrregião de Águas e Esgoto do Estado do Espírito Santo e sua respectiva estrutura de governança.
- A estrutura de governança da Microrregião é composta por: Colegiado Regional, Comitê Técnico, Conselho Participativo e Secretário Geral. Deste modo, e analogamente ao exposto aqui anteriormente, concluímos que aguardar a estruturação, já em curso, da Autarquia Interfederativa que dará o necessário suporte ao pleno funcionamento da governança da Microrregião, e aguardar também a atualização da Lei n.º 9096/2008, serão as medidas mais adequadas, uma vez que a competência do CONSAN, caso a necessidade de sua existência seja confirmada na atualização da Lei, deverá ser estabelecida levando-se em conta a abrangência da Lei Complementar n.º 968/2021 e da governança por ela instituída, visando evitar conflitos.

Sistema Estadual de Informações em Saneamento – INFOSAN

- Reputamos de grande importância que o Estado do Espírito Santo desenvolva e mantenha um sistema próprio de informações em saneamento básico, em detrimento da existência do Sistema Nacional de Informações Sobre Saneamento – SNIS, ou do Sistema Nacional

de Informações em Saneamento Básico – SINISA, este instituído em 2007 e ainda em vias de implantação para substituir o SNIS.

- Entendemos que precisamos efetivamente desenvolver um sistema estadual de informação em saneamento básico no qual sua alimentação, pelos prestadores de serviços Estadual e/ou municípios, nos possibilite conhecer os reais números e indicadores do saneamento básico em nosso Estado. Assim, iremos colocar em discussão a necessidade deste sistema durante o processo de atualização da Lei n.º 9096/2008 e, em caso positivo, priorizar a contratação de uma empresa especializada para desenvolvê-lo e implantá-lo.

Durante a primeira reunião realizada na Sedurb em razão desta fiscalização, os representantes daquela secretaria expuseram o que está registrado no conteúdo da respectiva ata ([Apêndice 00059/2023-1](#)), transcrito a seguir.

Ata da Primeira Reunião da Auditoria Operacional

[...]

A Sedurb não chegou a consolidar uma estrutura de governança, nem a concretizar o Conselho Estadual de Saneamento Básico (Consan) e o Sistema Estadual de Informações em Saneamento Básico (Infosan), instituídos, respectivamente, pelos artigos 27 e 61 da Lei Estadual 9.096/2008, embora a Secretaria reconheça a importância desses instrumentos.

Causas

A causa da ausência de efetivação dos instrumentos de governança, gestão e controle social por parte do Governo do ES está na inexistência de determinação política do Executivo estadual com relação à implementação da Pesb e das diretrizes estaduais de saneamento básico, traduzidas, por exemplo, na inexistência de nomeação dos membros do Consan ao longo dos últimos 15 anos.

Efeitos

A inexistência do Consan fez com que a condução da Pesb ficasse restrita ao Executivo estadual, que acumulou (exclusiva e indevidamente) os papéis de formulador, prestador, regulador e fiscalizador dos serviços em, pelo menos, 53 municípios capixabas.

Essa configuração resultou em tomadas de decisão sem a necessária transparência e discussão entre os diversos atores do saneamento básico,

obviamente com interesses distintos, fator agravado pela não efetivação do Infosan, que forneceria as informações e os indicadores relativos à prestação dos serviços, à caracterização de ofertas e demandas e ao monitoramento e à avaliação da eficiência, da eficácia e da efetividade dos programas e das ações executados.

Ao se eximir da efetivação do Consan, o Governo do ES transgrediu os ditames dos artigos 3.º, IV, e 26, V, da Lei Estadual 9.096/2008⁶¹, privando a sociedade da participação nos processos de planejamento, monitoramento e execução dos serviços de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário no ES, bem como dos processos de formulação, promoção e defesa das políticas públicas. Excluiu, portanto, os principais atores desses processos, que constituem os usuários dos serviços.

Paralelamente, a ausência de implementação do Infosan resultou na falta de correlação entre os investimentos *per capita* realizados, ao longo dos anos, nas microrregiões de planejamento do ES e os indicadores referentes ao atendimento dos serviços de abastecimento de água potável e de esgotamento sanitário e às incidências de doenças de veiculação hídrica.

Os gráficos a seguir demonstram a incidência de doenças de veiculação hídrica **nas microrregiões de planejamento do Estado** nos momentos em que foram definidos e priorizados os investimentos realizados pelo Executivo **em áreas urbanas**. Essa questão será mais detalhada durante o relato do Subitem 2.3.

⁶¹ Lei Estadual 9.096/2008

Art. 3º Para os efeitos desta Lei, considera-se:

[...]

IV - controle social: conjunto de mecanismos e procedimentos que garantam à sociedade informações, representações técnicas e participações nos processos de formulação de políticas, de planejamento e de avaliação relacionados aos serviços públicos de saneamento básico;

[...].

Art. 26 No exercício das suas competências e responsabilidades em saneamento básico, o Estado do Espírito Santo:

[...]

V - instituirá instrumentos de participação e controle social.

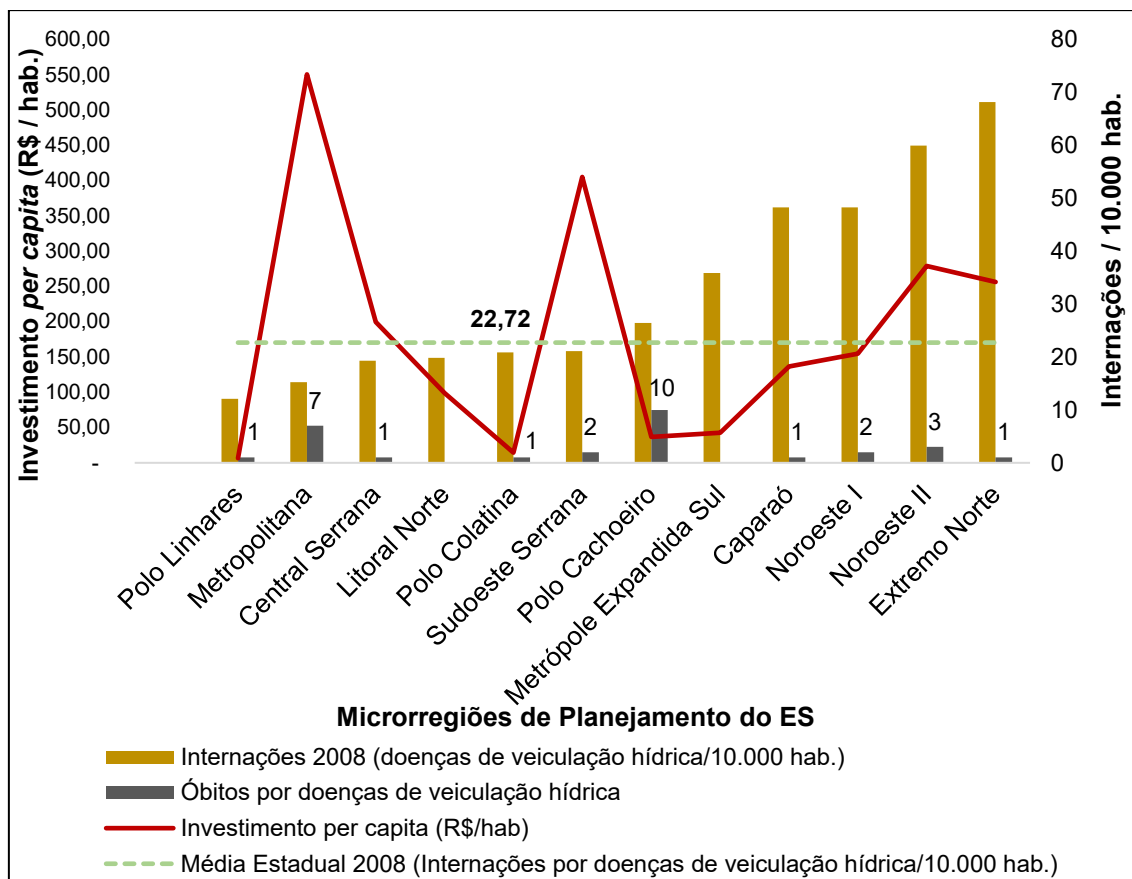


Gráfico 3 – Doenças de veiculação hídrica (2008) X Investimentos per capita (2009 a 2012)

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Datasus⁶² e do Portal da Transparência do Poder Executivo do Espírito Santo⁶³.

⁶² BRASIL. Ministério da Saúde. **Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde (Datasus)**. Disponível em: <http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/defthtm.exe?sih/cnv/nres.def>. Acesso em: 2 ago. 2023.

⁶³ ESPÍRITO SANTO. Portal da Transparência do Poder Executivo do Espírito Santo. Disponível em: <https://transparencia.es.gov.br/Orcamento/PPA>. Acesso em: 3 ago. 2023.

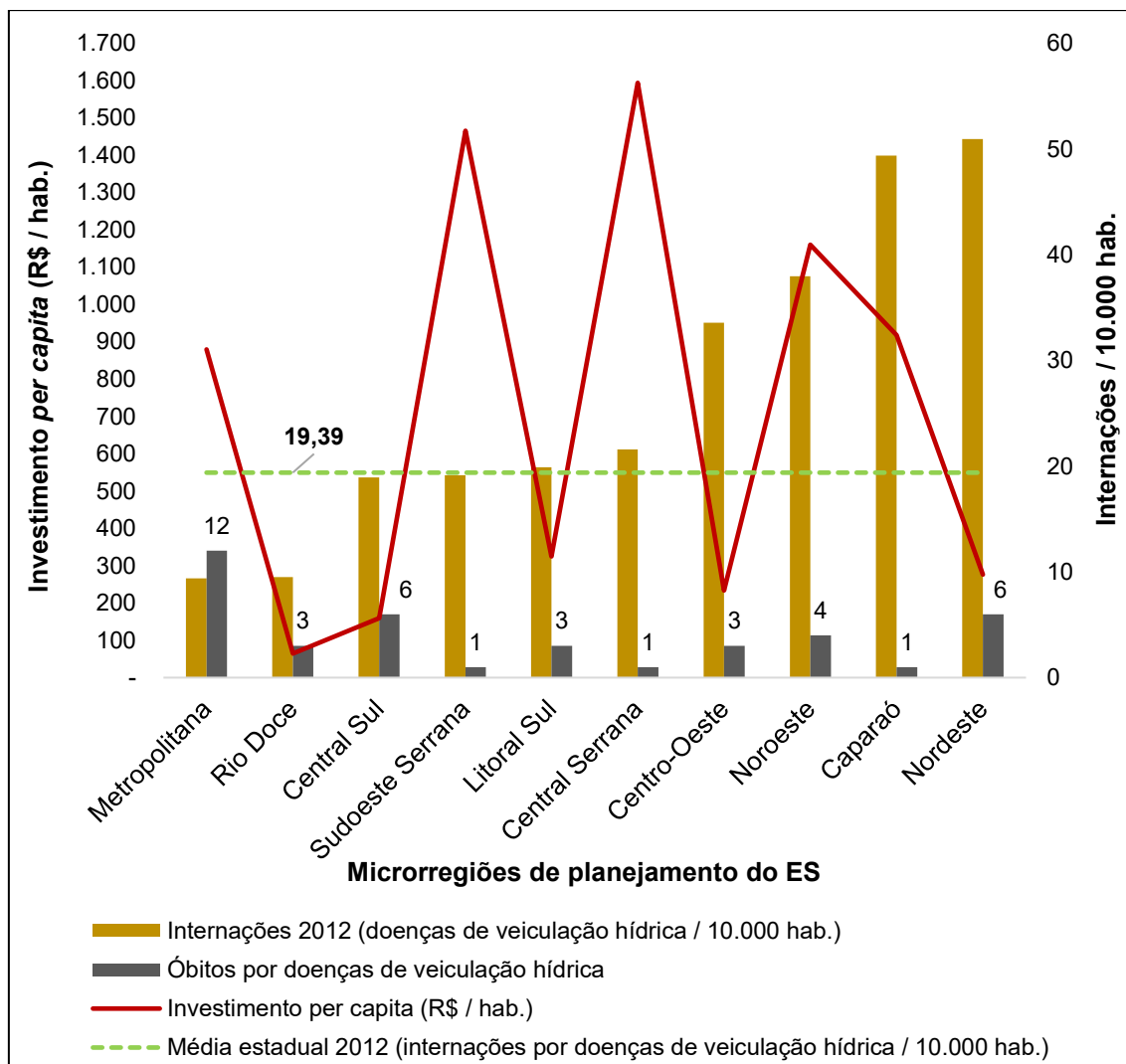


Gráfico 4 – Doenças de veiculação hídrica (2012) X Investimentos per capita (2013 a 2021)

Nota: as 12 microrregiões de planejamento, instituídas pela Lei Estadual 5.120, de 30 de novembro de 1995, foram reduzidas para dez, pela Lei Estadual 9.768, de 28 de dezembro de 2011.

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Datasus e do Portal da Transparência do Poder Executivo do Espírito Santo.

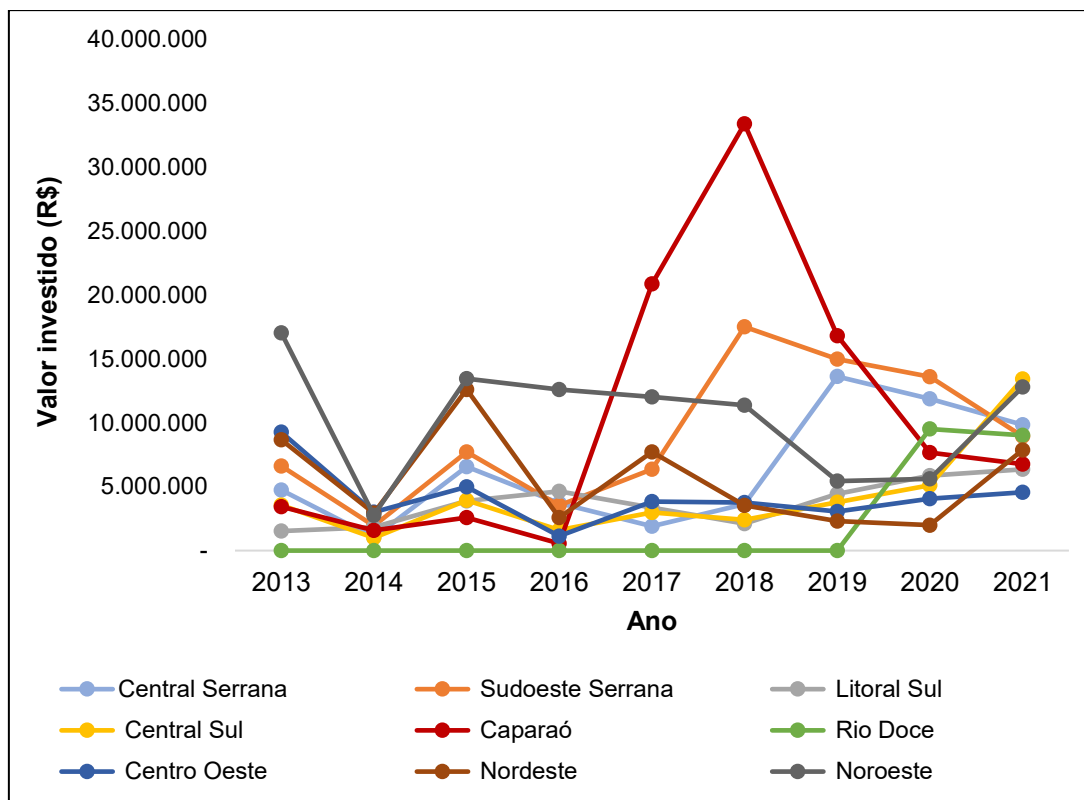


Gráfico 5 – Investimentos por Microrregião de Planejamento (2013-2021)⁶⁴

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Datasus e do Portal da Transparência do Poder Executivo do ES.

Extraí-se, dos gráficos, que as microrregiões de planejamento que obtiveram o maior volume de investimento *per capita* não corresponderam àquelas com maior incidência de internações por doenças de veiculação hídrica por 10 mil habitantes, tanto no período de 2009 a 2012 (quando havia 12 microrregiões de planejamento) quanto no de 2013 a 2021 (quando o número de microrregiões já havia sido reduzido para dez).

Um exemplo disso está no fato de as microrregiões Sudoeste Serrana e Central Serrana (que abrangem municípios integrantes das bacias hidrográficas dos rios Santa Maria e Jucu) terem sido contempladas com os maiores volumes de investimentos – depois da de Caparaó (R\$ 33,39 milhões em 2018 e R\$ 16,81 milhões em 2019) – a partir de 2018 e 2019, respectivamente, em razão do

⁶⁴ Exceto a microrregião Metropolitana, que não foi incorporada ao gráfico para não gerar distorções, em razão do alto volume de investimentos com que é contemplada anualmente, da ordem de R\$ 165 milhões, em média.

aporte de recursos resultante da implementação do Programa de Gestão Integrada das Águas e da Paisagem, conforme ilustrado no Gráfico 5.

A Sudoeste Serrana foi contemplada com R\$ 17,51 milhões, em 2018, e com R\$ 14,99 milhões, em 2019, quando foram investidos na Central Serrana R\$ 13,62 milhões.

Se o critério para a destinação de recursos a serem investidos no saneamento básico tivesse sido a ocorrência de internações decorrentes de doenças de veiculação hídrica, certamente não seriam essas as microrregiões a serem contempladas naquele período e sim a Nordeste e a Noroeste, além da microrregião de Caparaó, conforme aponta o Gráfico 4.

Esclarecimentos do jurisdicionado

A manifestação da Sedurb foi feita por meio do Ofício de Resposta OF 313/2023/SEDURB/GABSEC, de 11/10/2023 ([Anexo 05126/2023-7](#)), havendo a anuência do gestor com o posicionamento da equipe desta fiscalização.

Em sua devolutiva acerca deste achado, o Secretário limitou-se a reafirmar ter assumido a Sedurb em 2019 e que, na ocasião, verificou que “nem tudo” o que está estabelecido na Lei Estadual 9.096/2008 havia sido cumprido até então, como a implementação do Consan e Infosan. Ele afirmou desconhecer as razões para o não atendimento, pelas gestões anteriores, dos itens previstos na legislação estadual e que, portanto, se encontrou desobrigado de se manifestar a respeito.

O Secretário reconhece que o Consan não foi efetivado e acrescentou que, com a instituição da MRAE/ES, pela LCE 968/2021, verificaram-se interfaces entre as atribuições das instâncias de sua governança e aquelas previstas para o Conselho.

A Fesp/SP, em seu trabalho de atualização da Lei Estadual 9.096/2008, já identificou sobreposições entre a governança da MRAE/ES e as incumbências definidas para o Consan, sendo objeto de estudo pela Secretaria e pela Fundação a segregação das responsabilidades de ambas, de forma “que

possam atuar de maneira harmônica e complementar em prol da política de águas e esgoto do Estado do Espírito Santo”.

Em relação ao Infosan, da mesma forma, o Secretário reconheceu a sua não efetivação. Informou, contudo, que o referido sistema de informações será implementado, neste momento em que se procede à estruturação da MRAE/ES e à atualização da legislação estadual.

Conclusão do achado

No Ofício de Resposta OF 313/2023/SEDURB/GABSEC, de 11/10/2023, não foram trazidos novos esclarecimentos ou documentos, que pudessem dirimir este apontamento ([Anexo 05126/2023-7](#)).

Diante do que fora relatado neste subitem, constata-se que o Governo do ES impediu avanços na Pesb, ao não instituir instrumentos que viabilizariam a elaboração e a condução adequadas das políticas públicas voltadas ao saneamento básico, como o Infosan, que poderia subsidiar esse processo com informações primordiais ao estabelecimento de objetivos e ações efetivas, e como o Consan, que possibilitaria o controle social e a formulação de um planejamento harmonioso, construído com consenso, ao envolver, numa discussão ampliada, a participação de representantes não apenas do Executivo estadual, como ainda dos Executivos municipais e da sociedade civil.

O Art. 193 da CF/88, em seu Parágrafo Único, assegura o controle social nos processos de formulação, monitoramento, fiscalização e avaliação das políticas sociais, visando ao bem-estar e à justiça sociais:

CF/88

Art. 193

[...]

Parágrafo único. O Estado exercerá a função de planejamento das políticas sociais, assegurada, na forma da lei, a participação da sociedade nos processos de formulação, de monitoramento, de controle e de avaliação dessas políticas.

Já o Art. 204 da CF/88, em seu Inciso II, prevê a participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

Por sua vez, na CE/89, o Parágrafo 7.º do Art. 244 assegura que:

CE/89

Art. 244

[...]

§ 7º Será garantida a participação popular no estabelecimento das diretrizes e da política de saneamento básico do Estado e dos Municípios, bem como na fiscalização e no controle dos serviços prestados.

Uma das formas de efetivação do controle social é por meio dos conselhos, órgãos colegiados deliberativos que contribuem para a formulação, a promoção e a defesa das políticas públicas e para o monitoramento de sua execução. Eles constituem espaços públicos, construídos com representantes da sociedade civil e do governo, para a negociação de conflitos entre interesses distintos e para a definição das prioridades orçamentárias e sociais.

O controle social está entre os princípios fundamentais da LNSB, que o define, no Inciso IV de seu Art. 3.º, replicado no Inciso IV da Lei Estadual 9.096/2008, como:

LNSB

Art. 3.º

IV - [...] o conjunto de mecanismos e procedimentos que garantem à sociedade informações, representações técnicas e participação nos processos de formulação de políticas, de planejamento e de avaliação relacionados com os serviços públicos de saneamento básico.

Em seu Art. 9.º, Inciso V, a LNSB determina que:

LNSN

Art. 9º O titular dos serviços formulará a respectiva política pública de saneamento básico, devendo, para tanto:

[...]

V - estabelecer os mecanismos e os procedimentos de controle social, observado o disposto no inciso IV do caput do art. 3º desta Lei;

[...].

Ao descumprir com os ditames do Art. 61 da Lei Estadual 9.096/2008, constata-se que o Governo do ES, por intermédio da Sedurb, desrespeitou, por conseguinte, o que estabelecem os artigos 2.º, incisos IX e X, 17, Inciso V, e 39, Inciso I, daquela norma, os quais asseguram, aos cidadãos, o acesso a informações sobre os serviços públicos de saneamento básico e, conseqüentemente, o controle social e a transparência das ações.

Lei Estadual 9.096/2008

Art. 2º Os serviços públicos de saneamento básico serão prestados com apoio nos seguintes princípios fundamentais:

[...]

IX - **transparência das ações**, baseada em **sistemas de informações** e processos decisórios institucionalizados;

X - **controle social**;

[...]

Art. 39 É assegurado aos usuários de serviços públicos de saneamento básico, na forma das normas legais, regulamentares e contratuais:

I - **amplo acesso a informações sobre os serviços prestados**;

[...]. (Grifos nossos)

De igual maneira, a omissão relacionada à implementação do Infosan caracteriza infração às exigências contidas na Lei 11.445/2007, pela mesma privação acarretada aos usuários do direito de acesso às informações e, como resultado, do controle e da transparência social.

LNSB

Art. 2º Os serviços públicos de saneamento básico serão prestados com base nos seguintes princípios fundamentais:

[...]

IX - **transparência das ações**, baseada em sistemas de informações e processos decisórios institucionalizados;

X - controle social;

[...]

Art. 3º Para fins do disposto nesta Lei, considera-se:

[...]

IV - controle social: conjunto de mecanismos e procedimentos que garantem à sociedade informações, representações técnicas e participação nos processos de formulação de políticas, de planejamento e de avaliação relacionados com os serviços públicos de saneamento básico;

[...].

Art. 9º O titular dos serviços formulará a respectiva política pública de saneamento básico, devendo, para tanto:

[...]

VI - implementar sistema de informações sobre os serviços públicos de saneamento básico, articulado com o Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico (Sinisa), o Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos (Sinir) e o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (Singreh), observadas a metodologia e a periodicidade estabelecidas pelo Ministério das Cidades; e [...].

Art. 27 É assegurado aos usuários de serviços públicos de saneamento básico, na forma das normas legais, regulamentares e contratuais:

I - amplo acesso a informações sobre os serviços prestados;

[...]. (Grifos nossos)

Ressalte-se que a redação mencionada para o Inciso VI do Art. 9.º da LNSB vem sendo alterada desde 2018⁶⁵, mas sua essência se mantém desde a publicação daquela norma.

Frise-se que, em face da edição da LCE 968/2021, que instituiu a Microrregião de Águas e Esgoto do ES, a Lei 9.096/2008 deverá ser alterada, no que se refere ao Consan, uma vez que o Colegiado Regional da Autarquia Intergovernamental a ser efetivada ficará incumbido das atribuições daquele conselho.

Em face do que fora exposto, registre-se, então, a afronta, por parte do Governo do ES, tanto aos direitos constitucionais dos cidadãos do Estado quanto aos demais, referendados nas legislações federal e estadual mencionadas.

Tal afronta privou o Executivo estadual e a sociedade de instrumentos de embasamento da formulação e da condução da Pesb. Adicionalmente, inviabilizou a construção de espaços públicos, representados na forma de

⁶⁵ A mais recente alteração foi dada pela Lei 14.600, de 19 de junho de 2023, que transferiu para o Ministério das Cidades a atribuição prevista no Art. 9.º, antes de incumbência do Ministério do Desenvolvimento Regional.

conselhos, onde ocorrem as negociações de conflitos entre interesses distintos e as definições das prioridades orçamentárias e sociais.

Essa conduta negligente do Executivo estadual ocorreu também durante o processo de elaboração da proposta de criação da Microrregião de Águas e Esgoto do ES. Porém, esta questão será abordada a seguir, no tópico específico que trata da regionalização dos serviços no Estado.

2.1.3 (A3) Não implementação da governança da Microrregião do ES

Objeto

LCE 968, de 15 de julho de 2021⁶⁶, que instituiu a Microrregião de Águas e Esgoto do Espírito Santo.

Crítérios

Arts. 4.º, 5.º, Parágrafo Único, 6.º, Parágrafo Único, 7.º, 13, 14, 15, 16 e 19, Parágrafo 2.º, da LCE 968/2021.

Conforme mencionado na visão geral do objeto (Subitem 1.2) deste relatório, o Governo do ES sancionou, em 15 de julho de 2021, a LCE 968/2021, instituindo a Microrregião de Águas e Esgoto no Estado do Espírito Santo – integrada pelo governo estadual e os 78 municípios capixabas – e sua respectiva estrutura de governança. Trata-se de uma autarquia intergovernamental de regime especial, com caráter deliberativo e normativo, e personalidade jurídica de Direito Público.

De acordo com o Art. 3.º da LCE 968/2021, a Microrregião objetiva exercer as competências relativas à integração da organização, do planejamento e da execução das funções públicas de interesse comum de seus integrantes, quais sejam: planejamento, regulação, fiscalização e prestação (direta ou contratada)

⁶⁶ ESPÍRITO SANTO. Lei Complementar nº 968. Institui a Microrregião de Águas e Esgoto no Estado do Espírito Santo e sua respectiva estrutura de governança. **Diário Oficial [dos] Poderes do Estado**. Vitória, 14 jul. 2021. p. 9-12. Disponível em: <https://ioes.dio.es.gov.br/portal/visualizacoes/pdf/5932#/p:9/e:5932?find=Lei%20Complementar%20n%C3%82%C2%BA%20968>. Acesso em: 10 ago. 2022.

dos serviços públicos de abastecimento de água, de esgotamento sanitário e de manejo de águas pluviais urbanas.

Essas competências, conforme previsto no Art. 4.º da LCE 968/2021, consistem em:

LCE 968/2021

Art. 4º [...]:

I - aprovar objetivos, metas e prioridades de interesse regional, compatibilizando-os com os objetivos do Estado e dos Municípios que o integram, bem como fiscalizar e avaliar sua execução;

II - apreciar planos, programas e projetos, públicos ou privados, relativos à realização de obras, empreendimentos e atividades que tenham impacto regional;

III - aprovar e encaminhar, em tempo útil, propostas regionais, constantes do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual;

IV - comunicar aos órgãos ou entidades federais que atuem na unidade regional as deliberações acerca dos planos relacionados com os serviços, por eles realizados.

O Art. 5.º da LCE 968/2021, em seu Parágrafo Único, atribui à Autarquia Intergovernamental estabelecer, mediante regulamento, a transição para a substituição dos instrumentos de gestão associada interfederativa, vigentes a partir da edição daquela norma. Já o Art. 6.º define a estrutura de governança da Microrregião.

Pelo Art. 6.º da LCE 968/2021, essa estrutura tem como integrantes: o Colegiado Regional (instância máxima de deliberação da Autarquia), o Comitê Técnico e o Conselho Participativo:

LCE 968/2021

Art. 6º Integram a estrutura de governança da autarquia intergovernamental:

I - o Colegiado Regional, composto pelo prefeito de cada Município que a integra, ou, na sua ausência e impedimento, a autoridade municipal por ele indicado, e por 1 (um) representante do Governo do Estado do Espírito Santo;

II - o Comitê Técnico, composto por 3 (três) representantes do Estado do Espírito Santo, sendo um deles da Secretaria de Estado de Saneamento, Habitação e Desenvolvimento Urbano - SEDURB, por 8 (oito) representantes dos Municípios integrantes da Microrregião e por

1 (um) representante docente de Universidade Federal ou Estadual com sede no Estado do Espírito Santo;

III - o Conselho Participativo composto por:

a) 3 (três) representantes da sociedade civil escolhidos pela Assembleia Legislativa do Espírito Santo - Ales;

b) 6 (seis) representantes da sociedade civil escolhidos pelo Colegiado Regional;

c) 1 (um) representante de um dos sindicatos que represente os trabalhadores de uma das atividades vinculadas às funções públicas de interesse comum previstas no art. 3º; e

d) 1 (um) representante dos usuários indicado pela Federação das Associações de Moradores e Movimentos Populares do Estado do Espírito Santo - FAMOPES;

IV - o Secretário Geral, eleito na forma do § 2º do art. 9º.

Parágrafo único. O Regimento Interno da autarquia intergovernamental disporá, dentre outras matérias, sobre:

I - o funcionamento dos órgãos mencionados nos incisos I a IV do *caput*, bem como as atribuições do Secretário Geral previstas no art. 9º;

II - a forma de escolha dos membros do Comitê Técnico e do Conselho Participativo, observando-se, quanto a este último, tanto quanto possível, o disposto no art. 47 da Lei Federal nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007;

III - a criação e funcionamento das Câmaras Temáticas, permanentes ou temporárias, ou de outros órgãos, permanentes ou temporários;

IV - a organização administrativa da autarquia intergovernamental e seu sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas.

As atribuições de cada dos integrantes estão especificadas nos artigos 7.º, 13 e 14 da LCE 968/2021, transcritos a seguir.

LCE 968/2021

Art. 7º O Comitê Técnico tem por finalidade:

I - apreciar previamente as matérias que integram a pauta das reuniões do Colegiado Regional, providenciando estudos técnicos que as fundamente;

II - assegurar, nos assuntos relevantes, a prévia manifestação do Conselho Participativo;

III - criar Câmaras Temáticas, se necessário, para análise de questões específicas, nas quais poderá haver a participação de técnicos de entidades públicas ou privadas.

§ 1º Presidirá o Comitê Técnico o Secretário Geral.

§ 2º As Câmaras Temáticas poderão ter competência deliberativa para assuntos definidos conforme aprovação de 2/3 (dois terços) do Colegiado Regional e regras definidas no Regimento Interno da Microrregião.

[...]

Art. 13 [...]

I - instituir diretrizes sobre o planejamento, a organização e a execução de funções públicas de interesse comum a serem observadas pelas Administrações Direta e Indireta de entes da Federação integrantes da Microrregião;

II - deliberar sobre assuntos de interesse regional, em matérias de maior relevância, nos termos do Regimento Interno;

III - especificar os serviços públicos de interesse comum, bem como, quando for o caso, as correspondentes etapas ou fases e seus respectivos responsáveis, inclusive quanto à unificação de sua prestação;

IV - aprovar os planos regionais e, quando couber, os planos intermunicipais ou locais;

V - definir a entidade reguladora que será responsável pelas atividades de regulação e de fiscalização dos serviços públicos que integram funções públicas de interesse comum da Microrregião, bem como pela edição de normas relativas às dimensões técnica, econômica e social de prestação dos serviços públicos de saneamento básico, abrangendo aspectos de inclusive regime, estrutura e níveis tarifários, bem como os procedimentos e prazos de sua fixação, reajuste e revisão e ainda subsídios tarifários e não tarifários, observando-se, quanto a este último, tanto quanto possível, o disposto nos arts. 22 e 23 da Lei Federal nº 11.445, de 2007;

VI - propor critérios de compensação financeira aos Municípios da Microrregião que suportem ônus decorrentes da execução de funções ou serviços públicos de interesse comum;

VII - autorizar a prestação direta ou indireta/delegada de serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, ou atividades deles integrantes, desde que comprovada a viabilidade técnica e econômico-financeira dos serviços para o próprio município, sem eliminar a viabilidade do restante da Microrregião, nem prejudicar a modicidade tarifária e a universalização dos serviços públicos;

VIII - elaborar e alterar o Regimento Interno da autarquia intergovernamental;

IX - eleger o Secretário Geral.

[...]

Art. 14 São atribuições do Conselho Participativo:

I - elaborar propostas para apreciação das demais instâncias da autarquia intergovernamental;

II - apreciar matérias relevantes previamente à deliberação do Colegiado Regional;

III - propor a constituição de Grupos de Trabalho para a análise e debate de temas específicos;

IV - convocar audiências e consultas públicas sobre matérias sob sua apreciação;

V - escolher por maioria simples um de seus membros para coordená-lo.

O Comitê Técnico, que compõe a estrutura de governança da Microrregião, é formado por três representantes do governo estadual (sendo um deles da Sedurb), por oito representantes dos municípios e por um representante docente de universidade federal ou estadual com sede no ES.

A Autarquia Intergovernamental tem como instância máxima o Colegiado Regional, composto pelo prefeito de cada município que a integra (ou, na sua ausência e impedimento, pela autoridade municipal por ele indicado) e por um representante do Governo do Estado do Espírito Santo.

A forma da gestão administrativa da Microrregião deve ser definida por meio de resolução do Colegiado Regional, a qual pode delegar, por certo prazo, o exercício de atribuições ou a execução de determinadas tarefas para órgãos ou entidades federais ou que integram a estrutura administrativa do governo estadual ou dos municípios capixabas.

Até que a referida resolução seja editada, cabe à Sedurb desempenhar as funções de secretaria e de suporte administrativo da Microrregião.

Pelo Parágrafo 4.º do Art. 13, a LCE 968/2021 delega preferencialmente à Agência de Regulação de Serviços Públicos do Espírito Santo (ARSP) a regulação da prestação dos serviços prestados na Microrregião. Também estipula, no Art. 20, que os planos municipais elaborados pelos entes federativos capixabas antes da vigência da norma permanecerão em vigor por 24 meses, podendo vigor por além desse prazo mediante resolução do Colegiado Regional.

O Governador do Estado é quem deve presidir o Colegiado Regional, função que, na sua ausência e impedimento, passa automaticamente a ser de

incumbência do Secretário de Estado de Saneamento, Habitação e Desenvolvimento Urbano, representando o Estado do ES.

Já o representante legal da Autarquia é o Secretário-Geral, eleito para um mandato de três anos pelo Colegiado Regional, cujas deliberações cabe a ele executar. Na hipótese de vacância ou de seu impedimento, suas funções serão exercidas interinamente pelo titular da Sedurb.

Situação encontrada

Embora definida legalmente, e a despeito de sua relevância para a execução da Política Estadual de Saneamento Básico, na prática, a Autarquia ainda não foi concretizada.

O Governador do ES deveria ter editado, por meio de decreto, o Regimento Interno provisório da Autarquia, do qual constariam disposições sobre a convocação, a instalação e o funcionamento do Colegiado Regional, inclusive sobre os procedimentos para a elaboração de seu primeiro regimento interno.

Observa-se, assim, que o início do funcionamento da Autarquia depende da edição do Regimento Interno provisório. Além disso, o Parágrafo 2.º do Art. 19, que trata dessa questão, estabelece a substituição dessa regulamentação pela definitiva até 180 dias após a implementação daquela.

Da edição do Regimento Interno dependem, conforme disposto no Parágrafo Único do Art. 6.º da LCE 968/2021:

- a definição do funcionamento do Colegiado Regional, do Comitê Técnico, do Conselho Participativo e da Secretaria-Geral da Autarquia;
- a forma de escolha dos membros do Comitê Técnico e do Conselho Participativo;
- a criação e o funcionamento das câmaras temáticas e de outros órgãos, permanentes ou temporários;
- a organização administrativa da Autarquia e de seu sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas.

Também é a partir do Regimento Interno que está prevista a participação social no processo de implementação da Política Estadual de Saneamento Básico, de acordo com os artigos 15 e 16 da LCE 968/2021:

LCE 968/2021

Art. 15 A autarquia intergovernamental **estabelecerá em seu Regimento Interno os procedimentos adequados à participação popular**, observados os seguintes princípios:

I - a divulgação dos planos, programas, projetos e propostas, com antecedência mínima de 15 (quinze) dias;

II - o acesso aos estudos de viabilidade técnica, econômica, financeira e ambiental;

III - a possibilidade de representação por discordância e de comparecimento à reunião do Conselho Participativo e do Comitê Técnico para sustentação;

IV - o uso de audiências e de consultas públicas como forma de se assegurar o pluralismo e a transparência.

Art. 16 A autarquia intergovernamental convocará audiências públicas na periodicidade **prevista no Regimento Interno** ou sempre que a relevância da matéria exigir para:

I - expor suas deliberações;

II - debater os estudos e planos em desenvolvimento;

III - prestar contas de sua gestão e resultados. (Grifos nossos)

Diante do exposto, verifica-se que o Governador do ES e a Sedurb deveriam ter estabelecido a regulamentação e a estrutura para dar início à efetivação da Microrregião de Águas e Esgoto. Entretanto, a Autarquia ficou instituída apenas no papel ao longo de **quase dois anos**.

Evidências

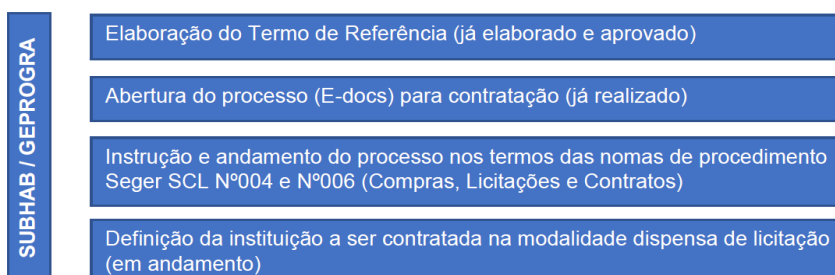
Na fase de planejamento desta fiscalização, a partir das duas reuniões, realizadas em 31/8/22 e em 17/11/2022, respectivamente, com representantes da Sedurb encarregados da implementação da Pesb, foram discutidas as ações previstas pelo Governo do ES para a estruturação da Autarquia Interestadual.

Dessas reuniões resultou o fluxograma a seguir, com o passo a passo da estruturação da Autarquia Interestadual que irá responder pela Microrregião de Águas e Esgoto.

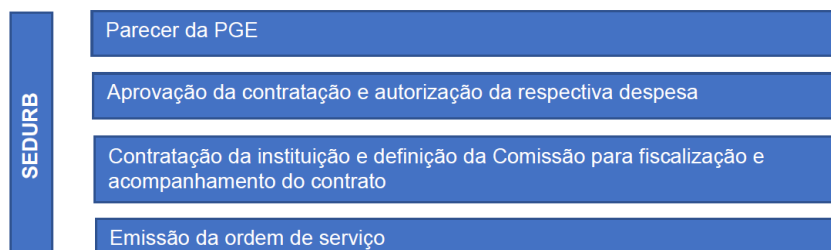
**FLUXOGRAMA DO PLANEJAMENTO DO SANEAMENTO BÁSICO DO ES
PARA ATENDIMENTO À ALTERAÇÃO DA LEI 11.445, DE 5 JANEIRO DE
2007**

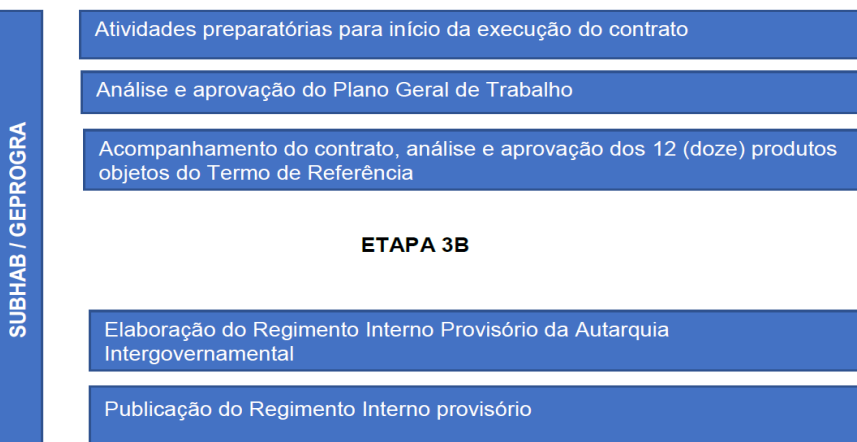
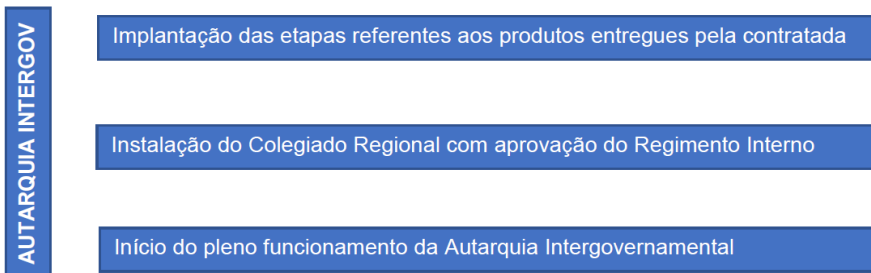
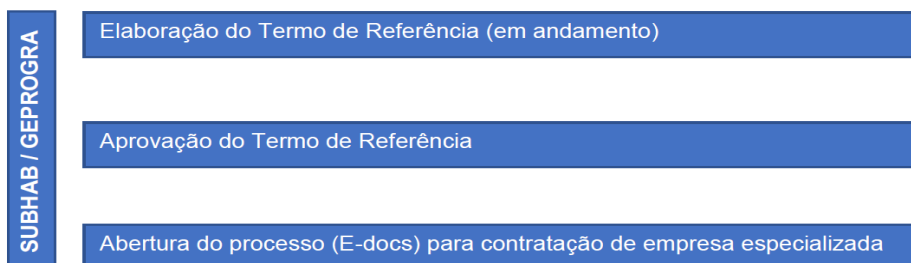
**PROJETO 1: Estruturação e Funcionamento da Autarquia
Intergovernamental da Microrregião de Águas e Esgoto do Espírito Santo,
Lei Complementar nº968/2021**

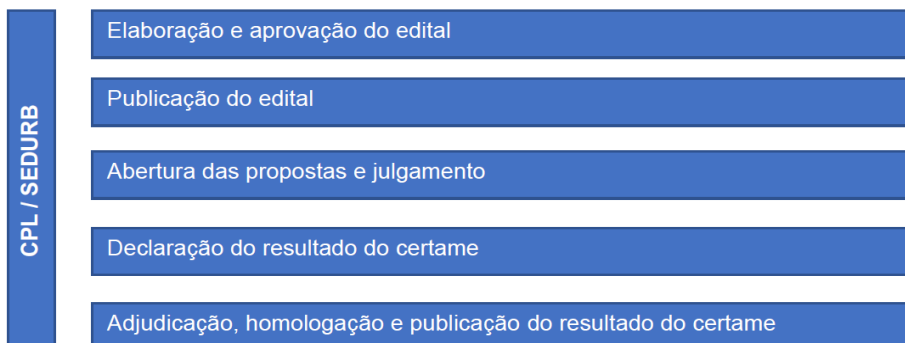
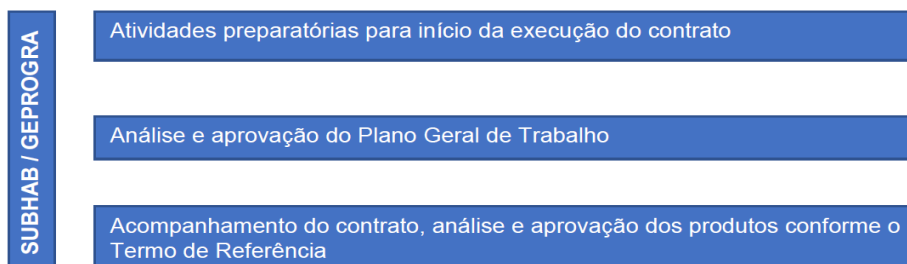
ETAPA 1



ETAPA 2



ETAPA 3A**ETAPA 4****PROJETO 2: ELABORAÇÃO DO PLANO MICRORREGIONAL DE ÁGUAS E ESGOTO****ETAPA 1**

ETAPA 2**ETAPA 3****ETAPA 4**

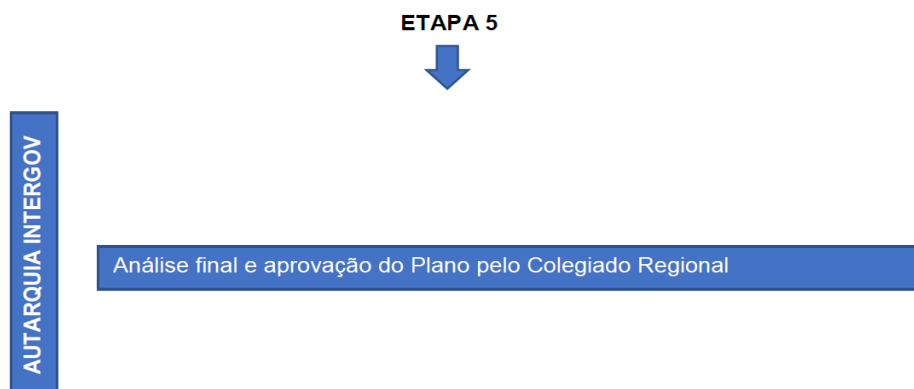


Figura 7 – Fluxograma das etapas de implementação da Pesb

Fonte: Elaboração própria a partir de reuniões com representantes da Sedurb.

No sistema E-Docs⁶⁷ do Governo do ES tramita, **desde 28/12/2021** ([Anexo 03116/2023-1](#)), o Processo 2021-Q8PLF, autuado para a contratação da instituição que deverá elaborar os estudos necessários à estruturação e ao desenvolvimento da Autarquia, à adequação organizacional da Sedurb e à atualização da Lei Estadual 9.096/2008.

Verificou-se, em consulta à tramitação dos autos no sistema E-Docs, que a empresa contratada, por dispensa de licitação, por um período de 13 meses a contar do dia subsequente à publicação do resumo do contrato no **Diário Oficial dos Poderes do Estado do Espírito Santo**, foi a Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo (Fesp-SP), pelo valor de R\$ 2.235.608,00 ([Anexo 03117/2023-4](#)).

Com base no Item 9 da última versão do Termo de Referência⁶⁸ do objeto ([Anexo 03118/2023-9](#)), elaborada em março de 2023 pela Sedurb e aprovada em 8/5/2023 pelo secretário, Marcus Antônio Vicente, conforme o documento

⁶⁷ De acordo com definição da Secretaria de Estado de Gestão e Recursos Humanos (Seger), trata-se do “Sistema de Gestão Arquivística de Documentos e Processos Administrativos do Estado do Espírito Santo que permite a tramitação de documentos avulsos, como ofícios, comunicações e instruções de serviços, além de processos administrativos, em ambiente 100% digital”. (ESPÍRITO SANTO. Secretaria de Gestão e Recursos Humanos. **E-Docs é grande aliado para o trabalho remoto no Governo do Estado**. Disponível em: <https://seger.es.gov.br/Not%C3%ADcia/e-docs-e-grande-aliado-para-o-trabalho-remoto-no-governo-do-estado>. Acesso em: 3 maio 2023.)

⁶⁸ ESPÍRITO SANTO. E-Docs. Processo 2021-Q8PLF. **ORG #198 2023-JB1GL2 - TR 2023.03.06 Autarquia**. Disponível em: <https://e-docs.es.gov.br/Processo/Protocolo/2021-Q8PLF>. Acesso em: 9 maio 2023.

Aprovação do Termo de Referência e Reserva Orçamentária ([Anexo 03117/2023-4](#)), foram estabelecidos dez meses de prazo para a execução total das atividades, a partir da emissão da Ordem de Serviço.

Termo de Referência

9. PRAZO DE EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS E VIGÊNCIA DO CONTRATO

PRAZO PARA EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS: O prazo para execução total do objeto será de 10 (dez) meses, a contar da data da Ordem de Início de execução dos serviços, devendo ser assegurada a publicidade, por meio do Diário Oficial ou outro meio que permita a acessibilidade pública das informações.

PRAZO DE VIGÊNCIA DO CONTRATO: O prazo contratual terá início no dia subsequente ao da publicação do resumo do contrato no Diário Oficial do Estado, nos termos do parágrafo único do art. 61 da Lei nº 8.666/93, e terá duração de 13 (treze) meses.

A Nota de Reserva Orçamentária foi emitida sob o registro 2023NR00326, em 8/5/2023 ([Anexo 03119/2023-3](#)), no valor de R\$ 2.235.608,00.

Portanto, averiguou-se que o processo de contratação da empresa encarregada do estudo de estruturação da Autarquia ainda não estava finalizado até a conclusão da fase de execução das atividades referentes a esta fiscalização, isto é, em 9/5/2023, quando o último documento acostado aos autos consistia no Termo de Edição do Processo ([Anexo 03120/2023-6](#)).

Extraí-se ainda, dos autos, que, diante do prazo de dez meses estabelecido no Termo de Referência para a execução do objeto do Processo 2021-Q8PLF ([Anexo 03118/2023-9](#)), a Autarquia só estará de fato implementada em meados de 2024, caso não haja intercorrências ao longo dos trabalhos desenvolvidos pela Fesp-SP.

Causas

A respeito da ausência de implementação das estruturas de governança e gestão necessárias à condução da Política Estadual de Saneamento Básico, a Sedurb alegou, durante a primeira e a segunda reunião ([Apêndice 00059/2023-1](#) e [Apêndice 00060/2023-2](#)), realizadas entre a equipe desta fiscalização e representantes dos setores daquela secretaria encarregados da condução do saneamento básico no ES, que:

Ata da Primeira Reunião da Auditoria Operacional

[...]

Embora tenha sido criada pela Lei Complementar Estadual 968/2021, a Autarquia [no caso, a Autarquia Intergovernamental] não foi materializada. [...] a Secretaria não tem condições de estruturá-la administrativamente, razão pela qual optou pela contratação de uma consultoria por dispensa de licitação [...]

A contratação [...] deverá ocorrer ainda neste ano [2022] para que o trabalho de estruturação da Autarquia seja concluído em dez meses, primeiramente com a cessão de servidores municipais e estaduais para nela trabalharem. Além da estruturação da Autarquia, a contratada irá auxiliar a Sedurb na reformulação da Lei Estadual 9.096/2008, que ficou também desatualizada em face da instituição da Lei 14.026/2020 e da Lei Complementar Estadual nº 968/2021.

[...]

Até a estruturação da Autarquia, cabe à Sedurb desempenhar as funções de secretaria e suporte administrativo à Microrregião. Contudo, por falta de estrutura compatível, isso não tem sido feito ainda.

Igualmente, não foi realizada uma reunião para aprovar um regimento interno para a Autarquia. A Sedurb elaborou um provisório, que não foi publicado porque, caso isso ocorra, deverá pressionar a publicação do definitivo em até 180 dias depois.

Ata da Segunda Reunião da Auditoria Operacional

[...] A Sedurb está trabalhando para estruturar a Autarquia. Inclusive há um processo eletrônico interno no sistema do Governo do Estado com as ações que têm sido desenvolvidas.

[...] terão de ser elaboradas leis disciplinando o orçamento da Autarquia e a estrutura de cargos e salários, com previsão de realização de concurso público. O problema é que, paralelamente, há outras demandas na Sedurb, inclusive a contratação, por dispensa, da instituição que ficará responsável pela estruturação da Autarquia

O Termo de Referência já está concluído e prevê a estruturação da Autarquia em dez meses (oito para providenciar o objeto e dois para fazer a capacitação do pessoal). Nesse período, na medida em que a instituição for entregando os produtos, a Sedurb vai gerindo as ações necessárias para a implementação da Autarquia, com o apoio da contratada.

O regimento interno provisório já está concluído e aprovado juridicamente. Entretanto, não foi publicado porque, caso o seja, o definitivo terá de entrar em vigor seis meses depois.

[...] a Secretaria não tem condições de estruturá-la [a Autarquia Intergovernamental] administrativamente, razão pela qual optou pela contratação de uma consultoria por dispensa de licitação [...].

Também pelo Ofício de Resposta da Sedurb 86/2023, o titular da Secretaria, Marcus Antonio Vicente, argumentou que:

Após esta etapa [de instituição legal da Microrregião de Águas e Esgoto do ES], passamos a nos dedicar ao processo para a efetivação do funcionamento da Microrregião de Águas e Esgoto do Estado do Espírito Santo, criada pela Lei Complementar n° 968/2021, que por se tratar de situação nova e sem precedente, a definição foi de realiza-lo [sic] através da contratação de entidade especializada, com experiência comprovada no assunto, que tramita através do processo eletrônico n° 2021-Q8PLF, para a contratação da Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo – FESP/SP, para a estruturação de sua Autarquia Interfederativa, e também, como faz parte da proposta de contratação, a atualização da Lei n.º 9.096/2008 – Política Estadual de Saneamento, que diante das novidades implementadas pelo Novo Marco Regulatório do Saneamento e pela Lei Complementar Estadual n.º 968/2021, tornou-se desatualizada.

Estamos na iminência de contratarmos a Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo – FESP/SP, uma instituição especializada, para nos ajudar a executar estas duas tarefas, e para sanar as inúmeras dúvidas que persistem entre técnicos do setor em todo o Brasil, diante do ineditismo do modelo de gestão do saneamento inaugurado pelo NMLSB.

Verifica-se, assim, entre as causas da não implementação da Autarquia Intergovernamental e dos demais aspectos da estrutura de gestão e governança necessária à implementação da Pesb, a ausência de determinação política e de priorização do saneamento básico nas políticas públicas.

A ausência de priorização do saneamento básico impacta, inclusive, na estrutura da Sedurb, cujos representantes relataram ser aquém da necessária para o cumprimento das atribuições daquela secretaria.

Efeitos

Na análise decorrente da **Subquestão 1.1 da Matriz de Planejamento**, constatou-se que o Governo do ES não implementou as estruturas de governança e gestão necessárias à condução da Pesb. Diante da instituição da Microrregião – realizada para cumprir as exigências da União –, tal fato acarreta, como consequência, o impedimento, aos municípios (que, junto com o Executivo estadual, são cotitulares dos serviços de saneamento básico), de efetivar seus planejamentos e de atender plenamente às determinações contidas na Lei 11.445/2007 a respeito das metas referentes à universalização e à prestação dos serviços.

Saliente-se que esse engessamento que os municípios têm enfrentado, no sentido de conduzir adequadamente a prestação e a regulação dos serviços,

ocorre em um momento crucial para o setor de saneamento básico, em que se aproxima o prazo legal estipulado pelo governo federal para a universalização do acesso ao abastecimento de água e ao esgotamento sanitário.

Os municípios ficam impedidos, por exemplo, de revisar seus planejamentos, uma vez que os PMSBs tinham validade até julho de 2023, com base na LCE 968/2021. Também ficam na dependência da instituição do Colegiado Regional para licitar a prestação dos serviços e para definir outra entidade reguladora que não seja a ARSP.

Enquanto isso, os serviços seguem prestados sem planejamento, sem orientação e sem a estrutura de governança e gestão.

Esclarecimentos do jurisdicionado

A manifestação da Sedurb foi feita por meio do Ofício de Resposta OF 313/2023/SEDURB/GABSEC, de 11/10/2023 ([Anexo 05126/2023-7](#)), havendo anuência do gestor com relação ao posicionamento da equipe desta fiscalização.

Em sua manifestação, por meio do OF 313/2023/SEDURB/GABSEC, de 11/10/2023 ([Anexo 05126/2023-7](#)), o gestor da Sedurb registrou que: “após a sanção da Lei Complementar 968/2021, a SEDURB iniciou os trabalhos visando a [sic] estruturação da autarquia intergovernamental da MRAE/ES e de sua governança”. No entanto, ele não comprovou a efetivação do órgão, o que corrobora o relato referente ao Achado 3.

Ademais, alegou que, para auxiliar na estruturação da MRAE/ES, procedeu à contratação, em 12/5/2023, da Fesp/SP, cujo contrato foi publicado na edição de 18/5/2023 do **Diário Oficial dos Poderes do Estado do Espírito Santo (DIO-ES)**.

Aquela fundação colaborará na construção de um modelo autônomo, pelo qual a Autarquia disporá de recursos orçamentários próprios e uma estrutura qualificada e otimizada para a coordenação das ações de sua competência. Trata-se de um modelo novo e complexo, que demanda estudos mais aprofundados, segundo informou o gestor.

Ele declarou ainda que o regimento interno provisório daquela entidade foi elaborado e formalizado, por meio do Decreto 5.514-R, de 29 de setembro de 2023, publicado na edição de 2/10/2023 do DIO, o que considerou um avanço, alegando que o referido documento traz regras que permitirão, dentre outras providências: a instalação do Colegiado Regional e das demais instâncias de governança da Autarquia Intergovernamental, a exemplo do Comitê Técnico e do Conselho Participativo; a eleição Secretário-Geral e a construção do Regimento Interno definitivo.

Em relação ao achado analisado, o gestor da Sedurb considera que o processo de efetivação da governança da MRAE/ES se encontra em estágio adiantado.

Conclusão do achado

A justificativa do gestor para o achado se restringiu a apontar as providências, adotadas **depois de concluída** a fase de execução desta fiscalização, para a estruturação e a implementação da governança da Autarquia Intergovernamental. A argumentação não eliminou, entretanto, o Achado 3.

Repise-se que, no Ofício de Resposta OF 313/2023/SEDURB/GABSEC, de 11/10/2023, não foram trazidos novos esclarecimentos ou documentos que pudessem dirimir este apontamento ([Anexo 05126/2023-7](#)).

A ausência de implementação da estrutura necessária à governança e à gestão – estrutura essa traduzida, principalmente, na Autarquia Intergovernamental instituída pela LCE 968/2021 – demonstra a falta de determinação política do Governo do ES em priorizar as diretrizes e as políticas nacional e estadual de saneamento básico.

Como agravante, impede que os municípios exerçam a sua titularidade e continuem penalizados com a precariedade dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário predominante em grande parte do território capixaba.

Dessa forma, o Governo do ES faz perdurar a situação do saneamento básico no Estado, dificultando o alcance das metas de universalização a serem cumpridas até dezembro de 2033.

2.2 (A4) INEXISTÊNCIA DE PLANEJAMENTO

Objetos

Plano Estadual e Plano Regional de Saneamento Básico.

Crítérios

Art. 25, § 3.º, e Art. 174 da CF/88; Art. 216 da CE/89; artigos 11 e 19 da Lei 11.445/2007; artigos 16, 20, 23, 25, 26, II, §§ 2.º, 3.º e 5.º, e 58, X, da Lei Estadual 9.096/2008.

Espera-se, das políticas públicas, coesão: alinhamento dos objetivos e das metas com as intervenções selecionadas. Por essa razão, elas devem ser orientadas por um planejamento que viabilize a operacionalização das ações necessárias e que seja formulado em razão das diretrizes e daqueles objetivos e metas estabelecidos (BRASIL, 2014).

É o planejamento que, ao envolver o desenho e a formulação das políticas públicas, além dos elementos que as caracterizam, lhes garante uma justificativa e o emprego eficiente dos recursos a elas destinados – exatamente por estabelecer objetivos, apurar custos, definir resultados e eleger indicadores de desempenho que permitam o monitoramento e a avaliação das ações programadas (BRASIL, acesso em 13 mar. 2023).

O planejamento é uma das funções atribuídas ao Estado pela CF/88 em seu Art. 174:

CF/88

Art. 174 Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e **planejamento**, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado. (Grifos nossos)

A CE/89, em seu Art. 216, repercutido pelos ditames do Parágrafo 3.º do Art. 25 da Lei Estadual 9.096/2008, inclusive autoriza a divisão do território estadual em microrregiões, como forma de integrar a organização, **o planejamento** e a execução de funções públicas de interesse comum.

O Inciso II do Art. 26 da Lei Estadual 9.096/2008 exige do Governo do ES providenciar, a partir da promulgação daquela norma, por intermédio da Sedurb, a edição do Plano Estadual e dos Planos Regionais de Saneamento Básico:

Lei Estadual 9.096/2008

Art. 26 No exercício das suas competências e responsabilidades em saneamento básico, o Estado do Espírito Santo:

[...]

II - editará o Plano Estadual e os Planos Regionais de Saneamento Básico;

[...]

§ 2º Os Planos, a que se refere o inciso II, deverão ser elaborados em conformidade com os artigos 21 a 25 desta Lei e incluirão os serviços regionalizados prestados na RMGV, sendo seus dispositivos específicos objeto de análise prévia pelo Conselho Metropolitano da Região da Grande Vitória - COMDEVIT.

§ 3º Os Planos Regionais de Saneamento Básico, a que se refere o inciso II, serão elaborados com a participação dos municípios abrangidos pela respectiva prestação regionalizada dos serviços.

[...]

§ 5º A SEDURB coordenará a elaboração da Política e dos Planos a que se referem os incisos I e II. (Grifos nossos)

Evidencie-se, novamente, a responsabilidade da Sedurb na coordenação e na elaboração do planejamento previsto na Pesb.

O Art. 20 da Lei Estadual 9.096/2008 estabelece que:

Lei Estadual 9.096/2008

Art. 20. [...]

§ 1º Os serviços de saneamento básico envolvendo abastecimento de água e esgotamento sanitário, prestados pela CESAN, são caracterizados como serviços de prestação regionalizada.

§ 2º O Estado do Espírito Santo, através da SEDURB, deverá elaborar em conjunto com os titulares dos serviços regionalizados abrangidos pela CESAN o Plano Regional de Saneamento Básico, e, o editar.

§ 3º Quando na prestação regionalizada, o Estado do Espírito Santo integrá-la, como titular ou como prestador dos serviços, o Estado se responsabilizará pelo cumprimento no disposto neste artigo na forma da lei. (Grifos nossos)

O Art. 23 da Norma reforça a obrigação do Governo do Estado em elaborar o planejamento regional:

Lei Estadual 9.096/2008

Art. 23 O serviço regionalizado de saneamento básico observará o **plano de saneamento básico elaborado para o conjunto de municípios atendidos**.

Parágrafo único **O Estado do Espírito Santo editará o plano a que se refere o “caput”**, sempre que integrar, de forma direta ou indireta, serviços regionalizados. (Grifos nossos)

Já o Art. 25 da Lei Estadual 9.096/2008, além de estipular as questões a serem abrangidas pelos planos de saneamento básico, estabelece que esses documentos de planejamento deverão ser compatíveis com os planos das bacias hidrográficas. Também determina o prazo **de dois anos** para o Governo do ES elaborar seu Plano Estadual de Saneamento Básico.

Lei Estadual 9.096/2008

Art. 25 **A prestação de serviços públicos de saneamento básico observará plano**, que poderá ser específico para cada serviço, o qual abrangerá, no mínimo:

I - diagnóstico da situação e de seus impactos nas condições de vida, utilizando sistema de indicadores sanitários, epidemiológicos, ambientais e socioeconômicos e apontando as causas das deficiências detectadas;

II - objetivos e metas de curto, médio e longo prazo para a universalização, admitidas soluções graduais e progressivas, observando a compatibilidade com os demais planos setoriais;

III - programas, projetos e ações necessárias para atingir os objetivos e as metas, de modo compatível com os respectivos planos plurianuais e com outros planos governamentais correlatos, identificando possíveis fontes de financiamento;

IV - ações para emergências e contingências;

V - mecanismos e procedimentos para a avaliação sistemática da eficiência e eficácia das ações programadas.

§ 1º Os planos de saneamento básico serão editados pelos titulares, resguardadas as disposições constantes do parágrafo único do artigo 14 desta Lei, podendo ser elaborados com base em estudos fornecidos pelos prestadores de cada serviço.

§ 2º A consolidação e compatibilização dos planos específicos de cada serviço serão efetuadas pelos respectivos titulares.

§ 3º Os planos de saneamento básico deverão ser compatíveis com os planos das bacias hidrográficas em que estiverem inseridos.

[...]

§ 6º A delegação de serviço de saneamento básico não dispensa o cumprimento pelo prestador do respectivo plano de saneamento básico em vigor à época da delegação.

§ 7º Quando envolverem serviços regionalizados, os planos de saneamento básico devem ser editados em conformidade com o estabelecido nos artigos 18, § 1º e 20, § 1º desta Lei.

§ 8º **Exceto quando regional**, o plano de saneamento básico deverá englobar integralmente o território do ente da Federação que o elaborou, observado o descrito no § 3º do artigo 40 desta Lei.

§ 9º Incumbe à entidade reguladora e fiscalizadora dos serviços a verificação do cumprimento dos planos de saneamento por parte dos prestadores de serviços, na forma das disposições legais, regulamentares e contratuais.

§ 10 O Plano Regional de Saneamento Básico, a que se referem o § 1º do artigo 18 e o § 2º do artigo 20, será elaborado considerando a existência da abrangência metropolitana e dos serviços prestados aos demais municípios pela CESAN.

§ 11 O planejamento dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário de abrangência metropolitana, que integra o Plano Regional, a que se refere o § 10, será elaborado em conjunto com os municípios integrantes da Região Metropolitana da Grande Vitória - RMGV.

§ 12 O planejamento dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário dos demais municípios fora da RMGV, que integrem o Plano Regional, a que se refere o § 10, será elaborado em conjunto com aqueles municípios.

§ 13 O Estado do Espírito Santo, através da SEDURB, elaborará, no prazo máximo de 2 (dois) anos de publicação desta Lei, o Plano Estadual de Saneamento Básico, que abrangerá todo o seu território, incluindo programas e ações voltados para o saneamento em localidades de pequeno porte, no que couber.
(Grifos nossos)

O Art. 58 da mesma norma, em seu Inciso X, endossa a obrigatoriedade de compatibilização do planejamento regional e estadual com os planos de bacias hidrográficas:

Lei 9.096/2008

Art. 58 Observados os princípios básicos constantes da lei nacional, **a Política Estadual de Saneamento Básico** se desenvolverá sob as seguintes diretrizes:

X - **adoção da bacia hidrográfica como unidade de referência para o planejamento de suas ações**, considerando a estrutura de redes de cidades e a regionalização da prestação dos serviços;

[...]. (Grifos nossos)

Situação encontrada

Em atendimento à **Subquestão de Fiscalização 1.2 da Matriz de Planejamento**, buscou-se analisar: *“O plano estadual de saneamento básico foi elaborado nos moldes previstos pela Lei Estadual 9.096/2008 e, caso afirmativo, está de acordo com o que determina a Lei 11.445/2007?”*.

Apurou-se, contudo, que, mais uma vez, o Governo do ES descumpriu as determinações da Lei Estadual 9.096/2008, mais especificamente de seu Art. 26, e não providenciou o necessário planejamento das políticas estadual e regional de saneamento básico.

Portanto, ao não elaborar o planejamento das políticas estadual e regional de saneamento básico, o Governo do ES privou os municípios de informações extremamente relevantes para a construção de seus planos municipais, a exemplo dos dados que permitiriam aos entes federativos traçar e alinhar suas metas e ações àquelas previstas nos planos estadual e regional e àquelas concernentes à condução do setor a partir das características e do manejo de recursos das bacias hidrográficas.

Dessa forma, tem-se que os planos municipais de saneamento básico (PMSBs) foram elaborados sem uma base consistente, uma vez que isolados de um cenário macro, justamente em se tratando do planejamento em um setor que funciona com externalidades, isto é, gerando consequências que afetam terceiros ou a própria coletividade, seja de forma negativa seja de forma positiva. Cite-se como exemplo a poluição ocasionada pelo esgotamento sanitário inexistente ou insatisfatório de um município específico, que lança seus dejetos em um rio que corta uma determinada região, impactando negativamente, assim, toda a população de seu entorno.

A omissão do Executivo do ES com relação à elaboração do Plano Estadual de Saneamento Básico **já havia sido apontada em fiscalizações**, na modalidade

Levantamento, realizadas por esta Corte de Contas em 2016 e em 2017, e relatadas nos processos TC 5.273/2016 e 1.080/2017-2. Nos acórdãos delas decorrentes, de números 262/2018-1 e 843/2021-4, respectivamente, os conselheiros do TCE-ES **decidiram, por unanimidade**, na 6.^a Sessão Ordinária do Plenário, realizada em 13/3/2018, e na 34.^a Sessão Ordinária do Plenário, realizada em 8/7/2021, acatar a proposta de encaminhamento da área técnica, recomendando, ao governo estadual, elaborar seu planejamento.

Acórdão 262/2018-1 do Processo TC 5.273/2016 (6.^a Sessão Ordinária do Plenário, de 13/3/2018)

[...] Elabore o Governo do Estado os planos estadual e regional de saneamento básico, conforme estabelecido na Lei n.º 9.096/2008; [...].

Acórdão 843/2021-4 do Processo TC 1.080/2017-2 (34.^a Sessão Ordinária do Plenário, de 8/7/2021)

[...] Elaborar o plano estadual de saneamento básico, conforme estabelecido na Lei Estadual 9.096/2008.

[...].

No Acórdão 843/2021-4, o relator, Marco Antonio da Silva, opinou, inclusive, que fosse determinado ao titular da Sedurb prazo para aquele órgão concluir a elaboração do Plano Estadual de Saneamento Básico, cumprindo os ditames da Lei Estadual 9.096/2008, “**sob pena de o Governo do Estado incorrer em irregularidade caso a verificação da existência do Plano seja objeto de fiscalizações futuras**”.

No entanto, tais recomendações **não foram** seguidas pelo Governo do Estado, que permaneceu conduzindo os investimentos em saneamento básico **sem o respaldo de um planejamento para o setor**.

O Acórdão 843/2021-4 ainda menciona que, em março de 2019, uma notícia no portal da Sedurb informava que o Executivo estadual, por intermédio daquele órgão, havia firmado uma parceria com o Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN) para a elaboração do Plano Estadual de Saneamento Básico, contando também com a participação da Fundação de Amparo à Pesquisa do Espírito Santo (Fapes).

Acórdão 843/2021-4 do Processo TC 1.080/2017-2 (34.^a Sessão Ordinária do Plenário, de 8/7/2021)

Entretanto, não foi encontrado nenhum documento consolidando tal parceria nem no portal da Sedurb, nem nos portais da Fapes e do IJSN.

A matéria em questão é esta, a seguir, extraída do *print* de tela feito do sítio da Sedurb⁶⁹, onde a notícia foi publicada em 1.º/3/2019, às 15h14.



Figura 8 – Print de tela de matéria publicada no sítio da Sedurb

Fonte: Página de notícias do sítio da Sedurb (ESPÍRITO SANTO, acesso em 31 maio 2023).

O conteúdo da matéria é este, transcrito a seguir:

Sítio da Sedurb

A Secretaria de Estado de Saneamento, Habitação e Desenvolvimento Urbano (Sedurb) firmou uma parceria com o Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN) para elaboração do Plano Estadual de Saneamento Básico (PESB). Este Plano, além de ser exigência da Lei Estadual 9.096/2008, é o instrumento de planejamento para a implementação da Política Estadual de Saneamento Básico (Pesb).

O secretário de Estado de Saneamento Urbano, Habitação e Desenvolvimento Urbano, Marcus Vicente, e o diretor-presidente do Instituto Jones, Luiz Paulo Vellozo Lucas, se reuniram nesta semana para firmar essa parceria.

A proposta debatida no encontro visa o desenvolvimento de projeto de pesquisa em parceria com a Fundação de Amparo à Pesquisa do Espírito Santo (Fapes), um formato que vem sendo utilizado em outros Planos Estaduais, como o Plano Diretor Integrado (PDUI). “Esse

⁶⁹ ESPÍRITO SANTO. Sedurb. Portal do Governo. Página inicial. **Sedurb firma parceria com o Instituto Jones para elaborar Plano Estadual de Saneamento Básico**. Vitória: Sedurb, 1.º mar. 2019. Disponível em: <https://sedurb.es.gov.br/Not%C3%ADcia/sedurb-firma-parceria-com-o-instituto-jones-para-elaborar-plano-estadual-de-saneamento-basico>. Acesso em: 31 maio 2023.

formato tem se mostrado exitoso e tem vantagens importantes como agregar valor às equipes técnicas estaduais e pesquisadores participantes, além do intercâmbio de conhecimento entre órgãos do Estado”, destacou o secretário Marcus Vicente.

Está em estudo a possibilidade de incorporar o Pesb no processo de construção dos Planos Regionais de Desenvolvimento, atualmente em fase de planejamento pelo IJSN. “Podemos tratar as questões do saneamento e das águas como a espinha dorsal dos planos de desenvolvimento”, acrescentou o diretor presidente do IJSN, Luiz Paulo.

Participaram também o subsecretário de Estado de Habitação e Gestão Integrada de Projetos, Carlos Cerqueira de Guimarães, e a gerente de Programas Urbanos e Recuperação Ambiental da Sedurb, Mariana Bettarello.

“O Pesb irá realizar um diagnóstico do saneamento no Estado, estabelecer metas, ações e programas balizando os investimentos em saneamento básico e visando a universalização dos serviços”, explicou a gerente da Sedurb, Mariana Bettarello.

O subsecretário Carlos Guimarães destacou a importância das trocas dentro do próprio Governo. “A proposta é um trabalho em sinergia com outros órgãos do Estado, que fortaleçam as instituições e integrem as equipes”, ressaltou.

Informações à imprensa: Assessoria de Comunicação da Sedurb
Karolina Gazoni

O Executivo estadual expôs-se, assim, ao risco de ter alocado recursos públicos em localidades ou projetos não comprovadamente prioritários e não observou as exigências contidas nos artigos 11 e 19 da Lei 11.445/2007, os quais condicionam os contratos e a prestação à existência de um plano de saneamento básico.

Lei 11.445/2007

Art. 11 **São condições de validade dos contratos** que tenham por objeto a prestação de serviços públicos de saneamento básico:

I - a **existência de plano de saneamento básico**;

II - a **existência de estudo que comprove a viabilidade técnica e econômico-financeira da prestação dos serviços, nos termos estabelecidos no respectivo plano de saneamento básico**;

[...]

V - a **existência de metas e cronograma de universalização** dos serviços de saneamento básico.

§ 1º Os planos de investimentos e os projetos relativos ao contrato deverão ser compatíveis com o respectivo plano de saneamento básico.

[...].

Art. 19 A prestação de serviços públicos de saneamento básico observará plano, que poderá ser específico para cada serviço, **o qual abrangerá, no mínimo:**

I - diagnóstico da situação e de seus impactos nas condições de vida, utilizando sistema de indicadores sanitários, epidemiológicos, ambientais e socioeconômicos e apontando as causas das deficiências detectadas;

II - objetivos e metas de curto, médio e longo prazos para a universalização, admitidas soluções graduais e progressivas, observando a compatibilidade com os demais planos setoriais;

III - programas, projetos e ações necessárias para atingir os objetivos e as metas, de modo compatível com os respectivos planos plurianuais e com outros planos governamentais correlatos, identificando possíveis fontes de financiamento;

[...]

§ 3º Os planos de saneamento básico deverão ser compatíveis com os planos das bacias hidrográficas e com planos diretores dos Municípios em que estiverem inseridos, ou com os planos de desenvolvimento urbano integrado das unidades regionais por eles abrangidas.

[...]

A Lei Estadual 9.096/2008 ratifica essas determinações da Lei 11.445/2007, em seus artigos 16 e 25, acrescentando, no Parágrafo 2.º do Art. 20, no Parágrafo Único do Art. 23 e no Inciso II e nos parágrafos 2.º, 3.º e 5.º do Art. 26:

Lei Estadual 9.096/2008

Art. 20 [...]

§ 2º O Estado do Espírito Santo, através da SEDURB, deverá elaborar em conjunto com os titulares dos serviços regionalizados abrangidos pela CESAN o Plano Regional de Saneamento Básico, e, o editar.

[...]

Art. 23 O serviço regionalizado de saneamento básico observará o plano de saneamento básico elaborado para o conjunto de municípios atendidos.

Parágrafo único. O Estado do Espírito Santo editará o plano a que se refere o “caput”, sempre que integrar, de forma direta ou indireta, serviços regionalizados

Art. 25 [...]

§ 10. O Plano Regional de Saneamento Básico, a que se referem o § 1º do artigo 18 e o § 2º do artigo 20, será elaborado considerando a

existência da abrangência metropolitana e dos serviços prestados aos demais municípios pela CESAN.

[...]

§ 12. O planejamento dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário dos demais municípios fora da RMGV, que integrem o Plano Regional, a que se refere o § 10, será elaborado em conjunto com aqueles municípios.

§ 13 O Estado do Espírito Santo, através da SEDURB, elaborará, no prazo máximo de 2 (dois) anos de publicação desta Lei, o Plano Estadual de Saneamento Básico, que abrangerá todo o seu território, incluindo programas e ações voltados para o saneamento em localidades de pequeno porte, no que couber.

Art. 26 No exercício das suas competências e responsabilidades em saneamento básico, o Estado do Espírito Santo:

[...]

II - editará o Plano Estadual e os Planos Regionais de Saneamento Básico;

[...]

§ 2º Os Planos, a que se refere o inciso II, deverão ser elaborados em conformidade com os artigos 21 a 25 desta Lei e incluirão os serviços regionalizados prestados na RMGV, sendo seus dispositivos específicos objeto de análise prévia pelo Conselho Metropolitano da Região da Grande Vitória - COMDEVIT.

§ 3º Os Planos Regionais de Saneamento Básico, a que se refere o inciso II, serão elaborados com a participação dos municípios abrangidos pela respectiva prestação regionalizada dos serviços.

[...]

§ 5º A SEDURB coordenará a elaboração da Política e dos Planos a que se referem os incisos I e II.

Evidências

A inexistência de normativo legal instituindo o Plano Estadual de Saneamento Básico é a principal evidência para este achado, além da confirmação do titular da Sedurb, Marcus Antonio Vicente, no Ofício de Resposta da Sedurb 86/2023:

A contratação de uma empresa especializada para elaborar o Plano Estadual de Saneamento Básico veio sendo preparada ao longo dos últimos meses com a elaboração do termo de referência.

A *Ata da Primeira Reunião da Auditoria Operacional* ([Apêndice 00059/2023-1](#)) também registra que, no referido encontro, os representantes daquela Secretaria explicaram que o Plano Estadual de Saneamento Básico, previsto no Parágrafo

13 do Art. 25 da Lei Estadual 9.096/2008 ainda não tinha sido elaborado até aquele momento (em 31/8/2022) e que o Executivo estadual caminhava para elaborar um plano estadual da Microrregião instituída,

[...] em articulação com os planos regionais e/ou, ainda, em certas situações, com planos regionais para blocos formados por poucos municípios que possuam compartilhamento nas suas estruturas de saneamento básico.

Os representantes da Sedurb informaram ainda que a Secretaria estaria concluindo, em 2022, o termo de referência para a contratação da empresa encarregada da elaboração do planejamento. Contudo, pela data do Ofício de Resposta da Sedurb 86/2023 (2/5/2023), não havia sido ainda iniciado o processo de contratação de um plano, seja estadual, seja regional.

Além disso, com base naquele mesmo ofício, a Sedurb está se ancorando nos PMSBs já elaborados pelos municípios para conduzir a Pesb, o que ameaça a execução desintegrada da Política, uma vez que os planos municipais constituem apenas partes do que deveria ser um documento macro de planejamento, do qual se espera até mesmo sua compatibilização com os planos de bacias hidrográficas e com os planos diretores urbanos.

Importa registrar que não foi identificada a previsão orçamentária de recursos significativos à contratação da elaboração dos planos estadual e regional de saneamento básico.

Questionada a respeito da não elaboração do Plano Estadual e Regional de Saneamento Básico pelos ofícios de requisição 1.561/2023 e 1.626/2023, o titular da Sedurb, Marcus Antonio Vicente, por intermédio do Ofício de Resposta 86/2023 ([Anexo 02413/2023-2](#)), datado de 2 de maio de 2023, expôs as justificativas transcritas a seguir.

Ofício de Resposta 86/2023

[...] Em decorrência deste Novo Marco Legal do Saneamento Básico – NMLSB – o nosso planejamento foi alterado tendo em vista a total prioridade, requerida pela nova Lei Federal, para definição da regionalização do saneamento, com prazo definido para 15/07/2021 (um ano), através de legislação estadual.

[...]

A contratação de uma empresa especializada para elaborar o Plano Estadual de Saneamento Básico veio sendo preparada ao longo dos últimos meses com a elaboração do termo de referência. Entretanto, ao observarmos o arcabouço legal sob o qual nos baseamos para conduzir nossas ações, constatamos que a Lei n.º 9096/2008, que se encontra desatualizada desde 2020, é a única do elenco legal observado que prevê um Plano Estadual de Saneamento, de forma incompatível com o NMLSB, que tem foco nos Planos Municipais e, em casos específicos, nos Planos Regionais. Diante dessa constatação, surgiram dúvidas que nos levaram a adotar prudência, pelos seguintes motivos:

Com a Lei n.º 9096/2008 desatualizada em face do NMLSB, e diante da sua revisão planejada para ser feita neste ano de 2023, o assunto relativo ao plano estadual será necessariamente debatido, inclusive quanto à competência de elaborá-lo, uma vez que com a aprovação da Lei Complementar Estadual n.º 968/2021, há agora uma nova instância com governança interfederativa, instituída para deliberar sobre todas as questões de interesse do Estado e dos 78 municípios pelo saneamento básico. Assim, o debate nos levará a uma nova Lei Estadual de Saneamento, compatível com o arcabouço legal vigente, e que definirá, entre outros pontos importantes, se haverá necessidade e, em caso positivo, qual a estrutura e finalidade do plano de saneamento de abrangência estadual a construir;

No Espírito Santo todos os 78 municípios possuem seus planos municipais de saneamento básico, que devem ser atualizados/revisados em prazo não superior a 10 (dez) anos, e que foram elaborados sem a necessidade do Plano Estadual. Na prática, a falta do plano estadual não inviabilizou as iniciativas de todos os municípios, que na condição de titulares exerceram seu papel no cumprimento das atribuições a eles determinadas pelo Marco Regulatório Nacional;

- Entendendo que os planos, Nacional, Estadual e Municipal, por lógica se complementam, mas considerando que a realidade nos trouxe ao cenário atual, no qual, felizmente, temos todos os planos municipais elaborados e servindo tanto como base de convênios de cooperação entre o Estado e cada Município (Lei n.º 11.107/2005) resultando nos respectivos contratos de programa, como também sendo úteis para orientar a prestação direta dos serviços de água e esgoto, vemos que o principal objetivo do artigo 19 do NMLSB está atendido no Espírito Santo;
- Ainda diante das dúvidas surgidas, procuramos verificar a existência de planos estaduais de saneamento básico no país, e identificamos o levantamento publicado em 29 de setembro de 2022 pelo Instituto Água e Saneamento – IAS – (<https://www.aguaesaneamento.org.br/regionalizacao-do-saneamento-apanas-oito-estados-avancam/>) onde constata-se que apenas três estados possuíam Planos Estaduais.
- Verificamos também que o Estado de Minas Gerais possui uma proposta preliminar de Plano Estadual de Saneamento Básico (<http://www.meioambiente.mg.gov.br/saneamento/-plano-estadual-de-saneamento-basico-de-minas-gerais-pesb-mg>), que “*se configura, então, em uma ferramenta de planejamento estratégico*”, possuindo, portanto, estrutura bem distinta daquela preconizada no NMLSB.

- Na leitura deste quadro apurado, é possível estimar que a maioria dos Estados esteja com entendimento semelhante ao nosso, endossando a nossa prudência atual, até porque, um Plano Estadual elaborado nos moldes da estrutura convencional dos planos municipais irá demandar elevados recursos financeiros; um longo prazo para ser concluído (em torno de 3 anos); além de representar um risco de se tornar inócuo se elaborado num ambiente de incertezas, como o que estamos vivendo, como é o caso dos Decretos Federais n.º 11.466/23 e 11.467/23, que já introduziram alterações recentes e substanciais no NMLSB.

- Em recentes reuniões com representantes do Ministério Público Estadual, onde a questão dos planos foi debatida, tomamos conhecimento da preocupação daquela instituição com o aprimoramento dos planos municipais de saneamento, que necessitará de recursos financeiros relevantes, possivelmente do Estado ou da Microrregião de Águas e Esgoto. Fato que reforçou nosso alerta no sentido de que aguardar os desdobramentos da estruturação da Autarquia Interfederativa e da revisão da Lei n.º 9096/2008, será a alternativa adequada e prudente, diante do risco premente de nos dedicarmos à elaboração de um plano estadual que poderá ser inócuo se construído na mesma estrutura lógica dos planos municipais, conforme descrita no NMLSB.

- Os planos municipais são indispensáveis, pois brotam nos territórios de onde surgem as demandas por ações de saneamento básico. Por consequência, serão feitos nos Municípios os investimentos que irão proporcionar o acesso dos cidadãos ao abastecimento de água potável e ao esgoto adequadamente coletado e tratado, e que irão conduzir o Estado ao alcance das metas estabelecidas no NMLSB para 2033.

[...]

- A elaboração do Plano Regional de Saneamento Básico (PRSB) poderá ou não ser feita concomitantemente com a estruturação da Autarquia. Uma atividade está desvinculada da outra. O Grupo Técnico está esboçando o termo de referência para a contratação da empresa responsável pela construção do PRSB, embora se questione se o Governo do Estado deveria arcar sozinho com esse custo, uma vez que agora essa é uma atribuição da Autarquia.

Na segunda reunião realizada pela equipe desta fiscalização na Sedurb, os representantes daquela secretaria afirmaram, conforme registrado em ata elaborada com a anuência deles:

Ata da Segunda Reunião da Auditoria Operacional

Diante da inexistência de um plano estadual de saneamento básico, os critérios de repasses aos municípios por meio de convênios levam em consideração somente demandas pontuais dos entes federativos, com base nos seus planos municipais. Os representantes da Sedurb observaram que, não tem tido muita procura por parte dos municípios onde a prestação é direta (SAAE) – somente para assuntos emergentes.

A Lei Estadual 9.096/2008 prevê que os PMSBs estejam alinhados com o planejamento estadual, que ainda não foi elaborado. [...] o plano

microrregional (estadual) vai levar em conta os planos municipais existentes.

Causas

Apontam-se, novamente, entre as causas para a omissão do Governo do ES com relação à elaboração do planejamento estadual e regional, que deveriam amparar, por sua vez, a construção dos Planos Municipais de Saneamento Básico: 1) falta de determinação política, caracterizada pela insuficiência da estrutura técnica da Sedurb para assumir as ações que lhe competem, e 2) ausência de priorização do saneamento básico nas políticas públicas, ratificada pelo parco orçamento destinado ao setor.

No tocante ao planejamento orçamentário, consta dos PPAs e das LOAs, desde 2009, o Programa 0593 – *Gestão da Política de Saneamento, Habitação e Desenvolvimento Urbano*. No entanto, somente na LOA 10.978, de 18 de janeiro de 2019⁷⁰, ficou explícito, na Ação 1.540 – *Elaboração de Estudos, Planos e Projetos Relacionados à Política de Saneamento, Habitação e Desenvolvimento Urbano*, o planejamento para a formulação do Plano Estadual de Saneamento Básico, conforme descrição a seguir.

Lei 10.978/2019

Elaborar estudos, planos e projetos, abordando as áreas de saneamento básico, de habitações de baixa renda, de urbanismo e de resíduos sólidos e **elaborar o plano estadual de saneamento básico**, inclusive os planos municipais de saneamento básico e planos municipais de gestão integrada de resíduos sólidos, além de outros. (ESPÍRITO SANTO, 2019, p. 126).

A Ação 1.540 foi planejada na LOA 10.978/2019 e envolveu um montante total de R\$ 210.000,00 para a elaboração de 15 planos. Isso representa uma média de R\$ 14.000,00 por plano, ou seja, uma quantia irrisória em face do custo de formulação de um planejamento dessa natureza, principalmente quando feito para todo o Estado⁷¹. Entretanto, em que pese ter havido uma previsão

⁷⁰ ESPÍRITO SANTO (Estado). Lei n. 10.978, de 18 de janeiro de 2019. Estima a receita e fixa a despesa do Estado para o exercício financeiro de 2019. **Diário Oficial [dos] Poderes do Estado do Espírito Santo**. Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo, Vitória, ES, 18 jan.2019. Edição Extra, p. 1-373.

⁷¹ O Projeto Estadual de Habitação de Interesse Social, elaborado a partir do Contrato 4/2013, por exemplo, teve um custo de R\$ 1.000.325,26.

orçamentária, que poderia ao longo do ano ter sido suplementada, o Plano Estadual de Saneamento Básico não foi contratado.

Os montantes destinados à Ação 1.540, em 2020, 2021, 2022 e 2023, foram de R\$ 111.000,00, R\$ 50.250,00, R\$ 200,00 e R\$ 100,00, respectivamente, demonstrando, pelos baixos valores, que não havia uma programação consistente para a contratação do Plano Estadual de Saneamento Básico.

Destaque-se que, de 2019 a 2021, não houve nenhuma contratação ou pagamento decorrente da Ação 1.540, com base no Portal da Transparência do Governo do ES. Em 2023, houve suplementação e empenho, no valor de R\$ 2.495.608,00, para a contratação dos estudos para a estruturação e o desenvolvimento da Autarquia Intergovernamental de Governança da Microrregião de Águas e Esgoto do Espírito Santo (avaliados em R\$ 2.235.608,00) e da elaboração de estudos e projetos da Etapa 1 do sistema de esgotamento sanitário e de drenagem pluvial do município de Ibirapu (orçada em R\$ 260.000,00).

Efeitos

Extraí-se, dos critérios legais apontados para este achado, que a omissão do Governo do ES com relação ao planejamento dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário – repise-se, **por uma década e meia** – gerou investimentos descolados de um diagnóstico do setor, de metas e objetivos pré-estabelecidos, de planos de bacias hidrográficas e de planos diretores municipais, bem como de programas, projetos e ações definidas para o alcance da universalização no território capixaba.

A inexistência de um planejamento estadual, que deveria abranger áreas urbanas e rurais, resultou em decisões por investimentos realizados, majoritariamente, nas zonas urbanas dos municípios atendidos pela Cesan, conforme será detalhado no Subitem 2.3.

Essas decisões, descoladas de diagnósticos, metas e indicadores pré-estabelecidos, têm o condão de comprometer o alcance da universalização dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, visto que a

concentração dos investimentos nas áreas urbanas formais não alcança a população residente nos aglomerados subnormais e nas zonas rurais, que é a mais vulnerável e que mais demanda o sistema público de saúde.

Corroboram essa afirmação as notícias veiculadas pelo governo estadual e pela imprensa, no período de 2009 e 2011, anunciando que Vitória seria a primeira capital com 100% de esgoto tratado, conforme exemplo apresentado no *print* de tela registrado a seguir⁷².

Tal promessa não se confirmou. Prova disso está no fato de o município ter apresentado, com base em dados de 2021 do Snis⁷³, um desempenho inferior aos parâmetros de universalização definidos no Art. 11-B da LNSB: índice de atendimento total de água de 98,04% (quando deveria ser 99%) e índices de esgoto tratado (com relação à água consumida) de 81,71% e de atendimento total de esgoto de 87,28% (quando deveria ser 90%).



Figura 9 – Print de tela com notícia veiculada em 4/9/2009 pela Cesan

Fonte: Sítio eletrônico da Cesan (acesso em 18 ago. 2023).

⁷² CESAN. Notícias. **Obras da Cesan farão de Vitória a primeira capital com 100% de esgoto tratado**. Cesan: 4 ago. 2009. Disponível em: <https://www.cesan.com.br/obras-da-cesan-farao-de-vitoria-a-primeira-capital-com-100-de-esgoto-tratado/>. Acesso em: 18 ago. 2023.

⁷³ BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (Snis). **SNIS – Série Histórica**. Disponível em: <http://app4.mdr.gov.br/serieHistorica/#>. Acesso em: 19 ago. 2023.

Esclarecimentos do jurisdicionado

A manifestação da Sedurb foi feita por meio do Ofício de Resposta OF 313/2023/SEDURB/GABSEC, de 11/10/2023 ([Anexo 05126/2023-7](#)), havendo anuência do gestor com relação ao posicionamento da equipe desta fiscalização.

Em sua manifestação acerca do Achado 4, o gestor reconheceu que, ao assumir a Sedurb, em 2019, verificou que:

[...] nem tudo do [sic] que está estabelecido na Lei Estadual 9.096/2008 havia sido cumprido até então, tais como consta dos achados dessa douda Corte de Contas, [sic] a elaboração do Plano Estadual de Saneamento Básico - cujo prazo era de 02 anos a partir da publicação da Lei.

Ele ainda acrescentou:

Sobre o Plano Estadual de Saneamento, determinado pela Lei Estadual 9.096/2008, não há que se contestar o que foi encontrado neste Achado, pois este efetivamente não foi implementado no prazo estabelecido, no que pese a elaboração de planos municipais de saneamento básico para 11 municípios: Alegre, Castelo, Conceição da Barra, Domingos Martins, Iúna, Jaguaré, Marataízes, Muniz Freire, Nova Venécia [sic], Pinheiros e Sooretama, pela SEDURB.

Conclusão do achado

O gestor anuiu ao conteúdo do Achado 4. No Ofício de Resposta OF 313/2023/SEDURB/GABSEC, de 11/10/2023, não foram, então, trazidos novos esclarecimentos ou documentos que pudessem dirimir este apontamento ([Anexo 05126/2023-7](#)).

A omissão do Executivo estadual com relação ao planejamento dos serviços gerou o cenário predominantemente desregado que o Estado apresenta em termos de atendimento total de água e de coleta e tratamento de esgoto, conforme constatado nas fiscalizações anteriores realizadas por esta Corte e que resultaram na recomendação de que o Governo do ES elaborasse o Plano Estadual de Saneamento Básico.

Como agravante, os planos referentes aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário editados pelos municípios tinham validade por, no máximo, 24 meses, contados a partir da vigência da LCE 968/2021 – portanto, até julho de 2023 –, de acordo com o Art. 20 daquela norma:

LCE 968/2021

Art. 20. Os planos editados pelos Municípios, referentes aos serviços públicos de abastecimento de água, de esgotamento sanitário ou de manejo de águas pluviais urbanas, antes da vigência desta Lei Complementar, **permanecerão em vigor por 24 (vinte e quatro) meses**, podendo permanecer vigentes para além deste prazo, **mediante resolução do Colegiado Regional**. (Grifos nossos)

Note-se que a prorrogação da validade dos PMSBs dependia de decisão do Colegiado Regional. Por sua vez, sua instalação, conforme exarado no Art. 19 da mesma Lei Complementar, requeria a edição, por meio de decreto do Governador do ES, do Regimento Interno provisório da Autarquia Intergovernamental, o que não foi providenciado até o momento.

LCE 968/2021

Art. 19. O Governador, por meio de decreto, editará o Regimento Interno provisório da autarquia intergovernamental.

§ 1º O Regimento Interno provisório deverá dispor sobre a convocação, a instalação e o funcionamento do Colegiado Regional, inclusive os procedimentos para a elaboração de seu primeiro Regimento Interno.

§ 2º A regulamentação citada no § 1º será substituída pelo Regulamento aprovado pela Microrregião de Águas e Esgoto que deverá ocorrer em até 180 (cento e oitenta) dias de sua implementação.

Portanto, a ausência de planejamento por parte do Governo do ES acarreta, por conseguinte, planos municipais de saneamento básico sem amparo em cronogramas, ações, objetivos e metas estabelecidos em âmbito estadual, sem concatenação com planos de bacias hidrográficas e planos diretores urbanos, entre outros, e – pior – invalidados desde julho de 2023.

Tal situação distancia ainda mais os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário das metas definidas para a universalização do acesso, uma vez que a ausência de planejamento acarreta fragmentação da política pública, ineficiência no uso dos recursos e, por conseguinte, ineficácia dos resultados.

2.3 (A5) INIQUIDADE NA DESTINAÇÃO DE RECURSOS PARA SANEAMENTO

Objeto

Planos de governo, PPAs de 2008⁷⁴ a 2023, LDOs de 2009 a 2021, LOAs de 2009 a 2021, relatórios de Execução Física e Financeira de 2009 a 2010, relatórios de Avaliação do PPA de 2011 a 2021⁷⁵ e relatórios da Administração e Demonstrações Contábeis da Cesan de 2009 a 2021⁷⁶.

Critérios

Art. 23, IX, da CF/88; arts. 221 e 244, §§ 1.º e 2.º, da CE/89; arts. 3.º, XIV, e 48, VII, da Lei 11.445/2007; Art. 58, I, VII e IX, da Lei Estadual 9.096/2008.

Em atendimento à **Subquestão 1.3 da Matriz de Planejamento** (“O Governo do Estado realizou investimentos e/ou fez previsões orçamentárias nos planos plurianuais (PPAs) para todos os 78 municípios do Estado, equitativamente, com vistas à ampliação progressiva do acesso aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário?”), analisaram-se, por programa, ação e microrregião de planejamento do ES, os aportes feitos pelo Executivo estadual em saneamento básico e suas respectivas finalidades.

Registre-se que foram feitas análises por microrregião de planejamento levando-se em consideração dois períodos distintos: o primeiro envolvendo os exercícios de 2009 a 2012 e o segundo, de 2013 a 2021. Isso por conta da edição da Lei Estadual 9.768, de 28 de dezembro de 2011, que, alterando a Lei 5.120, de 30 de novembro de 1995, reduziu de 12 para dez o número de microrregiões de planejamento existentes.

Considerando-se que o Art. 9.º da Lei 9.768/2011, em razão da nova estrutura das microrregiões, autorizou o Executivo estadual a promover as alterações cabíveis no PPA 2012-2015 e nas leis orçamentárias subsequentes e que esses ajustes financeiros, pelo Parágrafo Único do mesmo artigo, deveriam incidir a

⁷⁴ Foram considerados os PPAs elaborados a partir da Lei Estadual 9.096/2008, que estabeleceu as diretrizes e a política estadual de saneamento básico.

⁷⁵ PPAs do Governo do ES de 2008-2011 (Lei Estadual 8.821, de 17 de janeiro de 2008), 2012-2015 (Lei Estadual 9.781, de 3 de janeiro de 2012), 2016-2019 (Lei Estadual 10.489, de 14 de janeiro de 2016) e 2020-2023 (Lei Estadual 11.095, de 7 de janeiro de 2020). Frise-se que, até o encerramento da etapa de execução desta fiscalização, não havia sido disponibilizado, no sítio eletrônico da SEP, o Relatório de Avaliação do PPA 2021-2023, referente ao exercício 2022.

⁷⁶ CESAN. Sobre a Cesan. Balanços e Relatórios. **Relatórios da Administração e demonstrações contábeis**. Disponível em: <https://www.cesan.com.br/a-cesan/>. Acesso em: abr. 2023.

partir do exercício de 2013, a equipe desta fiscalização definiu que o segundo período de análise dos investimentos ocorreria, então, daquele ano até 2021.

Situação encontrada

2.3.1 Período de 2009 a 2012

Para o período de 2009 a 2012, foi programado o aporte de R\$ 1.134.547.777,00, conforme demonstrado no quadro a seguir.

Quadro 3 – Valores planejados por programa, ação e unidade orçamentária (2009 a 2012)

Programa	Ação / Finalidade	Produto	Valor previsto (R\$)	Unidade orçamentária
0002 - Ampliação da Cobertura dos Sistemas de Saneamento Básico	1538 - Implantação e/ou melhoria de sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário em localidades rurais.	Sistema implantado ou melhorado	13.800.000,00	Sedurb – Adm. Direta
	1539 - Implantação e/ou melhoria de sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário em localidades urbanas	Sistema implantado ou melhorado	24.250.000,00	Sedurb – Adm. Direta
	3218 - Implantação, ampliação e/ou melhoria de sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário em localidades de pequeno porte.	Sistema implantado / ampliado / melhorado		Idurb
	3219 - Implantação, ampliação e/ou melhoria de sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário em localidades urbanas.	Sistema implantado / ampliado / melhorado		Idurb
	3530 - Implantação e/ou melhoria de sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário em localidades de pequeno porte.	Sistema implantado ou melhorado		Sedurb – Adm. Direta

Programa	Ação / Finalidade	Produto	Valor previsto (R\$)	Unidade orçamentária
Total (R\$) das ações correlativas ao Programa 0002			38.050.000,00	
0410 - Saneamento Ambiental Rural	1561 - Apoio à implantação e/ou melhoria de sistemas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário em localidades rurais	Sistema implantado ou melhorado	1.990.000,00	Cesan
Total (R\$) das ações correlativas ao Programa 0410			1.990.000,00	
0411 - Saneamento Ambiental Urbano	1560 - Ampliação e adequação de sistemas de abastecimento de água - Águas Limpas	Município beneficiado	204.560.342,00	Cesan
	1562 - Implantação, ampliação e adequação de sistemas de esgotamento sanitário - Águas Limpas	Município beneficiado	593.567.320,00	Cesan
Total (R\$) ações correlativas ao programa 0411			798.127.662,00	
0001 - Água em quantidade e com qualidade no Espírito Santo	3538 - Apoio à elaboração de projetos e/ou execução de obras de saneamento em localidade de pequeno porte	Projeto / obra implementado e/ou apoiado	600.000,00	Sedurb – Adm. Direta
Total (R\$) ações correlativas ao Programa 0001			600.000,00	
0863 - Saneamento	1563 - Ampliação de sistemas de abastecimentos de água	Município beneficiado	160.922.903,00	Cesan
	1564 - Ampliação e implantação de sistemas de coleta e tratamento de esgoto	Município beneficiado	134.857.212,00	Cesan
Total (R\$) ações correlativas ao Programa 0863			295.780.115,00	
Total geral			1.134.547.777,00	

Nota: as metas e os valores previstos para as ações 3218, 3219 e 3530 não foram consideradas, para não incorrer em duplicidade, considerando a Ação 1538, que foi planejada inicialmente e depois descontinuada.

Fonte: Elaboração própria a partir das leis 8.821/2008 e 9.781/2012 e do Relatório de Avaliação do Plano Plurianual – exercício 2012.

Numa análise consolidada, considerando a unidade orçamentária, verifica-se que **a maior previsão de aporte** de recursos (R\$ 1.095.897.777,00), correspondente a 96,59% do total, estava destinada à população residente nos municípios atendidos pela Cesan.

Fazendo-se um recorte entre atendimento à população urbana e atendimento à população rural, constatou-se que os recursos são majoritariamente destinados àquela primeira, conforme demonstrado no quadro a seguir.

Quadro 4 – Valores planejados por ação e áreas de atendimento (2008-2012)

Ações	Foco do atendimento	Valor do investimento previsto (R\$)	%
1539, 3219, 1560, 1562, 1563 e 1564	Atendimento à população residente em áreas urbanas	1.118.157.777,00	98,56
1538, 3218, 3530, 1561 e 3538	Atendimentos à população residente em áreas rurais	16.390.000,00	1,44
Total		1.134.547.777,00	100,00

Fonte: Elaboração própria a partir das leis 8.821/2008 e 9.781/2012 e do Relatório de Avaliação do Plano Plurianual – exercício 2012.

Observou-se que, desde o planejamento de médio prazo explicitado nos PPAs 2008-2011 e 2012-2015, priorizou-se o investimento em áreas urbanas onde a prestação dos serviços de saneamento cabia à Cesan.

Quanto à **execução orçamentária** referente ao período de 2009 a 2012⁷⁷, detalhada no [Apêndice 00086/2023-7](#), apurou-se que o investimento total foi de R\$ 1.056.893.252,76, dos quais R\$ 1.247.553,75 (0,12%) foram destinados à população rural e R\$ 1.055.645.699,01 (99,88%), à população urbana residente nos municípios atendidos pela Cesan.

⁷⁷ Registre-se que não foi possível obter as informações do Portal da Transparência do ES, mas dos relatórios de Execução Física e Financeira relativos aos anos de 2009 e 2010 e do Relatório de Avaliação do Plano Plurianual – exercício 2011, todos elaborados pela SEP. Os dados referentes a 2012 foram obtidos no Portal da Transparência, para as ações de responsabilidade da Sedurb, e do Relatório de Avaliação do Plano Plurianual – exercício 2012, para aquelas de responsabilidade da Cesan.

Comparando-se os percentuais de investimentos planejados (1,44%) e executados (0,12%), percebeu-se que os investimentos voltados à população residente nas áreas rurais foram mais restritos, de acordo com a tabela a seguir.

Tabela 1 – Valores executados por microrregião e perímetro (2009-2012)

Microrregião de planejamento	Valor para atendimento à população rural (R\$)	Valor para atendimento à população urbana (R\$)	Total Investido (R\$)
Estado do ES*	-	860.562,76	860.562,76
Metropolitana	-	933.763.513,88	933.763.513,88
Polo Linhares	-	1.613.385,18	1.613.385,18
Metrópole Expandida Sul	-	4.181.802,39	4.181.802,39
Sudoeste Serrana	470.279,91	24.032.653,37	24.502.933,28
Central Serrana	-	8.850.895,82	8.850.895,82
Litoral Norte	-	14.568.366,73	14.568.366,73
Extremo Norte	-	10.722.332,92	10.722.332,92
Polo Colatina	-	2.149.885,59	2.149.885,59
Noroeste I	345.138,54	9.241.690,19	9.586.828,74
Noroeste II	432.135,30	21.746.422,74	22.178.558,03
Polo Cachoeiro	-	9.807.866,17	9.807.866,17
Caparaó	-	14.106.321,28	14.106.321,28
Total (R\$)	1.247.553,75	1.055.645.699,01	1.056.893.252,76

*A linha com dados “Estado do ES” se refere a investimentos pulverizados no Estado, sem contemplar diretamente uma ou outra microrregião de planejamento.

Nota: os valores foram corrigidos pelo IPCA⁷⁸, considerando o período abrangido de julho de um exercício a junho do ano seguinte.

Fonte: Elaboração própria.

Da Tabela 1, depreende-se que os investimentos realizados de 2009 a 2012 foram, majoritariamente, destinados ao atendimento da população urbana do Estado. Um montante de R\$ 1.055.645.699,01 (99,92% do total) foi distribuído, ainda que de forma assimétrica, por **todas** as microrregiões de planejamento do ES.

Sobre os R\$ 1.247.553,75 (0,12% do total) destinados ao atendimento da população rural, além de terem consistido num volume muito inferior àquele

⁷⁸ BRASIL. Banco Central do Brasil. Calculadora do Cidadão. **Correção de valores**. Disponível em: <https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADA0/publico/exibirFormCorrecaoValores.do?method=exibirFormCorrecaoValores>. Acesso em: 23 maio 2023.

direcionado à área urbana, foram direcionados a **somente** três microrregiões de planejamento, a saber, Sudoeste Serrana (R\$ 470.279,91), Noroeste I (R\$ 345.138,54) e Noroeste II (R\$ 432.135,30).

A alocação de recursos priorizou, portanto, as áreas urbanas, contempladas com um investimento médio *per capita* de R\$ 353,03 – contra o de R\$ 8,50 voltado à população residente nas áreas rurais.

Na tabela a seguir, organizaram-se as informações sobre a destinação dos recursos à população urbana de 2012 por microrregião de planejamento, com o intuito de se apresentar os investimentos *per capita* resultantes da forma como o Governo do ES direcionou o montante destinado a saneamento básico entre 2009 e 2012.

Tabela 2 – Investimentos na área urbana por microrregião de planejamento (2009-2012)

Microrregião de planejamento	Investimento total		População urbana/2012 (hab.)	Investimento <i>per capita</i> (2009-2012)	
	R\$	%		R\$/hab.	%
Metropolitana	933.763.513,88	88,53	1.696.014	550,56	155,95
Sudoeste Serrana	24.032.653,37	2,28	59.323	405,12	114,76
Noroeste II	21.746.422,74	2,06	77.919	279,09	79,06
Extremo Norte	10.722.332,92	1,02	41.854	256,18	72,57
Central Serrana	8.850.895,82	0,84	44.290	199,84	56,61
Noroeste I	9.241.690,19	0,88	59.776	154,61	43,80
Caparaó	14.106.321,28	1,34	103.377	136,46	38,65
Litoral Norte	14.568.366,73	1,38	147.341	98,88	28,01
Metrópole Expandida Sul	4.181.802,39	0,40	98.194	42,59	12,06
Polo Cachoeiro	9.807.866,17	0,93	268.306	36,55	10,35
Polo Colatina	2.149.885,59	0,20	146.694	14,66	4,15
Polo Linhares	1.613.385,18	0,15	244.741	6,59	1,87
Total	1.054.785.136,25	100,00	2.987.829,00	353,03	100,00

Fonte: Elaboração própria.

Considerando-se que o Inciso IX do Art. 58 da Lei Estadual 9.096/2008⁷⁹ determina a adoção de critérios objetivos para elegibilidade e priorização das

⁷⁹ Art. 58. Observados os princípios básicos constantes da lei nacional, a Política Estadual de Saneamento Básico se desenvolverá sob as seguintes diretrizes:
[...]

IX - adoção de critérios objetivos de elegibilidade e prioridade, levando em consideração fatores como nível de renda e cobertura, grau de urbanização, concentração populacional, disponibilidade hídrica, riscos sanitários, epidemiológicos e ambientais;

diretrizes da Pesb, avaliaram-se os investimentos *per capita* por microrregião de planejamento realizados pelo Governo do ES, em contraposição aos índices de atendimento urbano de água e esgoto nos anos de 2008 e 2012, conforme demonstrado na tabela a seguir.

Tabela 3 – Investimentos X Índices de atendimento urbano (2008-2012)

Microrregião de planejamento	População em 2012 (hab.)	Investimento <i>per capita</i> (R\$/hab.)	Índice de atendimento urbano de água (%)		Índice de atendimento urbano de esgoto (%)	
			2008	2012	2008	2012
Polo Linhares	244.741	6,59	105,38*	99,66	76,23	75,95
Polo Colatina	146.694	14,66	117,25*	97,85	93,15	87,62
Polo Cachoeiro	268.306	36,55	101,80*	98,10	84,05	84,04
Metrópole Exp. Sul	98.194	42,59	110,30*	94,55	37,01	51,54
Litoral Norte	147.341	98,88	114,37*	95,28	42,16	49,27
Caparaó	103.377	136,46	107,16*	87,70	49,18	37,23
Noroeste I	59.776	154,61	84,88	88,23	18,47	19,23
Central Serrana	44.290	199,84	97,36	90,98	37,59	50,28
Extremo Norte	41.854	256,18	93,87	94,99	14,82	18,68
Noroeste II	77.919	279,09	92,26	91,45	17,79	31,95
Sudoeste Serrana	59.323	405,12	89,79	83,84	29,60	33,11
Metropolitana	1.696.014	550,56	102,62*	97,61	33,57	38,48
Total	2.987.829	353,03	103,00	96,58	44,33	48,15

*Alguns municípios das microrregiões Caparaó, Litoral Norte, Metrópole Expandida Sul, Metropolitana, Polo Cachoeiro, Polo Colatina e Polo Linhares declararam ao Snis, no campo designado “População urbana atendida com abastecimento de água”, a população total atendida com abastecimento de água, gerando um índice de atendimento urbano de água superior a 100%. Por esta razão, esse indicador não foi utilizado na análise realizada pela equipe desta fiscalização para essas microrregiões em questão.

Fonte: Elaboração própria.

Na tabela anterior, observa-se que, entre as 12 microrregiões, a Polo Linhares recebeu o menor volume de investimento *per capita* (R\$ 6,59), enquanto a Metropolitana foi contemplada com o maior (R\$ 550,56).

Destaque-se que o investimento médio *per capita* na área urbana das 12 microrregiões foi de R\$ 353,03. Com exceção das microrregiões Metropolitana e Sudoeste Serrana, todas as outras dez receberam menos recursos *per capita* do que a média.

[...].

As três microrregiões de planejamento com maiores investimentos *per capita* foram a Metropolitana (R\$ 550,56), a Sudoeste Serrana (R\$ 405,12) e a Noroeste II (R\$ 279,09). Nestas, os índices de atendimento urbano de esgoto em 2008 – ano anterior ao início dos aportes – eram de 33,57%, 29,60% e 17,79%, respectivamente.

Em que pese as microrregiões Sudoeste Serrana e Noroeste II apresentarem índices de atendimento urbano de esgoto inferiores aos da Metropolitana, o investimento *per capita* nesta última foi quase o dobro do destinado à Noroeste II e 36% maior do que o direcionado à Sudoeste Serrana. Tal fato decorreu, provavelmente, da implementação do Programa Águas Limpas, cujos aportes ocorreram, em sua maioria, na Metropolitana.

A microrregião Polo Cachoeiro apresentou o terceiro investimento *per capita* mais baixo do período de 2009 a 2012 (R\$ 36,55), superado somente pelos direcionados à Polo Colatina (R\$ 14,66) e à Polo Linhares (R\$ 6,59).

Pela análise dos índices de atendimento urbano de esgoto, pode-se identificar também a iniquidade na distribuição *per capita* dos recursos, conforme demonstrado no Gráfico 66.

O Gráfico 6 apresenta os índices de atendimento urbano de esgoto sanitário das microrregiões de planejamento, em ordem crescente, e os investimentos *per capita* executados.

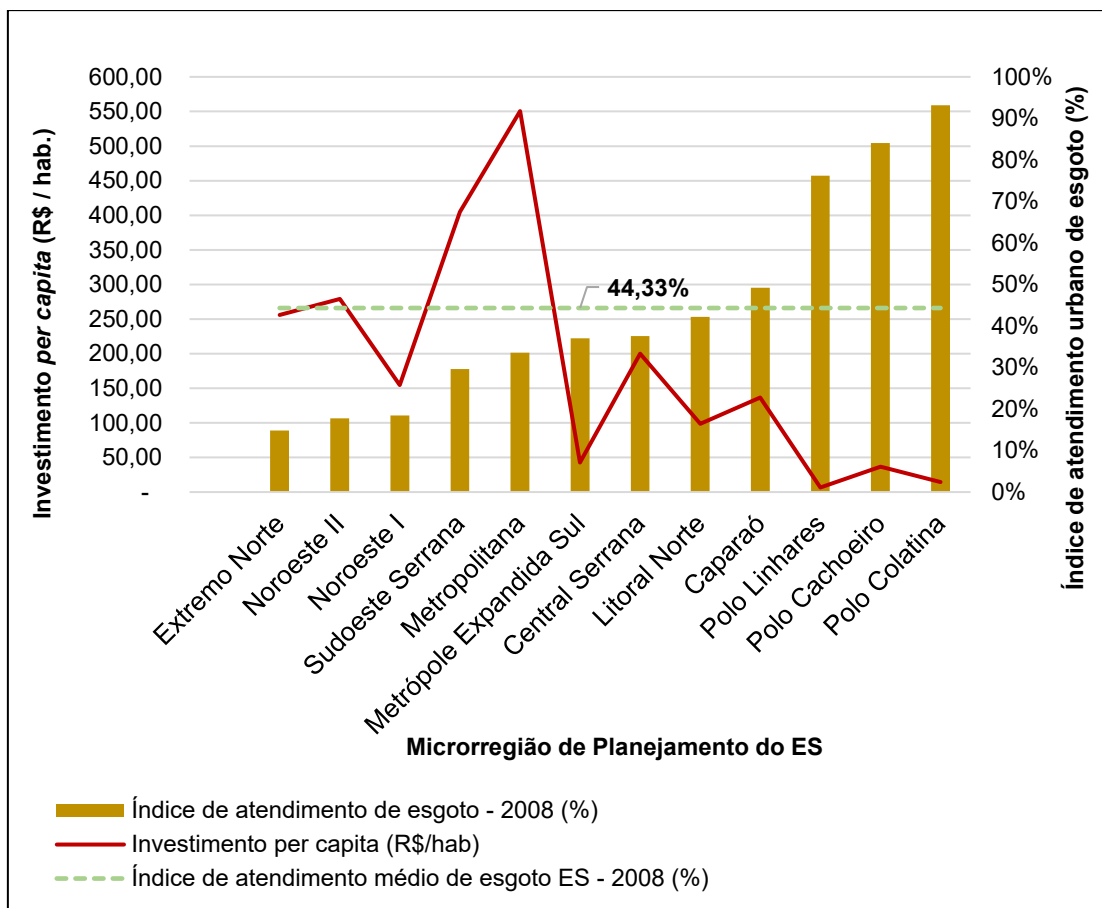


Gráfico 6 – Índice de atendimento urbano de esgoto (2008) X Investimento (2009-2012)

Fonte: Elaboração própria.

Entre as microrregiões com índices de atendimento urbano de esgoto inferiores à média estadual de 44,33%, a Extremo Norte, que apresentou o pior indicador (14,82%), e a Noroeste I (18,47%) receberam aportes *per capita* de R\$ 256,18, bastante inferiores aos realizados, por habitante, na Metropolitana (R\$ 550,56), na Sudoeste Serrana (R\$ 405,12) e na Noroeste II (R\$ 279,09).

A microrregião Metrópole Expandida Sul, cujo índice de atendimento urbano de esgoto foi de 37,01%, foi contemplada com um investimento *per capita* de R\$ 42,59, bem menor ao realizado na Litoral Norte (R\$ 98,88), na Caparaó (R\$ 136,46) e na Central Serrana (R\$ 199,84), as quais, em 2008, atendiam a 42,16%, 49,18% e 37,59% de sua população urbana, respectivamente, com esgotamento sanitário.

Registre-se que os menores volumes de investimento *per capita* foram direcionados às microrregiões Polo Linhares (R\$ 6,59), Polo Colatina (R\$ 14,66),

Polo Cachoeiro (R\$ 36,55), Metrópole Expandida Sul (R\$ 30,85) e Litoral Norte (R\$ 42,59). Isso em função da tomada de decisão do Governo do ES de garantir um maior aporte de recursos nos programas 411 e 863, cujo foco é atender à população urbana residente em municípios com sistemas operados pela Cesan.

A destinação de recursos no período em questão foi igualmente avaliada a partir dos indicadores de saúde⁸⁰ relativos às doenças de veiculação hídrica⁸¹. Da tabela a seguir constam, por ordem crescente, informações sobre o número de internações a cada 10 mil habitantes.

Tabela 4 – Internações a cada 10 mil hab. (2008) X Investimento *per capita*

Microrregião de Planejamento	Investimento <i>per capita</i> (R\$ / hab.)	População total (2008)	Internações por doenças de veiculação hídrica / 10.000 hab. (2008)	Valor médio da internação (R\$)	Óbitos por doenças de veiculação hídrica
Polo Linhares	6,59	274.133	12,11	331,17	1
Metropolitana	550,56	1.664.328	15,23	315,07	7
Central Serrana	199,84	102.686	19,28	303,88	1
Litoral Norte	98,88	175.005	19,83	320,89	0
Polo Colatina	14,66	186.315	20,88	303,54	1
Sudoeste Serrana	405,12	130.745	21,11	307,84	2
Polo Cachoeiro	36,55	352.220	26,43	322,40	10
Metróp. Exp. Sul	42,59	128.247	35,87	304,60	0
Caparaó	136,46	165.150	48,26	312,64	1
Noroeste I	154,61	95.491	48,28	309,51	2
Noroeste II	279,09	123.874	59,98	293,31	3
Extremo Norte	256,18	55.454	68,16	293,08	1
Total	353,03	3.453.648	22,72	311,46	29

Fonte: Elaboração própria, a partir de informações do Datasus e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

⁸⁰ BRASIL. Ministério da Saúde. **Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde (Datasus)**. Disponível em: <http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/defthtm.exe?sih/cnv/nres.def>. Acesso em: 2 ago. 2023.

⁸¹ Capítulo CID-10: I. Algumas doenças infecciosas e parasitárias, XI. Doenças do aparelho digestivo, conforme Datasus: cólera, febres tifoide e paratifoide, shigelose, amebíase, diarreia e gastroenterite origem infecciosa presumível, outras doenças infecciosas intestinais, leptospirose icterohemorrágica, outras formas de leptospirose, leptospirose não especificada, febre amarela, dengue [dengue clássico], febre hemorrágica devida ao vírus da dengue, malária por *plasmodium falciparum*, malária por *plasmodium vivax*, malária por *plasmodium malariae*, outras formas malária conforme exames parasitológicos, malária não especificada, esquistossomose.

As informações contidas na tabela anterior são apresentadas no gráfico a seguir, em ordem crescente de internações por 10.000 habitantes em 2008, ano base de planejamento dos investimentos realizados no período de 2009 a 2012.

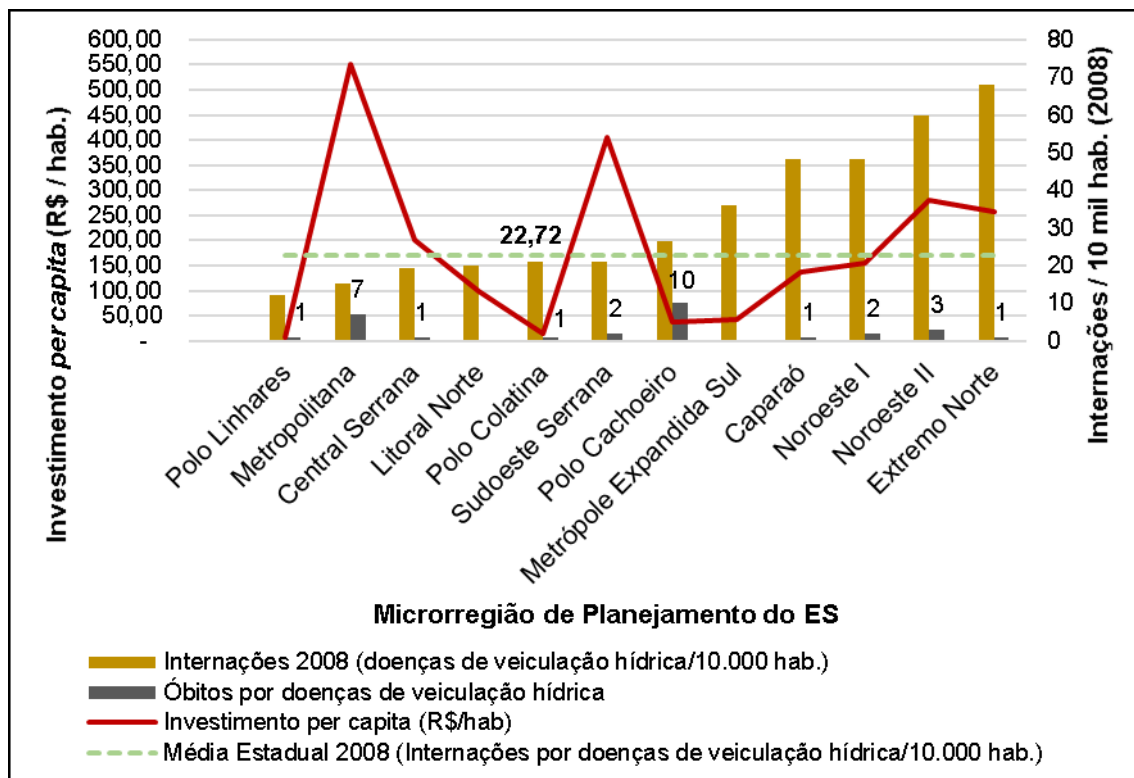


Gráfico 7 – Internações/10.000 hab. (2008) X Investimento *per capita* (2009 a 2012)

Fonte: Elaboração própria.

Pelo gráfico anterior, constata-se a ausência de equidade na distribuição, entre as microrregiões, dos investimentos feitos em abastecimento de água e esgotamento sanitário. As que receberam as maiores somas de aportes *per capita* se encontram abaixo da média estadual de 22,72 internações/10 mil hab.

Seis microrregiões apresentaram um total de internações inferior à média estadual. A Metropolitana é uma delas. Nela, o investimento *per capita* foi de R\$ 550,56 – o maior dentre aqueles destinados a cada uma das doze –, embora tivesse registrado 9 internações (a cada 10 mil hab.) no período, estando em penúltimo lugar em número de ocorrências.

Situação semelhante foi observada na Sudoeste Serrana, que registrou 21 internações (a cada 10 mil hab.), estando, em ordem decrescente, em sétima posição em termos de ocorrências – condição mais favorável do que a da

Extremo Norte, Noroeste II, Noroeste I, Caparaó, Metrópole Expandida Sul e Polo Cachoeiro. Ela recebeu, entretanto, o segundo maior volume de aportes *per capita* (R\$ 405,12) entre as doze.

2.3.2 Período de 2013 a 2021

Os investimentos do período de 2013 a 2021 foram contemplados em três planejamentos de médio prazo: em três anos do PPA 2012-2015 (2013 a 2015), no PPA 2016-2019 e em dois anos do PPA 2020-2023 (2020 a 2021).

Para o período de 2013 a 2021, foi planejado o aporte de R\$ 2.927.192.156,00, conforme demonstrado no quadro a seguir.

Quadro 5 – Aportes planejados por programa, ação e unidade orçamentária (2013-2021)

Programa	Ação/Finalidade	Produto	Valor previsto (R\$)	Unidade Orçamentária
0001 Água em quantidade e com qualidade no Espírito Santo	3538 - Apoio à elaboração de projetos e/ou execução de obras de saneamento em localidade de pequeno porte.	Projeto / obra implementado e/ou apoiado	6.224.000,00	Sedurb – Adm. Direta
Total (R\$) – ações correlatas do programa 0001 (2013-2015)			6.224.000,00	
0863 Saneamento	1563 - Ampliação de sistemas de abastecimentos de água	Município beneficiado	454.771.791,00	Cesan
	1564 - Ampliação e implantação de sistemas de coleta e tratamento de esgoto	Município beneficiado	361.140.092,00	Cesan
Total (R\$) – ações correlatas do programa 0863 (2013-2015)			815.911.883,00	
0863- Saneamento	1563 - Ampliação de sistemas de abastecimentos de água nas áreas urbanas	Município beneficiado	318.733.592,00	Cesan
	1564 - Implantação e ampliação de sistemas de coleta e tratamento de esgoto nas áreas urbanas	Município beneficiado	322.791.561,00	Cesan
	3538 - Apoio à elaboração de projetos e/ou execução de obras de saneamento em localidade de pequeno porte	Projeto / obra implementado/ apoiado	1.225.000,00	Sedurb

Programa	Ação/Finalidade	Produto	Valor previsto (R\$)	Unidade Orçamentária
Total (R\$) ações correlatas do programa 0863 (2016-2019)			642.750.153,00	
1000 - Gestão integrada das águas e paisagens	1039 - Eficiência nos serviços de abastecimento de água e ampliação do acesso ao saneamento	Município beneficiado	553.079.400,00	Cesan
Total (R\$) – ações correlatas do programa 1000 (2016-2019)			553.079.400,00	
0054 - Gestão Integrada de Saneamento, Habitação e Desenvolvimento Urbano	1563 - Ampliação de sistemas de abastecimento de água nas áreas urbana	Município beneficiado	260.116.615,00	Cesan
	1564 - Implantação e ampliação de sistemas de coleta e tratamento de esgoto nas áreas urbanas	Município beneficiado	303.507.106,00	Cesan
	3538 - Apoio à elaboração de projetos e/ou execução de obras de saneamento em localidade de pequeno porte	Município apoiado	555.500,00	Sedurb
Total (R\$) ações correlatas do programa 0054 (2016-2019)			564.179.221,00	
1000 -Gestão integrada das águas e paisagem	1039 - Eficiência nos serviços de abastecimento de água e ampliação do acesso ao saneamento	Município beneficiado	345.047.499,00	Cesan
Total (R\$) ações correlatas do programa 1000 (2020-2021)			345.047.499,00	
Total geral			2.927.192.156,00	

Fonte: Elaboração própria, com base nas leis 9.781, de 3 de janeiro de 2012 (PPA 2012-2015), 10.489, de 14 de janeiro de 2016 (PPA 2016-2019) e 11.095, de 7 de janeiro de 2020 (PPA 2020-2023) e nos relatórios de Avaliação do Plano Plurianual – exercícios 2013 a 2021.

Levando-se em consideração a unidade orçamentária, verifica-se que a maior **previsão de aporte** de recursos (96,73%) estava destinada à população residente nos municípios atendidos pela Cesan.

Num recorte das populações urbana e rural, atesta-se, no quadro a seguir, que os recursos são, majoritariamente, destinados àquela residente na área urbana (99,73%).

Quadro 6 – Valores planejados por ação e por perímetro (2013-2021)

Ações	Foco do atendimento	Valor previsto de investimento (R\$)	%
1563, 1564, 1039	Atendimento à população residente em áreas urbanas	2.919.187.656,00	99,73
3538	Atendimento à população residente em localidade de pequeno porte / área rural	8.004.500,00	0,27
Total		2.927.192.156,00	100,00

Fonte: Elaboração própria a partir dos relatórios de Avaliação do Plano Plurianual – exercícios 2013 a 2021.

Comprova-se, assim, que, desde o planejamento de médio prazo (PPAs 2012-2015, 2016-2019 e 2020-2023), priorizou-se investir em áreas urbanas, especialmente naquelas onde a prestação dos serviços de saneamento é atribuição da Cesan.

Quanto à execução orçamentária, foi possível obter as informações do Portal da Transparência do Governo do ES somente para a Ação 3538, contemplada nos programas 0001, 0863 e 0054. As demais, relativas às de responsabilidade da Cesan, foram extraídas dos relatórios de Avaliação do Plano Plurianual, elaborados pela SEP.

Comparando-se os percentuais de investimentos planejados (0,27%) com os executados (0,07%), percebe-se que a população residente nas áreas rurais foi mais prejudicada. Essa relação entre investimentos executados x planejados também foi apurada no período de 2009 a 2012.

Na tabela a seguir **Erro! Fonte de referência não encontrada.** são apresentados os valores executados no período de 2013 a 2021, segundo localização da população atendida.

Tabela 5 – Valores executados por microrregião e público (2013-2021)

Microrregião de planejamento	Valor para atendimento à população rural (R\$)	Valor para atendimento à população urbana (R\$)	Total Investido (R\$)
Estado do ES	520.189,39	-	520.189,39
Metropolitana	-	1.757.949.726,23	1.757.949.726,23
Central Serrana	-	66.487.038,14	66.487.038,14
Sudoeste Serrana	-	95.684.349,05	95.684.349,05

Microrregião de planejamento	Valor para atendimento à população rural (R\$)	Valor para atendimento à população urbana (R\$)	Total Investido (R\$)
Litoral Sul	-	39.999.284,26	39.999.284,26
Central Sul	292.789,59	43.707.024,12	43.999.813,71
Caparaó	-	108.593.810,29	108.593.810,29
Rio Doce	-	19.318.274,78	19.318.274,78
Centro Oeste	711.438,22	48.066.948,77	48.778.386,99
Nordeste	-	63.622.437,29	63.622.437,29
Noroeste	13.793,91	116.268.485,11	116.282.279,02
Total	1.538.211,11	2.359.697.378,05	2.361.235.589,16

Nota: os valores foram corrigidos pelo IPCA (BRASIL, acesso em 23 maio 2023), considerando-se o período compreendido entre julho de um exercício a junho do ano seguinte.

Fonte: Elaboração própria

Os registros na tabela anterior evidenciaram que os investimentos realizados de 2013 a 2021, seguindo o que ocorreu entre 2009 e 2012, também foram, predominantemente, destinados ao atendimento à população urbana do Estado. O aporte de R\$ 2.359.697.378,05 (99,93% do total) foi distribuído de forma irregular e desigual por **todas** as microrregiões de planejamento do ES.

Já os investimentos de R\$ 1.538.211,11, destinados ao atendimento da população rural, representaram apenas 0,07% do total – um volume muito inferior ao destinado aos habitantes da área urbana – e contemplaram somente três microrregiões de planejamento: Central Sul (R\$ 292.789,59), Centro Oeste (R\$ 711.438,22) e Noroeste (R\$ 13.793,91).

Ressalte-se que, do montante destinado à população rural, R\$ 520.189,39 – o equivalente a 33,82% do total – foram direcionados a ações que beneficiaram o Estado como um todo. Essa fatia é superada apenas pela alocada na microrregião Centro Oeste, cuja zona rural foi contemplada com 46,25% dos recursos aplicados. Às microrregiões Central Sul e Noroeste couberam, respectivamente, 19,03% e 0,90% daquela soma.

De 2013 a 2021, seguindo o que foi registrado entre 2009 e 2012, a distribuição dos recursos entre população rural e urbana não se pautou por critérios de equidade, tendo em vista que, na área urbana, o investimento *per capita* foi de

R\$ 682,62, enquanto, na área rural, de R\$ 7,09. A iniquidade também prevaleceu em relação à distribuição dos aportes entre as atuais dez microrregiões de planejamento, conforme demonstrado na tabela a seguir.

Tal averiguação corrobora o entendimento de que a distribuição de recursos para o saneamento básico no ES foi planejada ou de forma inconsistente ou até mesmo aleatória, desconsiderando a necessidade de um plano estadual com vistas ao alcance das metas de universalização dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário de forma equânime, cumprindo as diretrizes e os objetivos da Lei Estadual 9.096/2008.

Considerando-se que o investimento majoritário foi realizado nas áreas urbanas, levantou-se a distribuição dos aportes entre as microrregiões do ES. Das informações apuradas resultaram os dados apresentados na tabela a seguir.

Tabela 6 – Investimentos na área urbana, por microrregião (2013-2021)

Microrregião de planejamento	Investimento total		População urbana em 2021 (hab.)	Investimento <i>per capita</i>	
	Valor (R\$)	%		Valor (R\$ / hab.)	%
Metropolitana	1.757.949.726,23	74,50	1.998.654	879,57	128,85
Noroeste	116.268.485,11	4,93	100.232	1.159,99	169,93
Caparaó	108.593.810,29	4,60	118.362	917,47	134,40
Sudoeste Serrana	95.684.349,05	4,05	65.290	1.465,53	214,69
Central Serrana	66.487.038,14	2,82	41.712	1.593,95	233,51
Nordeste	63.622.437,29	2,70	230.036	276,58	40,52
Centro Oeste	48.066.948,77	2,04	205.869	233,48	34,20
Central Sul	43.707.024,12	1,85	274.404	159,28	23,33
Litoral Sul	39.999.284,26	1,70	123.212	324,64	47,56
Rio Doce	19.318.274,78	0,82	299.069	64,59	9,46
Metropolitana	1.757.949.726,23	74,50	1.998.654	879,57	128,85
Noroeste	116.268.485,11	4,93	100.232	1.159,99	169,93
Total	2.359.697.378,05	100,00	3.456.840	682,62	100,00

Nota: não foi considerado o valor pulverizado por todo o Estado e identificado na Tabela 5 como “Estado do ES”.

Fonte: Elaboração própria.

Considerando o Inciso IX do Art. 58 da Lei Estadual 9.096/2008, que estabelece a adoção de critérios objetivos para elegibilidade e priorização das diretrizes da

Pesb, foram avaliados os investimentos *per capita* por microrregião de planejamento e os índices de atendimento urbano de água e esgoto, nos anos de 2012 e 2021, conforme tabela a seguir.

Tabela 7 – Investimentos X Índices de atendimento urbano (2013-2021)

Microrregião de planejamento	População em 2021	Investimento <i>per capita</i> (R\$ / hab.)	Índice de atendimento urbano de água (%)		Índice de atendimento urbano de esgoto (%)	
			2012	2021	2012	2021
Rio Doce	299.069	64,59	99,66	99,94	75,94	88,46
Central Sul	274.404	159,28	98,53	98,28	87,43	92,65
Centro Oeste	205.869	233,48	96,45	96,35	77,17	82,98
Nordeste	230.036	276,58	94,34	95,12	45,13	57,69
Litoral Sul	123.212	324,64	93,89	93,11	46,73	54,35
Metropolitana	1.998.654	879,57	97,61	95,95	38,48	66,07
Caparaó	118.362	917,47	88,62	92,98	41,14	63,63
Noroeste	100.232	1.159,99	91,43	90,33	12,23	37,16
Sud. Serrana	65.290	1.465,53	83,84	86,53	33,11	75,84
Central Serrana	41.712	1.593,95	89,75	95,04	57,64	67,73
Total	3.456.840,00	682,62	96,58	97,67	48,15	47,88

Fonte: Elaboração própria

As informações constantes das tabelas anteriores foram sintetizadas no gráfico a seguir, em ordem crescente de investimentos *per capita*, por microrregião de planejamento, com os respectivos desempenhos referentes aos índices de atendimento urbano de água e esgoto no ano anterior ao início dos aportes realizados (2012) e no final do período analisado (2021).

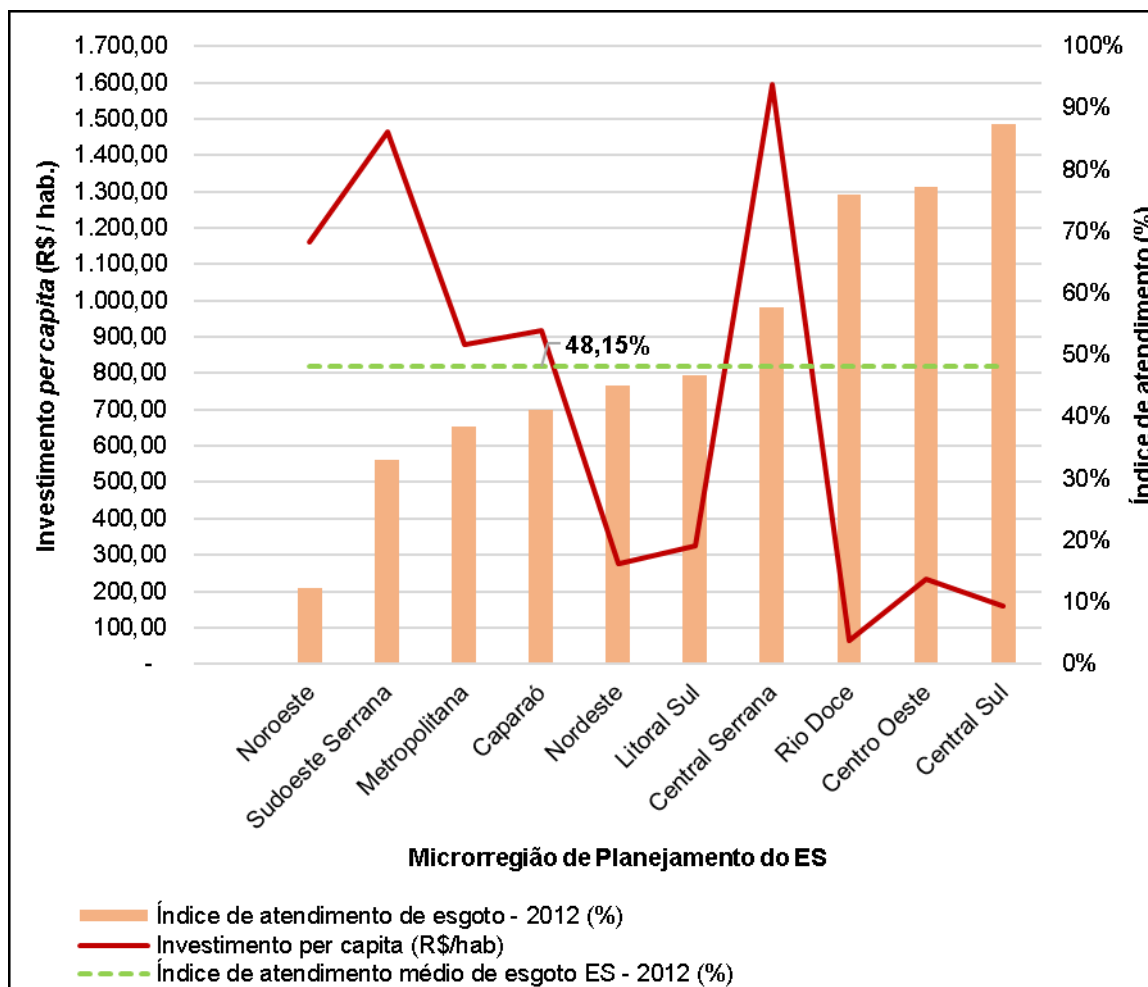


Gráfico 8 – Investimentos (2013-2021) X Índices de atendimento urbano (2012)

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Snis.

Numa comparação entre as dez microrregiões, observa-se, no gráfico anterior, que a Rio Doce recebeu o menor volume de investimento *per capita* (R\$ 64,59), contra a Central Serrana, onde o aporte foi o maior (R\$ 1.593,95 por habitante) ao longo do período analisado.

O investimento médio *per capita* na área urbana, por microrregião, foi de R\$ 682,62, abaixo do qual ficaram os aportes destinados a cinco microrregiões de planejamento: Litoral Sul (R\$ 324,64), Nordeste (R\$ 276,58), Centro Oeste (R\$ 233,48), Central Sul (R\$ 159,28) e Rio Doce (R\$ 64,59). Às microrregiões Central Serrana (R\$ 1.593,95), Sudoeste Serrana (R\$ 1.465,53), Noroeste (R\$ 1.159,99), Caparaó (R\$ 917,47) e Metropolitana (R\$ 879,57) foram alocados recursos maiores do que a média.

As microrregiões Rio Doce e Central Sul apresentaram, em 2012, índices de abastecimento urbano de água quase equivalentes (99,66% e 98,53%, respectivamente, estando a primeira universalizada nesse quesito e a segunda, próxima da universalização do acesso).

No que se refere ao índice urbano de coleta de esgoto, a Rio Doce registrou 75,94% de atendimento, percentual consideravelmente inferior aos 87,43% registrados na microrregião Central Sul. Embora carecesse de mais de recursos, o investimento *per capita* feito na Rio Doce (R\$ 64,59) equivaleu a menos da metade daquele realizado na Central Sul (R\$ 159,28).

Situação semelhante ocorreu nas microrregiões Nordeste e Litoral Sul, cujos índices de abastecimento urbano de água eram praticamente equivalentes (94,34% e 93,89%, respectivamente). A Litoral Sul, embora apresentasse um índice de coleta urbana de esgoto (46,73%) maior do que o da Nordeste (45,13%), recebeu uma soma superior de aportes *per capita* (R\$ 324,64).

A Central Serrana, onde o investimento *per capita* foi de R\$ 1.593,95, apresentou índices de abastecimento de água e de coleta de esgoto na área urbana (89,75% e 57,64%, respectivamente) superiores àqueles registrados na microrregião Sudoeste Serrana (83,84% e 33,11%, respectivamente). Esta última, porém, recebeu menos recursos (R\$ 1.465,53 por habitante).

Apurou-se que os menores volumes de investimento *per capita* ocorreram nas microrregiões Polo Linhares (R\$ 6,59), Polo Colatina (R\$ 14,66), Polo Cachoeiro (R\$ 36,55), Metrópole Expandida Sul (R\$ 30,85) e Litoral Norte (R\$ 42,59), devido à decisão do Governo do ES de garantir um maior aporte de recursos para os programas 411 e 863, cujo foco é a população urbana residente em municípios atendidos pela Cesan.

Naquelas cinco microrregiões em questão, a Concessionária atende a uma fatia muito pequena da população urbana: 0% na Polo Linhares, 9% na Polo Colatina, 22% na Polo Cachoeiro, 34% na Metrópole Expandida Sul e 31% na Litoral Norte, o que resultou na exígua destinação de verbas para saneamento para aquelas localidades.

Averiguaram-se, também, os indicadores de saúde⁸² relativos às doenças de veiculação hídrica⁸³, contrapondo-os aos investimentos *per capita* realizados pelo Governo do ES. Os números de internações, a cada 10 mil habitantes, se encontram ordenados por microrregião de planejamento na tabela a seguir.

Tabela 8 – Internações a cada 10 mil hab. por microrregião (2012)

Microrregião	Investimento <i>per capita</i> (R\$ / hab.)	População total (2012)	Internações por 10 mil hab. (2012)	Valor médio da internação (R\$)	Óbitos por doenças de veiculação hídrica
Caparaó	917,47	179.051	49,37	327,02	1
Central Serrana	1.593,95	94.083	21,58	333,70	1
Central Sul	159,28	315.524	18,92	352,68	6
Centro-Oeste	233,48	259.766	33,57	323,39	3
Litoral Sul	324,64	157.760	19,9	340,35	3
Metropolitana	879,57	1.725.323	9,4	384,81	12
Nordeste	276,58	259.309	50,94	334,86	6
Noroeste	1.159,99	154.375	37,96	336,45	4
Rio Doce	64,59	299.687	9,51	358,38	3
Sudoeste Serrana	1.465,53	133.189	19,15	330,54	1
Total	682,62	3.578.067	19,39	346,79	40

Fonte: Elaboração própria.

As informações contidas na tabela anterior são apresentadas no gráfico a seguir, em ordem crescente de internações registradas a cada 10 mil habitantes em 2012, ano base de planejamento dos investimentos realizados no período de 2013 a 2021.

⁸² BRASIL. Ministério da Saúde. **Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde (Datasus)**. Disponível em: <http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/defthtm.exe?sih/cnv/nres.def>. Acesso em: 2 ago. 2023.

⁸³ Capítulo CID-10: I. Algumas doenças infecciosas e parasitárias, XI. Doenças do aparelho digestivo, conforme Datasus: cólera, febres tifoide e paratifoide, shigelose, amebíase, diarreia e gastroenterite origem infecciosa presumível, outras doenças infecciosas intestinais, leptospirose icterohemorrágica, outras formas de leptospirose, leptospirose não especificada, febre amarela, dengue [dengue clássico], febre hemorrágica devida ao vírus da dengue, malária por *plasmodium falciparum*, malária por *plasmodium vivax*, malária por *plasmodium malariae*, outras formas malária conforme exames parasitológicos, malária não especificada, esquistossomose.

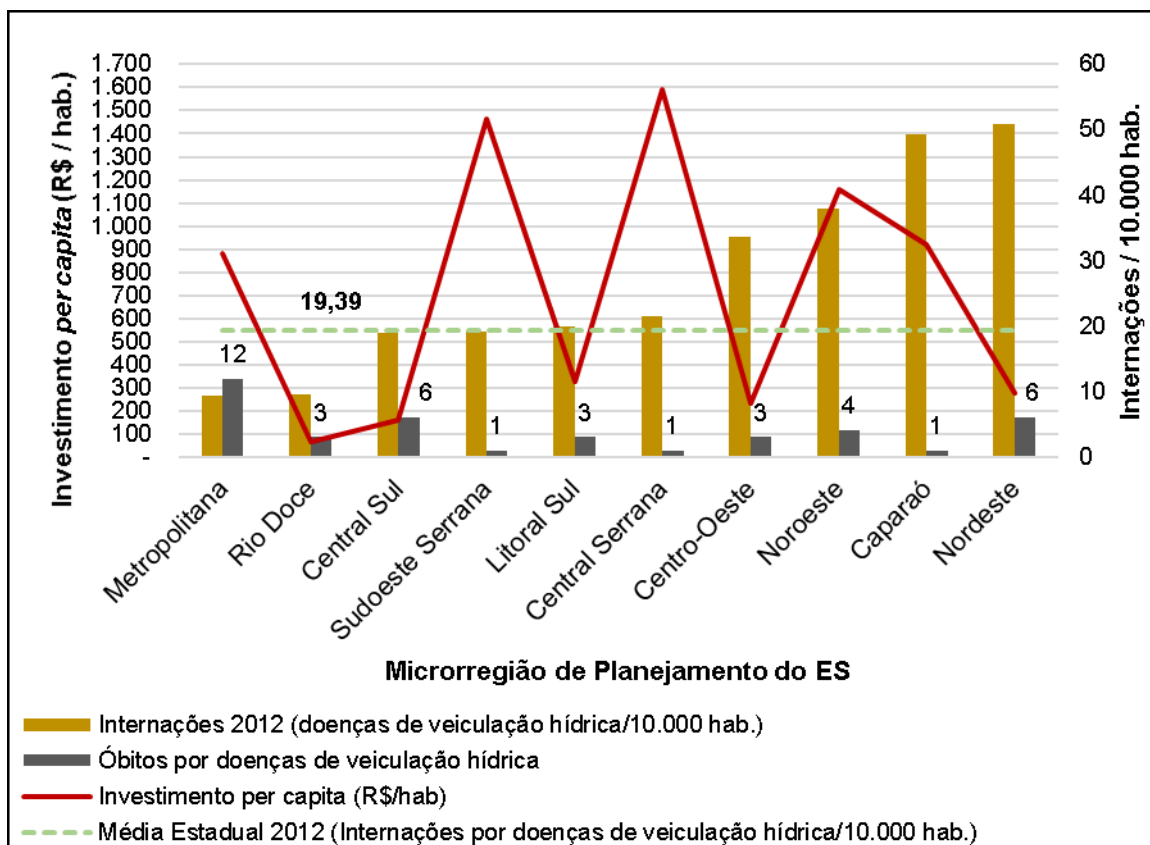


Gráfico 9 – Internações por 10 mil hab. (2012) X Investimentos (2013-2021)

Fonte: Elaboração própria.

O gráfico ilustra a iniquidade na distribuição, entre as microrregiões, dos recursos investidos em abastecimento de água e esgotamento sanitário. Algumas delas receberam os maiores aportes *per capita*, embora tivessem registrado um número de internações por 10 mil habitantes inferior à média estadual.

Uma delas, a Sudoeste Serrana, recebeu o segundo maior aporte de recursos *per capita* (R\$ 1.465,53), apesar de o número de internações apuradas a cada 10 mil habitantes no período ter sido de 19 – a sétima posição, em ordem decrescente, nesse quesito.

Outra, a Metropolitana, apresentou no período o menor número de internações por 10 mil habitantes (nove), porém, foi a que recebeu o quinto maior volume de investimentos *per capita* (R\$ 879,57).

O número de internações a cada 10 mil habitantes superou a média estadual em seis microrregiões. Numa delas, a Central Serrana, houve o maior volume de

investimento *per capita* (R\$ 1.593,95), em contraponto às 22 internações por 10 mil habitantes, quantidade inferior, nesse quesito, ao volume de ocorrências verificado na Nordeste (51), na Caparaó (49), na Noroeste (38) e na Centro Oeste (34), as quais, portanto, deveriam ter sido contempladas com maior volume de aportes para reverter esse quadro desfavorável na saúde pública.

Evidências

Evidenciam este achado de auditoria os documentos elaborados pela SEP para a prestação de contas dos investimentos realizados, por ação e por programa, além das informações declaratórias extraídas do Snis e do Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde (Datasus), conforme [Apêndice 00088/2023-6](#), [Apêndice 00089/2023-1](#), [Apêndice 00090/2023-3](#), [Apêndice 00091/2023-8](#) e [Apêndice 00092/2023-2](#).

Causas

A ausência de equidade na aplicação dos recursos nos 78 municípios capixabas decorre da inexistência de um planejamento estadual de saneamento, nos moldes previsto no Art. 19 da Lei 11.445/2008, replicado no Art. 25 da Lei Estadual 9.096/2008, abrangendo, no mínimo:

Lei 11.445/2007

Art. 19 A prestação de serviços públicos de saneamento básico observará plano, que poderá ser específico para cada serviço, o qual abrangerá, no mínimo:

I - diagnóstico da situação e de seus impactos nas condições de vida, utilizando sistema de indicadores sanitários, epidemiológicos, ambientais e socioeconômicos e apontando as causas das deficiências detectadas;

II - objetivos e metas de curto, médio e longo prazo para a universalização, admitidas soluções graduais e progressivas, observando a compatibilidade com os demais planos setoriais;

III - programas, projetos e ações necessárias para atingir os objetivos e as metas, de modo compatível com os respectivos planos plurianuais e com outros planos governamentais correlatos, identificando possíveis fontes de financiamento;

IV - ações para emergências e contingências;

V - mecanismos e procedimentos para a avaliação sistemática da eficiência e eficácia das ações programadas.

[...]

Além da inexistência de planos estadual e regional de saneamento básico, que propiciariam subsídios e transparência para a distribuição dos recursos entre as microrregiões, contemplando tanto habitantes das áreas urbanas quanto os das áreas rurais, e permitiriam que as decisões estivessem pautadas por indicadores, revistos periodicamente, à medida que as ações programadas fossem monitoradas quanto à sua eficiência e sua eficácia.

As funções de “planejar, executar e monitorar a eficiência e a eficácia dos serviços” foram, informal e implicitamente, delegadas à companhia estadual responsável pelos serviços de saneamento em 53 municípios capixabas. Essa designação foi uma opção do Governo do Estado, mantida ao longo dos últimos 15 anos, contrariando a Lei Estadual 9.096/2008, que, em seus arts. 26 e 32, estabeleceu as seguintes atribuições para o Executivo do ES:

Lei Estadual 9.096/2008

CAPÍTULO V - DA ORGANIZAÇÃO DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Art. 26. No exercício das suas competências e responsabilidades em saneamento básico, o Estado do Espírito Santo:

I - instituirá a Política Estadual de Saneamento Básico;

II - editará o Plano Estadual e os Planos Regionais de Saneamento Básico;

III - instituirá a regulação e fiscalização do serviço regionalizado de abastecimento de água e esgotamento;

IV - prestará, direta ou indiretamente, isolado ou associado com outros entes da Federação, serviços regionalizados de saneamento básico;

V - instituirá instrumentos de participação e controle social.

[...]

§ 4º Os serviços regionalizados, a que se refere o inciso IV, poderão ser prestados pela CESAN.

§ 5º A SEDURB coordenará a elaboração da Política e dos Planos a que se referem os incisos I e II. (Grifos nossos)

[...]

Art. 32. Observado o disposto na Lei Federal nº 11.445/2007 e as atribuições descritas nesta Lei, o Estado do Espírito Santo, **sob a coordenação da SEDURB deverá:**

I - desenvolver estudos e propostas de diretrizes gerais tarifárias para regulação dos serviços de saneamento básico de interesse comum, submetendo-os, quando for o caso, à entidade estadual reguladora e fiscalizadora;

II - interagir com outros órgãos da Administração Pública Estadual, direta e indireta, com a finalidade de integrar as políticas de saneamento com outras correlatas, em especial as de meio ambiente, recursos hídricos, saúde pública, desenvolvimento urbano e, defesa do consumidor;

III - levantar a situação da salubridade ambiental no Estado, propondo as medidas corretivas necessárias, isoladamente ou em conjunto com o órgão estadual de meio ambiente;

IV - acompanhar e opinar sobre a aplicação dos recursos financeiros destinados pelo Estado às atividades de saneamento básico;

V - estruturar-se para possibilitar o necessário suporte técnico aos municípios na elaboração de planos municipais de saneamento, quando solicitado;

VI - indicar representante em conselhos regionais a serem instituídos;

VII - definir as regiões e sub-regiões para efeito de planejamento e estabelecimento de metas, observados o interesse comum e local, sugerindo as alterações e adaptações necessárias à sua formalização.

A decisão de governo contraria também a Lei Complementar Estadual 380/2007, a qual, em seu Art. 2º, determina:

Lei Complementar Estadual 380/2007

Art. 2º A SEDURB tem por finalidade formular, planejar, executar e coordenar as políticas no âmbito estadual nas áreas de saneamento, habitação, melhoramentos urbanos e atividades correlatas, buscando o desenvolvimento harmonioso da rede estadual de cidades, bem como a supervisão da execução dessas competências nas instituições a ela vinculadas. (Grifos nossos)

Efeitos

Um dos efeitos deste achado é a impossibilidade de atingir as metas de universalização, inclusive dentro do prazo estabelecido pela Lei 11.445/2007, qual seja dezembro de 2033, em razão da estratégia adotada pelo Governo do ES de realizar aportes majoritariamente nas áreas urbanas formais e, dentro destas, naquelas atendidas pela Cesan.

Essa probabilidade é apresentada no gráfico a seguir: mantendo-se a condução da política nos moldes adotados pelo Executivo estadual, será inviável o alcance dos parâmetros tidos como referência de universalização do acesso até 2033:

índice de atendimento total de água de 99%, índice de atendimento total de esgoto de 90% e índice de esgoto tratado referido à água consumida de 80%.

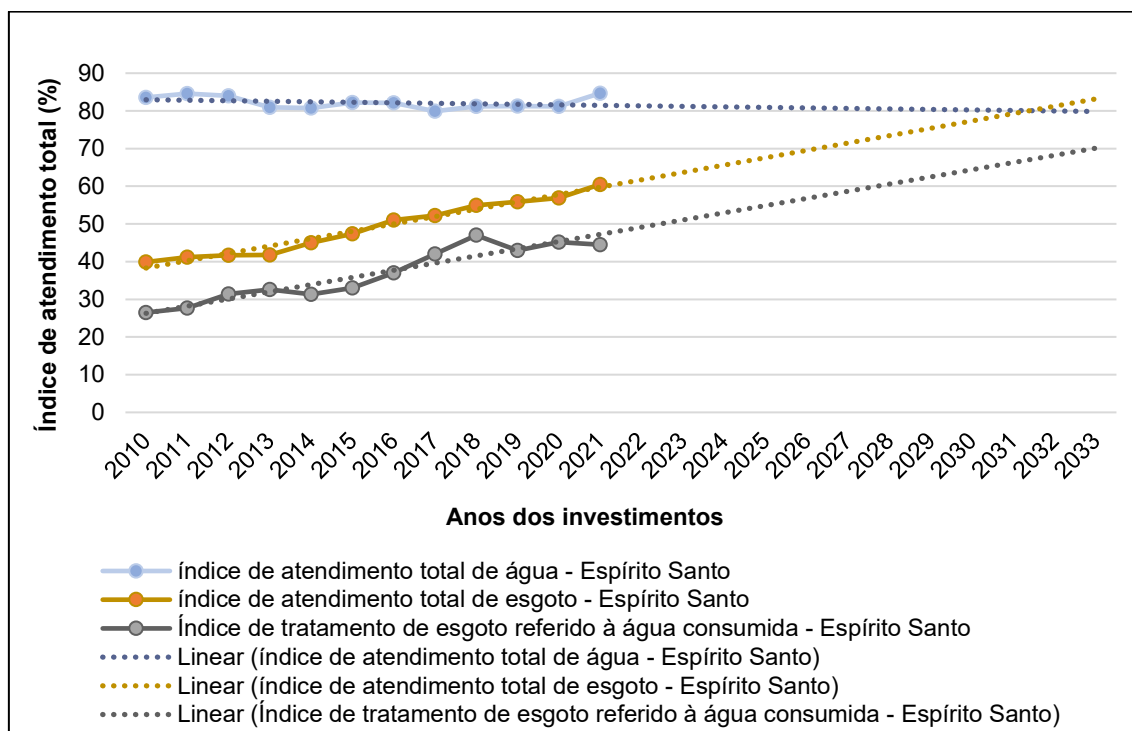


Gráfico 10 – Tendência dos indicadores X Universalização do acesso (até 2033)

Fonte: Elaboração própria.

Essa mesma conduta que vem sendo adotada pelo Governo do ES acaba privilegiando o cidadão/contribuinte que reside em áreas urbanas com o suprimento de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, em detrimento daquele que habita as zonas rurais, contrariando os princípios estabelecidos nos incisos I e VII do Art. 58 da Lei Estadual 9.096/2008:

Lei Estadual 9.096/2008

Art. 58 Observados os princípios básicos constantes da lei nacional, a Política Estadual de Saneamento Básico se desenvolverá sob as seguintes diretrizes:

I - prioridade para as ações que promovam a equidade [sic] social e territorial no acesso ao saneamento básico;

[...]

VII - garantia de meios adequados para o atendimento da população rural dispersa, inclusive mediante a utilização de soluções compatíveis com suas características econômicas e sociais peculiares;

[...].

Ainda sob essa ótica, um outro efeito da forma como o Executivo estadual vem dirigindo os recursos no setor de saneamento básico é a universalização do acesso aos serviços somente em algumas microrregiões de planejamento, em detrimento de outras, fazendo com que o Estado, como um todo, não cumpra os prazos e as metas estipuladas pela Lei 11.445/2007, amargando, portando, os prejuízos advindos dessa infração.

Acrescente-se, ainda, o risco de manutenção total ou parcial da precariedade do saneamento básico em alguns municípios, perpetuando a ocorrência de doenças de veiculação hídrica e, conseqüentemente, sobrecarregando o sistema público de saúde com internações que poderiam ser evitadas com serviços adequados de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

Esclarecimentos do jurisdicionado

A manifestação da Sedurb foi feita por meio do Ofício de Resposta OF 313/2023/SEDURB/GABSEC, de 11/10/2023 ([Anexo 05126/2023-7](#)).

O gestor da Sedurb anuiu ao exposto no conteúdo do Achado 5, afirmando que ele “reflete a realidade da aplicação de recursos em saneamento no período analisado”. Fez considerações sobre o novo cenário que se descortina com relação aos investimentos em saneamento básico em face das alterações que incidiram sobre a Lei 11.445/2007, da perspectiva de estruturação da Microrregião de Águas e Esgoto do Espírito Santo e da atualização da Lei Estadual 9.096/2008.

Reconheceu, como um dos principais desafios a ser enfrentado pela governança da Microrregião, a busca de alternativas na captação de recursos para a universalização do saneamento em todos os municípios, em particular naqueles em que os indicadores estão mais distantes das metas.

Ressaltou que a regulação da prestação de serviços de água e esgoto será intensificada com a regionalização, permitindo que sejam feitas adequações tarifárias, e acrescentou que os municípios que hoje não possuem capacidade

de investimento próprio poderão melhorar essa condição por meio dos subsídios cruzados.

Quanto ao saneamento rural, afirmou que a Lei Estadual 9.096/2008 contemplará essa questão com as ações e os investimentos necessários, a partir da adequação da Norma à Lei 11.445/2007 e à LCE 968/2021.

Conclusão do achado

No Ofício de Resposta OF 313/2023/SEDURB/GABSEC, de 11/10/2023, não foram trazidos novos esclarecimentos ou documentos que pudessem dirimir este apontamento ([Anexo 05126/2023-7](#)).

Diante do que fora relatado, infere-se que, entre 2009 e 2012, inexistiu equidade na distribuição territorial dos recursos investidos em abastecimento de água e esgotamento sanitário, uma vez que a população urbana foi mais beneficiada do que a rural, bem como algumas microrregiões de planejamento, em detrimento de outras.

A iniquidade evidenciou a inexistência de um planejamento que estabelecesse não apenas critérios para a condução dos recursos alocados, como ainda ações voltadas ao alcance das metas de universalização do acesso de maneira isonômica, em conformidade com os ditames do Art. 58 da Lei Estadual 9.096/2008.

Concluiu-se que, embora tenha havido previsão de investimentos em saneamento básico em todos os planejamentos anuais de médio prazo (PPAs), contemplando todas as microrregiões de planejamento, os recursos foram distribuídos de maneira aleatória e desorganizada, priorizando determinadas áreas, em prejuízo de outras.

O direcionamento dos recursos não considerou critérios objetivos, metodologia, objetivos e metas que permitissem, a partir de um plano estadual ou regional de saneamento básico, pavimentar o caminho para a universalização do acesso a abastecimento de água e esgotamento sanitário dentro dos prazos legalmente estipulados, bem como transmutar o cenário desfavorável do setor no ES, cujo desempenho é o pior da Região Sudeste.

2.4 INADEQUAÇÃO DO PROCESSO DE REGIONALIZAÇÃO

Em resposta à **Subquestão 1.4 da Matriz de Planejamento** (“O Governo do Estado fez as devidas adequações, a partir da atualização promovida pela Lei 14.026, de 15 de julho de 2020, à Lei 11.445/2007, no que tange à regionalização dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário?”), procedeu-se à análise do processo de regionalização dos serviços por parte do Executivo estadual.

Conforme já mencionado, a Lei 14.026/2020 promoveu a atualização do marco legal do saneamento básico (a Lei 11.445/2007), definindo as metas de universalização e a criação das unidades regionais ou das microrregiões de saneamento, que deveriam ser implementadas com o intuito de atrair investimentos e permitir a atuação conjunta da iniciativa privada com as empresas públicas do setor na prestação regionalizada dos serviços.

No que se refere à universalização do acesso – que é o primeiro dos 16 princípios fundamentais relacionados no Artigo 2.º da Lei 11.445/2007 –, o marco nacional traz, no Inciso III do Art. 3.º e no *caput* do Art. 11-B, disposições específicas, especialmente para os serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, os quais deverão estar acessíveis a 99% e a 90% da população total, respectivamente, até 31 de dezembro de 2033.

LNSB

Art. 2º Os serviços públicos de saneamento básico serão prestados com base nos seguintes princípios fundamentais:

I - universalização do acesso e efetiva prestação do serviço;

[...]

Art. 3º Para fins do disposto nesta Lei, considera-se:

[...]

III - universalização: ampliação progressiva do acesso de todos os domicílios ocupados ao saneamento básico, em todos os serviços previstos no inciso XIV do *caput* deste artigo, incluídos o tratamento e a disposição final adequados dos esgotos sanitários;

[...]

Art. 11-B Os contratos de prestação dos serviços públicos de saneamento básico deverão definir metas de universalização **que**

garantam o atendimento de 99% (noventa e nove por cento) da população com água potável e de 90% (noventa por cento) da população com coleta e tratamento de esgotos até 31 de dezembro de 2033, assim como metas quantitativas de não intermitência do abastecimento, de redução de perdas e de melhoria dos processos de tratamento. (Grifos nossos)

Já a prestação regionalizada consta do Inciso XIV dos princípios fundamentais, listados no Artigo 2.º da Lei 11.445/2007, e suas alternativas de regionalização, do Inciso VI do Artigo 3.º daquela norma.

LNSB

Art. 2º Os serviços públicos de saneamento básico serão prestados com base nos seguintes princípios fundamentais:

[...]

XIV - prestação regionalizada dos serviços, com vistas à geração de ganhos de escala e à garantia da universalização e da viabilidade técnica e econômico-financeira dos serviços;

[...]

Art. 3º Para fins do disposto nesta Lei, considera-se:

[...]

VI - prestação regionalizada: modalidade de prestação integrada de um ou mais componentes dos serviços públicos de saneamento básico em determinada região cujo território abranja mais de um Município, podendo ser estruturada em:

a) região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião: unidade instituída pelos Estados mediante lei complementar, de acordo com o § 3º do art. 25 da Constituição Federal, composta de agrupamento de Municípios limítrofes e instituída nos termos da Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrópole);

b) unidade regional de saneamento básico: unidade instituída pelos Estados mediante lei ordinária, constituída pelo agrupamento de Municípios não necessariamente limítrofes, para atender adequadamente às exigências de higiene e saúde pública, ou para dar viabilidade econômica e técnica aos Municípios menos favorecidos;

c) bloco de referência: agrupamento de Municípios não necessariamente limítrofes, estabelecido pela União nos termos do § 3º do art. 52 desta Lei e formalmente criado por meio de gestão associada voluntária dos titulares;

[...].

Após a promulgação da Lei 14.026/2020, o governo federal baixou o Decreto 10.588⁸⁴, de 24 de dezembro de 2020, que condicionou o repasse de recursos públicos federais e a concessão de financiamentos com recursos da União ou geridos ou operados por órgãos ou entidades da União à prestação regionalizada:

Decreto 10.588/2020

Art. 2º A prestação regionalizada de serviços de saneamento visa à geração de ganhos de escala e à garantia da universalização e da viabilidade técnica e econômico-financeira dos serviços, com uniformização do planejamento, da regulação e da fiscalização.

§1º Para fins de alocação de recursos públicos federais e de financiamentos com recursos da União, ou com recursos geridos ou operados por órgãos ou entidades da União, será considerada cumprida a exigência de prestação regionalizada:

I - na hipótese de região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião, com a aprovação da lei complementar correspondente;

II - na hipótese de unidade regional de saneamento básico, com a declaração formal, firmada pelo Prefeito, de adesão aos termos de governança estabelecidos na lei ordinária; ou

III - na hipótese de bloco de referência, com a assinatura de convênio de cooperação ou com a aprovação de consórcio público pelo ente federativo que sigam a definição do ato do Poder Executivo federal de que trata o § 7º, ou que atendam às condições estabelecidas no § 7º-A.

[...]

§ 12 O cumprimento da exigência de prestação regionalizada de que trata o § 1º, para os serviços de água potável e de esgotamento sanitário, estará condicionado à segmentação de todo o território do Estado em estruturas de prestação regionalizada que apresentem viabilidade econômico-financeira.

Em 1.º de abril de 2022, o Decreto 11.030⁸⁵, embora tenha alterado o texto do Parágrafo 12.º do Art. 2.º do Decreto 10.588/2021, manteve a obrigatoriedade

⁸⁴ BRASIL. Presidência da República. **Decreto n. 10.588, de 24 de dezembro de 2020**. Dispõe sobre o apoio técnico e financeiro de que trata o art. 13 da Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020, sobre a alocação de recursos públicos federais e os financiamentos com recursos da União ou geridos ou operados por órgãos ou entidades da União de que trata o art. 50 da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10588.htm. Acesso em: 28 mar. 2023.

⁸⁵ BRASIL. Presidência da República. **Decreto n. 11.030, de 1.º de abril de 2022**. Altera o Decreto nº 10.588, de 24 de dezembro de 2020, para dispor sobre a regularização de operações e o apoio técnico e financeiro de que trata o art. 13 da Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020, e sobre a alocação de recursos públicos federais e os financiamentos com recursos da União ou geridos ou operados por órgãos ou entidades da União de que trata o art. 50 da Lei nº 11.445,

da segmentação de todo o território estadual em estruturas de prestação regionalizada que apresentem viabilidade econômico-financeira.

Decreto 11.030/2022

Art. 2º A prestação regionalizada de serviços de saneamento visa à geração de ganhos de escala e à garantia da universalização e da viabilidade técnica e econômico-financeira dos serviços, com uniformização do planejamento, da regulação e da fiscalização.

§ 12 O cumprimento da exigência de prestação regionalizada de que tratam os incisos I e II do § 1º, para os serviços de água potável e de esgotamento sanitário, **estará condicionado à segmentação de todo o território do Estado em estruturas de prestação regionalizada que apresentem viabilidade econômico-financeira.** (Redação dada pelo Decreto 11.030/2022)

Diante do fato de a alocação de recursos públicos federais estar condicionada à instituição da regionalização dos serviços **até julho de 2021**, o Governo do ES, na tentativa de cumprir as exigências dos normativos federais, elaborou o Projeto de Lei Complementar 11, de 18 de junho daquele ano, com o modelo de prestação regionalizada que viria a ser adotado pelo Estado.

Destaque-se que o processo de elaboração do normativo (Processo 2021-BJD2P⁸⁶) **foi autuado em 7/5/2021, faltando apenas dois meses** para expirar o prazo de 15/7/2021 então estipulado pela União ([Anexo 03116/2023-1](#)).

Saliente-se que, ainda que o Decreto 11.467/2023, de **5 de abril de 2023**, tenha prorrogado para 31/12/2025 o prazo para os estados brasileiros promoverem a adequação da prestação à exigência de regionalização dos serviços, **tal postergação passou a valer somente para aqueles que ainda não o haviam feito**. Ou seja, a dilação não se aplica ao ES, que já formalizou a regionalização, conforme relatado a seguir.

A opção do Executivo estadual pelo modelo eleito apresentado no Projeto de Lei Complementar 11/2021 se deu a partir do *Estudo da Criação da Microrregião de*

de 5 de janeiro de 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/D11030.htm. Acesso em: 13 abr. 2023.

⁸⁶ ESPÍRITO SANTO. E-Docs. **Processo 2021-BJD2P**. Proposta de legislação para regionalização do saneamento básico no Estado do Espírito Santo, em razão do disposto no Novo Marco Regulatório de Saneamento Básico – MRSB, instituído através da Lei Federal 14.026/2020, de 15/07/2020. Disponível em: <https://e-docs.es.gov.br/Processo/Protocolo/2021-BJD2P>. Acesso em: 4 abr. 2023.

Saneamento Básico no Espírito Santo ([Anexo 03122/2023-5](#)), elaborado pela Sedurb.

O Governo do ES tomou como base o fato de o saneamento básico ser constituído de sistemas integrados, com municípios distintos compartilhando infraestruturas de redes de abastecimento de água e/ou esgotamento sanitário.

Apontou ainda uma característica do setor, que é a predominância da estrutura verticalizada, com uma empresa operando toda a cadeia produtiva, uma vez que os equipamentos e a mão de obra empregados na produção e na distribuição de água potável são também usados para a coleta e o tratamento das águas residuais, propiciando economias de escopo. Além disso, a demanda para os serviços de coleta e tratamento de esgoto caminha conjuntamente com a de produção e distribuição de água potável, razão pela qual os serviços são comumente estendidos simultaneamente, com suas estruturas operando de forma coordenada.

No Estado, foram identificados 12 sistemas com esse tipo de compartilhamento entre os municípios, indicados no quadro a seguir.

Quadro 7 – Sistemas compartilhados no ES

Sistemas compartilhados no ES	
1) Região Metropolitana (7 Municípios)	7) Serra/Fundão e Aracruz
2) Piúma e Anchieta	8) Domingos Martins e Marechal Floriano
3) Marataízes e Itapemirim	9) S. Gabriel da Palha e S. Domingos do Norte
4) Conceição da Barra e São Mateus	10) Presidente Kennedy e Itapemirim
5) Bom Jesus do Norte e Apiacá	11) João Neiva e Ibiraçu
6) São Roque do Canaã e Santa Teresa	12) Santa Maria de Jetibá e Santa Leopoldina

Fonte: Elaboração própria a partir de Espírito Santo (maio, 2021).

Segundo o Estudo, esses sistemas requerem “ampliação necessária e contínua”, demandando “projetos a indicarem cada vez mais soluções integradas, o que demonstra a indiscutível interdependência para a prestação dos serviços entre eles”.

A Lei 14.026/2020 incluiu, no texto da Lei 11.445/2007, mais precisamente nas alíneas “a”, “b” e “c” do Inciso VI do Art. 3.º, três opções de prestação

regionalizada. São elas, conforme já mencionado anteriormente: a) região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião, composta de agrupamento de municípios limítrofes, instituído por lei complementar; b) unidade regional de saneamento básico, constituída de agrupamento de municípios não necessariamente limítrofes e também instituído por lei complementar para atender adequadamente às exigências de higiene e saúde pública, ou para dar viabilidade econômica e técnica àqueles menos favorecidos; e c) bloco de referência, com o agrupamento de municípios não necessariamente limítrofes, estabelecido pela União e formalmente criado por meio de gestão associada voluntária dos titulares.

Considerando critérios de viabilidade técnica e operacional dos serviços e as diferentes realidades em termos de saneamento apresentadas pelos municípios do ES, o Estudo da Sedurb foi delimitado em duas, entre as três possibilidades. A primeira consistia na criação de quatro microrregiões: Norte, Centro Norte, Central e Sul. A segunda, na instituição de apenas uma microrregião.

Para a análise referente à viabilidade técnica, foram consideradas, no Estudo, as seguintes premissas, entre outras:

- concessões de 30 anos;
- revisão tarifária pela tarifa média das companhias estaduais de saneamento (R\$ 4,65) escalonando em dez anos;
- inadimplência eficiente de 2,5% ao ano;
- custo de operação (*operating expenses* - *opex*) eficiente, escalonando em dez anos, até atingir 45% da receita;
- dados de 2019 do Snis (com exceção daqueles referentes a Alegre, para o qual foram utilizados os de 2018 porque o município não alimentou o Sistema no exercício em questão);
- informações constantes do *Panorama do saneamento básico no Brasil - Investimentos em saneamento básico: análise histórica e estimativa de necessidades*⁸⁷, de autoria da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental;

⁸⁷ BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. **Panorama do saneamento básico no Brasil**. Brasília: Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, 2014. v. 5. 264p. Disponível em:

➤ informações constantes dos relatórios *Atlas Águas: segurança hídrica do abastecimento urbano*⁸⁸ e *Atlas Esgotos: despoluição de bacias hidrográficas*⁸⁹, ambos elaborados pela Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA).

Já para as estimativas dos investimentos necessários em água e esgoto foram utilizados, no Estudo, entre outros, os critérios relacionados a seguir.

Para investimentos em abastecimento de água

- Crescimento vegetativo, calculado a partir de valores investidos pela Cesan em 2019, abrangendo instalação e substituição de hidrômetro (R\$ 35,62 milhões), divididos pela população atendida (2,38 milhões de habitantes), multiplicado por dois⁹⁰, resultando em R\$ 30,00 por habitante.
- Investimentos para a universalização dos sistemas de abastecimento de água (SAAs), calculados a partir de dados do *Atlas Águas* da ANA para avaliar aqueles que demandam ampliação e identificar a população a ser atendida, multiplicando pela média de R\$ 900,00⁹¹ por habitante.
- Plano de investimentos, estimando a universalização em 20 anos e considerando, para os dez anos seguintes, o crescimento vegetativo nos municípios atendidos por serviços autônomos de água e esgoto (Saaes) e naqueles que não renovaram contratos com a Cesan.
- Plano de investimentos da Cesan para o período de 2021 a 2025, mais aqueles previstos nos PMSBs nos municípios que renovaram seus contratos com aquela companhia estadual.

https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/saneamento/plansab/panorama_vol_05.pdf. Acesso em: 29 maio 2023.

⁸⁸ BRASIL. Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA). **Atlas águas: segurança hídrica do abastecimento urbano**. Brasília: ANA, 2021. 332p. Disponível em: <http://atlas.ana.gov.br/Atlas/downloads/atlas/Resumo%20Executivo/Atlas%20Brasil%20-%20Volume%202%20-%20Resultados%20por%20Estado.pdf>. Acesso em: 26 maio 2023.

⁸⁹ BRASIL. Agência Nacional de Águas (ANA). **Atlas esgotos: despoluição de bacias hidrográficas**. Brasília: ANA, 2017. 88p. Disponível em: https://arquivos.ana.gov.br/imprensa/publicacoes/ATLASESGOTOSDespoluicaoodeBaciasHidrograficas-ResumoExecutivo_livro.pdf. Acesso em: 25 maio 2023.

⁹⁰ Com base no Estudo, a multiplicação pelo dobro ocorreu pela falta de informações tangíveis sobre o estado de conservação das redes, dos hidrômetros e das ligações atuais.

⁹¹ De acordo como Estudo, esse indicador foi extraído dos valores investidos pela Cesan nas obras da Estação de Tratamento de Reis Magos (R\$ 832,98/habitante) e na construção da Estação de Tratamento de Atílio Vivácqua (R\$ 903,41/habitante).

Para investimentos em esgotamento sanitário

- Crescimento vegetativo, calculado a partir de valores investidos pela Cesan em 2019 (R\$ 9,05 milhões), divididos pela população atendida (1,52 milhão de pessoas), multiplicado por dois⁹², resultando em R\$ 11,92 por habitante.
- Investimentos para a universalização dos sistemas de esgotamento sanitário (SESS) – calculados a partir da estimativa das redes a serem construídas, dos recursos a serem alocados em novas estações de tratamento e em novas elevatórias e da população a ser atendida (aquela existente nos municípios) –, multiplicados pela proporção do volume de esgoto pelo volume de água. Foram avaliados em R\$ 3,5 mil por habitante, com base na média de investimentos da Cesan nas obras do SES Divino São Lourenço e do SES Conceição do Castelo, acrescidos de 50%.
- Plano de investimentos, estimando a universalização em 20 anos e considerando, para os dez anos seguintes, o crescimento vegetativo nos municípios atendidos por Saaes e naqueles que não renovaram seus contratos com a Cesan.
- Plano de investimentos da Cesan, para o período de 2021 a 2025, mais aqueles previstos nos PMSBs nos municípios que renovaram seus contratos com aquela companhia estadual.

O Estudo apontou que:

A Microrregião Central, composta por 26 municípios, de acordo com as propostas do estudo, tem retorno positivo em 25 municípios, totalizando um montante de R\$ 11,4 bilhões em 30 anos, com um payback de 10 anos, demonstrando que os municípios da Região Metropolitana da Grande Vitória, que têm sistemas compartilhados, apresentam a melhor performance, por ser a região com a maior escala e maior viabilidade econômico-financeira.

A Microrregião Centro Norte composta por 12 municípios, de acordo com as propostas do estudo, tem retorno positivo em todos os municípios, totalizando um montante de R\$ 1,7 bilhão em 30 anos, com um payback de 16 anos. Destaque para Linhares, Aracruz e Baixo Guandú [sic].

A Microrregião Sul composta por 19 municípios, de acordo com as propostas do estudo, tem retorno positivo em 13 municípios, totalizando um montante de R\$ 1,8 bilhão em 30 anos, com um

⁹² Com base no Estudo, a multiplicação pelo dobro ocorreu pela falta de informações tangíveis sobre o estado de conservação das redes e das ligações atuais.

payback de 13 anos. Destaque para o município de Cachoeiro de Itapemirim que é um sistema privado e já está universalizado.

A Microrregião Norte composta por 21 municípios, de acordo com as propostas do estudo, tem retorno positivo em 12 municípios, totalizando um montante de R\$ 258,5 milhões em 30 anos, com um payback de 26 anos. A região onde se encontra a maior escassez hídrica e o maior desafio para universalização, com maior payback.

Somados todos os 78 municípios em uma única Microrregião de Águas e Esgoto, de acordo com as propostas do estudo, totaliza um montante de 15,2 bilhões em 30 anos, com um payback de 13 anos, demonstrando ser esta a proposta que apresenta o melhor resultado, que se viabiliza considerando as dimensões do Estado do Espírito Santo.

Esse arranjo se faz possível em razão da alta sustentabilidade proporcionada pelos municípios da Região Metropolitana – que concentra 50% da população do Estado – que é compartilhada com os demais municípios menos sustentáveis, na forma de subsídios cruzados, numa única região, tornando esta proposta mais equilibrada. (ESPÍRITO SANTO, maio 2021, p. 13-17)

Alguns municípios, de forma isolada, conforme avaliação constante do Estudo, não teriam capacidade econômica para viabilizar os investimentos necessários à universalização dos serviços de saneamento básico:

Para tanto, estes municípios teriam como alternativa a elevação do valor da tarifa em menor tempo, aprimorar a eficiência e otimizar a alocação dos investimentos. Todavia, quando tratados de forma regionalizada, tanto em quatro regiões, quanto melhor ainda em uma única região, verifica-se que este alcance se mostra viável em menor lapso de tempo. (ESPÍRITO SANTO, maio 2021, p. 17)

O Estudo da Sedurb apontou, tomando-se por base uma governança interfederativa integrando todos os municípios em uma única microrregião, que a universalização dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário seria factível, desde que com gestão eficiente e tarifa adequada.

Conforme avaliação apresentada no Estudo:

Pelas simulações das viabilidades o melhor modelo para o ganho de escala e governança na gestão de águas e esgoto é o de criação de somente uma região, considerando que o Estado do Espírito Santo possui dimensões que se adequam a esta proposição. (ESPÍRITO SANTO, maio 2021, p. 18)

Na justificativa para a proposição de instituição de uma única microrregião, o Estudo argumenta que:

Pretende-se, com a instituição da microrregião, vincular a participação dos municípios limítrofes, com o objetivo de executar e planejar a

função pública do saneamento básico no âmbito de Águas e Esgoto, tanto para atender adequadamente às exigências de higiene e saúde pública, quanto para dar viabilidade econômica e técnica aos municípios menos favorecidos, objetivando o cumprimento das metas estabelecidas no Novo Marco Legal, aproveitando-se as infraestruturas já compartilhadas em diversos Municípios, e outras planejadas/projetadas e a serem projetadas, haja vista a proximidade geográfica e compartilhamento de mananciais dos diversos Municípios. (ESPÍRITO SANTO, maio 2021, p. 18)

Ainda de acordo com o Estudo:

O caráter compulsório da integração microrregional de forma alguma esvazia a autonomia municipal, pois a exigência da participação de todos em colegiado interfederativo reforça o papel do Município no estabelecimento de políticas públicas, bem como fomenta a cooperação para garantir o interesse regional.

A participação do Estado não gerará qualquer transferência a si do poder concedente dos serviços de águas e esgoto, não representando, pois, transferência de competências para o Estado.

Destaca-se, que o interesse comum é muito mais que a soma de cada interesse local envolvido, pois a má condução da função de Águas e Esgoto por apenas um município pode colocar em risco todo o esforço do conjunto, além das consequências para a saúde pública e ambiental em toda a região.

A proposta, então, estrutura-se no pleno respeito à divisão de responsabilidades entre municípios e estado, **prevendo governança que ilide qualquer risco de que o poder decisório e o poder concedente se concentrem nas mãos de um único ente.**

Com o estabelecimento das estruturas de Governança Interfederativa, nos moldes do Estatuto da Metrópole (Lei 13.089/2015), há preservação do autogoverno e da autoadministração dos municípios, dotando o ente microrregional de responsabilidade e competência pelo exercício da titularidade dos serviços de águas e esgoto, nos moldes do novo artigo 8.º, II da Lei 11.445/2007, alterado pela Lei 14.026/2020.

Tal exercício se dará em nome dos integrantes da Microrregião, já que há o compartilhamento da titularidade entre os Municípios e o Estado, fato inclusive já decidido pelo Supremo Tribunal Federal quando do julgamento da ADI 1842-RJ.

A participação dos entes nesse colegiado busca o máximo de paridade, considerando especialmente as populações dos Municípios integrantes (usuários dos serviços de água e esgoto), prevendo-se ao Estado 40% dos votos, **garantindo-se assim que não haja a concentração do poder decisório no âmbito de um único ente ou que eventual Município possua poder absoluto em determinada Microrregião.** (ESPÍRITO SANTO, maio 2021, p. 18-19)

A partir do modelo de regionalização proposto, a Sedurb declara, no Estudo, com base no que foi apurado, que há viabilidade de cumprimento das metas até 2033 nas áreas de atuação da Cesan e em Cachoeiro de Itapemirim, onde o sistema

é operado pela BRK ambiental, e até 2039 nos municípios atendidos por Saaes ou empresas municipais,

contemplando alinhamento tarifário escalonado em período de 10 (dez) anos como forma de viabilizar a sustentabilidade da prestação dos serviços e o respeito à modicidade tarifária, a observância da capacidade de pagamento dos usuários dos serviços e a sua prestação de forma ininterrupta. (ESPÍRITO SANTO, maio 2021, p. 19)

Para propor o modelo constante do Projeto de Lei Complementar 11/2021, o Governo do ES, por intermédio da Sedurb, utilizou, como fundamentos legais:

- a CF/88 (Art. 25, Parágrafo 3.º),
- a CE/89 (Art. 216, *caput* e parágrafos 4.º e 5.º, e Art. 244),
- o Estatuto da Metrópole⁹³, instituído pela Lei 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (artigos 1.º, §§ 1.º e 2.º, e 3.º, Parágrafo 2.º),
- a Lei 11.445/2007 (Art. 3.º, Alínea “a” do Inciso VI e Inciso XIV, Art. 8.º, Inciso II), e
- a Lei Estadual 9.096/2008 (artigos 6.º, parágrafos 1.º e 2.º, 22, Parágrafo Único, 25, Parágrafo 10, e 26, Parágrafo 4.º).

O Projeto de Lei Complementar 11/2021 do Governo do ES, após sofrer alterações promovidas a partir de consulta e audiência pública e de debates na Assembleia Legislativa do Espírito Santo, foi então aprovado, por 22 votos (contra quatro), no Legislativo do ES, resultando na LCE 968, de 14 de julho de 2021, que instituiu a Microrregião de Águas e Esgoto do Estado do Espírito Santo, integrada pelos 78 municípios capixabas.

Segundo Cruz e outros (2021)⁹⁴, o modelo de regionalização dos serviços de saneamento abrangendo todo o território de um estado em uma única microrregião se apresenta como uma alternativa para garantir a viabilidade

⁹³ BRASIL. **Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015**. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. Brasília, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm. Acesso em: 20 abr. 2023.

⁹⁴ CRUZ, F. P.; OLIVEIRA, B. F; ACCIOLY, E. M. F. B; SOARES, I. M. A Regionalização dos Serviços de Saneamento Básico e os Desafios da Universalização no Brasil: Uma Análise Exploratória de Dados Espaciais para os anos de 2010 e 2018. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA DA ANPEC, 49., 2021 [on-line]. **Anais...** Disponível em: https://www.anpec.org.br/encontro/2021/submissao/files_l/10-f16805616e06762d71c4910c549f2bfd.pdf. Acesso em: 25 abr. 2023.

técnica e econômico-financeira dos serviços de saneamento básico nos locais onde existe concentração espacial de municípios com necessidade de expansão do saneamento e com baixa capacidade de arrecadação.

As localidades próximas geralmente apresentam as mesmas características, incluindo baixa cobertura dos serviços de saneamento e limitada capacidade financeira, sinalizando possível existência de dependência espacial⁹⁵ nos serviços de saneamento (Rodrigues; Venson; Camara, 2019). Deste modo, embora a lei permita a regionalização de municípios não limítrofes, uma das possíveis dificuldades encontradas é que o agrupamento de municípios pobres e com maior necessidade de investimentos não possibilitaria o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos. (CRUZ *et al*, 2021, p.2)

Porém, eles afirmaram que, nos modelos de agrupamento de municípios próximos parecidos, reduzem-se os benefícios da regionalização, pois caso os municípios que necessitam de maiores investimentos ou as localidades com dificuldades de financiamento por meio tarifário estejam todos agrupados, há maior risco de desequilíbrio econômico-financeiro dos contratos.

Os autores apontaram que, dadas as características do setor de saneamento – um monopólio natural no qual é alta a proporção dos custos fixos na estrutura de custo total e no qual os custos marginais são reduzidos com a escala de produção –, justifica-se o agrupamento de municípios para a prestação regionalizada, uma vez que proporciona economias de escala, as quais ocorrem quando o custo médio diminui quando há um aumento da produção.

Ao pesquisarem a existência de dependência espacial nos serviços de abastecimento de água e de coleta e tratamento de esgoto, os autores constataram que a formação de blocos abrangendo entes federativos superavitários e deficitários permitiria, **em alguns estados**, a realização de subsídio cruzado, colaborando para o processo de universalização ao propiciar o equilíbrio econômico-financeiro necessário à expansão dos serviços em municípios mais pobres.

Além das economias de escala que tornam mais viável economicamente a prestação regionalizada, com a formação de blocos

⁹⁵ A dependência espacial é avaliada por meio da autocorrelação espacial, que consiste numa técnica de análise geoestatística utilizada em estudos socioeconômicos para ilustrar como uma determinada unidade territorial se assemelha ou se distancia de sua vizinhança.

de municípios seria possível realizar o subsídio cruzado. (CRUZ *et all*, 2021, p. 6)

Eles destacaram que, nos casos em que há dependência espacial nos serviços, ou seja:

se os municípios próximos apresentarem baixa capacidade financeira e demandarem elevados recursos para aumentar a cobertura dos serviços de saneamento, **a regionalização pode não ser suficiente para alavancar os recursos necessários para a almejada universalização, sobretudo nas regiões mais pobres.** Dessa maneira, nos locais em que a situação é mais urgente, mesmo o agrupamento de municípios não deve atrair a iniciativa privada. (CRUZ *et all*, 2021, p.7) (Grifos nossos)

Assim, enfatizaram os autores que, quando há dependência espacial – que é o caso do ES –, apenas o processo de regionalização pode não garantir a viabilidade técnica e econômico-financeira:

Enfim, se por um lado a regionalização tende a aumentar a eficiência econômica, o que colabora com a viabilidade econômico-financeira, ela pode não ser suficiente quando os municípios próximos são parecidos. Espera-se que um bloco formado apenas por municípios pobres e que necessitam de amplos investimentos rumo à universalização não atraia a iniciativa privada em uma conjuntura de baixa capacidade de investimento governamental.

[...] Na falta de outras medidas, com a presença de dependência espacial, a regionalização tende a ser mais efetiva nas regiões que já apresentam melhores indicadores de cobertura de água e esgotos, não resolvendo ou até aumentando a divergência regional no que tange ao saneamento. (CRUZ *et all*, 2021, p.7)

De acordo com os autores, nesses casos, **torna-se fundamental a participação do governo na provisão ou no financiamento dos serviços**, especialmente nas regiões menos favorecidas, e a **otimização das funções de planejamento, fiscalização e regulação** exercidas pelo Poder Público.

O governo estadual cumpriu – embora precariamente – as exigências dos normativos legais, ao instituir no ES a prestação regionalizada dos serviços de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário.

Em se considerando a pesquisa de Cruz e outros (2021), evidencia-se que foram aglomerados municípios com dependência espacial e que, por essa razão, demandarão, do Executivo estadual, provisão ou financiamento dos serviços e otimização das funções de planejamento, fiscalização e regulação.

O Estudo não considerou a questão das 12 bacias hidrográficas do Estado⁹⁶ – sequer mencionadas – como elemento para tomadas de decisão, ignorando que as políticas de saneamento e de recursos hídricos devem ser conduzidas em conjunto.

Também não levou em conta as dez microrregiões de planejamento do ES, que já haviam sido instituídas pela Lei Estadual 9.768, de 26 de dezembro de 2011⁹⁷.

Além disso, não atentou para alguns aspectos relevantes ao longo do processo de instituição da LCE 968/2021. Um deles consiste na necessidade de participação social durante esse processo. Um outro, na carência de força política e decisória dos municípios de pequeno porte. Um terceiro, na falta de estrutura do ente regulador para atender a todo o Estado, conforme será relatado a seguir.

2.4.1 (A6) Ausência de participação social no processo de regionalização

Objeto

LCE 968/2021, que instituiu a Microrregião de Águas e Esgoto do ES.

CrITÉRIOS

Art. 25, § 3.º, e Art. 193, § Único, da CF/88; Art. 3.º, § 2.º, da Lei 13.089/2015; Art. 2.º, X, Art. 3.º, IV, e Art. 9.º, V, da Lei 11.445/2007; Art. 34 do Decreto 7.217/2010; Art. 4.º, § Único, Art. 5.º e Art. 231, § Único, Inciso IV, da CE/89; Art. 2.º, X, da Lei Estadual 9.096/2008.

⁹⁶ As 12 bacias hidrográficas do ES são: Santa Maria da Vitória, Jucu, Benevente, Itapemirim, Novo, Doce, Riacho, Reis Magos, São Mateus, Itaúnas, Itabapoana e Guarapari (ESPÍRITO SANTO. Instituto Jones dos Santos Neves – IJSN. **Atlas histórico-geográfico do Espírito Santo**. Vitória: Secretaria de Estado de Educação-Sedu/IJSN, 2011. p. 68. Disponível em: <https://ijsn.es.gov.br/publicacoes/livros/atlas-historico-geografico-do-es>. Acesso em: 1.º jun. 2023).

⁹⁷ As dez microrregiões de planejamento são: Metropolitana, Central Serrana, Sudoeste Serrana, Litoral Sul, Central Sul, Caparaó, Rio Doce, Centro-Oeste, Nordeste e Noroeste. (ESPÍRITO SANTO. **Lei Estadual nº 9.768, de 26 de dezembro de 2011**. Dispõe sobre a definição das Microrregiões e Macrorregiões de Planejamento no Estado do Espírito Santo. Disponível em: <https://www3.al.es.gov.br/arquivo/documents/legislacao/html/lei97682011.html>. Acesso em: 30 maio 2023).

Nas duas reuniões realizadas por esta equipe de fiscalização com representantes da Sedurb, cujas atas se encontram como apêndices ([Apêndice 00059/2023-1](#) e [Apêndice 00060/2023-2](#)), foi informado que a instituição da Microrregião ocorreu após ampla discussão com os municípios.

Solicitou-se, então, à Sedurb, por meio do Ofício de Requisição 1.151/2023-8 ([Apêndice 00061/2023-7](#)), a relação das reuniões, e suas respectivas atas, realizadas para discutir a proposta de regionalização apresentada pelo governo estadual com os 78 municípios do ES.

Situação encontrada

Em resposta à solicitação, por meio do Ofício 51/2023/SEDURB/GABSEC ([Anexo 03123/2023-1](#)), o secretário estadual de Saneamento, Habitação e Desenvolvimento Urbano, Marcus Antônio Vicente, informou que:

Diante das restrições impostas pela pandemia de COVID-19, a realização de reuniões ocorreu prioritariamente de forma virtual, através de videoconferências.

Com o objetivo de apresentar as propostas de Regionalização de Serviços Públicos de Água e Esgoto e a de Serviços Públicos para o Manejo de Resíduos Sólidos, a SEDURB reuniu-se com a Associação dos Municípios do Estado do Espírito Santo – AMUNES, com a Diretoria da Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento – ASSEMAE Regional do Espírito Santo e com Prefeituras. **Não há atas dessas reuniões**, no entanto, a reunião realizada no dia 11 de junho de 2021 com a AMUNES através de videoconferência foi gravada, cujo arquivo encontra[va]-se disponível para download até o dia 10 de abril de 2023, através do link [sic] abaixo: <https://wetransfer.com/downloads/ad75322bb7dbd361ce7e7526da549d6e20230403183230/38287d92a1afade5ba65759a5aa1400320230403183230/87d77e>. (Grifo nosso)

Os demais registros das reuniões podem ser encontrados no site da Sedurb e na revista da AMUNES/2021 (pág. 40 e 60), e estão disponíveis através dos links a seguir, respectivamente:

<https://sedurb.es.gov.br/Not%C3%ADcia/novo-marco-regulatorio-dosaneamento-basico-do-espírito-santo>

<https://www.amunes.org.br/uploads/documento/20211124164105-revista-digital-2021.pdf>

De fato, em 1.º de junho de 2021, a Sedurb abriu a Consulta Pública 1, disponibilizando, em seu sítio (conforme informações do Órgão), o Estudo de Criação da Microrregião de Saneamento Básico no Espírito Santo e o Projeto de Lei Complementar que propunha a instituição da Microrregião de Águas e Esgoto

no Estado do Espírito Santo e sua respectiva estrutura de governança ([Anexo 03122/2023-5](#)).

Embora tenha sido dado um prazo de apenas 15 dias para a apresentação de sugestões, foram registradas **82 contribuições** (relacionadas **sem seus autores**), dentre as quais somente quatro foram aceitas e uma, aceita parcialmente, conforme constante do Relatório Circunstanciado de Contribuições Recebidas na Consulta Pública⁹⁸ (ESPÍRITO SANTO, acesso em 30 mar. 2023), inserido como [Anexo 03124/2023-4](#).

Também em atendimento ao Ofício de Requisição 1.151/2023-8, a Sedurb forneceu, por meio do Ofício de Resposta 51/2023/SEDURB/GABSEC, a relação ([Anexo 03125/2023-9](#)) dos autores das referidas contribuições (sem o cargo das pessoas físicas), relacionados no quadro a seguir.

Quadro 8 – Contribuintes da Consulta Pública 1/2021

Lista de contribuintes	Autor(a) da(s) proposição(ões)	Quantidade de proposições
1	Flávia Galvão de Melo Franco	1
2	José Renato Rodrigues	1
3	Leon Ancillotti	3
4	Secr. Mun. de Meio Ambiente de B. S. Francisco	5
5	Antonio Francisco Arrigoni	1
6	Edson Aparecido Silva	8
7	André Luiz Toscano Dalmásio	9
8	Ass. Nac. dos Serviços Mun. de Saneamento (Assemae)	17
9	Dauri Correia da Silva	2
10	Edimar Molinari	10
11	Fábio Giori Smarçaro	10
12	Kátia Muniz Côco	2
13	Kelly Ribeiro Felix de Souza	13
TOTAL		82

Fonte: Elaboração própria a partir do Ofício de Resposta 51/2023/SEDURB/GABSEC da Sedurb.

O Relatório Circunstanciado de Contribuições Recebidas na Consulta Pública ([Anexo 03124/2023-4](#)) menciona que a consulta teria por objetivo recolher contribuições e opiniões das partes interessadas sobre a proposta, “como uma

⁹⁸ ESPÍRITO SANTO. Sedurb. Consulta Pública. Consulta Pública SEDURB 001/2021 – Proposta de Anteprojeto de Lei Complementar para a criação da Microrregião de Águas e Esgoto do Estado do Espírito Santo. **Relatório Circunstanciado das Contribuições Recebidas na Consulta Pública**. Disponível em: <https://sedurb.es.gov.br/consulta-publica-2>. Acesso em: 30 mar. 2023.

das ferramentas de controle social necessárias ao aprimoramento dos trabalhos da Secretaria, e em atendimento ao princípio da transparência”.

Entretanto, não se vislumbrou uma efetiva viabilização da participação social, uma vez que o prazo dado para o recolhimento das contribuições foi de apenas 15 dias, considerado pequeno, em se tratando de assunto tão complexo como a regionalização dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, que requer estudos e conhecimentos técnicos e envolveu – e ainda envolve – profundos debates, especialmente a respeito da preservação da titularidade dos municípios nos casos em que a prestação foi regionalizada.

Além disso, a divulgação, de acordo com informações fornecidas pela Sedurb, ocorreu nos dias 2/6/21⁹⁹ e 14/6/21¹⁰⁰, no portal daquela secretaria, e, novamente no dia 2/6/21, por meio de uma publicação no **Diário Oficial dos Poderes do Estado do Espírito Santo** ([Anexo 03126/2023-3](#)):

A abertura da Consulta Pública foi divulgada através do Diário Oficial do Espírito Santo (ANEXO III), do site SEDURB, de reunião com a Associação dos Municípios do Estado do Espírito Santo – AMUNES, conforme pode ser comprovado através dos links a seguir:

<https://sedurb.es.gov.br/Not%C3%Adcia/sedurb-abre-consulta-publica-paraanteprojeto-de-criacao-da-microrregiao-de-aguas-e-esgoto>

<https://sedurb.es.gov.br/Not%C3%Adcia/novo-marco-regulatorio-dosaneamento-basico-do-espírito-santo>

<https://www.amunes.org.br/uploads/documento/20211124164105-revista-digital-2021.pdf>

A comprovação das reuniões com representantes das 78 prefeituras consta dos links já apresentados anteriormente, bem como do material anexo a este ofício.

O Diário dos Poderes do Estado do Espírito Santo, apesar de disponível na internet, é acessado basicamente por servidores dos órgãos públicos

⁹⁹ ESPÍRITO SANTO. Secretaria de Saneamento, Habitação e Desenvolvimento Urbano (Sedurb). Página Inicial. **Sedurb abre consulta pública para anteprojeto de criação da Microrregião de Águas e Esgoto**. Disponível em: <https://sedurb.es.gov.br/Not%C3%Adcia/sedurb-abre-consulta-publica-paraanteprojeto-de-criacao-da-microrregiao-de-aguas-e-esgoto>. Acesso em 4 abr. 2023.

¹⁰⁰ ESPÍRITO SANTO. Secretaria de Saneamento, Habitação e Desenvolvimento Urbano (Sedurb). Página Inicial. **Novo marco regulatório do saneamento básico do Espírito Santo**. Disponível em: <https://sedurb.es.gov.br/Not%C3%Adcia/novo-marco-regulatorio-do-saneamento-basico-do-espírito-santo>. Acesso em: 5 abr. 2023.

municipais e estaduais. Não é nem conhecido e nem lido pela grande maioria da população.

Saliente-se que o Governo do Estado, pela Lei Orçamentária Anual 11.231, de 6 de janeiro de 2021¹⁰¹, destinou, naquele ano, R\$ 56.492.550,00 (dos quais R\$ 47.725.528,46 liquidados) à gestão da comunicação e da informação¹⁰², tendo, portanto, condições de ter feito uma chamada maciça para a Consulta Pública nos veículos de comunicação de massa.

Quanto às publicações, nas páginas 40 e 60, na revista da Amunes – como os títulos das matérias apontam (“Novo marco do saneamento **foi** tema de reunião com a Sedurb” e “Municípios tiram dúvidas sobre o novo marco regulatório do saneamento básico – *Os municípios **puderam** tirar dúvidas sobre a aplicação da Lei Complementar para a criação da Microrregião de Águas e Esgoto do Espírito Santo*”) –, referem-se a informações pretéritas, sobre uma reunião realizada virtualmente, no dia 11/6/21, com representantes daquela Associação e dos entes federativos, para discutir questões referentes às mudanças na Lei 11.445/2007 e à regionalização dos serviços e não a chamamentos para a Consulta Pública.

Constatou-se que as 82 contribuições colhidas durante a Consulta Pública partiram de apenas 13 contribuintes. Por meio de pesquisas em redes sociais e na internet, obteve-se (sem condições de confirmação) o cargo de algumas das pessoas físicas que dela participaram, conforme quadro a seguir.

Quadro 9 – Supostos cargos dos contribuintes à Consulta Pública 1/2021

Nome do(a) contribuinte P. Física	Profissão / cargo / função
Flávia Galvão de Melo Franco	Advogada
Leon Ancillotti	Advogado e Conselheiro do Conselho Municipal de Meio Ambiente de Vitória no biênio 2022/2023 e representante do Sind. dos Trabalhadores em Água Esgoto e meio Ambiente do ES (Sindaema)

¹⁰¹ Conforme constante da Lei Orçamentária Anual 11.231, de 7 de janeiro de 2021, que estimou a receita e fixou a despesa para aquele exercício e foi publicada em edição extra em 7 de janeiro de 2021 do **Diário [dos] Poderes do Estado do Espírito Santo**.

¹⁰² ESPÍRITO SANTO. Governadoria do Estado. **Lei n. 11.231, de 6 de janeiro de 2021**. Estima a receita e fixa a despesa do Estado para o exercício financeiro de 2021. Disponível em: <https://www3.al.es.gov.br/arquivo/documents/legislacao/html/lei112312021.html#:~:text=LEI112312021&text=III%20%2D%20o%20or%C3%A7amento%20de%20investimento,social%20com%20direito%20a%20voto>. Acesso em: 11 abr. 2023.

Nome do(a) contribuinte P. Física	Profissão / cargo / função
Antonio Francisco Arrigoni	Diretor Geral da Unidade Executora do Programa (UEP) de Desenvolvimento Urbano e Saneamento Ambiental de Colatina
Edson Aparecido Silva	Integrante do Observatório Nacional dos Direitos à Água e ao Saneamento (Ondas) e do Laboratório de Justiça Territorial (LabJuta) da Universidade Federal do ABC e colaborador da Rede BrCidades
André Luiz Toscano Dalmásio	Diretor Executivo do Consórcio Intermunicipal de Saneamento Básico do ES (Cisabes)
Dauri Correia da Silva	Consultor ambiental
Edimar Molinari	Advogado
Fábio Giori Smarçaro	Técnico em Sistema de Saneamento e Gestão na Companhia Espírito-Santense de Saneamento (Cesan)
Kátia Muniz Côco	Diretora de Saneamento Básico e Infraestrutura Viária na Agência de Regulação dos Serviços Públicos do ES (ARSP)

Fonte: Elaboração própria a partir das informações constantes do Ofício de Resposta 51/2023/SEDURB/GABSEC da Sedurb e a partir de pesquisas na internet e nas redes sociais.

Ainda de acordo com o Ofício de Resposta 51/2023/SEDURB/GABSEC ([Anexo 03123/2023-1](#)), no dia 12 de julho de 2021 – portanto, um dia antes da submissão do Projeto de Lei Complementar 11/2021 – a Comissão de Justiça da Ales (e não o Governo do ES) promoveu uma audiência pública virtual para debater a criação da Microrregião e sua respectiva estrutura de governança. O documento apontou os *links*, pelos quais se pode acessar as notícias referentes à questão no sítio do Legislativo estadual:

- <https://www.al.es.gov.br/Noticia/2021/07/41311/audiencia-publica-vai-debaterplc-do-saneamento.html> e
- <https://www.al.es.gov.br/Noticia/2021/07/41335/autonomia-em-saneamento-edebatida-em-audiencia.html>.

Verifica-se, então, que os atores do setor, de modo geral, ficaram alijados da elaboração do modelo de regionalização da prestação dos serviços de água e esgoto no ES e que a Amunes, por sua vez, deixou a critério da Sedurb conduzir o processo, sem o devido controle social.

Registre-se que o controle social é um dos princípios fundamentais com base nos quais os serviços deverão ser prestados, seguindo os ditames do Inciso X do Art. 2.º tanto da LNSB quanto da Lei Estadual 9.096/2008.

O Inciso IV do Art. 3.º da Lei 11.445/2007 define controle social como sendo:

LNSB

Art. 3.º

[...]

IV - controle social: conjunto de mecanismos e procedimentos **que garantem à sociedade informações, representações técnicas e participação** nos processos de **formulação de políticas**, de **planejamento** e de **avaliação** relacionados com os serviços públicos de saneamento básico; (Grifos nossos)

[...].

Conforme já citado, o Inciso V do Art. 9.º dessa mesma norma exige que o titular dos serviços – no caso o Governo do ES, que é cotitular – estabeleça mecanismos e procedimentos de controle social ao formular a política de saneamento básico.

O Decreto 7.217, de 21 de junho de 2010, que regulamentou a Lei 11.445/2007, traz, em seu Art. 34, como formas de controle social:

Decreto 7.217/2010

Art. 34 O controle social dos serviços públicos de saneamento básico poderá ser instituído mediante adoção, entre outros, dos seguintes mecanismos:

I - debates e **audiências públicas**;

II - **consultas públicas**;

III - conferências das cidades; ou

IV - participação de órgãos colegiados de caráter consultivo na formulação da política de saneamento básico, bem como no seu planejamento e avaliação.

§ 1º As audiências públicas mencionadas no inciso I do *caput* **devem se realizar de modo a possibilitar o acesso da população, podendo ser realizadas de forma regionalizada.**

§ 2º As consultas públicas **devem ser promovidas de forma a possibilitar que qualquer do povo, independentemente de interesse, ofereça críticas e sugestões a propostas do Poder Público, devendo tais consultas ser adequadamente respondidas.** (Grifos nossos)

O Parágrafo 3.º do Art. 25 e o Parágrafo Único do Art. 193 da CF/88 estabelecem que:

CF/88

Art. 25 Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

[...]

§ 3º Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

Art. 193. [...]

Parágrafo único. O Estado exercerá a função de planejamento das políticas sociais, **assegurada**, na forma da lei, **a participação da sociedade nos processos de formulação**, de monitoramento, de controle e de avaliação dessas políticas. (Grifos nossos)

O Estatuto da Metrópole, no Parágrafo 2.º de seu Art. 3.º, condiciona a criação de uma região metropolitana, de aglomeração urbana ou de microrregião à realização prévia de estudos técnicos e de audiências públicas que envolvam **todos os municípios** pertencentes à unidade territorial:

Estatuto da Metrópole

Art. 3º Os Estados, mediante lei complementar, poderão instituir regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, constituídas por agrupamento de Municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

[...]

§ 2º A criação de uma região metropolitana, de aglomeração urbana ou de microrregião **deve ser precedida** de estudos técnicos e **audiências públicas que envolvam todos os Municípios pertencentes à unidade territorial**. (Grifos nossos)

Por sua vez, a CE/89 determina, no Parágrafo Único de seu Art. 4.º, no Art. 5.º e no Inciso IV do Parágrafo Único do Art. 231:

CE/89

Art. 4º **Todos têm direito a participar**, pelos meios legais, das decisões do Estado e do aperfeiçoamento democrático de suas instituições, exercendo a soberania popular pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, além do plebiscito, do referendo e da iniciativa popular no processo legislativo.

Parágrafo único **O Estado prestigiará** e facultará, nos termos da lei, **a participação da coletividade na formulação** e execução das políticas públicas em seu território, como também no permanente controle popular da legalidade e da moralidade dos atos dos Poderes Públicos.

Art. 5º **Fica assegurado**, na forma da lei, o caráter democrático na **formulação** e execução das políticas e no controle das ações governamentais através de mecanismos que garantam a participação da sociedade civil.

Art. 231 [...]

Parágrafo único Na formulação da política de desenvolvimento urbano **serão assegurados**:

[...]

IV - **participação ativa das entidades comunitárias no estudo e no encaminhamento dos planos, programas e projetos**, e na solução dos problemas que lhes sejam concernentes. (Grifos nossos)

Baracho, citado por Cruz e outros (2021), relacionou fatores de insucesso na construção da estratégia de planejamento regional em saneamento. A ausência de espaços para participação popular é um deles. Os demais são:

- isolamento dos municípios de maior porte, caracterizado pela recusa em cooperar;
- participação fraca dos prefeitos nos consórcios ou nas unidades regionais de saneamento;
- interferência dos ciclos políticos no envolvimento ativo na cooperação;
- inexistência de tradição, nos municípios, de articulação intermunicipal e intersetorial, participação social, planejamento urbano e cooperação para gestão associada;
- ausência ou inefetividade de instrumentos de cooperação interfederativa;
- inexistência de atores engajados no planejamento e na articulação de políticas públicas na esfera regional ou municipal, por falta de capacitação e vocação dos servidores;
- inexistência de estrutura organizacional, nas prefeituras, para planejamento de desenvolvimento integrado ou instrumentos similares;
- ausência de estratégias claras de gestão;
- ausência de estudos de viabilidade técnica.

Em face do exposto, identificou-se descumprimento, por parte do Governo do ES, dos ditames do Estatuto da Metrópole, da Lei 11.445/2007 e do Decreto 7.217/2010, ao não instituir ferramentas e canais para a promoção de mobilização social e para o engajamento dos municípios e, por conseguinte, ao

privar a sociedade da participação no processo de construção do modelo de prestação regionalizada dos serviços públicos de saneamento básico.

Evidências

Apresentam-se, como evidências deste achado, as informações constantes do próprio Ofício 51/2023/SEDURB/GABSEC ([Anexo 03123/2023-1](#)), que apontam ausência de atas das reuniões realizadas com representantes da sociedade civil e dos municípios, além dos prazos exíguos para a obtenção de contribuições à Consulta Pública 1 e para a discussão da proposta do Executivo estadual no Poder Legislativo do ES.

A respeito da abertura do processo de formulação da proposta de regionalização dos serviços no ES à participação da sociedade, os representantes da Secretaria, conforme conteúdo da *Ata da Primeira Reunião da Auditoria Operacional* ([Apêndice 00059/2023-1](#)), se manifestaram, conforme transcrição a seguir.

Ata da Primeira Reunião da Auditoria Operacional

Os representantes da Sedurb afirmaram que, para a elaboração da Lei Complementar Estadual 968/2021, **foi dada ampla oportunidade de participação popular, por meio de audiência pública, mas não houve muito interesse por parte dos municípios que têm a Cesan como concessionária, ao contrário daqueles 25 onde a prestação é feita por meio de Saaes e de Cachoeiro de Itapemirim**, onde a prestação ocorre por meio de empresa privada (a BRK Ambiental).

Houve ainda uma reunião com a Associação dos Municípios do Espírito Santo (Amunes), durante a qual as dúvidas foram esclarecidas.

Também durante a segunda reunião da equipe desta fiscalização na Sedurb, os representantes daquela Secretaria se manifestaram a respeito da participação dos municípios no processo de regionalização da prestação, de acordo com a transcrição de parte da ata do encontro a seguir.

Ata da Segunda Reunião da Auditoria Operacional

[...]

O Grupo Técnico irá acompanhar a estruturação da Autarquia, **mas, durante esse processo, não há previsão de participação de representantes dos municípios e da sociedade civil**. Eles atuarão, conforme está definido na Lei Complementar Estadual 968/2021, assim que o Colegiado Regional, o Comitê Técnico e o Conselho Participativo forem instalados, o que dispensa a necessidade de inseri-

los especificamente no acompanhamento formal do contrato entre o Estado e a instituição que irá executar os trabalhos. (Grifos nossos)

Indagada sobre sua atuação perante os 78 entes federativos, no processo de instituição da Microrregião, a Amunes praticamente replicou, em 12/4/2023, por meio do Ofício Amunes 128/2023 ([Anexo 03127/2023-8](#)), o que a Sedurb havia informado:

[...]

Diante das restrições impostas pela pandemia de COVID-19, a realização de reuniões ocorreu prioritariamente de forma virtual, através de videoconferências.

Com o objetivo de apresentar as propostas de Regionalização de Serviços Públicos de Água e Esgoto e a de Serviços Públicos para o Manejo de Resíduos Sólidos, a Associação dos Municípios do Estado do Espírito Santo (AMUNES) reuniu-se com a SEDURB, com a Diretoria da Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento – ASSEMAE Regional do Espírito Santo e com Prefeituras. Não há atas dessas reuniões, no entanto, a reunião realizada no dia 11 de junho de 2021 com a SEDURB através de videoconferência foi gravada, cujo arquivo encontra-se disponível para download até o dia 19 de abril de 2023, através do link abaixo:

<https://wetransfer.com/downloads/2d26b193be60ebf0d12f8c1697ba725420230412191430/052d0138923b5260814bd277e0cd26a820230412191431/f17e4a>

Os demais registros das reuniões podem ser encontrados na revista da AMUNES/2021 (pág. 40 e 60), e no site da SEDURB que estão disponíveis através dos links a seguir, respectivamente:

<https://www.amunes.org.br/uploads/documento/20211124164105-revista-digital-2021.pdf>

<https://sedurb.es.gov.br/Not%C3%ADcia/novo-marco-regulatorio-do-saneamento-basico-do-espírito-santo>

Sobre possíveis propostas ao Projeto de Lei Complementar 11/2021 formuladas pelos municípios e encaminhadas à Sedurb, por intermédio da Amunes, aquela Associação afirmou que:

O recebimento de propostas e sugestões ficaram a cargo da Secretaria de Estado de Saneamento, Habitação e Desenvolvimento Urbano (Sedurb). Dessa forma, sugerimos que essas informações sejam solicitadas à secretaria. (Grifos nossos)

No que tange à realização, ou não, de audiências públicas nos municípios para a coleta de opiniões e sugestões ao *Estudo de Criação da Microrregião de Saneamento Básico no Espírito Santo* e ao Projeto de Lei Complementar

11/2021, mais uma vez a Amunes replicou o que a Sedurb havia informado no Ofício de Resposta 51/2023/SEDURB/GABSEC ([Anexo 03123/2023-1](#)):

A Comissão de Justiça da Assembleia Legislativa do Espírito Santo (ALES) realizou audiência pública virtual para debater a criação da Microrregião de Águas e Esgoto no Estado do Espírito Santo e sua respectiva estrutura de governança no dia 12 de julho de 2021. Dessa forma, sugerimos que a solicitada ata seja obtida junto a ALES.

<https://www.al.es.gov.br/Noticia/2021/07/41311/audiencia-publica-vai-debater-plc-do-saneamento.html>

<https://www.al.es.gov.br/Noticia/2021/07/41335/autonomia-em-saneamento-e-debatida-em-audiencia.html>

A fim de dirimir quaisquer dúvidas sobre as respostas aos questionamentos feitos à Amunes pela equipe desta fiscalização, foi encaminhado um *e-mail* àquela entidade, no dia 14/4/2023, às 11h33 ([Apêndice 00062/2023-1](#)), indagando se a Associação, como representante dos demais municípios, fez alguma sugestão de aprimoramento ao Projeto de Lei Complementar 11/2021, ou deixou somente a cargo da Sedurb a elaboração da proposta.

Em resposta encaminhada, também por *e-mail*, à equipe desta fiscalização, no dia 14/4/23, às 17h03 ([Anexo 03129/2023-7](#)), o presidente da Amunes, Luciano Miranda Salgado, ratificou que:

A participação da Amunes foi somente fazer a mobilização junto aos municípios.

Causas

O descaso do Executivo estadual com relação à implementação da Política e das diretrizes estaduais de saneamento básico e a falta de planejamento adequado, em tempo hábil, da regionalização dos serviços deram causa à ausência de viabilização da participação de todos os atores no processo de formulação da prestação regionalizada.

Efeitos

A indiferença do Governo do ES com relação à necessidade de organização e planejamento para a elaboração da proposta de regionalização dos serviços de saneamento básico e à importância do envolvimento da sociedade nesse processo privou os atores do setor da participação na formulação do projeto.

Essa exclusão prejudicou os interesses de diversos segmentos que integram o setor de saneamento básico, como diretores de Saaes, fornecedores que atuam no setor, funcionários das prestadoras de serviços e população em geral.

Diante disso, o processo de regionalização corre o risco de não atingir plenamente seus objetivos, caso não se busque um consenso entre os diversos segmentos que compõem o setor.

Esclarecimentos do jurisdicionado

A manifestação da Sedurb foi feita por meio do Ofício de Resposta OF 313/2023/SEDURB/GABSEC, de 11/10/2023 ([Anexo 05126/2023-7](#)).

O gestor da Sedurb manifestou-se de forma discordante do conteúdo apresentado no Achado 6 desta fiscalização. Alegou que já foram prestadas informações acerca do tema por meio do OF 51/2023, de 4/4/2023 ([Anexo 03123/2023-1](#)). Ressaltou como fatores desfavoráveis o contexto de pandemia da Covid 19, que, naquela ocasião, ainda se encontrava no auge, e o curto prazo (de um ano a partir da publicação da Lei 14.026/2020) estabelecido para que os estados instituíssem a regionalização dos serviços, sob pena de, em caso de descumprimento, sofrerem a implantação, de forma suplementar, pela União, do terceiro modelo de regionalização permitido pela legislação vigente (blocos regionais de saneamento).

O Secretário reiterou a informação de que foram realizadas reuniões virtuais de esclarecimento sobre o processo de regionalização com os municípios, em parceria com representantes da Amunes e da Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento (Assemae), e que defendeu que, por meio da Consulta Pública e da Audiência Pública realizadas, foi dada oportunidade de manifestação e de participação à sociedade capixaba.

Conclusão do achado

Embora tenha discordado do Achado 6, no Ofício de Resposta OF 313/2023/SEDURB/GABSEC, de 11/10/2023 ([Anexo 05126/2023-7](#)), o gestor da Sedurb não apresentou argumentos ou documentação adicionais que tivessem o condão de dirimir o conteúdo apresentado no Subitem 2.4.1 deste relatório.

Apesar de ter alegado que havia pouco tempo para a instituição da regionalização dos serviços, os estudos para a efetivação desse processo só tiveram início no final de 2020, conforme consta da *Ata da Primeira Reunião da Auditoria Operacional* realizada na Sedurb ([Apêndice 00059/2023-1](#)):

Ata da Primeira Reunião da Auditoria Operacional

O processo de elaboração da Lei Complementar Estadual 968/2021 durou cerca de seis meses. Quando foi atualizada a Lei 11.445/2007, a Sedurb observou o prazo de um ano para proceder à regionalização. Em razão das dificuldades enfrentadas em virtude da pandemia, o processo demorou a ser iniciado. Ao final de 2020, os trabalhos efetivamente começaram.

Conforme relatado, durante a execução da fiscalização – e com base em afirmações feitas pelos próprios representantes da Sedurb ao longo da primeira e da segunda reunião realizadas com a equipe desta fiscalização, devidamente registradas e transcritas neste subitem – não houve registros em atas, nem lista de presença dos participantes das mencionadas reuniões virtuais que teriam sido promovidas para debater o processo de regionalização dos serviços.

A comprovação dessas reuniões foi feita somente pela apresentação de um *link* referente à gravação de uma delas, envolvendo os prefeitos, no dia 11/6/21, e por meio de *links* relativos a algumas notícias veiculadas sobre esse mesmo encontro. Uma dessas matérias informa, inclusive, que houve a participação de menos da metade dos gestores municipais.

Sobre a Consulta Pública, hipoteticamente realizada para oportunizar o debate com a sociedade, repise-se que o prazo dado para manifestações – 15 dias – não foi suficiente, em face da complexidade inerente a esse assunto.

Assim, pelo que fora exposto, constatou-se que o Governo do ES desrespeitou exigências constitucionais e normas que regem as políticas nacional e estadual de saneamento básico, mencionadas neste subitem, ao privar os diversos atores do setor do processo de formulação da regionalização dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

Essa postura, se mantida, pode impactar os serviços nos municípios, os quais, pelo modelo adotado ao final desse processo, foram obrigados a “dividir” com o Governo do ES a titularidade, antes exclusiva deles.

2.4.2 (A7) Ausência de equidade na estrutura do Colegiado Regional

Objeto

LCE 968/2023, que instituiu a Microrregião de Águas e Esgoto do ES.

Crítérios

Art. 18 da CF/88; Art. 14 e Art. 217, § 1.º, da CE/89.

Embora a obrigatoriedade de regionalização do saneamento básico nos estados tenha suscitado questionamentos legais em âmbito nacional, por meio de Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs)¹⁰³, sobre uma possível violação da autonomia dos municípios para escolher a melhor forma de contratação e de prestação, esse entendimento foi afastado pela maioria do colegiado do Supremo Tribunal Federal (STF). Os membros daquela corte acataram o parecer do ministro relator, Luiz Fux, segundo o qual o interesse comum justificaria a formação de microrregiões e regiões metropolitanas para a transferência de competências para o estado, aumentando a eficácia dos serviços de saneamento básico.

A nova regulamentação, na avaliação da maioria do colegiado, contribui para aumentar a eficácia da prestação dos serviços de água e esgoto e para sua universalização, reduzindo desigualdades sociais e regionais.

Há cerca de dez anos, ao analisar a ADI 1.842/RJ¹⁰⁴, o STF já havia se pronunciado a esse respeito:

O interesse comum e a compulsoriedade da integração metropolitana não são incompatíveis com a autonomia municipal. O mencionado

¹⁰³ Questionamentos legais resultantes das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) 6.536 (ajuizada pelos partidos Comunista do Brasil, Socialismo e Liberdade e dos Trabalhadores), 6.882 (pela Associação Brasileira das Empresas Estaduais de Saneamento), 6.583 (pela Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento) e 6.492 (pelo Partido Democrático Trabalhista).

¹⁰⁴ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Coordenadoria de Análise de Jurisprudência. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.842 Rio de Janeiro**. Ação direta de inconstitucionalidade contra Lei Complementar n. 87/1997, Lei n. 2.869/1997 e Decreto n. 24.631/1998, todos do Estado do Rio de Janeiro, que instituem a Região Metropolitana do Rio de Janeiro e a Microrregião dos Lagos e transferem a titularidade do poder concedente para prestação de serviços públicos de interesse metropolitano ao Estado do Rio de Janeiro. 2013. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630026>. Acesso em 25 abr. 2023.

interesse comum não é comum apenas aos municípios envolvidos, mas ao Estado e aos municípios do agrupamento urbano. O caráter compulsório da participação deles em regiões metropolitanas, microrregiões e aglomerações urbanas já foi acolhido pelo Pleno do STF [...].

O interesse comum inclui funções públicas e serviços que atendam a mais de um município, assim como os que, restritos ao território de um deles, sejam de algum modo dependentes, concorrentes, confluentes ou integrados de funções públicas, bem como serviços supramunicipais.

O art. 23, IX, da Constituição Federal conferiu competência comum à União, aos estados e aos municípios para promover a melhoria das condições de saneamento básico.

Nada obstante a competência municipal do poder concedente do serviço público de saneamento básico, o alto custo e o monopólio natural do serviço, além da existência de várias etapas – como captação, tratamento, adução, reserva, distribuição de água e o recolhimento, condução e disposição final de esgoto – que comumente ultrapassam os limites territoriais de um município, indicam a existência de interesse comum do serviço de saneamento básico.

A função pública do saneamento básico frequentemente extrapola o interesse local e passa a ter natureza de interesse comum no caso de instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, nos termos do art. 25, § 3º, da Constituição Federal.

Para o adequado atendimento do interesse comum, a integração municipal do serviço de saneamento básico pode ocorrer tanto voluntariamente, por meio de gestão associada, empregando convênios de cooperação ou consórcios públicos, consoante o arts. [sic.] 3º, II, e 24 da Lei Federal 11.445/2007 e o art. 241 da Constituição Federal, como compulsoriamente, nos termos em que prevista na lei complementar estadual que institui as aglomerações urbanas.

A instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas ou microrregiões pode vincular a participação de municípios limítrofes, com o objetivo de executar e planejar a função pública do saneamento básico, seja para atender adequadamente às exigências de higiene e saúde pública, seja para dar viabilidade econômica e técnica aos municípios menos favorecidos. Repita-se que este caráter compulsório da integração metropolitana não esvazia a autonomia municipal.

[...]

O interesse comum é muito mais que a soma de cada interesse local envolvido, pois a má condução da função de saneamento básico por apenas um município pode colocar em risco todo o esforço do conjunto, além das consequências para a saúde pública de toda a região.

[...]

Assim, vislumbra-se pacificada a questão da compulsoriedade de adesão dos municípios capixabas ao modelo de prestação regionalizada adotado pelo Estado do Espírito Santo, **embora o Executivo estadual não tenha**

estruturado a Autarquia Intergovernamental até o momento, impedindo os entes federativos de conduzirem suas políticas de saneamento básico em concordância com seus PMSBs e com a LNSB.

Situação encontrada

Constatou-se que a LCE 968/2021 não confere aos entes federativos condições equitativas de participação dentro da Autarquia Intergovernamental, o que se apresenta como fator extremamente preocupante, uma vez que 66 municípios capixabas – do total de 78 – ou seja, mais de 80% do Estado, são classificados como de “pequeno porte” pela Secretaria Nacional de Assistência Social.

Pelo Art. 12 da LCE 968/2021, o Colegiado Regional é a instância máxima da Autarquia Intergovernamental. Suas deliberações ocorrem somente com a presença de representantes dos entes federados que, **somados, detenham a maioria absoluta do número total de votos.**

Entretanto, os incisos I e II do Art. 12 estabelecem o número de votos para Estado e municípios:

LCE 968/2021

I - o Estado do Espírito Santo terá número de votos equivalente a 40% (quarenta por cento) do número total de votos; e

II - cada Município terá, entre os 60% (sessenta por cento) de votos restantes, número de votos proporcional a sua população.

§ 1º Cada Município terá direito a pelo menos 1 (um) voto no Colegiado Regional.

§ 2º As deliberações exigirão número de votos superior à metade do total de votos, salvo a aprovação ou a alteração do Regimento Interno, que exigirá número de votos equivalente a 3/5 (três quintos) do total de número de votos do Colegiado Regional.

§ 3º O Regimento Interno poderá prever hipóteses de quórum qualificado além da prevista na parte final do § 2º.

[...].

Identifica-se, dentro do Colegiado Regional – repise-se: instância máxima responsável pelas decisões referentes ao saneamento básico do Estado –, o fraco poder decisório e político dos 66 municípios de pequeno porte, nos quais

os serviços de abastecimento de água e de coleta e tratamento de esgoto são, predominantemente, bastante precários.

Os 66 municípios de pequeno porte são os relacionados no quadro a seguir.

Quadro 10 – Quantidade de votos dos municípios de pequeno porte

Município / Prestador	População (2020)	Votos a que tem direito
Afonso Cláudio (Cesan)	30.455	7
Água Doce do Norte (Cesan)	10.909	3
Alfredo Chaves (Saae)	14.636	3
Anchieta (Cesan)	29.779	7
Apiacá (Cesan)	7.554	2
Atílio Vivácqua (Cesan)	12.105	3
Baixo Guandu (Saae)	31.132	7
Barra de São Francisco (Cesan)	44.979	11
Boa Esperança (Cesan)	15.092	4
Bom Jesus do Norte (Cesan)	9.962	2
Brejetuba (Cesan)	12.427	3
Castelo (Cesan)	37.747	9
Conceição do Castelo (Cesan)	12.806	3
Divino de São Lourenço (Cesan)	4.270	1
Domingos Martins (Cesan)	33.986	8
Dores do Rio Preto (Cesan)	6.771	2
Ecoporanga (Cesan)	22.835	5
Fundão (Cesan)	21.948	5
Governador Lindenberg (Saae)	12.880	3
Guaçuí (Saae)	31.122	7
Ibatiba (Cesan)	26.426	6
Ibiraçu (Saae)	12.591	3
Ibitirama (Saae)	8.859	2
Iconha (Saae)	13.973	3
Irupi (Cesan)	13.526	3
Itapemirim (Saae)	34.656	8
Itarana (Saae)	10.494	2
Iúna (Cesan)	29.290	7
Jaguaré (Saae)	31.039	7
Jerônimo Monteiro (Saae)	12.265	3
João Neiva (Saae)	16.722	4
Laranja da Terra (Cesan)	10.933	3
Mantenópolis (Cesan)	15.503	4
Marataízes (Saae)	38.883	9
Marilândia (Saae)	12.963	3

Município / Prestador	População (2020)	Votos a que tem direito
Mimoso do Sul (Saae)	26.115	6
Montanha (Cesan)	18.894	4
Mucurici (Cesan)	5.496	1
Muniz Freire (Cesan)	17.319	4
Muqui (Cesan)	15.526	4
Pancas (Cesan)	23.306	5
Pedro Canário (Cesan)	26.381	6
Pinheiros (Cesan)	27.327	6
Piúma (Cesan)	22.053	5
Ponto Belo (Cesan)	7.940	2
Presidente Kennedy (Cesan)	11.658	3
Rio Bananal (Saae)	19.271	5
Rio Novo do Sul (Cesan)	11.626	3
Santa Maria de Jetibá (Cesan)	41.015	10
São Domingos do Norte (Saae)	8.687	2
São Gabriel da Palha (Cesan)	38.522	9
São José do Calçado (Cesan)	10.546	2
Sooretama (Saae)	30.680	7
Vargem Alta (Saae)	21.591	5
Total	1.075.471	299

Fonte: Elaboração própria a partir das informações constantes do Ofício de Resposta 51/2023/SEDURB/GABSEC da Sedurb.

No que se refere à situação do saneamento básico nesses 66 municípios, observa-se, na tabela a seguir, que apenas Alegre e Baixo Guandu declararam ao Snis estar universalizados em 2020¹⁰⁵ em abastecimento de água e em coleta de esgoto, embora não tratassem os efluentes coletados.

Ibiraçu e João Neiva declararam estar universalizados em abastecimento de água em 2020, apesar de o índice de coleta de esgoto estar abaixo do percentual de referência de universalização (90%) e o de tratamento de efluentes ser insignificante naquele exercício.

Dores do Rio Preto e Muqui informaram estar universalizados somente em coleta de esgoto, porém com índice de tratamento equivalente a zero. Já Boa

¹⁰⁵ Optou-se por coletar, no Snis, os dados de 2020 referentes à situação do abastecimento de água e da coleta e do tratamento de esgoto, uma vez que as informações sobre a população daquele ano foram as que serviram de base para o cálculo da distribuição de votos dentro do Colegiado Regional.

Esperança declarou tratar 100% do esgoto coletado, embora coletasse 75,79% dos efluentes gerados (menos do que o percentual de referência para a universalização) e abastecesse com água potável pouco mais da metade de seus habitantes.

Tabela 9 – Situação do saneamento nos municípios de pequeno porte

Município	População Total (2020)	% de Abastecimento Total de Água (2020)	% de Coleta Total de Esgoto (2020)	% de Tratamento de Esgoto (2020)
Afonso Cláudio (Cesan e Mun.)	30.455	43,73	80,22	45,32
Água D. Norte (Cesan e Mun.)	10.909	44,39	58,07	0,00
Água Branca (Cesan e Mun.)	9.631	28,94	0,00	0,00
Alegre (Saae)	29.975	100,00	100,00	0,00
Alfredo Chaves (Saae)	14.636	83,90	78,44	33,81
Alto Rio Novo (Cesan e Mun.)	7.874	46,90	58,17	0,00
Anchieta (Cesan e Município)	29.779	63,42	25,60	34,01
Apiacá (Cesan e Município)	7.554	60,95	19,86	18,72
Atílio Vivacqua (Cesan e Mun.)	12.105	58,58	52,87	0,00
Baixo Guandu (Saae)	31.132	99,25	98,29	0,60
B. S. Francisco (Cesan e Mun.)	44.979	55,80	19,00	27,66
Boa Esperança (Cesan e Mun.)	15.092	55,97	75,79	100,00
B. Jesus Norte (Cesan e Mun.)	9.962	89,93	80,99	69,68
Brejetuba (Cesan e Município)	12.427	16,63	47,18	38,39
Castelo (Cesan e Município)	37.747	60,43	60,43	32,74
Conc. Barra (Cesan e Mun.)	31.273	71,31	1,69	3,99
Conc. Castelo (Cesan e Mun.)	12.806	49,47	0,00	0,00
D. S. Lourenço (Cesan e Mun.)	4.270	37,80	37,80	5,63
Dom. Martins (Cesan e Mun.)	33.986	25,53	17,99	52,95
Dores R. Preto (Cesan e Mun.)	6.771	45,81	100,00	0,00
Ecoporanga (Cesan e Mun.)	22.835	54,92	8,95	10,92
Fundão (Cesan e Município)	21.948	65,68	11,63	20,80
Governador Lindenberg (Saae)	12.880	38,88	32,03	56,00
Guaçuí (Saae)	31.122	94,40	84,05	0,00
Ibatiba (Cesan e Município)	26.426	46,86	0,00	0,00
Ibiraçu (Saae)	12.591	99,00	73,07	0,00
Ibitirama (Saae)	8.859	64,98	61,47	0,00
Iconha (Saae)	13.973	85,02	65,00	41,28
Irupi (Cesan e Município)	13.526	30,34	22,18	0,00
Itaguaçu (Saae)	14.023	86,66	69,59	32,63
Itapemirim (Saae)	34.656	86,51	11,16	19,86
Itarana (Saae)	10.494	60,54	46,28	81,61
Iúna (Cesan e Município)	29.290	51,68	0,00	0,00
Jaguaré (Saae)	31.039	89,50	62,63	2,04

Município	População Total (2020)	% de Abastecimento Total de Água (2020)	% de Coleta Total de Esgoto (2020)	% de Tratamento de Esgoto (2020)
Jerônimo Monteiro (Saae)	12.265	78,45	78,45	76,53
João Neiva (Saae)	16.722	99,68	84,47	6,58
L. Terra (Cesan e Mun.)	10.933	23,14	14,79	53,86
Mantenópolis (Cesan e Mun.)	15.503	51,00	35,54	59,19
Marataízes (Saae)	38.883	94,26	44,77	77,37
Mal. Floriano (Cesan e Mun.)	16.920	46,24	26,38	28,89
Marilândia (Saae)	12.963	69,04	58,24	0,00
Mimoso do Sul (Saae)	26.115	74,52	49,08	0,00
Montanha (Cesan e Município)	18.894	73,34	9,16	23,03
Mucurici (Cesan e Município)	5.496	55,11	52,47	76,10
Muniz Freire (Cesan e Mun.)	17.319	38,74	10,14	18,63
Muqui (Cesan e Município)	15.526	62,59	99,50	0,00
Pancas (Cesan e Município)	23.306	36,32	31,32	0,22
Pedro Canário (Cesan e Mun.)	26.381	73,15	47,39	52,51
Pinheiros (Cesan e Município)	27.327	68,75	0,01	0,00
Piúma (Cesan e Município)	22.053	78,42	47,26	49,47
Ponto Belo (Cesan e Município)	7.940	69,06	43,99	51,00
Pres. Kennedy (Cesan e Mun.)	11.658	21,62	0,00	0,00
Rio Bananal (Saae)	19.271	38,72	33,43	80,00
R. Novo do Sul (Cesan e Mun.)	11.626	50,21	0,00	0,00
Sta. Leopoldina (Cesan e Mun.)	12.197	20,74	0,00	0,00
Sta. M. ^a Jetibá (Cesan e Mun.)	41.015	28,90	18,86	55,06
Sta. Teresa (Cesan e Mun.)	23.724	49,36	33,89	54,65
São Domingos do Norte (Saae)	8.687	49,15	34,30	0,00
S. G. Palha (Cesan e Mun.)	38.522	60,59	40,56	54,65
S. J. Calçado (Cesan e Mun.)	10.546	66,24	86,38	0,00
S. R. Canaã (Cesan e Mun.)	12.510	46,87	32,86	3,02
Sooretama (Saae)	30.680	69,63	55,97	0,00
Vargem Alta (Saae)	21.591	68,10	18,16	25,71
V. N. Imigrante (Cesan e Mun.)	25.745	52,50	51,21	87,46
Vila Pavão (Cesan e Município)	9.244	32,26	32,48	0,00
Vila Valério (Cesan e Mun.)	14.073	31,09	21,13	82,50

Fonte: Elaboração própria a partir da Fiscalização 6/2022-1.

Se somados, todos os 66 entes federativos de pequeno porte (com menos de 50 mil habitantes) têm direito a 299 votos (menos de um terço dos votos que cabem aos municípios e 19% do total de votos do Colegiado Regional).

Somente Barra de São Francisco (que tem 44.979 habitantes) e Santa Maria de Jetibá (com 41.015 habitantes) – os quais, **entre os 66**, são os mais populosos – contam com um número de votos igual ou maior do que dez: 11, no caso do primeiro, e dez, no caso do segundo. Cada um dos 64 municípios restantes não contabiliza nem dez votos dentro do Colegiado Regional.

Constata-se, também, a ausência de equidade na estrutura do Colegiado Regional entre os entes cuja prestação é de responsabilidade da Cesan e aqueles cujos sistemas são operacionalizados por Saaes ou pela iniciativa privada (BRK Ambiental, em Cachoeiro de Itapemirim).

O quadro a seguir apresenta essa disparidade. Saliente-se que nele foi excluído o município de Aracruz, que tem direito a 24 votos, uma vez que ele é atendido pela Cesan (área urbana) e por Saae (no restante de seu território).

Quadro 11 – Quantidade de votos por prestador no Colegiado Regional

Prestador	N.º de votos (desconsiderando Aracruz)	% sobre o total (sem Aracruz)
Cesan	677	73,11
Saaes	200	21,59
BRK Ambiental	49	5,29
Total de votos (sem Aracruz)	926	100,00

Fonte: Elaboração própria a partir das informações constantes do Ofício de Resposta 51/2023/SEDURB/GABSEC da Sedurb.

Os 23 entes federativos com sistemas operacionalizados por Saaes – entre os quais Aracruz, onde a Cesan detém a concessão da parte urbana – têm direito a apenas 218 votos, isto é, a menos de um quarto (23% na verdade) dos votos destinados aos municípios e a menos de 14% do total de 1.583 votos do ES.

O Art. 18 da CF/88 e o Art. 14 da CE/89 garantem a autonomia político-administrativa entre Estado e municípios:

CF/88

Art. 18 A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, **todos autônomos**, nos termos desta Constituição.

CE/89

Art. 14 A organização político-administrativa do Estado é constituída pela união dos Municípios, **todos autônomos**, nos termos da Constituição Federal, desta Constituição e das leis que vierem a ser adotadas. (Grifos nossos)

Inclusive, o Parágrafo 1.º do Art. 217 da CE/89 determina que:

CE/89

Art. 217 A lei disporá sobre a criação, organização e composição das unidades regionais e dos órgãos públicos que implementarão a política de desenvolvimento estadual.

§ 1º A gestão das unidades regionais deverá estar baseada no princípio da **co-gestão** [sic] entre Estado e Municípios, com a participação da sociedade civil no processo decisório e no controle das instituições. (Grifos nossos)

Não há como os municípios de menor porte ou não atendidos pela Cesan preservarem independência política e administrativa se não tiverem voz nas deliberações pertinentes aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, dos quais são cotitulares.

Evidências

O Anexo II ([Anexo 03130/2023-1](#)) do Ofício de Resposta 51/2023/SEDURB/GABSEC apresenta um quadro confirmando o quantitativo de votos¹⁰⁶ de cada um dos integrantes do Colegiado Regional, replicado a seguir.

Quadro 12 – Número de votos dos 78 municípios no Colegiado Regional

Município / prestador	População (2020)	Votos a que tem direito
Afonso Cláudio (Cesan)	30.455	7
Água Doce do Norte (Cesan)	10.909	3
Águia Branca (Cesan)	9.631	2
Alegre (Saae)	29.975	7
Alfredo Chaves (Saae)	14.636	3
Alto Rio Novo (Cesan)	7.874	2
Anchieta (Cesan)	29.779	7
Apiacá (Cesan)	7.554	2
Aracruz (Cesan - litoral e Saae)	103.101	24
Atílio Vivácqua (Cesan)	12.105	3
Baixo Guandu (Saae)	31.132	7
Barra de São Francisco (Cesan)	44.979	11

¹⁰⁶ O quantitativo de votos previsto na Lei Complementar Estadual 968/2021 toma como base a população de 2020 estimada pelo IBGE para os municípios.

Município / prestador	População (2020)	Votos a que tem direito
Boa Esperança (Cesan)	15.092	4
Bom Jesus do Norte (Cesan)	9.962	2
Brejetuba (Cesan)	12.427	3
C. Itapemirim (BRK Ambiental)	210.589	49
Cariacica (Cesan)	383.917	90
Castelo (Cesan)	37.747	9
Colatina (Sanear - Saae)	123.400	29
Conceição da Barra (Cesan)	31.273	7
Conceição do Castelo (Cesan)	12.806	3
Divino de São Lourenço (Cesan)	4.270	1
Domingos Martins (Cesan)	33.986	8
Dores do Rio Preto (Cesan)	6.771	2
Ecoporanga (Cesan)	22.835	5
Fundão (Cesan)	21.948	5
Governador Lindenberg (Saae)	12.880	3
Guaçuí (Saae)	31.122	7
Guarapari (Cesan)	126.701	30
Ibatiba (Cesan)	26.426	6
Ibiraçu (Saae)	12.591	3
Ibitirama (Saae)	8.859	2
Iconha (Saae)	13.973	3
Irupi (Cesan)	13.526	3
Itaguaçu (Saae)	14.023	3
Itapemirim (Saae)	34.656	8
Itarana (Saae)	10.494	2
Iúna (Cesan)	29.290	7
Jaguaré (Saae)	31.039	7
Jerônimo Monteiro (Saae)	12.265	3
João Neiva (Saae)	16.722	4
Laranja da Terra (Cesan)	10.933	3
Linhares (Saae)	176.688	41
Mantenópolis (Cesan)	15.503	4
Marataízes (Saae)	38.883	9
Marechal Floriano (Cesan)	16.920	4
Marilândia (Saae)	12.963	3
Mimoso do Sul (Saae)	26.115	6
Montanha (Cesan)	18.894	4
Mucurici (Cesan)	5.496	1
Muniz Freire (Cesan)	17.319	4
Muqui (Cesan)	15.526	4
Nova Venécia (Cesan)	50.434	12
Pancas (Cesan)	23.306	5

Município / prestador	População (2020)	Votos a que tem direito
Pedro Canário (Cesan)	26.381	6
Pinheiros (Cesan)	27.327	6
Piúma (Cesan)	22.053	5
Ponto Belo (Cesan)	7.940	2
Presidente Kennedy (Cesan)	11.658	3
Rio Bananal (Saae)	19.271	5
Rio Novo do Sul (Cesan)	11.626	3
Santa Leopoldina (Cesan)	12.197	3
Santa Maria de Jetibá (Cesan)	41.015	10
Santa Teresa (Cesan)	23.724	6
São Domingos do Norte (Saae)	8.687	2
São Gabriel da Palha (Cesan)	38.522	9
São José do Calçado (Cesan)	10.546	2
São Mateus (Saae)	132.642	31
São Roque do Canaã (Cesan)	12.510	3
Serra (Cesan)	527.240	123
Sooretama (Saae)	30.680	7
Vargem Alta (Saae)	21.591	5
Venda Nova do Imigrante (Cesan)	25.745	6
Viana (Cesan)	79.500	19
Vila Pavão (Cesan)	9.244	2
Vila Valério (Cesan)	14.073	3
Vila Velha (Cesan)	501.325	117
Vitória (Cesan)	365.855	86
Total	4.064.052	950

Fonte: Elaboração própria a partir das informações constantes do Ofício de Resposta 51/2023/SEDURB/GABSEC da Sedurb.

O quadro a seguir apresenta, em percentuais, o total de votos, dividido entre Estado e municípios.

Quadro 13 – Percentuais de votos de municípios X Estado

Integrantes da Microrregião	Votos (%)	Quantidade de votos a que tem direito
Municípios capixabas	60%	950
Governo do ES	40%	633
População total do Estado	100%	1.583

Fonte: Elaboração própria a partir das informações constantes do Ofício de Resposta 51/2023/SEDURB/GABSEC da Sedurb.

Os quadros 12 e 13 evidenciam a ausência de equidade entre os municípios do ES. Enquanto Serra e Vila Velha têm, respectivamente, direito a 123 e 117 votos, Mucurici e Divino de São Lourenço têm, cada um, apenas 1 voto no Colegiado Regional. Em contrapartida, o Governo do Estado tem 40% do total – o equivalente a 633 votos.

Pelo Ofício de Resposta 51/2023/SEDURB/GABSEC, a Sedurb ratificou a quantidade de votos a que cada município do ES tem direito em face de sua população:

Ressalta-se que o número de votos que cabe a cada município é obtido mediante a divisão da sua população pela população do município menos populoso do Estado, arredondando-se da seguinte forma: quando a casa decimal for menor que 0,5, arredonda-se para baixo e quando for igual ou maior, arredonda-se para cima. Informamos que foi considerada a última projeção populacional estimada e divulgada pelo IBGE (2020).

Causas

A ausência de equidade instituída para o processo deliberativo do Colegiado Regional resulta, além de falta de vontade política do Executivo estadual e da inércia dos gestores municipais, exatamente do fraco poder político e econômico dos municípios de menor porte e/ou não atendidos pela companhia estadual, os quais são constantemente alijados dos investimentos em saneamento básico realizados pelo Executivo estadual.

Efeitos

Conforme ficou explícito na LCE 968/2021, para qualquer deliberação por parte do Colegiado Regional, bastaria, para o Estado, obter 159 votos, além dos próprios, para fazer valer sua vontade. Para isso, seria suficiente se articular, por exemplo, com o município de Vila Velha, ou da Serra, em conjunto com algum outro menos populoso para ter a maioria dos votos, o que fere a equidade na tomada de decisões.

A ausência de equidade na estrutura deliberativa do Colegiado Regional existente também entre os municípios atendidos pela Cesan e aqueles com sistemas operados por Saaes ou pela iniciativa privada gera investimentos proporcionalmente desiguais em saneamento básico. Acaba favorecendo os

entes federativos capixabas com maior força política e aqueles cuja prestação foi concedida à Companhia estadual, os quais já vêm sendo contemplados com investimentos em abastecimento de água e esgotamento sanitário – ainda que insuficientes, em alguns casos – ao longo das últimas décadas, conforme já relatado.

Esclarecimentos do jurisdicionado

A manifestação da Sedurb foi feita por meio do Ofício de Resposta OF 313/2023/SEDURB/GABSEC, de 11/10/2023 ([Anexo 05126/2023-7](#)).

O gestor da Sedurb discordou do conteúdo do Achado 7. Argumentou que, dos 12 estados brasileiros que adotaram a microrregião como modelo de regionalização dos serviços, somente um estabeleceu peso para o voto do executivo estadual inferior a 40%. Nos demais, os votos tiveram, como proporcionalidade, 40% de peso para o executivo estadual e 60% para os municípios.

Conforme alegou, o ES não fez uma escolha díspar das da maioria dos estados da Federação. Acrescentou que, da mesma forma como procederam os demais, o Espírito Santo considerou a população de cada município como critério para a distribuição dos votos.

Pontuou que, na hipótese de se considerar esse critério injusto, o contrário – igualar o peso dos votos do município mais populoso da Microrregião com o dos votos do menos populoso – também o seria.

O gestor esclareceu que, com o objetivo de diminuir a distância entre os votos dos municípios, no Regimento Interno provisório, publicado pelo Decreto n.º 5.514-R/2023, de 15 de setembro de 2023, sem prejuízo da proporcionalidade definida pela LCE 968/2021, decidiu-se, como parâmetro, pela utilização da mediana da população dos municípios.

Por esse novo critério, os municípios menos populosos permaneceram com um voto, enquanto os de maior porte, com no máximo 28 votos, diferentemente do que consta da LCE 968/2021, com base na qual o município mais populoso chega a ter direito a 123 votos dentro do Colegiado Regional.

O gestor argumentou ainda que, sendo o Estado, por força da LCE 968/2021, cotitular dos serviços de saneamento e, por consequência, corresponsável pelo cumprimento das metas definidas na Lei 11.445/2007, cabe a ele promover o desenvolvimento sustentável, o que implica contemplar todos os municípios.

Ele também sustentou que não se pode conceber concorrência entre Estado e municípios, dentro do contexto do saneamento básico, tendo em vista que a LNSB estabeleceu metas a serem alcançadas por todos os titulares até 2033.

O gestor apontou as infraestruturas integradas – aquelas que ultrapassam o limite municipal (que seriam, por sua própria natureza, de caráter regionalizado) – e o número significativo de municípios que se utilizam do subsídio cruzado como fatores que evidenciam a relevância da regionalização dos serviços no território capixaba. Ponderou que, embora não haja estudos que determinem o percentual ideal de peso dos votos no processo de tomada de decisão em uma reunião de colegiado, por seu caráter mediador na estrutura de governança o Estado demandaria um peso maior, sobretudo se forem considerados os interesses regionais e a possibilidade de implementação de políticas econômicas de apoio intermunicipais.

Conclusão do achado

No Ofício de Resposta OF 313/2023/SEDURB/GABSEC, de 11/10/2023, não foram trazidos novos esclarecimentos ou documentos que pudessem dirimir este apontamento ([Anexo 05126/2023-7](#)), uma vez que a manifestação acerca do Achado 7 não se traduziu numa proposta efetiva de alteração da LCE 968/2021, mas simplesmente em uma alternativa inserida no Regimento Interno provisório da Autarquia Intergovernamental.

Conforme mencionado neste subitem, constatou-se que, embora o Governo do ES tenha instituído formalmente a prestação regionalizada dos serviços de saneamento básico, em atendimento à Lei 11.445/2007 e ao Decreto 10.588/2020, a forma de distribuição dos votos estabelecida pela LCE 968/2021 replica o fraco poder político e decisório dos municípios de pequeno porte – que são maioria no Estado –, tendendo, portanto, a perpetuar o cenário precário do abastecimento de água e do esgotamento sanitário nesses 66 entes federativos.

Mesmo diante da alternativa proposta – **repise-se, no Regimento Interno provisório e não por meio de alteração da LCE 968/2021** –, bastaria, para o Estado, que detém 633 votos, se articular com cerca de seis municípios para obter a maioria dos 1.583 votos e fazer valer sua vontade dentro do Colegiado Regional.

Uma opção ao modelo estabelecido na LCE 968/2021 seria, por exemplo, definir não apenas um número mínimo, mas também máximo de votos, ou distribuí-los igualitariamente entre os 78 municípios e o governo estadual dentro do Colegiado Regional, seguindo o exemplo do Senado Federal.

No Senado, para garantir a igualdade entre os estados na formulação das leis, cada uma das 27 unidades da Federação conta com a representação de três senadores (totalizando 81 membros) desde a primeira Constituição da República (datada de 1891). Esse número foi mantido na CF/88, cujo Art. 46 define:

CF/88

Art. 46 O Senado Federal compõe-se de representantes dos Estados e do Distrito Federal, eleitos segundo o princípio majoritário.

§ 1º **Cada Estado e o Distrito Federal elegerão três Senadores**, com mandato de oito anos. (Grifos nossos)

Em entrevista ao sítio da rádio do Senado Federal¹⁰⁷, o cientista político David Fleischer explicou que o modelo nasceu com a constituição republicana dos Estados Unidos, em razão de um conflito existente entre estados grandes e estados pequenos. Como estes últimos teriam muito poucos representantes proporcionalmente à sua população, foi adotado esse parâmetro, a fim de se promover um equilíbrio entre estados grandes e pequenos.

Tal preocupação se aplica no caso da Microrregião de Águas e Esgoto do ES, cujas características identificadas nesta fiscalização apontam para uma necessidade de adequação da LCE 968/2021, a fim de que todos os seus

¹⁰⁷ BRASIL. Senado Federal. Rádio Senado. **Saiba por que cada estado possui três representantes no Senado**. Brasília, 2018. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/radio/1/noticia/2018/10/27/saiba-por-que-cada-estado-possui-tres-representantes-no-senado>. Acesso em: 19 abr. 2023.

integrantes tenham a mesma representatividade, uma vez que a regionalização dos serviços deve fazer prevalecer o interesse comum.

As peculiaridades da prestação regionalizada instituída pela LCE 968/2021, se mantidas, tendem a perpetuar o fraco poder político e decisório dos municípios de menor porte e aqueles que não são atendidos pela Cesan, alijando-os dos investimentos necessários à universalização do acesso aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

2.4.3 (A8) Prejuízo à regulação e à fiscalização dos serviços

Objeto

LCE 968/2021, que instituiu a Microrregião de Águas e Esgoto do ES.

CrITÉRIOS

Arts. 8.º, II e § 5.º, 9.º, II, 21 e 22, I e II, da Lei 11.445/2007; Arts. 33, I, 34 e 58, I, III e VII, da Lei Estadual 9.096/2008; Arts. 2.º, I, 3.º, 4.º, 5.º, VIII, IX e X, e 7.º, I, II e XX, da LCE 827¹⁰⁸, de 30 de junho de 2016; Arts. 3.º, 13, V, §§ 4.º e 5.º, e Art. 18 da LCE 968/2021; Art. 4.º da LCE 1.005¹⁰⁹, de 1.º de abril de 2022.

A LNSB, no Inciso II de seu Art. 8.º, definiu, como titulares dos serviços públicos de saneamento básico, o Estado, em conjunto com os municípios, a partir da atualização da Lei 11.445/2007 pela Lei 14.026/2020:

LNSB

Art. 8º Exercem a titularidade dos serviços públicos de saneamento básico:

¹⁰⁸ ESPÍRITO SANTO. **Lei Complementar n. 827, de 30 de junho de 2016**. Cria a Agência de Regulação de Serviços Públicos – ARSP, em decorrência da fusão da Agência Reguladora de Saneamento Básico e Infraestrutura Viária do Espírito Santo – ARSI e da Agência de Serviços Públicos de Energia do Estado do Espírito Santo – ASPE e dá outras providências. Disponível em:

<https://www3.al.es.gov.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/LEC8272016.html?identificador=330034003300350033003A004C00>. Acesso em: 6 jun. 2023.

¹⁰⁹ ESPÍRITO SANTO. **Lei Complementar n. 1.005, de 1.º de abril de 2022**. Altera a Lei Complementar nº 633, de 10 de agosto de 2012, para reestruturar a carreira de Analista do Executivo, e dá outras providências. Disponível em: <https://www3.al.es.gov.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/lec10052022.html#:~:text=Art.,termos%20da%20presente%20Lei%20Complementar>. Acesso em: 12 jun. 2023.

[...]

II - o Estado, em conjunto com os Municípios que compartilham efetivamente instalações operacionais integrantes de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, instituídas por lei complementar estadual, no caso de interesse comum.

[...].

O Parágrafo 5.º do mesmo Art. 8.º determina que:

LNSB

Art. 8.º [...]

§ 5º O titular dos serviços públicos de saneamento básico **deverá definir a entidade responsável pela regulação e fiscalização desses serviços, independentemente da modalidade de sua prestação.** (Grifos nossos)

Ainda a LNSB, no Inciso II de seu Art. 9.º, também estabelece, como atribuição do titular dos serviços:

LNSB

Art. 9º O titular dos serviços formulará a respectiva política pública de saneamento básico, **devendo, para tanto:**

[...]

II - prestar diretamente os serviços, ou conceder a prestação deles, e definir, **em ambos os casos**, a entidade responsável pela regulação e fiscalização da prestação dos serviços públicos de saneamento básico; (Grifos nossos)

[...].

Observa-se, assim, que a regulação e a fiscalização dos serviços de saneamento básico são atribuições dos titulares previstas na LNSB, além da definição de uma entidade reguladora para atender àquelas obrigações.

Os grifos nos trechos transcritos dos artigos 8.º e 9.º da Lei 11.445/2007 explicitam que a atualização promovida pela Lei 14.026/2020 à LNSB **estabeleceu** a obrigatoriedade de regulação e fiscalização dos serviços tanto nos casos de concessão quanto na hipótese de prestação direta.

O Parágrafo 5.º do Art. 8.º e o Inciso II do Art. 9.º evidenciam que essas atribuições devem ser designadas à entidade reguladora definida pelo titular dos serviços **independentemente da modalidade da prestação.**

Os objetivos da regulação estão detalhados no Art. 22 da LNSB, com ênfase para aqueles relacionados nos incisos I e II:

LNSB

Art. 22. São objetivos da regulação:

I - estabelecer padrões e normas **para a adequada prestação e a expansão da qualidade dos serviços e para a satisfação dos usuários**, com observação das normas de referência editadas pela ANA;

II - **garantir o cumprimento das condições e metas estabelecidas nos contratos de prestação de serviços e nos planos municipais ou de prestação regionalizada de saneamento básico**;

[...].

Esses objetivos são também enfatizados nos incisos e no Parágrafo Único do Art. 34 da Lei Estadual 9.096/2008:

Lei Estadual 9.096/2008

Art. 34. São objetivos da regulação e fiscalização:

I - **estabelecer padrões e normas para a adequada prestação dos serviços e para a satisfação dos usuários**;

II - **garantir o cumprimento das condições e metas estabelecidas**;

III - prevenir e reprimir o abuso do poder econômico, ressalvada a competência dos órgãos integrantes do sistema nacional de defesa da concorrência;

IV - definir tarifas que assegurem tanto o equilíbrio econômico e financeiro dos contratos como a modicidade tarifária, mediante mecanismos que induzam a eficiência e eficácia dos serviços e que permitam a apropriação social dos ganhos de produtividade.

Parágrafo único. A regulação e fiscalização dos serviços prestados compreendem a definição das condições e fiscalização da prestação dos serviços públicos, em seus aspectos sociais, econômicos, técnicos e jurídicos, cabendo à entidade responsável pelo exercício dessas funções fazer cumprir contratos, exercer mediação e ouvidoria, proceder a reajustes anuais e revisões tarifárias, estabelecer normas, resoluções e procedimentos de serviços, garantir livre acesso às informações pelos usuários, facilitar o controle social, bem como fiscalizar os serviços regulados. (Grifos nossos)

A LCE 827/2016, que criou a ARSP, a partir da fusão da Arsi com a Agência de Serviços Públicos de Energia do ES (Aspe), e foi alterada pela LCE 954¹¹⁰, de 2

¹¹⁰ ESPÍRITO SANTO. Agência de Regulação de Serviços Públicos do Espírito Santo (ARSP). Leis e Decretos Estaduais e Municipais. **Lei Complementar n. 954, de 2 de setembro de 2020**. Altera a Lei Complementar nº 827, de 30 de junho de 2016, e a Lei nº 7.860, de 24 de setembro

de setembro de 2020, relacionou as atribuições do órgão regulador dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário do Estado.

LCE 827/2016

Art. 3º São objetivos da regulação e fiscalização:

I - estabelecer padrões e normas para a adequada prestação dos serviços e para a satisfação dos usuários;

II - garantir o cumprimento das condições e metas estabelecidas;

III - prevenir e reprimir o abuso do poder econômico, ressalvada a competência dos órgãos integrantes do sistema nacional de defesa da livre concorrência;

IV - definir tarifas que assegurem tanto o equilíbrio econômico e financeiro dos contratos como a modicidade tarifária, mediante mecanismos que induzam a eficiência e eficácia dos serviços e que permitam a apropriação social dos ganhos de produtividade;

V - garantir o exercício dos contratos pelas partes envolvidas;

VI - fiscalizar os serviços prestados.

Art. 5º Na realização das competências definidas nesta Lei Complementar, a ARSP reger-se-á pelas seguintes diretrizes:

[...]

VIII - **fiscalizar os serviços prestados** considerando normas e procedimentos operacionais adequados;

[...]

IX - estimular a competitividade e a realização de investimento, de modo a garantir a melhoria do atendimento e adequação dos serviços às necessidades da população;

X - proteger os usuários contra o abuso do poder econômico que vise à dominação dos mercados, à eliminação da livre concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros;

[...].

Art. 7º Compete ainda à ARSP, originariamente ou por delegação dos poderes competentes:

I - **cumprir e fazer cumprir, no âmbito do Estado do Espírito Santo, a legislação específica**, os convênios e os contratos afetos ao seu âmbito de atuação;

II - **regular, controlar e fiscalizar os serviços públicos regulados, aplicando sanções aos prestadores de serviço ou titulares das**

de 2004. Disponível em: <https://arsp.es.gov.br/leis-e-decretos-estaduais-e-municipais>. Acesso em: 6 jun. 2023.

concessões, permissões e autorizações que descumprirem os termos dos contratos ou da legislação específica;

[...]

XX - fazer publicar em sítio oficial, anualmente, o percentual de cobertura do serviço público de esgotamento sanitário operacional por município, bem como o prazo para o alcance de cobertura plena no serviço por município.

[...]. (Grifos nossos)

A LCE 968/2021, ao instituir a Microrregião de Águas e Esgoto do ES, definiu, como funções públicas de interesse comum, a regulação e a fiscalização dos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário:

LCE 968/2021

Das funções públicas de interesse comum

Art. 3º São funções públicas de interesse comum da Microrregião de Águas e Esgoto o planejamento, **a regulação, a fiscalização e a prestação**, direta ou contratada, dos serviços públicos de abastecimento de água, de esgotamento sanitário e de manejo de águas pluviais urbanas. (Grifos nossos)

A mesma norma, no Art. 13, incumbiu o Colegiado Regional de, entre outras obrigações:

LCE 968/2021

Art. 13 São atribuições do Colegiado Regional:

[...]

V - **definir a entidade reguladora que será responsável pelas atividades de regulação e de fiscalização dos serviços públicos que integram funções públicas de interesse comum da Microrregião**, bem como pela edição de normas relativas às dimensões técnica, econômica e social de prestação dos serviços públicos de saneamento básico, abrangendo aspectos de inclusive regime, estrutura e níveis tarifários, bem como os procedimentos e prazos de sua fixação, reajuste e revisão e ainda subsídios tarifários e não tarifários, observando-se, quanto a este último, tanto quanto possível, o disposto nos arts. 22 e 23 da Lei Federal nº 11.445, de 2007;

[...]

Situação encontrada

Analisando-se o aparato legal referente à regulação e à fiscalização dos serviços na Microrregião, constatou-se que o Governo do ES definiu a ARSP como

agência reguladora, inclusive para os municípios que não haviam ainda designado ente regulador até a edição da LCE 968/2021.

Conforme se extrai do Parágrafo 4.º do Art. 13 e do *caput* e do Parágrafo Único do Art. 18 da LCE 968/2021:

LCE 968/2021

Art. 13 [...]

§ 4º A regulação da prestação dos serviços de saneamento básico prestados nas Microrregiões de Saneamento Básico **será feita, preferencialmente, pela Agência de Regulação de Serviços Públicos do Espírito Santo - ARSP.**

Art. 18 Enquanto não houver disposição em contrário do Colegiado Regional, **as funções de regulação e fiscalização dos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário serão desempenhadas pela Agência Reguladora de Serviços Públicos do Espírito Santo - ARSP nos Municípios que, antes da vigência desta Lei Complementar, não tenham atribuído o exercício das ditas funções para outra entidade que atenda ao previsto nos arts. 33 e seguintes da Lei nº 9.096, de 2008 e no art. 21 da Lei Federal nº 11.445, de 2007.**

Parágrafo único. O Colegiado Regional definirá um período de transição para a Agência de Regulação de Serviços Públicos do Espírito Santo - ARSP - passar a exercer as funções de regulação e fiscalização em novos Municípios na forma prevista no *caput*.

A ARSP, de acordo com o Artigo 4.º da LCE 827/2016, depois de alterada pela LCE 954/2020, passou a ter a função de:

LCE 827/2016

Art. 4º A ARSP tem por finalidade, **regular, controlar e fiscalizar, no âmbito do Estado do Espírito Santo**, os serviços públicos concedidos, permitidos ou autorizados de **saneamento básico**, de infraestrutura viária, de energia elétrica, de gás canalizado e aqueles de mobilidade urbana delegados à ARSP pela Secretaria Estadual de Mobilidade Urbana - SEMOBI.

A Cesan responde pelos serviços de abastecimento de água na maior parte dos municípios do ES (53 entes federativos) e, pelos de esgotamento sanitário, em 36, do total de 78¹¹¹.

A regulação e a fiscalização dos serviços prestados pela Cesan, controlada majoritariamente pelo Executivo estadual – que detém 99,8% do controle

¹¹¹ CESAN. Sobre a Cesan. **A Cesan em números**. Disponível em: <https://www.cesan.com.br/a-cesan/>. Acesso em: 7 jun. 2023.

acionário daquela empresa –, são de incumbência da ARSP na Região Metropolitana e nos outros 45 municípios que a designaram como ente regulador.

Registre-se que a ARSP regula e fiscaliza também os serviços prestados por serviços autônomos de água e esgoto (Saaes) em três municípios: Aracruz, Sooretama e Colatina – neste último o Saae é denominado de Serviço Colatinense de Saneamento Ambiental (Sanear).

Com base nos convênios firmados entre a ARSP e os municípios atendidos pela Cesan, verifica-se que a atuação da Agência naqueles entes federativos se restringe aos serviços prestados pela Companhia. Esta, por sua vez, atende apenas às áreas urbanas, em geral. Constata-se, assim, que a prestação na área rural, naqueles entes federativos, fica excluída do exercício da regulação e da fiscalização.

Embora a maioria dos residentes no ES esteja nos centros urbanos (3.456.840 habitantes, do total de 4.108.508), a área rural do Estado concentra 15,86% da população do Espírito Santo – o equivalente a 651.668 pessoas –, conforme ilustrado no gráfico a seguir.

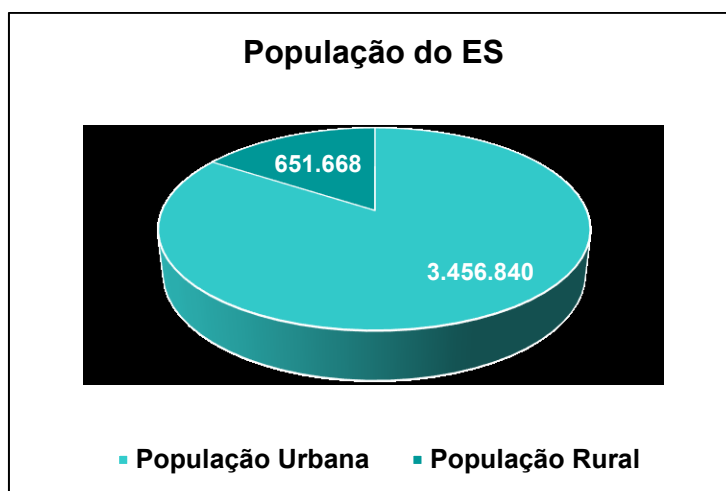


Gráfico 11 – População urbana X população rural do ES

Fonte: Elaboração própria a partir de dados de 2021 do Snis (BRASIL, acesso em 16 maio 2023).

Além disso, a área rural é a fonte da matéria-prima do saneamento.

Infere-se, portanto, que, ao confirmar a ARSP como entidade reguladora da Microrregião, o Governo do ES não definiu a forma como se dará a regulação e a fiscalização dos serviços **nem nas áreas rurais dos municípios** cuja prestação foi delegada à Cesan, **nem nos entes federativos que contam com Saaes**.

O Parágrafo 5.º do Art. 13 da LCE 968/2021 determina que a definição da entidade reguladora observará a legislação **estadual vigente**, os contratos de concessão/programa e os convênios de cooperação firmados antes da vigência daquela norma, ignorando as exigências inseridas no Parágrafo 5.º do Art. 8.^{o112} e no Inciso II do Art. 9.^{o113} da Lei 11.445/2007, após sua atualização pela Lei 14.026/2020.

LCE 968/2021

Art. 13 [...]

§ 5º A definição da entidade reguladora prevista no inciso V observará a legislação estadual vigente e o disposto nos contratos de programa, contrato de concessão e convênios de cooperação firmados antes da vigência desta Lei Complementar.

Acrescente-se que, com base em fiscalizações anteriores realizadas por esta Corte de Contas, principalmente naquelas apontadas nos processos **TC 5.273/2016**, **TC 1.080/2017-2** e **TC 4.161/2022-4**, que são conexos a esta fiscalização, que a ARSP **não tem estrutura técnica suficiente** para suprir as demandas regulatórias nem mesmo dos municípios que designaram a Agência como entidade reguladora até a vigência da LCE 968/2021, que dirá dos demais entes federativos do ES.

¹¹² Art. 8º Exercem a titularidade dos serviços públicos de saneamento básico:

[..]

§ 5º O titular dos serviços públicos de saneamento básico deverá definir a entidade responsável pela regulação e fiscalização desses serviços, **independentemente da modalidade de sua prestação**. (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)

¹¹³ Art. 9º O titular dos serviços formulará a respectiva política pública de saneamento básico, devendo, para tanto:

[...]

II - prestar diretamente os serviços, ou conceder a prestação deles, e definir, em ambos os casos, a entidade responsável pela regulação e fiscalização da prestação dos serviços públicos de saneamento básico; [...]. (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)

Os levantamentos de que tratam os processos TC 5.273/2016 e TC 1.080/2017-2 já haviam recomendado à ARSP, em seus respectivos acórdãos (262/2018-1 e 843/2021-4, respectivamente), a realização de um estudo apontando a periodicidade mais apropriada de fiscalizações programadas nos municípios com que mantém convênio de delegação **e o número mais indicado de especialistas para atender às demandas regulatórias e fiscalizadoras da Agência**, a fim de propor a readequação de sua estrutura ao Executivo estadual para tornar sua atuação mais abrangente, mais frequente e mais profunda.

O Acórdão 843/2021-4 acrescentou, na recomendação, que fosse estabelecido um prazo para que aquele estudo fosse feito, uma vez que os municípios conveniados careciam de fiscalizações mais frequentes e mais profundas, ou seja, de uma atuação mais eficaz por parte do ente regulador, especialmente diante das metas de universalização do acesso.

A Instrução Técnica Conclusiva (ITC) 636/2023-5, referente ao Processo TC 4.161/2022-4, que consiste numa auditoria de conformidade na ARSP, menciona que a equipe encarregada daquela fiscalização identificou algumas impropriedades na Agência.

Sobre a estrutura técnica da Agência, a auditoria identificou que o último concurso público para preenchimento de cargos foi realizado em 2010 e que, por ocasião da fiscalização, havia somente cinco cargos efetivos vagos – o equivalente a 21,7% do total previsto na estrutura organizacional daquele órgão –, sendo dois de Especialista de Regulação e Fiscalização e três de Analista de Suporte Técnico. Essa seria a razão pela qual o órgão apresenta atribuições que não têm sido cumpridas.

Para a realização de concurso público, além de celeridade e de vontade por parte da Diretoria da ARSP, é necessária a autorização do Executivo estadual, o que vai de encontro à independência decisória e à autonomia administrativa, orçamentária e financeira que deve ter uma agência reguladora, de acordo com o Art. 21 da Lei 11.445/2007, com o Inciso I do Art. 33 da Lei Estadual 9.096/2008 e com o Inciso I do Art. 2.º da LCE 827/2016:

Lei 11.445/2007

Art. 21. A função de regulação, desempenhada por entidade de natureza autárquica **dotada de independência decisória e autonomia administrativa**, orçamentária e financeira, atenderá aos princípios de transparência, tecnicidade, celeridade e objetividade das decisões.

Lei Estadual 9.096/2008

Art. 33 O exercício da função de regulação e fiscalização atenderá aos seguintes princípios:

I – **independência decisória, incluindo autonomia administrativa**, orçamentária e financeira da entidade reguladora;

[...].

LCE 827/2016

Art. 2º O exercício da função de regulação e fiscalização atenderá aos seguintes princípios:

I – **independência decisória, incluindo autonomia administrativa**, orçamentária e financeira da entidade reguladora;

[...]. (Grifos nossos)

Além da necessidade de realização de concurso público, “prejudicada pela interferência do Poder Executivo estadual na autonomia administrativa da ARSP”, foram apontados, como achados da auditoria de conformidade na Agência:

- necessidade ao aumento da estrutura organizacional do órgão em razão de suas atribuições;
- redução da independência decisória da ARSP por causa de designação de diretor interino há mais de um ano;
- descumprimento das atribuições assumidas em vários convênios de delegação.

O relatório da equipe que realizou a auditoria de conformidade na ARSP salientou que:

[...] a deficiência do quadro de pessoal da ARSP também foi apontada na conclusão do Relatório de Auditoria 14/2021 da Secont [...], especialmente no trecho que narra o fato de **haver apenas duas servidoras para elaborar relatórios e notificações, analisar as defesas encaminhadas e emitir pareceres relacionados aos 46 convênios firmados com os municípios para fiscalização e regulação da prestação dos serviços de saneamento básico**:

[...] **Há deficiência quanto ao planejamento e ausência de acompanhamento do resultado alcançado com o processo de trabalho**, no entanto, o principal problema é a **falta de pessoal técnico** para realização das atividades.

A estrutura de pessoal é incompatível com as responsabilidades da agência, impossibilitando que a finalidade da instituição seja realizada em sua totalidade. No processo de trabalho auditado são apenas duas profissionais técnicas para fiscalizar, elaborar relatórios e notificações, analisar as defesas encaminhadas pela CESAN e emitir pareceres, entre outras atividades relativas aos 46 municípios conveniados.

[...]

Entretanto, conforme conclusão da própria Secont, **poucos processos de fiscalização foram concluídos em razão da deficiência do quadro de pessoal da ARSP**, o que só pode ser solucionado, por se tratar de atividade finalística da agência reguladora, **através da realização de concurso público**. (Grifos nossos)

Assim, como encaminhamentos, foram propostos na ITC do Processo TC 4.161/2022-4, entre outros:

- determinar, ao Governador do ES, adotar medidas concretas para cumprir a legislação que exige a manutenção da autonomia administrativa da ARSP e encaminhar as providências tomadas ao TCE-ES, para fins de monitoramento;
- recomendar ao Governador do ES que altere o rito dos procedimentos para a realização de concurso público pela ARSP, excluindo a necessidade de autorizações do Executivo estadual, que limitam a autonomia administrativa da Agência;
- determinar ao Diretor-Presidente da ARSP que apresente, em 60 dias, plano de ação detalhando as medidas a serem adotadas (e o prazo estimado para a implementação), para tornar a Agência mais célere e eficiente;
- recomendar ao Diretor-Presidente da ARSP que conclua um levantamento da equipe técnica necessária ao cumprimento das atribuições legais da Agência e solicite, ao Executivo estadual, a criação de novos cargos efetivos na estrutura organizacional daquele órgão.

Repise-se que este último encaminhamento já havia constado dos acórdãos 262/2018-1 e 843/2021-4.

Constata-se, portanto, que a estrutura técnica da ARSP é insuficiente para atender tanto ao disposto na LCE 827/2016 quanto às exigências da LCE

968/2021. Mesmo assim, o Governo do ES estabeleceu que aquela agência deverá regular e fiscalizar os serviços em toda a Microrregião de Água e Esgoto do ES.

Referindo-se à regulação dos serviços e à condução dos investimentos sem o amparo de um planejamento estadual e regional, os representantes da Sedurb declararam que:

[...] até que haja uma solução adequada encontrada pela Autarquia, a Agência de Regulação dos Serviços Públicos do Espírito Santo (ARSP) será a agência reguladora e fiscalizadora dos serviços da Microrregião de Águas e Esgoto.

Evidências

A insuficiência da estrutura técnica da ARSP para cumprir as atribuições que lhe foram legalmente designadas está evidenciada nas conclusões das próprias fiscalizações já realizadas por esta Corte (relatadas nos processos TC 5.273/2016, TC 1.080/2017-2 e TC 4.161/2022-4), na quantidade de cargos efetivos vagos, para regulação e fiscalização, apurada pela auditoria relatada no Processo TC 4.161/2022-4 e na precariedade identificada no controle dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, prestados nos municípios do Estado com os quais a ARSP celebrou convênio de delegação, precariedade esta identificada nos relatórios pertinentes ao *Ranking* de Saneamento Básico dos Municípios Capixabas (processos TC 3.504/2021-7 e TC 913/2022-1).

Causas

Destaque-se, primeiramente, entre as causas para a insuficiência de estrutura técnica na ARSP e para a consequente limitação da atuação da Agência, em termos de regulação e fiscalização, a inapetência da Diretoria daquele órgão, que não providenciou a realização de um novo concurso público para o suprimento de cinco cargos efetivos vagos (dois de Especialista de Regulação e três de Analista de Suporte Técnico), conforme apontado no Relatório de Auditoria 9/2022-3 do Processo TC 4.161/2022-4.

Ressalte-se que o número de cargos efetivos vagos representa mais de 20% do total.

Contribuiu também para a ausência de estrutura técnica e para a atuação precária da Agência a LCE 1.005/2022, que, de acordo com seu Art. 4.º, transformou os 11 cargos de Analista de Suporte Técnico da ARSP em Analista do Executivo, lotando-os na Secretaria de Estado de Gestão e Recursos Humanos (Sege):

LCE 1.005/2022

Art. 4º Ficam transformados os cargos constantes no Anexos III e IV para o cargo de Analista do Executivo, com a lotação de seus atuais ocupantes na Secretaria de Estado responsável pela administração de pessoal, em um prazo de 180 (cento e oitenta) dias, contados da data da publicação desta Lei Complementar.

De acordo com o Relatório de Auditoria 9/2022-3, do Processo TC 4.161/2022-4, a LCE 1.005/2022, além de ter reduzido em três o número de analistas da ARSP, a norma – que resultou de projeto de lei proposto pelo Executivo estadual – caracterizou interferência na autonomia administrativa da Agência e, por conseguinte, infração ao Inciso I do Art. 33 da Lei Estadual 9.096/2008 e ao Inciso I do Art. 2.º da LCE 827/2016, transcritos anteriormente.

Além do encurtamento da estrutura técnica da ARSP, oriundo da vacância de cargos efetivos, houve, paralelamente, o crescimento das atribuições da Agência, ocasionado pela celebração de novos convênios de delegação com entes federativos do ES.

Isso ocorreu sem que houvesse, em contrapartida, qualquer iniciativa da Diretoria da ARSP no sentido de providenciar a alteração no número de cargos efetivos na estrutura organizacional daquele órgão.

O Relatório de Auditoria 9/2022-3 aponta que o número de convênios aumentou consideravelmente desde 2009, quando havia somente dois, contra 49 em 2023:

Com o aumento do número de convênios, aumentaram o número de fiscalizações a serem realizadas, e com isso os relatórios a serem emitidos, o quantitativo de análises das defesas encaminhadas pelas concessionárias, o que demanda o aumento do quantitativo de servidores necessários para cumprir as

atribuições da ARSP, definidas tanto na legislação quanto nos convênios firmados com os municípios.

Entretanto, atualmente o quadro de servidores efetivos da ARSP é composto exatamente pelos mesmos 23 cargos existentes da estrutura organizacional das antigas agências reguladoras [Arsi e Aspe], desde 2009. (Grifos nossos)

Por fim, aponta-se também como causa da atuação insuficiente da ARSP a ausência de controle dos gestores dos municípios conveniados, que se abstêm de exigir o cumprimento do que fora pactuado com a Agência para a regulação e a fiscalização dos serviços em seus territórios.

Efeitos

A insuficiência de estrutura técnica e a interferência do Executivo estadual na autonomia administrativa da ARSP ocasionam a debilitação das atividades regulatórias, redundando em privação do direito da sociedade em ter os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário prestados a contento, com equidade e com universalidade do acesso, por tarifas justas.

Sem um quadro de pessoal adequado às demandas regulatórias e sem autonomia, não há como a Agência cumprir nem os objetivos previstos no Art. 22 da Lei 11.445/2007, nem as suas atribuições, definidas nos artigos 3.º, 5.º e 7.º da LCE 827/2016.

A desestruturação técnica e política da ARSP põe em risco o objetivo da regulação, que é conciliar os interesses dos diversos atores de um setor, os quais, no saneamento básico, consistem em: titulares dos serviços, prestadores, fornecedores, usuários e governos.

Em face da falta de estrutura técnica da ARSP, o Governo do ES, ao designá-la como ente regulador de toda a Microrregião de Água e Esgoto, fragiliza as funções de regulação e fiscalização serviços, penalizando a qualidade e a amplitude da prestação.

Um sistema regulatório fragilizado deixa de promover equidade nas relações comerciais, tolerando que atores de maior força política sobreponham seus interesses aos dos demais. Enseja, como resultado, serviços prestados

precariamente e/ou disponíveis em áreas mais rentáveis em detrimento daquelas mais carentes de infraestrutura.

O enfraquecimento das funções fiscalizadoras e regulatórias impede que a Política Estadual de Saneamento Básico se desenvolva com base nas diretrizes apontadas nos incisos I, III e VII do Art. 58 da Lei Estadual 9.096/2008:

Lei Estadual 9.096/2008

Art. 58. Observados os princípios básicos constantes da lei nacional, a Política Estadual de Saneamento Básico se desenvolverá sob as seguintes diretrizes:

I - prioridade para as ações que promovam a equidade [sic] social e territorial no acesso ao saneamento básico;

[...]

III - estímulo ao estabelecimento de adequada regulação dos serviços;

[...]

VII - garantia de meios adequados para o atendimento da população rural dispersa, inclusive mediante a utilização de soluções compatíveis com suas características econômicas e sociais peculiares;

[...].

Como consequência, ficam prejudicados a saúde pública, o meio ambiente e o desenvolvimento socioeconômico, diante da precariedade e da falta de amplitude dos serviços de saneamento básico.

Esclarecimentos do jurisdicionado

A manifestação da Sedurb foi feita por meio do Ofício de Resposta OF 313/2023/SEDURB/GABSEC, de 11/10/2023 ([Anexo 05126/2023-7](#)).

O gestor da Sedurb discordou parcialmente quanto ao exposto no Achado 8. Porém, limitou-se a esclarecer que, por ocasião da instituição da MRAE/ES, era mandatária, na LCE 968/2021, a definição da regulação e que, como naquela ocasião só havia duas agências reguladoras atuantes no ES, a saber, a ARSP e a Agência Municipal de Regulação dos Serviços Públicos Delegados de Cachoeiro de Itapemirim (Agersa), definiu-se a primeira como ente regulador dos serviços no âmbito da MRAE/ES.

Destacou, porém, que a escolha da ARSP pode ser alterada pelo Colegiado Regional, tendo em vista a sua prerrogativa de deliberar sobre a regulação.

O gestor reconheceu como pertinente a preocupação acerca da impossibilidade de a referida agência reguladora exercer suas funções diante de uma demanda ainda maior, tendo em vista a sua estrutura insuficiente, comprovada por meio de fiscalizações anteriores realizadas pelo TCE-ES.

Por fim, declarou que, diante do surgimento de mais um, além dos outros dois entes reguladores no ES – a Agência Reguladora Intermunicipal de Saneamento Básico do Espírito Santo (Aries) –, e da possibilidade de o Colegiado Regional futuramente autorizar a atuação de outras agências reguladoras, entende que a LCE 968/2021 não trouxe prejuízos à regulação.

Conclusão do achado

No Ofício de Resposta OF 313/2023/SEDURB/GABSEC, de 11/10/2023, não foram trazidos novos esclarecimentos ou documentos que pudessem dirimir este apontamento ([Anexo 05126/2023-7](#)).

Pelo exposto, verificou-se que, ao atribuir à ARSP a regulação dos serviços na Microrregião de Água e Esgoto do ES, incluindo os municípios que, antes da edição da LCE 968/2021, não tinham ainda designado um ente regulador, o Executivo estadual ampliou o escopo de atuação daquela Agência, cuja estrutura já foi identificada como insuficiente em fiscalizações anteriores do TCE-ES, até mesmo para atender aos entes federativos com os quais já tinha celebrado convênio de delegação.

Além disso, ao incumbir o Colegiado Regional de decidir sobre as funções regulatórias e fiscalizadoras dos serviços, o Governo do ES impediu os municípios que ainda não haviam designado ente regulador de obter os benefícios da regulação. Isso porque, conforme já relatado, não efetivou a estruturação da Autarquia Intergovernamental.

Dessa forma, o Governo do ES prejudicou a regulação e a fiscalização dos serviços de saneamento básico, funções essas essenciais para a observação do

cumprimento do que fora acordado nos contratos de concessão, para a garantia da qualidade da prestação e para o alcance da universalização do acesso.

2.5 (A9) AUSÊNCIA DE IMPLEMENTAÇÃO DA PESB

Objeto

Política Estadual de Saneamento Básico e suas diretrizes.

Critérios

Art. 23, Inciso IX, da CF/88; Art. 244 da CE/89; e Arts. 26, Inciso I, 57, 58 e 59 da Lei Estadual 9.096/2008.

A partir das respostas às subquestões desta fiscalização, que resultaram nos achados relatados nos subitens 2.1, 2.2, 2.3 e 2.4, tem-se o atendimento à **Questão 1** da Matriz de Planejamento: *O Governo do Estado do Espírito Santo (ES) planejou, executou e coordenou sua Política Estadual de Saneamento Básico, juntamente com suas diretrizes, especificamente nos eixos água e esgoto, nos moldes estabelecidos pela Lei 11.445, de 5 de janeiro de 2007 e pela Lei Estadual 9.096, de 29 de dezembro de 2008?*

Situação encontrada

Com base nos ditames da CF/88, da CE/89, da Lei 11.445/2007 e da Lei Estadual 9.096/2008, constata-se que, apesar de o Governo do Estado ter estabelecido as diretrizes e a Política Estadual de Saneamento Básico, **muito pouco foi implementado** na prática ao longo de **uma década e meia**.

Entre as principais ações demandadas pela Lei 11.445/2007 e pela Lei Estadual 9.096/2008 e, de fato, adotadas pelo governo estadual, destaca-se a instituição da entidade de regulação e fiscalização dos serviços prestados pela Cesan. Foi concretizada por meio da LCE 477, de 29 de dezembro de 2008¹¹⁴, em cumprimento às exigências contidas no Inciso III do Art. 16, no Parágrafo 3.º do

¹¹⁴ ESPÍRITO SANTO. **Lei Complementar Estadual n. 477, de 29 de dezembro de 2008**. Cria a Agência Reguladora de Saneamento Básico e Infraestrutura Viária do Espírito Santo – ARSI e dá outras providências. Vitória, 2008. Disponível em: <https://arsp.es.gov.br/leis-e-decretos-estaduais-e-municipais>. Acesso em: 28 abr. 2023.

Art. 18 e no Art. 33, apesar de sua atuação ter sido considerada insuficiente em fiscalizações anteriores realizadas por esta Corte.

Lei Estadual 9.096/2008

Art. 16 São condições de validade dos contratos que tenham por objeto a prestação de serviços públicos de saneamento básico, a partir desta Lei:

[...]

III - a existência de normas de regulação que prevejam os meios para o cumprimento das diretrizes desta Lei, incluindo a designação da entidade de regulação e de fiscalização;

[...]

Art. 18 [...]

§ 3º A entidade estadual de regulação e fiscalização abrangendo os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário **será criada por lei específica**. (Grifo nosso)

Menciona-se, ainda, a instituição legal da regionalização dos serviços, por meio da LCE 968/2021, em cumprimento ao que determina a Lei 11.445/2007 (a partir de sua atualização pela Lei 14.026/2020), apesar de o processo de criação não ter contado com a participação dos outros atores do setor e de sua efetivação não ter ocorrido **dois anos depois** da promulgação daquela norma.

A CF/88, em seu Art. 23, Inciso IX, estabelece como competência comum da União, **do Estado**, do Distrito Federal e dos Municípios: “promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de **saneamento básico**”.

Já a CE/89, em seu Art. 244, considerando que a política e as ações de saneamento básico são de natureza pública, atribui ao Estado e aos municípios:

CE/89

Art. 244 A política e as ações de saneamento básico são de natureza pública, competindo ao Estado e aos Municípios **a oferta, a execução, a manutenção e o controle de qualidade dos serviços** delas decorrentes.

§ 1º **Constitui-se direito de todos o recebimento dos serviços de saneamento básico**.

§ 2º A política de saneamento básico, no âmbito da competência do Estado, integrará a política de desenvolvimento estadual, abrangendo as áreas urbanas e rurais.

§ 3º A política de saneamento básico, de responsabilidade dos Municípios, respeitadas as diretrizes do Estado e da União, garantirá:

I - o fornecimento de água potável às cidades, vilas e povoados;

II - a instituição, a manutenção e controle de sistemas:

a) de coleta, tratamento e disposição de esgoto sanitário e domiciliar;

b) de limpeza pública, de coleta e disposição adequada de lixo domiciliar;

c) de coleta, disposição e drenagem de águas pluviais.

§ 4º O Poder Público Municipal incentivará e apoiará o desenvolvimento de pesquisas dos sistemas referidos no inciso II do parágrafo anterior, compatíveis com as características dos ecossistemas.

§ 5º O Estado, para assegurar o cumprimento da política de saneamento básico, prestará assistência técnica e financeira aos Municípios que a solicitarem.

§ 6º A política de saneamento básico do Município deverá ser compatibilizada com a do Estado.

§ 7º Será garantida a participação popular no estabelecimento das diretrizes e da política de saneamento básico do Estado e dos Municípios, bem como na fiscalização e no controle dos serviços prestados.

A implementação da Política Estadual de Saneamento Básico constitui uma exigência do Art. 26, I, da Lei Estadual 9.096/2008:

Lei Estadual 9.096/2008

Art. 26 No exercício das suas competências e responsabilidades em saneamento básico, o Estado do Espírito Santo:

I - **instituirá** a Política Estadual de Saneamento Básico;

[...]. (Grifo nosso)

Entretanto, o Governo do ES se absteve, **durante uma década e meia**, de providenciar a implementação de exigências relevantes referentes às diretrizes e às políticas nacional e estadual de saneamento básico, conforme relatado nos subitens 2.1, 2.2, 2.3 e 2.4, os quais, em resposta às quatro subquestões de auditoria operacional, complementam o achado decorrente da Q1.

Evidências

O achado decorrente da Q1 está evidenciado no próprio Ofício de Resposta Sedurb 86/2023 ([Anexo 02413/2023-2](#)), no qual aquela secretaria relaciona as justificativas para a ausência de desenvolvimento das ações previstas na Lei 11.445/2007, na Lei Estadual 9.096/2008 e na LCE 968/2021, ações estas que viabilizariam a implementação da Política Estadual de Saneamento Básico.

Logo no início do Ofício, o titular da Sedurb, Marcus Antonio Vicente, afirma que:

No início do mandato em 2019, quando assumimos a gestão da Secretaria de Estado de Saneamento, Habitação e Desenvolvimento Urbano, SEDURB, verificamos que o que estava estabelecido na Lei Estadual n.º 9096/2008 **não havia sido cumprido até então**. (Grifos nossos)

O Ofício, conforme se constata, faz referência apenas ao período que parte de 2019. Saliente-se que, naquele ano, já havia transcorrido **uma década** de instituição da Pesb.

Sobre a não implementação da Pesb, o titular da Sedurb, Marcus Antonio Vicente, declarou, por meio do Ofício de Resposta da Sedurb 86/2023:

Naquele momento [quando assumiu a gestão da Sedurb, em 2019] nos deparamos também com o debate em curso no país, no Governo Federal e no Congresso Nacional, entorno [sic] da necessidade de promover alterações no Marco Regulatório Nacional de Saneamento Básico, Lei n.º 11.445/2007, que no ano seguinte se concretizou por meio da promulgação da Lei n.º 14.026/2020, de 15/07/2020, comumente conhecida como Novo Marco Legal do Saneamento Básico - NMLSB, que introduziu mudanças significativas no saneamento do país.

Em decorrência deste Novo Marco Legal do Saneamento Básico – NMLSB – o nosso planejamento foi alterado tendo em vista a total prioridade, requerida pela nova Lei Federal, para definição da regionalização do saneamento, com prazo definido para 15/07/2021 (um ano), através de legislação estadual.

Naquele momento, em meio à pandemia da Covid 19, em que pese todas as dificuldades geradas, conseguimos realizar com muito trabalho, que exigiu a atuação de secretarias e órgãos do governo estadual, para que, no prazo imposto pela Lei Federal n.º 14.026/2020, a regionalização do Saneamento no Espírito Santo se tornasse instituída, como foi, com a aprovação da Lei Complementar n.º 968/2021 (Águas e Esgoto) e da Lei n.º 11.332/2021 (Resíduos Sólidos), ambas de 14/07/2021.

Verifica-se, no referido ofício, que foi mencionada a omissão ocorrida a partir de 2019, porém não houve justificativa para os motivos pelos quais a Política

Estadual de Saneamento Básico não saiu do papel desde a homologação da Lei Estadual 9.096/2008, isto é, há 15 anos.

Na primeira reunião realizada por esta equipe de fiscalização na Sedurb, os representantes daquela secretaria, em 31/8/2022, afirmaram o que foi registrado na ata daquele encontro, cujo conteúdo teve a anuência do órgão ([Apêndice 00059/2023-1](#)):

Ata da Primeira Reunião da Auditoria Operacional

[...] no tocante à política estadual de saneamento básico, apurou-se que, espelhada no marco nacional do saneamento básico – a Lei 11.445, de 5 de janeiro de 2007 –, foi sancionada a Lei Estadual 9.096, em 29 de dezembro de 2008, a qual, segundo os representantes da Sedurb, trouxe muitas inovações para o setor, inclusive a previsão de regionalização dos serviços.

Entretanto, **desde a instituição da Lei Estadual 9.096/2008, no que tange à implementação da política e das diretrizes estaduais de saneamento básico previstas naquela norma para as vertentes abastecimento de água e esgotamento sanitário, a Sedurb não obteve os avanços significativos esperados.** (Grifos nossos)

Causas

A análise dos documentos selecionados para esta fiscalização fez entender, como causa primeira da inércia do Governo do ES durante uma década e meia, a ausência de priorização do saneamento básico entre as políticas públicas estaduais. Tal postura encontra-se explícita na eleição das áreas contempladas nos PPAs elaborados para os quadriênios compreendidos entre 2008 e 2023, conforme detalhado no Subitem 2.3.

Acrescente-se àquele fato a deficiência de controles internos no Executivo estadual: não houve nem acompanhamento nem alerta por parte do órgão competente a respeito do reiterado descumprimento das políticas e das diretrizes nacionais e estaduais de saneamento básico.

Frise-se que o acompanhamento e o alerta deveriam ter partido da Secretaria de Estado de Economia e Planejamento (SEP), cujas competências, de acordo com a LCE 312, de 30 de dezembro de 2004¹¹⁵, abrangem, entre outras funções, a de:

¹¹⁵ ESPÍRITO SANTO. Assembleia Legislativa do Estado. **Lei Complementar n. 312**. Cria a Secretaria de Estado de Gestão e Recursos Humanos – SEGER, transforma a Secretaria de

LCE 312/2004

Art. 26 A SEPLOG, fica transformada em Secretaria de Estado de Economia e Planejamento – SEP, constituindo-se órgão de natureza instrumental, nos termos da Lei nº 3.043/75, à qual compete organizar informações e realizar estudos sobre a realidade sócio-econômica [sic] do Espírito Santo, **subsidiando a formulação da política de desenvolvimento do Estado; coordenar o sistema de planejamento estratégico da administração pública estadual, desenvolvendo mecanismo de acompanhamento e avaliação das políticas e dos programas governamentais;** identificar fontes de financiamento internas e externas para programas e projetos governamentais e coordenar as negociações com organismos multilaterais e agências governamentais; cooperar com os municípios para o fortalecimento dos sistemas de planejamento e orçamento; **elaborar planos plurianuais e diretrizes orçamentárias; elaborar o orçamento geral do Estado e controlar a sua execução;** articular-se institucionalmente com organismos federais, visando à avaliação e o monitoramento das propostas de interesse do Estado para integrarem o orçamento geral da união, acompanhar a sua tramitação; prestar de forma sistêmica, orientação técnica e orçamentária às Secretarias de Estado e entidades autárquicas na questão de planejamento e orçamento; desenvolver, planejar, coordenar e implantar projetos e programas nas áreas de orçamento, objetivando o melhoramento do desempenho na máquina administrativa; orientar tecnicamente e normativamente os grupos de planejamento e orçamento; controlar e fiscalizar as entidades da administração indireta vinculada à Secretaria.

[...]

Art. 30 À Assessoria Técnica compete desempenhar as atividades relativas ao assessoramento técnico ao secretário da Pasta e às demais unidades da Secretaria, sob forma de estudos, projetos, pareceres, pesquisas, exposição de motivos, análises, redação e interpretação de textos legais e normativos; a articulação com a Procuradoria-Geral do Estado, **visando à solução homogênea dos problemas de ordem legal;** o assessoramento ao Secretário da Pasta nas suas relações com as entidades que lhe são vinculadas; outras atividades correlatas.

[...]

Art. 32 À Gerência de Programação e Controle Orçamentário compete as atividades relativas à **elaboração dos projetos de Lei de Diretrizes Orçamentárias, do Orçamento Geral do Estado e do Plano Plurianual – PPA;** a análise, compatibilização e consolidação das propostas orçamentárias anuais e de revisão do PPA, articulando-se com os GPOS na sua elaboração, bem como no **controle e acompanhamento da execução do orçamento anual e do PPA;** a participação na programação orçamentária e financeira e outros mecanismo de controle fiscal; outras atividades correlatas.

Art. 33 À Gerência de Normas e Sistemas de Gestão Orçamentária compete as atividades relativas ao aperfeiçoamento da sistemática de elaboração e execução do Orçamento Geral do Estado e do PPA; a

Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão – SEPLOG e dá outras providências. 2004. Disponível em: <https://www3.al.es.gov.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/LC%20N%C2%BA%20312.html>. Acesso em: 25 maio 2023.

supervisão e manutenção dos sistemas informatizados na área de programação, orçamento e controle; **o controle e acompanhamento físico-financeiro das ações do Estado expressas no PPA e no Orçamento Anual**; outras atividades correlatas.

Art. 34 À Gerência de Estudos e Informações Sócio-Econômicas [sic] compete as atividades relativas à elaboração de projeções e indicadores sócio-econômicos [sic] de suporte à elaboração do PPA e do Orçamento do Estado, em interação com outras área de governo; **realização e supervisão da elaboração de estudos e consolidação de informações para a formulação do planejamento estratégico e das políticas e programas de governo**; acompanhamento do programa de ajuste fiscal do Estado em interação com outras áreas de governo; outras atividades correlatas.

Art. 35 À Gerencia de Planejamento Estratégico compete as atividades relativas ao suporte ao sistemas [sic] de planejamento estratégico da administração pública estadual em interação e orientação às demais áreas de governo, inclusive a preparação de seminários, definição metodológica e de sistemas, **supervisão e avaliação das metas e resultados em cada área de governo**; outras atividades correlatas. (Grifos nossos)

Efeitos

Observa-se que, em razão da omissão do Governo do ES com relação à implementação das políticas e das diretrizes nacionais e estaduais de saneamento básico, o Estado vivencia, na atualidade, a insuficiência e a inadequação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

Além disso, arca com o prejuízo ambiental, com o ônus à saúde pública e com o obstáculo ao pleno desenvolvimento socioeconômico, ocasionados pelo cenário desregrado do saneamento básico no ES, cujo desempenho, em termos de abastecimento de água, de coleta e tratamento de esgoto e de perdas na distribuição, é inferior à média da Região Sudeste, conforme ilustrado na tabela a seguir.

Tabela 10 – Desempenho do ES comparativamente à média da Região Sudeste

Indicador	Espírito Santo	Região Sudeste
Atendimento da população total com água potável	84,7%	91,5%
Atendimento da população total com coleta de esgoto	60,5%	81,7%
% do esgoto tratado sobre o volume gerado	44,5%	58,6%
Água potável não contabilizada ou perdida na distribuição	38,8%	38%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Snis de 2021 (BRASIL, acesso em 16 maio 2023).

Esclarecimentos do jurisdicionado

A manifestação da Sedurb foi feita por meio do Ofício de Resposta OF 313/2023/SEDURB/GABSEC, de 11/10/2023 ([Anexo 05126/2023-7](#)), havendo anuência do gestor com o posicionamento da equipe desta fiscalização.

O Secretário da Sedurb considerou que o conteúdo do Achado 9 sintetiza os de todos os demais. Reiterou seu desconhecimento sobre as razões que levaram os gestores anteriores a não adotar providências em relação à implementação da Pesb e também a à das múltiplas determinações previstas na legislação vigente, na ocasião.

Sobre os achados, a Sedurb afirmou ou pretender implementar, ou estar supostamente implementando, ou estar prestes a implementar (sem o envio dos respectivos documentos comprobatórios) as ações elencadas a seguir.

- Sobre a completa estruturação da Autarquia Intergovernamental e sua instância de governança para que possa cumprir plenamente todas as atribuições legais a que está sujeita: em andamento.
- Sobre a necessidade de atualização da Lei Estadual 9.096/2008, que instituiu a Política Estadual de Saneamento Básico: em andamento.
- Sobre a revalidação de todos os PMSBs, que, em razão do disposto no Art. 20 da LCE/2021, venceram em julho de 2023: será avaliada na primeira reunião do Colegiado Regional, que tem essa prerrogativa.
- Sobre a realização de estudos para definir se haverá a implementação do Consan ou se as atribuições do conselho serão exercidas pela governança da MRAE/ES, ou por ambas as instâncias: em andamento.
- Sobre a implementação do Infosan: a iniciar.
- Sobre a implementação do Plano de Águas e Esgoto, seja ele de abrangência estadual ou regional, com ampla participação da sociedade em sua elaboração, em consonância com os planos de bacias hidrográficas e os planos diretores urbanos, contemplando as zonas urbanas e rurais, conforme previsão orçamentária já incluída no PPA da MRAE/ES: a iniciar.

Conclusão do achado

No Ofício de Resposta OF 313/2023/SEDURB/GABSEC, de 11/10/2023, não foram trazidos novos esclarecimentos ou documentos que pudessem dirimir este apontamento ([Anexo 05126/2023-7](#)).

Pelo que fora exposto, constatou-se que não houve determinação política, por parte do Governo do ES, **ao longo de uma década e meia**, para implementar, de fato, a política e as diretrizes estaduais de saneamento básico.

O saneamento básico – vertentes abastecimento de água e esgotamento sanitário – permaneceu, desde a edição da Lei Estadual 9.096/2008, conduzido sem planejamento, resultando em investimentos realizados sem critérios objetivos, em recursos distribuídos de forma aleatória e espacialmente desigual e em regulação e fiscalização inadequadas. Consequentemente, os serviços não foram devidamente melhorados e qualificados, haja vista os indicadores de atendimento de abastecimento de água e de coleta e tratamento de esgoto apurados para o Estado.

A conclusão desse achado será mais bem detalhada no Item 3, a seguir.

3 CONCLUSÃO

Em face do que fora exposto e em resposta às questões desta fiscalização, conclui-se que:

- ✓ o Governo do ES **não** planejou, executou e coordenou sua Política Estadual de Saneamento Básico, juntamente com suas diretrizes, especificamente nos eixos água e esgoto, nos moldes estabelecidos pela Lei 11.445/2007 e pela Lei Estadual 9.096/2008 (**Questão 1 da Matriz de Planejamento¹¹⁶**);
- ✓ o Governo do ES **não** institucionalizou as estruturas de governança e gestão, necessárias à implementação da Política Estadual de Saneamento Básico e de

¹¹⁶ Questão 1 da Matriz de Planejamento: “O Governo do Estado do Espírito Santo (ES) planejou, executou e coordenou sua Política Estadual de Saneamento Básico, juntamente com suas diretrizes, especificamente nos eixos água e esgoto, nos moldes estabelecidos pela Lei 11.445, de 5 de janeiro de 2007 e pela Lei Estadual 9.096, de 29 de dezembro de 2008?”.

suas diretrizes, indo de encontro às determinações da Lei 11.445/2007, da Lei Estadual 9.096/2008 e da LCE 968/2021 (**Subquestão 1.1 da Matriz de Planejamento**¹¹⁷);

✓ o Governo do ES não elaborou os planos Estadual e Regional de Saneamento Básico, nos moldes preconizados pela Lei 11.445/2007, descumprindo as determinações da Lei Estadual 9.096/2008 (**Subquestão 1.2 da Matriz de Planejamento**¹¹⁸);

✓ o Governo do ES não investiu equitativamente em todos os 78 municípios do Estado nem fez previsões orçamentárias nos planos plurianuais (PPAs) para alcançar de forma isonômica a ampliação progressiva do acesso aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no território capixaba (**Subquestão 1.3 da Matriz de Planejamento**¹¹⁹);

✓ o Governo do ES não atendeu ao estabelecido na Lei 14.026/2020 ao instituir um modelo de governança, para a Microrregião de Águas e Esgoto do ES, que alijou do processo decisório 66 municípios capixabas de pequeno porte (população inferior a 50 mil habitantes), cujo peso dos votos, nas tomadas de decisão, é de apenas 19%. Tal configuração compromete a universalização dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário nesses entes federativos, que já apresentam índices baixos de atendimento, perpetuando uma atuação governamental que não se mostrou, até o momento, efetiva na contemplação da população menos favorecida – especialmente a rural e a urbana residente em aglomerados subnormais (**Subquestão 1.4 da Matriz de Planejamento**¹²⁰).

¹¹⁷ Subquestão 1.1 da Matriz de Planejamento: “As estruturas de governança e gestão, necessárias à implementação da política pública, foram institucionalizadas?”.

¹¹⁸ Subquestão 1.2 da Matriz de Planejamento: “O plano estadual de saneamento básico foi elaborado nos moldes previstos pela Lei Estadual 9.096/2008 e, caso afirmativo, está de acordo com o que determina a Lei 11.445/2007?”.

¹¹⁹ Subquestão 1.3 da Matriz de Planejamento: “O Governo do Estado realizou investimentos e/ou fez previsões orçamentárias nos planos plurianuais (PPAs) para todos os 78 municípios do Estado, equitativamente, com vistas à ampliação progressiva do acesso aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário?”.

¹²⁰ Subquestão 1.4 da Matriz de Planejamento: “O Governo do Estado fez as devidas adequações, a partir da atualização promovida pela Lei 14.026, de 15 de julho de 2020, à Lei 11.445/2007, no que tange à regionalização dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário?”.

Diante dessas constatações, **restaram prejudicados** os objetivos da Política Estadual de Saneamento Básico e suas diretrizes, relacionados nos artigos 57 e 58 da Lei Estadual 9.096/2008:

Lei Estadual 9.096/2008

DA POLÍTICA ESTADUAL DE SANEAMENTO BÁSICO

Art. 57 Observados os princípios básicos constantes das diretrizes nacionais e estaduais, a Política Estadual de Saneamento Básico se desenvolverá sob os seguintes objetivos:

I - contribuir para o **desenvolvimento estadual, a redução das desigualdades regionais, a geração de emprego e de renda e a inclusão social**;

II - priorizar planos, programas e projetos que visem à implantação e **ampliação dos serviços e ações de saneamento básico nas áreas ocupadas por populações de baixa renda**;

III - proporcionar **condições adequadas de salubridade ambiental de populações tradicionais**, com soluções compatíveis com suas características socioculturais;

IV - proporcionar **condições adequadas de salubridade ambiental às populações rurais e de pequenos núcleos urbanos isolados**;

V - assegurar que a aplicação dos recursos financeiros administrados pelo Poder Público dê-se segundo critérios de **promoção da salubridade ambiental, de maximização da relação benefício-custo e de maior retorno social**;

VI - incentivar a adoção de mecanismos de planejamento, regulação e fiscalização da prestação dos serviços de saneamento básico;

VII - promover alternativas de gestão que viabilizem a **auto-sustentação [sic] econômica e financeira dos serviços de saneamento básico**, com ênfase na cooperação federativa;

VIII - promover o **desenvolvimento institucional do saneamento básico**, estabelecendo meios para a unidade e articulação das ações dos diferentes agentes, bem como do desenvolvimento de sua organização, capacidade técnica, gerencial, financeira e de recursos humanos contemplados as especificidades locais;

IX - fomentar o **desenvolvimento científico e tecnológico, a adoção de tecnologias apropriadas e a difusão dos conhecimentos gerados de interesse para o saneamento básico**;

X - minimizar os impactos ambientais relacionados à implantação e desenvolvimento das ações, obras e serviços de saneamento básico e assegurar que sejam executadas de acordo com as normas relativas à **proteção do meio ambiente, ao uso e ocupação do solo e à saúde**.

Art. 58 Observados os princípios básicos constantes da lei nacional, a Política Estadual de Saneamento Básico se desenvolverá sob as seguintes **diretrizes**:

I - prioridade para as ações que promovam a **equidade [sic] social e territorial no acesso ao saneamento básico**;

II - aplicação dos recursos financeiros por ela administrados de modo a promover o **desenvolvimento sustentável, a eficiência e a eficácia**;

III - estímulo ao estabelecimento de **adequada regulação dos serviços**;

IV - utilização de indicadores epidemiológicos e de desenvolvimento social no planejamento, implementação e avaliação das suas ações de saneamento básico;

V - melhoria da **qualidade de vida e das condições ambientais e de saúde pública**;

VI - colaboração para o **desenvolvimento urbano e regional**;

VII - garantia de meios adequados para o **atendimento da população rural dispersa**, inclusive mediante a utilização de soluções compatíveis com suas características econômicas e sociais peculiares;

VIII - fomento ao desenvolvimento científico e tecnológico, à **adoção de tecnologias apropriadas** e à difusão dos conhecimentos gerados;

IX - adoção de critérios objetivos de elegibilidade e prioridade, levando em consideração fatores como nível de renda e cobertura, grau de urbanização, concentração populacional, disponibilidade hídrica, riscos sanitários, epidemiológicos e ambientais;

X - adoção da bacia hidrográfica como unidade de referência para o planejamento de suas ações, considerando a estrutura de redes de cidades e a regionalização da prestação dos serviços;

XI - estímulo à implementação de infra-estruturas [sic] e serviços comuns a municípios, mediante mecanismos de cooperação entre entes federados.

Parágrafo único. **As políticas e ações de desenvolvimento urbano e regional, de habitação, de combate e erradicação da pobreza, de proteção ambiental, de promoção da saúde e outras de relevante interesse social voltadas para a melhoria da qualidade de vida devem considerar a necessária articulação, inclusive no que se refere ao financiamento, com o saneamento básico.**

Verifica-se, então, que a ausência de implementação da Pesb inviabilizou, por exemplo, equidade social, ampliação das ações de saneamento – principalmente em localidades ocupadas por população residente em aglomerados subnormais e em áreas rurais –, salubridade ambiental, desenvolvimento e adoção de novas tecnologias, entre outros objetivos e diretrizes.

A ausência de implementação da Pesb desrespeitou ainda os ditames do Art. 59 da Lei Estadual 9.096/2008, que determina que **a alocação de recursos**

públicos estaduais no saneamento básico seja feita em conformidade com as diretrizes e os objetivos estabelecidos nos artigos 57 e 58 daquela norma (transcritos anteriormente) e com os planos Estadual e Regional de Saneamento Básico (**não existentes**).

Ratifica-se, portanto, o entendimento de que, sem implementação da Pesb e dos respectivos planos estadual e regional, **não há como o Governo do ES ter definido adequadamente a alocação de recursos no setor** com vistas ao alcance dos objetivos e das diretrizes relacionados nos artigos 57 e 58 da Lei Estadual 9.096/2008.

Isso leva a inferir que os investimentos realizados **ao longo da última década e meia** ocorreram de forma aleatória, desvinculados dos ditames do Art. 50 da LNSB e de metas consistentes, portanto, prejudicando a universalização dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

Saliente-se que o diagnóstico do setor e a definição de questões, que o planejamento deveria obrigatoriamente conter, a exemplo de objetivos, ações e programas, consistem na base para uma condução bem-sucedida dos serviços de saneamento básico por parte do Executivo do ES e para sua articulação com outras esferas governamentais. Isso impediria, sobretudo, que as localidades mais carentes de atendimento permanecessem marginalizadas, que persistissem conflitos intermunicipais por investimentos e que a prestação fosse prejudicada.

A omissão do Governo do ES feriu, igualmente, os ditames do Art. 49 da LNSB, inviabilizando o alcance dos objetivos da Política Nacional de Saneamento Básico:

LNSB

Art. 49 São objetivos da Política Federal de Saneamento Básico:

I - contribuir para o desenvolvimento nacional, a redução das desigualdades regionais, a geração de emprego e de renda, a inclusão social e a promoção da saúde pública;

II - priorizar planos, programas e projetos que visem à implantação e à ampliação dos serviços e das ações de saneamento básico nas áreas ocupadas por populações de baixa renda, incluídos os núcleos urbanos

informais consolidados, quando não se encontrarem em situação de risco;

III - proporcionar condições adequadas de salubridade ambiental aos povos indígenas e outras populações tradicionais, com soluções compatíveis com suas características socioculturais;

IV - proporcionar condições adequadas de salubridade ambiental às populações rurais e de pequenos núcleos urbanos isolados;

IV - proporcionar condições adequadas de salubridade ambiental às populações rurais e às pequenas comunidades;

V - assegurar que a aplicação dos recursos financeiros administrados pelo poder público dê-se segundo critérios de promoção da salubridade ambiental, de maximização da relação benefício-custo e de maior retorno social;

VI - incentivar a adoção de mecanismos de planejamento, regulação e fiscalização da prestação dos serviços de saneamento básico;

VII - promover alternativas de gestão que viabilizem a auto-sustentação [sic] econômica e financeira dos serviços de saneamento básico, com ênfase na cooperação federativa;

VIII - promover o desenvolvimento institucional do saneamento básico, estabelecendo meios para a unidade e articulação das ações dos diferentes agentes, bem como do desenvolvimento de sua organização, capacidade técnica, gerencial, financeira e de recursos humanos, contempladas as especificidades locais;

IX - fomentar o desenvolvimento científico e tecnológico, a adoção de tecnologias apropriadas e a difusão dos conhecimentos gerados de interesse para o saneamento básico;

X - minimizar os impactos ambientais relacionados à implantação e desenvolvimento das ações, obras e serviços de saneamento básico e assegurar que sejam executadas de acordo com as normas relativas à proteção do meio ambiente, ao uso e ocupação do solo e à saúde.

XI - incentivar a adoção de equipamentos sanitários que contribuam para a redução do consumo de água;

XII - promover educação ambiental destinada à economia de água pelos usuários;

XIII - promover a capacitação técnica do setor;

XIV - promover a regionalização dos serviços, com vistas à geração de ganhos de escala, por meio do apoio à formação dos blocos de referência e à obtenção da sustentabilidade econômica financeira do bloco;

XV - promover a concorrência na prestação dos serviços; e

XVI - priorizar, apoiar e incentivar planos, programas e projetos que visem à implantação e à ampliação dos serviços e das ações de saneamento integrado, nos termos desta Lei.

Evidencia-se, pelo que fora exposto, que as metas de universalização dos serviços até dezembro de 2033 **não serão atendidas no ES, caso não haja um reposicionamento do Governo do ES com relação à implementação da Pesb**. Os próprios representantes da Sedurb, durante as reuniões realizadas naquela secretaria com a equipe desta fiscalização, alegaram que:

Ata da Primeira Reunião da Auditoria Operacional

[...]

Ainda que [...] **curto o prazo estabelecido para a universalização dos serviços – dezembro de 2033** – [...] os investimentos necessários para promovê-la nos 78 municípios capixabas são de R\$ 8,2 bilhões (2021). [...] a demanda é maior justamente nos municípios que contam com Saaes como prestadores, embora reconheçam que há bons serviços prestados em, por exemplo, Colatina, Linhares e Aracruz – este último acabou contratando a Cesan para atuar no litoral, onde a demanda é volumosa em razão das grandes empresas instaladas na localidade.

[...] um dos municípios em situação mais crítica atualmente é São Mateus.

Nos municípios onde a prestação dos serviços está a cargo dos respectivos Saaes, as tarifas estão muito defasadas. Os representantes da Sedurb afirmaram que, enquanto as tarifas do metro cúbico da Cesan estavam em R\$ 3,60, as dos Saaes giravam em torno de R\$ 2,00 (2021). Com essas tarifas defasadas, estes não têm condições de realizar os investimentos necessários. Dificilmente, estes municípios terão alguma solução via prestação direta dos serviços.

Além disso, o Decreto 10.710, de 31 de março de 2021, que regulamentou a Lei 14.026/2020 e estabeleceu a metodologia para a comprovação da capacidade econômico-financeira dos prestadores que exploram os serviços com base em contratos de programa ou de concessão, excluiu, momentaneamente os Saaes dessa obrigatoriedade, mas nos preocupa o resultado caso o cumprimento à esta regra venha em breve a eles ser solicitado.

[...] há necessidade de se praticar o subsídio cruzado entre os municípios. Este assunto deverá ser amplamente discutido no Colegiado Regional da Autarquia uma vez que são as tarifas, juntamente com os recursos dos titulares e da União, que viabilizam os investimentos.

[...]

Ata da Segunda Reunião da Auditoria Operacional

[...] o Grupo Técnico **declarou não considerar factíveis, para todos os municípios/estados/regiões, os prazos estabelecidos para a universalização dos serviços na Lei 14.026, de 15 de julho de 2020.**

[...].

Nos municípios onde a Cesan não atua, os recursos do Governo do ES destinados a investimentos em saneamento básico são repassados via convênios. Foi assinado um recentemente com Jaguaré.

O processo se inicia com o município expondo sua demanda à Sedurb, que a analisa. Conforme afirmaram os representantes da Sedurb, Vargem Alta solicitou recentemente recursos para investimentos para tratamento de água em um distrito e na sede, mas infelizmente não apresentou suficientemente os projetos de engenharia que são indispensáveis para análise e aprovação do convênio.

A Cesan [...] segue as diretrizes dos planos municipais e tem de cumprir as metas estabelecidas nos contratos. Até porque, tem que haver consonância com as determinações do Decreto 10.710, de 31 de maio de 2021, que obrigou as companhias estaduais a apresentar a comprovação de capacidade econômico-financeira para alcançar as metas estabelecidas pelo novo marco regulatório até 2033.

Ressalte-se que o prazo legal estipulado para a universalização dos serviços, embora tenha sido considerado “curto” pelos representantes da Sedurb, foi estabelecido pela Lei 14.026/2020 para **13 anos após** a atualização do marco nacional do saneamento básico, o qual, por sua vez, já previa, desde **janeiro de 2007**, que o acesso deveria ser universalizado para todos os cidadãos.

Constata-se, assim, que a forma como o Executivo estadual vem conduzindo as ações pertinentes aos serviços de abastecimento de água potável e de esgotamento sanitário gera, além da iminente ameaça de descumprimento do prazo estabelecido para a universalização dos serviços, riscos como:

- alta nas tarifas sem contrapartida de repercussão positiva na qualidade dos serviços, uma vez que aquelas praticadas pela Cesan (utilizadas como parâmetro para a avaliação da prestação dos Saaes) comprovadamente não asseguram a devida conformidade ao abastecimento de água e ao esgotamento sanitário nos municípios atendidos por aquela companhia estadual;
- ineficácia dos resultados, em virtude da indiferença com relação às características sociogeográficas dos municípios nos normativos legais que passaram a reger o setor no ES;
- ampliação das desigualdades regionais, instaurada pelas peculiaridades da LCE 968/2021, com a marginalização dos municípios de menor porte, menor força política e menos recursos orçamentários, os quais são maioria no Estado;
- desigualdade na distribuição dos recursos entre os municípios atendidos pela Cesan e aqueles cujos serviços são operados por Saaes;

- indiferença com relação ao saneamento nas áreas rurais, que concentram as fontes de matéria-prima do saneamento básico, e nos aglomerados subnormais;
- perpetuação da privação do direito humano ao saneamento básico; e,
- afastamento das ações do Executivo estadual dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

Com base no PPA do ES 2024-2027, encaminhado, sob a forma de projeto de lei, em 30/8/2023 à Assembleia Legislativa do Espírito Santo (Ales), onde tramita sob o número 731/2023, observou-se que as áreas rurais e aquelas não atendidas pela Cesan continuarão alijadas das prioridades do Governo do ES nos próximos quatro anos.

Na análise da proposta encaminhada à Ales (Mensagem 430, de 31 de agosto de 2023¹²¹), que apresenta os programas e as ações referentes ao referido quadriênio, apurou-se o planejamento da aplicação de R\$ 3.402.617.791,00, por intermédio da Cesan. Desse volume, pelo “Programa 54 - Gestão Integrada de Saneamento, Habitação e Desenvolvimento Urbano”, R\$ 3.073.317.583,00 (90,3%) serão direcionados a **áreas urbanas** e somente nos municípios que possuem contrato de programa com aquela concessionária, conforme evidenciam as ações 1563 e 1564¹²².

Quanto ao montante de R\$ 329.300.208,00, inserido no âmbito do “Programa 1000 - Gestão Integrada das Águas e da Paisagem” (Ação 1039¹²³), tendo como unidade orçamentária a Cesan, será – estima-se, pelo histórico – majoritariamente utilizado nas áreas urbanas de dez municípios capixabas.

Importante registrar ainda que, além dos recursos programados diretamente para a ampliação da prestação dos serviços de abastecimento de água e

¹²¹ ESPÍRITO SANTO. Secretaria de Estado de Economia e Planejamento (SEP). PPA 2024-2027. Mensagem, projeto de lei e anexos. **Mensagem nº 430 2023 VF**. Disponível em: <https://planejamento.es.gov.br/plano-plurianual-ppa/ppa-2027>. Acesso em: 26 out. 2023.

¹²² Os recursos constam das ações “1563 - Ampliação de sistemas de abastecimento de água nas **áreas urbanas**” – que abrange R\$ 1.646.504.952,00 e tem como meta atender a 46 municípios – e “1564 - Implantação e ampliação de sistemas de coleta e tratamento de esgoto nas **áreas urbanas**”, com previsão de envolver R\$ 1.426.812.631,00 e meta de atender a 38 municípios.

¹²³ A Ação 1039 é a “Eficiência nos serviços de abastecimento de água e ampliação do acesso ao saneamento básico”.

esgotamento sanitário, serão destinados R\$ 1.030.300,00 à estruturação da Microrregião de Águas e Esgoto (Ação 1132) e R\$ 10.700,00 à elaboração de estudos, planos e projetos relacionados à política de saneamento, habitação e desenvolvimento urbano (Ação 1540).

Esses montantes destinados à Ação 1540, além de não serem exclusivamente direcionados à área de saneamento básico, são insignificantes perante o escopo requerido para a elaboração do Plano Estadual de Saneamento Básico, conforme descrito no Subitem 2.2, referente ao Achado 4.

Conclui-se, a partir do que fora narrado, que os atrasos identificados no saneamento básico no ES resultaram da ausência de priorização do aperfeiçoamento e da amplitude dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Estado e da concentração de recursos em zonas urbanas atendidas majoritariamente pela Cesan, desconsiderando as inegáveis externalidades do setor e sua relevância para a preservação ambiental, para a manutenção da saúde pública e para o desenvolvimento socioeconômico.

4 PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

Em face do que foi apurado, do que está estabelecido no Art. 51, Inciso I, da LCE 621, de 8 de março de 2012 (Lei Orgânica do TCE-ES)¹²⁴, no Art. 189, Inciso II, do RITCEES¹²⁵, do Manual de Auditoria Operacional do TCU e daquilo que consta como orientação nas Normas Internacionais das EFS, nas NBASPs e na Declaração de Moscou, submetem-se à consideração superior as propostas de encaminhamento relacionadas a seguir.

¹²⁴ LCE 621/2012

Art. 51 Constituem instrumentos de fiscalização:

I - auditorias;

[...].

¹²⁵ RITCEES

Art. 189 Auditoria é o instrumento de fiscalização utilizado pelo Tribunal para:

[...]

II - avaliar o desempenho dos órgãos e entidades jurisdicionados, assim como dos sistemas, programas, projetos e atividades governamentais, quanto aos aspectos de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade dos atos praticados;

[...].

Saliente-se que tais propostas de encaminhamento levaram em consideração as observações feitas no Ofício de Resposta OF 313/2023/SEDURB/GABSEC, de 11/10/2023 ([Anexo 05126/2023-7](#)), pela Sedurb, quando da análise acerca dos achados que lhe foram submetidos.

a) **Determinar, ao Governo do ES**, com base no Inciso I do Art. 2.^o¹²⁶ da Resolução TC 361, de 19 de abril de 2022¹²⁷, que, paralelamente à estruturação da Autarquia Intergovernamental, **proponha, à Assembleia Legislativa do Estado (Ales), uma alteração na LCE 968/2021, no prazo de 60 dias**, de forma a eliminar o Achado 7 (Subitem 2.4.2 deste relatório), ao promover uma distribuição equitativa da quantidade de votos entre o Executivo estadual e os 78 municípios capixabas, permitindo o equilíbrio de forças políticas dentro do Colegiado Regional e impedindo a apropriação da titularidade dos entes federativos pelo Estado e a marginalização daqueles de menor porte, menor força política e menos recursos orçamentários.

b) **Determinar, ao Governo do ES**, com base no Inciso I do Art. 2.^o da Resolução TC 361/2022, que **proponha, à Ales, uma alteração na LCE 968/2021, no prazo de 60 dias**, de forma a estender a validade dos planos municipais de saneamento básico e de modo a permitir que os municípios tenham autonomia para decidir sobre o planejamento e a regulação dos serviços, em razão dos problemas apontados no A4 (Subitem 2.2) e no A8 (Subitem 2.4.3), até que: a) estejam concluídos os planos Estadual e Regional de Saneamento Básico, nos moldes exigidos pela LNSB e pela Lei Estadual 9.096/2008, b) estejam estruturadas e ativas as instâncias de governança da Autarquia

¹²⁶ Resolução TC 361/2022

Art. 2º Para efeito desta Resolução, considera-se:

I - determinação: deliberação de natureza mandamental que impõe ao destinatário a adoção, em prazo fixado, de providências concretas e imediatas com a finalidade de prevenir ou corrigir irregularidade ou ilegalidade, remover seus efeitos ou abster-se de executar atos irregulares ou ilegais;
[...].

¹²⁷ ESPÍRITO SANTO. Tribunal de Contas do Estado. **Diário de Contas**. Atos do Plenário/Atos Normativos. Resolução n. 361/2022-7. Dispõe sobre a elaboração de deliberações que contemplem medidas a serem tomadas pelas unidades jurisdicionadas no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo. Disponível em: <https://diario.tcees.tc.br/edicao/2022/04/20/atos-plenario/atos-normativos-plenario/noticia/32300>. Acesso em: 27 jun. 2023.

Intergovernamental, em consonância com o que estabelece a LCE 968/2021 e c) seja reestruturada a ARSP.

c) **Determinar, ao Governo do ES**, com base no Inciso I do Art. 2.º da Resolução TC 361/2022, que apresente, **no prazo de 200 dias**, seus **planos Estadual e Regional de Saneamento Básico**, sanando, portanto, o Achado 4 (Subitem 2.2), devendo: 1) construí-los com a participação dos municípios, do Legislativo estadual e da sociedade civil, em cumprimento ao que determina o Parágrafo Único do Art. 212 da CE/89; 2) compatibilizá-los com os planos de bacias hidrográficas e com os planos diretores urbanos, seguindo o que determinam o Parágrafo 3.º do Art. 19 da LNSB e o Inciso X do Art. 58 da Lei Estadual 9.096/2008; c) elaborá-los em consonância com os ditames do Parágrafo Primeiro do Art. 213 da CE/89; e d) incluir neles as informações exigidas para esses instrumentos de planejamento, como metas, ações e investimentos, previstas, entre outros, no Art. 19 da LNSB e no Art. 25 da Lei Estadual 9.096/2008.

d) **Determinar, ao Governo do ES**, com base no Inciso I do Art. 2.º da Resolução TC 361/2022, que elabore, **no prazo de 30 dias**, **canais** que possibilitem e motivem o envolvimento dos 78 municípios capixabas **no processo de estruturação da Autarquia Intergovernamental**, a fim de sanar os achados 6 (Subitem 2.4.1) e 7 (Subitem 2.4.2).

e) **Determinar, ao Governo do ES**, com base no Inciso I do Art. 2.º da Resolução TC 361/2022, que apresente, em **60 dias**, um **plano de ação**, indicando as etapas – com suas respectivas atividades, responsáveis, prazos metas e objetivos – que irá desenvolver para **implementar em, no máximo, 365 dias**, os mecanismos e instrumentos necessários à solução dos achados 1 (Subitem 2.1.1), 2 (Subitem 2.1.2), 3 (Subitem 2.1.3) e 9 (Subitem 2.5) e à adequada condução da Política Estadual de Saneamento Básico e de suas diretrizes, para cumprir, de fato, os ditames do Parágrafo Segundo da CE/89.

f) **Determinar, ao Governo do ES**, com base no Inciso I do Art. 2.º da Resolução TC 361/2022, que o plano de ação mencionado no Subitem “e” destas propostas, indique um modelo a ser implantado para estimular a participação da sociedade

e envolver a coletividade **no processo de elaboração do Plano Estadual e do Plano Regional de Saneamento Básico** e que disponibilize, **com as devidas transparência e antecedência**, em linguagem acessível, as informações referentes ao saneamento básico no Estado, cumprindo as exigências dos arts.193 (Parágrafo Único) e 204, II, da CF/88; do Art. 244, Parágrafo 7.º, da CE/89; dos artigos 2.º, IX e X, 3.º, IV, 9.º, V e VI, e 27, I, da LNSB; e dos artigos 2.º, IX e X, 3.º, IV, 26, V, 27, V, 28, 39, I, 56, Parágrafo Único, e 61 da Lei Estadual 9.096/2008.

g) **Determinar, ao Governo do ES**, com base no Inciso I do Art. 2.º da Resolução TC 361/2022, que o plano de ação, mencionado no Subitem “e” destas propostas apresente a forma como **serão equalizados os investimentos a serem realizados**, a fim de que estejam **em conformidade com os indicadores necessários e pressupostos definidos** nos artigos 11 (Parágrafo 1.º) e 50 (Parágrafo 1.º) da LNSB e nos artigos 57, 58 e 59 (e seus respectivos incisos) da Lei Estadual 9.096/2008, de modo a sanar o Achado 5 (Subitem 2.3).

h) **Determinar, ao Governo do ES**, com base no Inciso I do Art. 2.º da Resolução TC 361/2022, que o plano de ação, mencionado no Subitem “e” destas propostas inclua as medidas a serem tomadas para a adequação da Lei Estadual 9.096/2008 à LCE 968/2021, abrangendo aquelas relacionadas ao Consan, cujas atribuições passaram a ser de atribuição do Colegiado Regional da Autarquia Intergovernamental.

i) **Recomendar, ao Governo do ES**, com base no Inciso III do Art. 2.º da Resolução TC 361/2022¹²⁸, que, nos moldes do Art. 11¹²⁹ daquele mesmo normativo, considere, na elaboração dos planos Estadual e Regional de

¹²⁸ Res. TC 261/2022

Art. 2.º [...]

III - recomendação: deliberação de natureza colaborativa que apresenta ao destinatário oportunidades de melhoria, com a finalidade de contribuir para o aperfeiçoamento da gestão ou dos programas e ações de governo.

¹²⁹ Res. TC 361/2022

Art. 11 As recomendações devem contribuir para o aperfeiçoamento da gestão e dos programas e ações de governo, em termos de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade, cabendo à unidade jurisdicionada avaliar a conveniência e a oportunidade de implementá-las.

Saneamento Básico, o conteúdo do estudo sobre segurança hídrica das atividades econômicas do entorno das bacias hidrográficas do Estado, que está sendo realizado pela Universidade Federal do Espírito Santo (Ufes), por intermédio do Centro de Estudos e Pesquisas sobre Desenvolvimento do Espírito Santo (Cepedes) e do Laboratório de Gestão de Recursos Hídricos (Labgest), o qual foi encomendado pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento (Sedes).

j) **Dar ciência sobre o conteúdo deste relatório aos parlamentares do ES, especialmente aos membros das comissões permanentes “Saúde e Saneamento” e “Infraestrutura, Desenvolvimento Urbano e Regional, Mobilidade Urbana, Logística e Saneamento” da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo**, nos termos do Inciso II do Art. 2.º da Resolução TC 361/2022¹³⁰, para que possam utilizá-lo no cumprimento de suas atribuições, quais sejam, opinar sobre projetos, programas e políticas de saneamento e desenvolvimento social, entre os de outras áreas, bem como discutir assuntos relacionados à interação das entidades ligadas a seu campo temático¹³¹.

k) **Dar ciência sobre o conteúdo deste relatório ao representante do Centro de Apoio Operacional da Defesa do Meio Ambiente (Caoa) do MPES**, nos termos do Inciso II do Art. 2.º da Resolução TC 361/2022, para que possa auxiliá-lo no cumprimento de suas atribuições, entre elas, estabelecer intercâmbio permanente com entidades ou órgãos públicos ou privados que atuam em áreas afins, para obtenção de elementos técnicos, especializados e necessários ao desempenho de suas funções, objetivando, entre outras finalidades, acompanhar a elaboração das políticas nacional, estadual e municipal no âmbito

¹³⁰ Resolução 361/2022

Art. 2.º [...]

II - ciência: deliberação de natureza declaratória que cientifica o destinatário sobre:
a) a ocorrência de irregularidade ou ilegalidade, quando as circunstâncias não exigirem providências concretas e imediatas, sendo suficiente, para fins do controle, induzir a prevenção de situações futuras análogas; ou
b) a existência de risco relevante ao cumprimento das finalidades de órgão, entidade, sistema, programa, projeto ou atividade governamental, quando o risco não configure irregularidade ou ilegalidade; e [...].

¹³¹ Atribuições essas definidas no Art. 50-A, da Resolução 2.700, de 15 de julho de 2009 (Regimento Interno da Ales).

de suas matérias, além de cumprir e fazer cumprir a legislação e as normas institucionais¹³².

l) Dar ciência sobre o conteúdo deste relatório aos prefeitos, controladores internos e vereadores dos 78 municípios do ES, bem como aos diretores das agências reguladoras do ES, quais sejam, ARSP, Agência Municipal de Regulação dos Serviços Públicos Delegados de Cachoeiro de Itapemirim (Agersa) e Agência Reguladora Intermunicipal de Saneamento Básico do Espírito Santo (Aries), nos termos do Inciso II do Art. 2.º da Resolução 361/2022, para que possa auxiliá-los nas atividades de controle e regulação dos serviços de saneamento básico e na observância das metas de universalização do acesso estabelecidas no Art. 11-B da Lei 11.445/2007.

É o relatório.

Vitória, 4 de setembro de 2023.

Equipe:

Lygia Maria Sarlo Wilken
Auditora de Controle Externo
Matrícula 203.133

Anderson Laranja Fragoso
Auditor de Controle Externo
Matrícula 202.789

Supervisão:

Ana Emília Brasiliano Thomaz
Auditora de Controle Externo
Matrícula 203.678

¹³² Atribuições essas definidas e regulamentadas pela Resolução COPJ 22, de 16 de dezembro de 2019, do Colégio de Procuradores de Justiça do MPES.