Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

DELIBERAÇÃO AC00 - 1004/2016

PROCESSO TC/MS	**:** TC/8758/2013
PROTOCOLO	**:** 1422470
TIPO DE PROCESSO	**:** AUDITORIA DE DESEMPENHO OPERACIONAL – EXERCÍCIO 2011 A 2012
ÓRGÃO	**:** EMPRESA DE SANEAMENTO DE MATO GROSSO DO SUL S. A.- SANESUL
JURISDICIONADO	**:** JOSÉ CARLOS BARBOSA
RELATOR	**:** CONS.JERSON DOMINGOS

EMENTA: AUDITORIA – DESEMPENHO OPERACIONAL – EMPRESA DE SANEAMENTO – SISTEMA DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO – FUNCIONAMENTO – FRAGILIDADE NO CONTROLE DAS CARGAS DOS CAMINHÕES LIMPA FOSSAS – JORNADA EXCESSIVA DE TRABALHO DOS OPERADORES – DEFICIÊNCIA NO PLANEJAMENTO – RECOMENDAÇÃO COM RELAÇÃO AO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO – AMPLIAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO DOS FUNCIONÁRIOS – INCREMENTAR INDICADORES REFERENTES AOS OBJETIVOS ESTRATÉGICOS – PROMOVER A DIVULGAÇÃO – PROVIDENCIAR ALVARÁS MUNICIPAIS PARA FUNCIONAMENTO DAS ESTAÇÕES DE TRATAMENTO DE ÁGUA E ESGOTO – ADOTAR MEDIDAS PARA AMPLIAR AS REDES COLETORAS DE ESGOTO – IMPLEMENTAR CAMPANHAS PARA MOTIVAR A POPULAÇÃO À ADERIR AO SISTEMA DE REDE COLETORA DE ESGOTO – ADOTAR MEDIDAS PARA MELHORAR A EFICICÊNCIA DAS ESTAÇÕES DE TRATAMENTO – ADOTAR PROVIDÊNCIAS PARA INSTRUMENTALIZAR E OPERACIONALIZAR OS LABORATÓRIOS DAS ESTAÇÕES DE TRATAMENTO – REALIZAÇÃO SISTEMÁTICA DE COLETA E ANÁLISE DE AMOSTRAS COM DIVULGAÇÃO POR MEIO DE BOLETINS DIÁRIOS – DISPONIBILIZAÇÃO DE CROQUIS DEFININDO OS PONTOS DE COLETA DE AMOSTRAS – DISPONIBILIZAR PESSOAL QUALIFICADO NAS ESTAÇÕES DE TRATAMENTO PARA COLETA E PRESERVAÇÃO DE AMOSTRAS – MONITORAMENTO DAS CARGAS DE CAMINHÕES DE FOSSA – MONITORAMENTO E CONTROLE DE DEJETOS DE ORIGEM DESCONHECIDA – OBSERVÂNCIA OBRIGATÓRIA DA LEGISLAÇÃO CONSTITUCIONAL E TRABALHISTA – ELARABORAR PLANOS DE EXPANSÃO DOS SERVIÇOS AOS MUNICÍPIOS CONCEDENTES – REMESSA NO PRAZO DE 60 (SESSENTA) DIAS PLANO DE AÇÃO COM O CRONOGRADA DA ADOÇÃO DAS MEDIDAS RECOMENDADAS - GESTORES MUNICIPAIS – RECOMENDAÇÃO – ELABORAÇÃO DO PLANO MUNICIPAL DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO.

As deficiências de funcionamento, nos serviços de sistema de esgotamento sanitário prestado por empresa de saneamento, verificadas por meio de auditoria de desempenho operacional, como a fragilidade no controle das cargas dos caminhões limpa fossas oriundas de outras cidades, jornada excessiva de trabalho dos operadores e do planejamento entre os municípios concedentes e a empresa para implantação do sistema de esgotamento sanitário, ensejam recomendações à SANESUL e aos gestores municipais concedentes.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 27° Sessão Ordinária do Tribunal Pleno, de 19 de outubro de 2016, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade, nos termos do voto do Relator, nos autos de Auditoria de Desempenho Operacional, referente ao exercício de 2011 e 2012, com objetivo de avaliar o Sistema de Esgotamento Sanitário explorado pela SANESUL nos municípios de Mato Grosso do sul, **pela recomendação à SANESUL** para adotar as ações mencionadas no dispositivo do acórdão, enviando ao Tribunal de Contas**, no prazo de 60 dias, plano de ação** contendo o cronograma de adoção das medidas necessária à implementação das respectivas recomendações, com nome dos responsáveis pela implementação dessas medidas; **e articule grupo de contato de auditoria**, com participação dos técnicos da SANESUL para atuarem como canal de comunicação com este Tribunal com o objetivo de facilitar o acompanhamento das implementações das recomendações, e **pela recomendação aos Gestores Municipais concedentes** dos Sistemas Esgotamento Sanitários - SESs à SANESUL para que elaborem o Plano Municipal de Esgotamento Sanitário, o que poderá ser feito em parceria com a concessionária SANESUL, com base no art. 9°, inciso I da Lei Federal n. 11.445/2007 e nos art. 19, caput, art. 25, § 1º e §3º do Decreto Federal n. 7.217/2010;

Campo Grande, 19 de outubro de 2016.

Conselheiro **JERSON DOMINGOS** – Relator

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos-Relator

Referem os presentes autos à Auditoria de Desempenho Operacional realizada pela Equipe de Auditoria supervisionada pelo servidor Eduardo dos Santos Dionizio e coordenada pelo servidor Ricardo Ferreira Arruda, em observância ao Acordo de Cooperação Técnica celebrado entre os Tribunais de Contas brasileiros, a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil e o Instituto Rui Barbosa em 25 de março de 2014.

O Relatório de Auditoria de Desempenho Operacional que objetiva avaliar se o Sistema de Esgotamento Sanitário está funcionando adequadamente nos municípios em que a SANESUL está explorando os serviços, fora realizado no período de 2011 e 2012 pela Equipe de Auditoria designada no Ofício n. 002/2012/WNB.

O supracitado relatório especificou em seu resumo:

> O objetivo desta auditoria é verificar se o Sistema de Esgotamento Sanitário - SES está funcionando adequadamente nos municípios em que a SANESUL está explorando os serviços.
>
> Os esgotos domésticos contêm aproximadamente 99,9% de água, e apenas 0,1% de sólidos. Deve-se a esse percentual de 0,l % de sólidos os problemas de poluição quando os esgotos são lançados nos corpos de água, trazendo a necessidade de se trata-los. O Sistema de Esgotamento Sanitário é constituído pelas atividades de: infraestruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, tratamento e disposição final dos esgotos sanitários essa etapa é, portanto, desde as ligações prediais até o seu lançamento final no cursos da água.
>
> Assim, para se executar a presente auditoria foram aplicados os procedimentos de entrevistas, visita técnica às ETEs e ao Laboratório Central, pesquisa documental, pesquisa postal com Prefeitos e Secretários Municipais de Meio Ambiente.
>
> Avaliando a SANESUL com operacionalização do Sistema de Esgotamento Sanitário - SES, verificou-se que o Plano Estratégico da empresa para essa área foi elaborado com a participação de um número reduzido de pessoas e com utilização de um único indicador para definir os parâmetros de diagnóstico da situação; e apresentou, ainda, deficiência na operacionalização das Estações de Tratamento de Esgoto - ETEs.
>
> Durante a realização da presente auditoria, foram detectadas outras deficiências de natureza operacional, tais como:
>
> 1 – Fragilidade no controle das cargas dos caminhões limpa fossas oriundas de cidades localizadas no estado de São Paulo;
>
> 2 – Jornada excessiva de trabalho dos operadores das ETEs; e

> E, por último, foi detectada deficiência no planejamento entre os municípios concedentes e a SANESUL para implantação do SES.
>
> Cabe destacar a importância da presente auditoria, que gera informações tempestivas independentes sobre o desempenho dos Sistemas de Esgotamento Sanitário nos municípios em que a SANESUL opera, subsidiando, assim, a tomada de decisão por parte dos gestores públicos envolvidos a partir do diagnóstico apresentado, no qual mostra o desempenho da atuação estatal e apresenta recomendações aperfeiçoadoras visando à melhoria do sistema.

Ato contínuo ao relatório, houve a notificação do ordenador de despesas, sr. José Carlos Barbosa, Diretor Presidente da Empresa de Saneamento de Mato Grosso do Sul – SANESUL, o qual, após solicitação e deferimento de dilação de prazo, apresentou as justificativas e documentos do Ofício n. 1706/2013/PRES/SANESUL em 9 de setembro de 2013 – peça digital n. 9 às páginas 76 a 91.

Analisando o referido ofício, a Equipe de Auditoria concluiu a ausência de indicadores adequados para medir o desempenho do SESs e consequente divulgação deficiente no Plano Estratégico. Verificou, ainda, ausência de Alvará municipal de funcionamento nas ETEs, fragilidade nos procedimentos de operação das ETEs, ineficiência no tratamento do esgoto pelas ETEs, bem como na fiscalização das cargas dos caminhões limpa fossas.

Detectou, também, fragilidade no controle das cargas dos caminhões limpa fossas provenientes de cidades localizadas no estado de São Paulo, bem como a jornada excessiva de trabalho dos operadores das ETEs e a ausência do Plano Municipal de Esgotamento Sanitário.

Por fim, terminou com a seguinte proposta de encaminhamento:

> 8.1. Diante do exposto e visando contribuir para a melhoria do desempenho do Sistema de Esgotamento Sanitário encaminhe-se ao Ministério Público de Contas e, posteriormente, ao Conselheiro Relator Waldir Neves Barbosa, com as proposta que se seguem:
>
> I - recomenda-se à SANESUL a implementação das seguintes ações:
>
> a) amplie a participação dos funcionários da Empresa na elaboração do novo ciclo do PET, envolvendo todas as áreas da empresa, inclusive os integrantes dos escritórios regionais;
>
> b) incremente, no novo ciclo do PET, indicadores referentes aos objetivos estratégicos dos SES, não só para tecnicamente possibilitar o monitoramento das metas e avaliações das ações implementadas, como também para atender aos dispositivos legais;
>
> c) promova a divulgação do PET em todas as unidades, dando conhecimento a todos os funcionários, com destaque para a missão, visão de futuro e os valores da empresa, bem como, disponibilizando-o no portal eletrônico e através de folders, cartilhas e banners;

d) adote providências visando à obtenção dos alvarás municipais de funcionamento para as ETEs em operação sob sua responsabilidade;

e) adote medidas capazes de implementar Planos de Expansão visando ampliar as redes coletoras de esgotos nos municípios na qual as ETEs estão operando abaixo das respectivas capacidades nominais;

f) implemente e veicule campanhas motivadoras dirigidas às populações atendidas com rede coletora de esgotos, estimulando-as a aderirem voluntariamente aos sistemas, solicitando à SANESUL as ligações de seus domicílios à rede coletora de esgotos;

g) adote medidas visando melhorar a eficiência do tratamento das ETEs em termos de remoção e concentração de DBO dos efluentes em níveis que atendam à Resolução CONAMA n° 430/2011;

h) adote providências visando à instrumentalização e operacionalização dos laboratórios nas ETEs, colocando à disposição dos operadores equipamentos e instrumentos adequados ao bom desempenho das atividades;

i) sejam realizadas de forma sistemática as coletas de amostras e seus respectivos procedimentos de análises, com a expedição dos boletins diários referentes aos dados coletados, em conformidade com as especificações e normas técnicas vigentes;

j) sejam disponibilizados croquis definindo os pontos de coletas de amostras nos corpos receptores e a fixação na borda dos cursos d'água de sinalização indicando estes pontos;

k) disponibilize nas ETEs de pessoal qualificado para realizar as tarefas de coleta e preservação de amostras;

1) adote e implemente medidas que garantam a segurança patrimonial e o controle de acesso de pessoas às ETEs;

m) adote mecanismos de monitoramento das cargas dos caminhões limpa fossas, destinados à coleta e análise dos dejetos contidos nos caminhões limpa fossas e se elabore os respectivos boletins e planilhas dos dados levantados;

n) adote mecanismos de monitoramento e controle dos dejetos de origem desconhecida, trazidos pelos caminhões limpa fossas das cidades circunvizinhas localizadas no estado de São Paulo.

o) adote uma tarifa diferenciada para cobrança da prestação dos serviços de tratamento de dejetos originários de outros Municípios fora do Estado de Mato Grosso do Sul;

p) cumpra a legislação constitucional e trabalhista vigente nos atuais e futuros contratos dos operadores das ETEs; e

q) elabore os planos de expansão dos serviços aos municípios concedentes.

II - recomenda-se aos Gestores Municipais concedente dos Sistemas Esgotamento Sanitários - SESs para SANESUL a implementação da seguinte ação:

> a) elabore do Plano Municipal de Esgotamento Sanitário, o que poderá ser feito em parceria com a concessionária SANESUL, com base no art. 9°, inciso I da Lei Federal nº 11.445/2007 e nos art. 19, *caput*, art. 25, § 1º e §3° do Decreto Federal nº 7.217/2010.
>
> III - Recomendar, ainda, a SANESUL que:
>
> a) remeta, no prazo de 60 dias, plano de ação contendo o cronograma de adoção das medidas necessária à implementação das respectivas recomendações, com nome dos responsáveis pela implementação dessas medidas; e
>
> b) articule grupo de contato de auditoria, com participação dos técnicos da SANESUL para atuarem como canal de comunicação com este Tribunal com o objetivo de facilitar o acompanhamento das implementações das recomendações.
>
> IV - Encaminhe cópia da decisão que vier a ser adotada pelo Tribunal, bem como relatório e do Voto que o fundamentarem e teor do presente relatório para os seguintes destinatários; SANESUL - Empresa de Saneamento de Mato Grosso do Sul; Gestores Municipais; Empresa IMASUL - Instituto de Meio Ambiente de Mato Grosso do Sul, Secretaria de Estado de Meio Ambiente, do Planejamento, da Ciência e Tecnologia; Presidente da Assembléia Legislativa e o Presidente da Comissão do Meio Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável.
>
> V - Que retome os autos à Divisão de Avaliação de Programas para que se programe a realização do acompanhamento da decisão que vier a ser dotado por este Tribunal.

Após e ainda analisando o referido ofício, o Ministério Público de Contas, através do Requerimento PAR-MPC – GAB.5 DR.TMV/SUBSTITUTO – 2941/2014, requereu a notificação do responsável, nos seguintes termos:

> Em vista da obrigação legal da realização de auditorias anuais de desempenho e na área técnica operacional, bem como a previsão de acompanhamento do desempenho econômico-financeiro da execução dos serviços, com a aprovação dos reajustes tarifários, e da qualidade do produtos e serviços, abrangendo, inclusive, a manutenção das instalações e recursos operacionais do sistema de esgotamento sanitário e coleta, o Ministério Público de Contas requer a intimação do responsável para que comprove o atendimento aos dispositivos legais supracitados, trazendo aos autos as auditorias que promoveu nos últimos 5 (cinco) anos, para, posteriormente, emitir parecer conclusivo.

Devidamente intimado, a resposta à notificação fora trazida ao feito conforme peça digital n. 26 às páginas 384 a 387, através do Ofício n. 2087/2015/PRES/SANESUL, datado de 9 de outubro de 2015, o qual respondeu a duas solicitações feitas. A primeira, em relação ao Despacho DSP – G.JD – n. 20354/2015, asseverou que houve uma conclusão equivocada do auditor, nos seguintes termos:

> O Despacho **DSP - G.JD - n° 20354/2015**, de 01 de setembro de 2015, que trata do Relatório de Auditoria de Desempenho Operacional, efetuada no período de

> 2011 e 2012, solicitou justificativas e documentos destinados a sanar as irregularidades apontas na inspeção feita por essa Corte de Contas.
>
> Após detida análise do mencionado despacho, pôde-se chegar à conclusão de que se equivocou o auditor responsável pelas solicitações vez que os itens de 1 a 6 não guardam qualquer relação com o referido Relatório de Auditoria de Desempenho Operacional, de forma que restou frustrada a resposta da Sanesul.

Em segunda manifestação, contrapôs o requerimento do Ministério Público de Contas, conforme anotado:

> Outro assunto tratado nesse Termo de Intimação é o Requerimento do Ministério Público de Contas de MS que, em suma, requer a comprovação do atendimento ao Art. 18 da Lei n° 2.263/2001, com o respectivo envio das auditorias promovidas nos últimos cinco anos.
>
> Acerca disso, tecemos as seguintes considerações:
>
> a) A Lei n° 2.263/2001 é de 16 de julho de 2001, portanto, anterior à criação da Agência Reguladora, que se deu com a edição da Lei n° 2.363, de 19 de dezembro de 2001;
>
> b) Com o advento da AGEPAN - Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Serviços de Mato Grosso do Sul ficou elencada no capítulo III da legislação supramencionada, suas atribuições, sendo que no art. 4° consta a competência da Agência de proceder a regulação, padronização e fiscalização técnica e operacional de suas reguladas;
>
> a) A AGEPAN definiu o modelo em que as informações técnicas e operacionais deverão ser a ela repassadas para que proceda a auditagem através do Relatório Anual de Desempenho - RAD.
>
> Por esse motivo, chegou-se ao entendimento de que o art. 18 da Lei nº 2.263/2001 há que ser interpretado no sentido de que a auditoria anual ali mencionada já vem sendo executada pelo agente regulador legalmente investido de tal função, dispensando-se a contratação terceirizada de instituições reconhecidas pelo ente regulador.

Em Parecer PAR – MPC – GAB.5 DR.JOAOMJR – 6771/2016, o Ministério Público de Contas corroborou com os termos do Relatório de Inspeção Operacional, concluindo:

> Em face do exposto, este Ministério Público de Contas se manifesta no seguinte sentido:
>
> I - Pelo acolhimento da proposta de encaminhamento formulada pela equipe de auditoria encerrada nas recomendações descritas nas alíneas ‘a’, ‘b’, ‘c’, ‘d’, ‘e’, ‘f’, ‘g’, ‘h’, ‘i’, ‘j’, ‘k’, ‘l’, ‘m’, ‘n’, ‘o’, ‘p’ e ‘q’, do item I, na alínea ‘a’ do item II, nas alíneas ‘a’ e ‘b’ do item III, no item IV e no item V, todos do Capítulo 8 do Relatório de Auditoria de Desempenho Operacional.
>
> II - Pela recomendação à AGÊNCIA ESTADUAL DE REGULAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS DE MATO GROSSO DO SUL - AGEPAN, para que, nos limites das competências prescritas na Lei Estadual nº 2.766/2003, adote os

procedimentos necessários à fixação de "tarifa diferenciada para cobrança da prestação dos serviços de tratamento de dejetos originários de outros Municípios fora do Estado de Mato Grosso do Sul".

III - Pela recomendação à EMPRESA DE SANEAMENTO DE MATO GROSSO DO SUL S.A. - SANESUL para que adote providências no sentido de regularizar os contratos firmados com os Municípios, uma vez que a validade dos mesmos, nos termos do art. 11 da Lei nº 11.445/2007, encontra-se vinculada à existência de plano de saneamento básico.

IV - Que se dê conhecimento do teor do Relatório de Auditoria de Desempenho Operacional e das deliberações que se seguirem a todos os interessados, inclusive à AGÊNCIA ESTADUAL DE REGULAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS DE MATO GROSSO DO SUL - AGEPAN, e que se proceda ao posterior acompanhamento acerca da efetividade das medidas adotadas, na forma prevista no artigo 31 da Lei Complementar nº 160/2012, c/c o artigo 175, inciso I da Resolução Normativa nº 76/2013.

Após, vieram os autos à conclusão.

É o relatório.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos-Relator

Compulsando o feito, verifica-se tratar de Auditoria de Desempenho Operacional que objetivou avaliar se o Sistema de Esgotamento Sanitário está funcionando nos municípios em que a SANESUL está explorando os serviços, em observância ao Acordo de Cooperação Técnica firmado em 25 de março de 2014.

De acordo com o Tribunal de Contas da União[1], *"Auditoria operacional (ANOp1) é o exame independente e objetivo da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade de organizações, programas e atividades governamentais, com a finalidade de promover o aperfeiçoamento da gestão pública.[2]"*

As auditorias operacionais podem examinar, em um mesmo trabalho, uma ou mais das principais dimensões de análise. Por possuírem características próprias que as diferem das auditorias de regularidade[3], discorre, ainda, o TCU em seu Manual acerca das auditorias operacionais:

[1] Manual de auditoria operacional / Tribunal de Contas da União. 3.ed. – Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo (Seprog), 2010.
[2] A definição de auditoria operacional utilizada no Manual de auditoria operacional do TCU está baseada nas Diretrizes da Intosai para auditoria de desempenho – *Implementation Guidelines for Performance Auditing* (ISSAI 3000/1, 2004).
[3] Auditoria de regularidade compreende auditoria financeira, auditoria de controles internos e auditoria da legalidade de atos administrativos (ISSAI 100/39, 2001). Adotam padrões relativamente fixos.

> (...) devido à variedade e complexidade das questões tratadas, possuem maior flexibilidade na escolha de temas, objetos de auditoria, métodos de trabalho e forma de comunicar as conclusões de auditoria. Empregam ampla seleção de métodos de avaliação e investigação de diferentes áreas do conhecimento, em especial das ciências sociais (ISSAI 3000/1.2, 2.2, 2004; ISSAI 400/4,21, 2001). Além disso, essa modalidade de auditoria requer do auditor flexibilidade, imaginação e capacidade analítica (ISSAI 3000/1.8, 2004).
>
> Algumas áreas de estudo, em função de sua especificidade, necessitam de conhecimentos especializados e abordagem diferenciada, como é o caso das avaliações de programa, auditoria de tecnologia de informação e de meio ambiente (ISSAI 3000/1.7, Apêndices 5 e 6, 2004).[4]

Verifica-se aqui, portanto, o motivo para a realização da auditoria operacional, a importância de que ela seja bem feita, ressaltando os mais variados aspectos de sua abrangência, sendo fundamental para avaliar a qualidade da prestação dos serviços, observando os termos da Declaração de Vitória/ES, elaborada durante o XXVII Congresso dos Tribunais de Contas do Brasil em 6 de dezembro de 2013.

Evidencia-se, também, a necessidade de uma equipe de auditoria qualificada e dinâmica, capaz de observar todos os aspectos já discorridos – o que fora alcançado por esta Corte de Contas através da equipe supervisionada e coordenada, respectivamente, pelos servidores Eduardo dos Santos Dionizio e Ricardo Ferreira Arruda.

Após a utilização da metodologia escolhida, foram encontradas falhas e inconsistências relatadas no relatório final, o qual apresentou recomendações aos administradores quanto às melhorias necessárias a serem realizadas. Concluiu-se que:

> ***Capítulo 7*** **- Conclusão**
>
> 7.1.1. O destino adequado dos dejetos humanos visa, fundamentalmente, ao controle e à prevenção de doenças. Dessa forma, o tratamento dos dejetos evita, assim, a poluição do solo e dos mananciais de abastecimento de água.
>
> 7.1.2. Nesse sentido, o resultado esperado para o tratamento de esgotamento sanitário é a mitigação dos seus efeitos sobre o meio ambiente com principal reflexo na saúde.
>
> 7.1.3. Dessa maneira, tratar o esgoto sanitário, é de suma importância, pois a água é um bem finito, essencial e indispensável à sobrevivência da vida no Planeta.
>
> 7.1.4. No curso desta Auditoria, constatou-se que Plano Estratégico apresenta ausência de indicadores adequados para medir o desempenho do SESs e uma divulgação deficiente. Verificou-se, ainda, ausência de Alvará Municipal de Funcionamento nas ETEs; fragilidades nos procedimentos de operação das

[4] Idem ao item 1.

> ETEs; a ineficiência no tratamento do esgoto pelas ETEs e na fiscalização das cargas dos caminhões limpa fossas.
>
> 7.1.5. Detectou-se, ainda, a fragilidade, por parte da SANESUL, no controle das cargas dos caminhões limpa fossas oriundas de cidades localizadas no Estado de São Paulo, jornada excessiva de trabalho dos operadores das ETES e a ausência do Plano Municipal de Esgotamento Sanitário.
>
> 7.1.6 Finalizando, espera-se que a realização desta Auditoria contribua para que a SANESUL aperfeiçoe e melhore a implementação e operacionalização do Sistema de Esgotamento Sanitário, proporcionando ganho de qualidade nos serviços prestados e, dessa forma, melhorando a qualidade do Serviço Público colocado à disposição do cidadão. Fortalecendo, assim simultaneamente, as ações desenvolvidas pelo Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul voltadas ao controle estatal com a promoção e conscientização da ética no desempenho da gestão pública.

O Ministério Público de Contas, por sua vez, no Parecer MPC – GAB.5 DR.JOAOMJR – 6771/2016 expressou concordância com os termos do relatório de auditoria, conforme denota-se:

> Após apreciar os elementos que integram os autos, esta Procuradoria de Contas expressa concordância com os termos do Relatório de Inspeção Operacional encartado às fls. 93-161, por entender que o mesmo abordou, com propriedade e profundidade, todos os aspectos que circundam as questões submetidas ao descortino desta Corte, sem prejuízo de tecer, nas linhas que se seguem, considerações adicionais e complementares.

Conforme supramencionado, seguiu tecendo considerações adicionais e complementares indo de encontro com o relatado e recomendado pela equipe de auditoria, nos termos já reproduzidos no relatório deste voto.

Quanto à fragilidade do planejamento estratégico da SANESUL, diz respeito à pequena participação na elaboração do PET (Planejamento Estratégico), vez que somente quatro (4) funcionários participaram em um universo de mais de mil e cem (1.100) funcionários. Essa falta de participação nas etapas preliminares, na ausência de diversos setores da empresa, pode ter causado os problemas detectados.

Além disto, não houve cumprimento da Lei n. 11.445/2007, artigo 19, inciso I[5], vez que se utilizou apenas um (1) indicador na definição das metas dos Sistemas de Esgotamento Sanitário – SESs.

Não obstante, para que o Plano Estratégico seja entendido e posteriormente cumprido por todos, é necessário que ele seja amplamente divulgado – mais uma das falhas encontradas, gerando desconhecimento dos funcionários quanto ao PET.

---

[5] 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;

As Estações de Tratamento de Esgoto – ETEs – necessitam de Alvará de Funcionamento, conforme a Lei n. 10.257/2001 – Estatuto da Cidade, nos artigos 36 e 38 dispõe, bem como as leis dos municípios, inclusive de planos diretores, os quais definem as ETEs como empreendimentos de impacto.

Conforme relatado pela Auditoria realizada, *"Segundo os dados da pesquisa postal realizada com os prefeitos e secretários dos 68 municípios concedentes de água e/ou esgoto, 67% dos prefeitos e 70% dos secretários municipais respondentes afirmaram que não foram expedidos alvarás municipais de funcionamento para as ETEs instaladas em seus respectivos municípios."*. Portanto, necessária a fiscalização pelos órgãos municipais e a regularização da documentação de funcionamento das unidades de tratamento.

Ainda, constatou-se que as ETEs estão operando abaixo de sua capacidade nominal de serviço, ou seja, o volume de coleta de esgoto é menor que a capacidade de processamento das Estações, contrariando a Lei n. 11.445/2007 – que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico.

Referida constatação opõe-se à falta de obras de expansão das redes coletoras em áreas sem cobertura dos serviços, comprometendo o atendimento e a sustentabilidade econômico-financeira da prestação de serviço.

Não bastasse a operação abaixo da capacidade, algumas ETEs apresentam índices de remoção e de concentração de DBO (Demanda Bioquímica de Oxigênio) nos efluentes em desacordo com os limites recomendados pela Resolução CONAMA 430/2011 – impactando no meio ambiente, alterando a qualidade das águas.

Detectou-se também que não há coletas regulares de amostras dos esgotos na entrada e saída do tratamento de algumas ETEs, contrariando as Normas NBR 9.897/1987 e NBR 9.898/1987, quanto aos Efluentes e a necessidade de amostragem para ações preventivas e corretivas quanto à operacionalização das etapas de tratamento. Tem-se, ainda, falta de padronização dos instrumentos de medição de vazão (réguas) em outras unidades, bem como à coleta que é realizada pelos próprios operadores – ainda infringindo as supracitadas normas, bem como a resolução do CONAMA.

Algumas unidades também apresentam inadequações quanto à segurança patrimonial e o controle de acesso de pessoas, vez que se constatou depredação – por ausência de guarda patrimonial e acesso de pessoas estranhas aos pátios das ETEs, podendo gerar acidentes com terceiros, furtos, dentre outros.

Fora observado que as descargas dos caminhões limpa fossas são realizadas sem a coleta dos dejetos para fins de análise, sem planilhas ou boletins de dados, em desacordo com a Resolução ANA n. 724/2011, da Agência Nacional das Águas, que aprovara o "Guia Nacional de Coleta e Preservação de Amostras de Água, Sedimento, Comunidades Aquáticas e Efluentes Líquidos".

Não obstante, não existe controle das cargas dos caminhões limpa fossas provenientes de cidades do estado de São Paulo, vez que não há mecanismos de monitoramento e controle, portanto, impossível saber suas características e grau de poluição, aumento o risco de danos ambientais.

Por fim, neste caso, não há uma tarifa diferenciada de cobrança para o tratamento das cargas e dejetos originários das cidades do estado de São Paulo – fato este que provoca um impacto negativo no equilíbrio econômico-financeiro, vez que o lixo de terceiros é trazido para o estado e tratado pelo mesmo preço dos locais.

A SANESUL deve ainda, cumprir a legislação constitucional e trabalhista em vigência, vez que foram encontradas diversas inconsistências na jornada de trabalho dos operadores das ETEs.

Por parte dos titulares dos serviços, ou seja, os municípios, prefeitos e secretários municipais, deverão elaborar o Plano Municipal de Esgotamento Sanitário, conforme inciso I, artigo 9º da Lei n. 11.445/2007, bem como o § 1º, do artigo 25 do Decreto n. 7.217/2010.

Por fim, ainda em desacordo ao Decreto Federal supracitado, inexiste um Plano de Expansão dos Serviços por parte da SANESUL, o que resulta em investimentos sem previsões, metas e sem a possibilidade dos titulares dos serviços se programarem quanto à expansão dos serviços.

Desta feita, não há maiores exposições a serem realizadas quanto às falhas apontadas, bem como às recomendações que deverão ser observadas pela Empresa de Saneamento de Mato Grosso do Sul S/A – SANESUL, pela Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Mato Grosso do Sul – AGEPAN e pelos titulares dos serviços – municípios e seus representantes legais.

DISPOSITIVO

Pelo exposto, acolho as conclusões e propostas de encaminhamento veiculadas no Relatório de Auditoria de Desempenho Operacional e de acordo com o Ministério Público de Contas **VOTO**:

I – Pela **RECOMENDAÇÃO À SANESUL** para que **ADOTE** as seguintes **AÇÕES:**

I.I. Amplie a participação dos funcionários da Empresa na elaboração do novo ciclo do PET – Planejamento Estratégico, envolvendo todas as áreas da empresa, inclusive os integrantes dos escritórios regionais;

I.II. Incremente, no novo ciclo do PET, indicadores referentes aos objetivos estratégicos dos SES, não só para tecnicamente possibilitar o monitoramento das metas e avaliações das ações realizadas, como também para atender aos dispositivos legais;

I.III. Promova a divulgação do PET em todas as unidades, dando conhecimento a todos os funcionários, com destaque para a missão, visão de futuro e os

valores da empresa, bem como, disponibilizando-o no portal eletrônico e através de folders, cartilhas e banners;

I.IV. Adote providências visando à obtenção dos alvarás municipais de funcionamento para as ETEs – Estações de Tratamento de Esgoto em operação sob sua responsabilidade;

I.V. Adote medidas capazes de implementar Planos de Expansão visando ampliar as redes coletoras de esgotos nos municípios na qual as ETEs estão operando abaixo das respectivas capacidades nominais;

I.VI. Implemente e veicule campanhas motivadoras dirigidas às populações atendidas com rede coletora de esgotos, estimulando-as a aderirem voluntariamente aos sistemas, solicitando à SANESUL as ligações de seus domicílios à rede coletora de esgotos;

I.VII. Adote medidas visando melhorar a eficiência do tratamento das ETEs em termos de remoção e concentração de DBO – Demanda Bioquímica de Oxigênio dos efluentes em níveis que atendam à Resolução CONAMA n. 430/2011;

I.VIII. Adote providências visando à instrumentalização e operacionalização dos laboratórios nas ETEs, colocando à disposição dos operadores equipamentos e instrumentos adequados ao bom desempenho das atividades;

I.IX. Sejam realizadas de forma sistemática as coletas de amostras e seus respectivos procedimentos de análises, com a expedição dos boletins diários referentes aos dados coletados, em conformidade com as especificações e normas técnicas vigentes;

I.X. Sejam disponibilizados croquis definindo os pontos de coletas de amostras nos corpos receptores e a fixação na borda dos cursos d'água de sinalização indicando estes pontos;

I.XI. Disponibilize nas ETEs de pessoal qualificado para realizar as tarefas de coleta e preservação de amostras;

I.XII. Adote e implemente medidas que garantam a segurança patrimonial e o controle de acesso de pessoas às ETEs;

I.XIII. Adote mecanismos de monitoramento das cargas dos caminhões limpa fossas, destinados à coleta e análise dos dejetos contidos nos caminhões limpa fossas e se elabore os respectivos boletins e planilhas dos dados levantados;

I.XIV. Adote mecanismos de monitoramento e controle dos dejetos de origem desconhecida, trazidos pelos caminhões limpa fossas das cidades circunvizinhas localizadas no estado de São Paulo.

I.XV. Cumpra a legislação constitucional e trabalhista vigente nos atuais e futuros contratos dos operadores das ETEs; e

I.XVI. Elabore os planos de expansão dos serviços aos municípios concedentes.

II – Pela **RECOMENDAÇÃO** aos **GESTORES MUNICIPAIS CONCEDENTES DOS** Sistemas Esgotamento Sanitários - **SESs** à **SANESUL** para que elaborem o Plano Municipal de Esgotamento Sanitário, o que poderá ser feito em parceria com a concessionária

SANESUL, com base no art. 9°, inciso I da Lei Federal n. 11.445/2007 e nos art. 19, *caput*, art. 25, § 1º e §3º do Decreto Federal n. 7.217/2010; e,

III – Pela **RECOMENDAÇÃO**, ainda, à **SANESUL** que:

III.I. – Remeta, no prazo de 60 dias, plano de ação contendo o cronograma de adoção das medidas necessária à implementação das respectivas recomendações, com nome dos responsáveis pela implementação dessas medidas; e

III.II – Articule grupo de contato de auditoria, com participação dos técnicos da SANESUL para atuarem como canal de comunicação com este Tribunal com o objetivo de facilitar o acompanhamento das implementações das recomendações.

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi unânime, firmada nos termos do voto do Relator, nos autos de Auditoria de Desempenho Operacional, referente ao período de 2011 e 2012, com objetivo de avaliar o Sistema de Esgotamento Sanitário explorado pela SANESUL, **pela recomendação à SANESUL** para que adote ações elencadas no dispositivo do acórdão, **pela recomendação à SANESUL que remeta, no prazo de 60 dias, plano de ação** contendo o cronograma de adoção das medidas necessária à implementação das respectivas recomendações, e **pela recomendação aos Gestores Municipais concedentes** dos Sistemas Esgotamento Sanitários - SESs à SANESUL para que elaborem o Plano Municipal de Esgotamento Sanitário.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Waldir Neves Barbosa.

Relator, o Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Conselheiros José Ricardo Pereira Cabral, Iran Coelho das Neves, Ronaldo Chadid e Osmar Domingos Jeronymo.

Presente o Exmo. Sr. José Aêdo Camilo, Procurador Geral de Contas.

Campo Grande, 19 de outubro de 2016.

Conselheiro **JERSON DOMINGOS**

Relator

GAB SAM SETAC DSSM