



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

Fl.nº	85
Proc.	TCA-17.941/026/15

RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÃO DE NATUREZA OPERACIONAL SOBRE O PROGRAMA 3933 - UNIVERSALIZAÇÃO DO ABASTECIMENTO DE ÁGUA E ESGOTAMENTO SANITÁRIO EXECUTADO PELA COMPANHIA DE SANEAMENTO BÁSICO DO ESTADO DO ESTADO DE SÃO PAULO - SABESP

TCA nº 17.941/026/15 (TC - 3.554/026/15)

Conselheiro Relator: Sidney Estanislau Beraldo

Modalidade: Desempenho operacional

Objetivo: Fiscalizar a atuação da SABESP em relação à universalização do abastecimento de água e esgotamento sanitário nos municípios do Estado de São Paulo em que a empresa atua com foco nas metas de atendimento e qualidade dos serviços, nas atividades relacionadas à diminuição das perdas de água, estrutura tarifária e transparência orçamentária.

Período abrangido pela fiscalização: 2012 a 2015

Período de realização da fiscalização: planejamento de 04 de maio a 30 de setembro de 2015; execução de 1º de outubro de 2015 a 29 de fevereiro de 2016; e relatório de 1º de março a 31 de março de 2016.

Responsáveis:

Fases	Responsáveis	
	Matrícula	Nome
Planejamento	5033	Danilo dos Santos Souza
	3918	Helena Keiko Hirata
	3063	Lilian Cristina M.Robles
Execução	5033	Danilo dos Santos Souza
	3918	Helena Keiko Hirata
	3063	Lilian Cristina M.Robles
Relatório	5033	Danilo dos Santos Souza
	3918	Helena Keiko Hirata
	3063	Lilian Cristina M.Robles

Unidade: Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo - SABESP e ARSESP - Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo

Vinculação no TCE/SP: 3ª DF e 6ª DF



Resumo

O presente trabalho de fiscalização de natureza operacional teve como objetivo avaliar a atuação da SABESP em relação à universalização do abastecimento de água e esgotamento sanitário nos municípios do Estado de São Paulo em que a empresa atua, com foco nas metas de atendimento e qualidade dos serviços, nas atividades relacionadas à diminuição das perdas de água, estrutura tarifária e transparência orçamentária.

Podemos citar como antecedente a esta fiscalização o relatório elaborado por esta Diretoria em 2014, cujo tema foi a crise hídrica no Estado de São Paulo e no qual foram abordados alguns aspectos relacionados com o planejamento do Estado em relação à Política de Recursos Hídricos, passando pela análise da situação dos recursos hídricos no Estado e a possibilidade de ocorrência de eventos hidrológicos extremos, bem como, foram analisados também aspectos relacionados à cobrança pelo uso da água e ao controle de sua perda, seja perdas físicas (perdas reais), seja não físicas (perdas aparentes).

Assim, este trabalho teve como escopo a análise da atuação da SABESP como prestadora de serviço de abastecimento de água, coleta e tratamento de esgotos, no que diz respeito:

- às metas de atendimento e qualidade dos serviços estabelecidas no Plano Estadual de Recursos Hídricos e nos contratos de programa, bem como a análise formal dos últimos;
- à análise formal de contratos de demanda firme selecionados;
- à análise das ações de combate às perdas de água;
- à estrutura tarifária adotada: para a faixa de consumo até 10m³, para os contratos de demanda firme e para as entidades públicas - especificamente escolas públicas e hospitais estaduais; e
- à comparação entre as peças orçamentárias, o plano estadual de recursos hídricos e os programas estruturantes e corporativos da SABESP.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

	87
Fl.nº	_____
	TCA-17.941/026/15
Proc.	_____

De maneira suplementar, foi verificada a atuação da Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo - ARSESP, tendo em vista que, cabe a esse órgão a regulação/fiscalização dos serviços prestados pela SABESP.

O planejamento contemplou entrevistas e requisições de documento junto às partes envolvidas, a saber, SABESP, ARSESP e Secretaria de Saneamento e Recursos Hídricos, com vistas a conhecer os papéis desempenhados por cada uma delas no programa em pauta. Além disso, abarcou a análise e o estudo da legislação, normas, procedimentos, relatórios, banco de dados oficiais e sítios eletrônicos relacionados ao tema do saneamento básico e incluiu também a realização de teste piloto.

As limitações encontradas na realização deste trabalho se referem à demora no atendimento às requisições, bem como inexistência das informações requisitadas.

As análises demonstraram o descumprimento por parte da SABESP de algumas metas constantes dos contratos de programa firmados com os municípios analisados, bem como dos compromissos assumidos no PERH 2012-2015.

Com relação à análise formal dos contratos de demanda firme selecionados, foi possível constatar que não foram contempladas cláusulas que abordem redução de demanda em função da implantação de medidas de eficiência no uso da água, cláusulas estas que integram o conteúdo mínimo estabelecido no artigo 36 da Deliberação ARSESP 106/2009. Notou-se ainda que no procedimento de homologação dos instrumentos atualmente adotado pela ARSESP, os contratos são enviados para a homologação depois da assinatura.

No que se refere às ações de combate às perdas de água, verificou-se que a SABESP não observou os critérios, que foram definidos pela própria empresa para a quantificação das ações de pesquisa de vazamentos não visíveis e substituição de rede de água, quando avaliamos a execução destes serviços, na maioria dos municípios em que atua. Ainda nesta temática de perda de água, constatou-se também que a SABESP não atingiu as metas previstas para os indicadores de perdas de água em alguns dos municípios nos quais presta serviços.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

88

Fl.nº _____
TCA-17.941/026/15

Proc. _____

No tocante à estrutura tarifária foram analisados dois aspectos: a conta mínima mensal (10 m³) e as condições de elegibilidade e tarifárias disponibilizadas para as entidades públicas e para os usuários que firmaram contrato de demanda firme.

Quanto à adoção da cobrança mínima compulsória foram apresentadas as desvantagens deste modelo, sobretudo em época de crise hídrica. Quanto às condições de elegibilidade e tarifárias disponibilizadas às entidades públicas e aos usuários que firmam contrato de demanda firme, constatou-se que não são igualitárias.

Em referência à questão da transparência orçamentária, observou-se que não há correspondência entre as metas e indicadores definidos no Plano Plurianual (PPA 2012-2015), no Plano Estadual de Recursos Hídricos (PERH 2012-2015) e nos programas corporativos e estruturantes da SABESP.

Como propostas de melhoria podemos relacionar a busca pelo cumprimento das metas estabelecidas por parte da SABESP, sejam aquelas previstas nos contratos de programa firmados com os municípios, sejam aquelas estipuladas para os índices de perdas de água, a observação do conteúdo mínimo definido em Deliberação da ARSESP para os contratos de demanda firme, o estudo da viabilidade de alteração na estrutura tarifária vigente, a compatibilização das metas e indicadores constantes dos instrumentos de planejamento e a inclusão de indicador para o monitoramento e gerenciamento do combate à perda de água no PPA. Por parte da ARSESP, podemos citar a emissão de alertas para a SABESP de possível não cumprimento das metas, o estudo da alteração e do aperfeiçoamento da análise que resulta na homologação dos contratos de demanda firme e o estudo da viabilidade de alteração da estrutura tarifária vigente.

Com a implantação destas medidas, espera-se que os objetivos da universalização dos serviços, da melhoria da qualidade e desenvolvimento da salubridade ambiental nos municípios sejam efetivamente alcançados. Além disso, que a estrutura tarifária definida para os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário apresente os seguintes atributos: eficiência econômica, justiça distributiva e equilíbrio financeiro.



Lista das Siglas

ABES - Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental

ANA - Agência Nacional Águas

ARSAE-MG - Agência Reguladora de Serviços de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário do Estado de Minas Gerais

ARSESP - Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo

CBH-PP - Bacia Hidrográfica do Pontal do Paranapanema

CEMADEN - Centro Nacional de Monitoramento e Alerta de Desastres Naturais

DCG - Diretoria de Contas do Governador

DE - Diretoria de Ensino

ETE - Estação de Tratamento de Esgoto

FUNASA - Fundação Nacional da Saúde

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

INPE - Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais

IPM - Índices de perda relativas à micromedição

IWA - *International Water Association*

LOA - Lei Orçamentária Anual

PERH - Plano Estadual de Recursos Hídricos

PMSS - Programa de Modernização do Setor Saneamento

PPA - Plano Plurianual

RMSP - Região Metropolitana de São Paulo

SABESP - Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo

SEE - Secretaria da Educação do Estado de São Paulo

NSNA - Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental

SES - Secretaria da Saúde do Estado de São Paulo

SSRH - Secretaria de Saneamento e Recursos Hídricos do Estado de São Paulo

TCESP - Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

TCU - Tribunal de Contas da União

UGRHI - Unidades de Gerenciamento de Recursos Hídricos



Lista de Gráficos

Gráfico 3.3.1 - Pesquisas de vazamentos não visíveis nos municípios operados pela SABESP - 2013.....	142
Gráfico 3.3.2 - Pesquisas de vazamentos não visíveis nos municípios operados pela SABESP - 2014.....	143
Gráfico 3.3.3 - Pesquisas de vazamentos não visíveis nos municípios operados pela SABESP - 2015.....	144
Gráfico 3.3.4 - Substituição de rede de água nos municípios operados pela SABESP - 2013.....	145
Gráfico 3.3.5 - Substituição de rede de água nos municípios operados pela SABESP - 2014.....	146
Gráfico 3.3.6 - Substituição de rede de água nos municípios operados pela SABESP - 2015.....	147
Gráfico 3.3.7 - Cumprimento das metas para os indicadores de perdas físicas de água nos municípios operados pela SABESP - 2013.....	150
Gráfico 3.3.8 - Cumprimento das metas para os indicadores de perdas físicas de água nos municípios operados pela SABESP - 2014.....	151
Gráfico 3.3.9 - Cumprimento das metas para os indicadores de perdas físicas de água nos municípios operados pela SABESP - 2015.....	152



Lista de Quadros

Quadro 2.1 - Programas previstos no PPA 2012-2015 para a execução da política de saneamento do Estado de São Paulo.....	103
Quadro 2.2 - Previsão orçamentária - Programa 3933 - Universalização do Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário - 2012-2014.....	105
Quadro 2.3 - Programas Estruturantes - SABESP.....	107
Quadro 3.1.1 - Seleção dos Contratos de Programa.....	114
Quadro 3.1.2.2.1.1 - Municípios selecionados da RMSP que não atingiram a meta prevista para 2012 - Abastecimento de Água.....	120
Quadro 3.1.2.2.1.2 - Municípios selecionados da RMSP que não atingiram a meta prevista para 2012 - Coleta de Esgoto.....	120
Quadro 3.1.2.2.1.3 - Município selecionado da RMSP que não atingiu a meta prevista para 2012 - Tratamento de Esgoto Coletado.....	120
Quadro 3.1.2.2.1.4 - Municípios selecionados da RMSP que não atingiram a meta prevista para 2013 - Abastecimento de Água.....	121
Quadro 3.1.2.2.1.5 - Municípios selecionados da RMSP que não atingiram a meta prevista para 2013 - Coleta de Esgoto.....	121
Quadro 3.1.2.2.1.6 - Municípios selecionados da RMSP que não atingiram a meta prevista para 2014 - Abastecimento de Água.....	121
Quadro 3.1.2.2.1.7 - Municípios selecionados da RMSP que não atingiram a meta prevista para 2014 - Coleta de Esgoto.....	121
Quadro 3.1.2.2.1.8 - Municípios selecionados da RMSP que não atingiram a meta prevista para 2014 - Tratamento de Esgoto Coletado.....	122
Quadro 3.1.2.2.2.1 - Metas previstas x Metas alcançadas em 2015 - Abastecimento de Água.....	122
Quadro 3.1.2.2.2.2 - Metas previstas x Metas alcançadas em 2015 - Índice de Controle de Perdas.....	123
Quadro 3.1.2.2.2.3 - Metas previstas x Metas alcançadas em 2015 - Coleta de Esgotos.....	123
Quadro 3.1.2.2.2.4 - Metas previstas x Metas alcançadas em 2015 - Tratamento de Esgotos.....	123
Quadro 3.1.3.1 - Metas previstas no PERH x Metas atingidas em 2015.....	126
Quadro 3.1.3.2 - Informações das ETES de Campos do Jordão e de São Bento do Sapucaí.....	127
Quadro 3.2.1 - Critério e a respectiva base legal utilizada na análise formal dos contratos de demanda firme selecionados.....	133



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

	92
Fl.nº	_____
	TCA-17.941/026/15
Proc.	_____

Quadro 3.3.1 - Ações de combate às perdas reais e seus respectivos critérios técnicos e de dimensionamento..	140
Quadro 3.3.2 - Pesquisas de vazamentos não visíveis e substituição de redes de água - 2013, 2014 e 2015....	142
Quadro 3.3.3 - Situações encontradas.....	154
Quadro 3.4.1.1 - Natureza, descrição e críticas aos argumentos para utilização da cobrança mínima compulsória na estrutura tarifária de serviços de água e esgoto.....	158
Quadro 3.4.1.2 - Serviços de abastecimento de água - primeira faixa de consumo (0 - 10 m³) - Ano-base: 2014	159
Quadro 3.4.1.3 - Serviços de coleta de esgoto - primeira faixa de consumo (0 -10 m³) - Ano-base: 2014.....	159
Quadro 3.4.1.4 - Volumes dos serviços de abastecimento de água e coleta de esgoto por UGRHI - primeira faixa de consumo (0 - 10 m³) - Ano-base: 2014.....	161
Quadro 3.4.1.5 - Parâmetros de disponibilidade e demanda de recursos hídricos.....	162
Quadro 3.4.1.6 - Situação dos recursos hídricos quanto aos parâmetros de disponibilidade e demanda - 2014... ..	162
Quadro 3.4.2.1 - Requisições encaminhadas.....	168
Quadro 3.4.2.2 - Comparativo - Escolas (Ano-base: 2014)	169
Quadro 3.4.2.3 - Comparativo - Hospitais (Ano-base: 2014).....	169
Quadro 3.4.2.4 - Escolas da rede pública estadual - Município de São Paulo - Ano-base: 2014.....	171
Quadro 3.4.2.5 - Escolas da rede pública estadual - Estado de São Paulo (exceto município de São Paulo) - Ano-base: 2014.....	172
Quadro 3.4.2.6 - Escolas da rede pública estadual - Município de São Paulo - Ano-base: 2015.....	174
Quadro 3.4.2.7 - Escolas da rede pública estadual - Estado de São Paulo (exceto município de São Paulo) - Ano-base: 2015.....	175
Quadro 3.4.2.8 - Hospitais - Estado de São Paulo - Anos-bases: 2014 e 2015.....	178
Quadro 4.1 - Ações PPA X Ações do Plano Estadual de Recursos Hídricos.....	183
Quadro 4.2 - Metas 2012 e 2014 - SABESP.....	185
Quadro 4.3 - Valores Medidos - Ações de Combate a Perdas	186



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

	93
Fl.nº	_____
	TCA-17.941/026/15
Proc.	_____

Lista de Figuras

Figura 2.1 - Mapa das Bacias/Regiões Hidrográficas do Estado de São Paulo.....	108
Figura 3.3.1 - Balanço Hídrico - modelo IWA.....	137
Figura 3.3.2 - Tipos de vazamentos [adaptado].....	138
Figura 3.3.3 - Cruz de Lambert.....	139
Figura 4.1 - Indicadores e Metas do Programa 3933 - Universalização do Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário.....	182
Figura 4.2 - Programa 3933 - Universalização do Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário - PPA - 2016-2019.....	187



SUMÁRIO

1 - Introdução.....	96
1.1 - Identificação simplificada do objeto de fiscalização.....	96
1.2 - Antecedentes.....	96
1.3 - Escopo da fiscalização.....	96
1.4 - Metodologia.....	98
a) Planejamento da fiscalização:.....	98
b) Seleção.....	99
c) Execução.....	101
2 - Visão Geral.....	103
3 - Universalização do Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário.....	110
3.1 - Contrato de programa.....	110
3.1.1 - Análise Formal dos Ajustes.....	115
3.1.2 - Metas de Atendimento e Qualidade dos Serviços	116
3.1.2.1 - Comparação entre as metas previstas no contrato de programa e as metas do plano municipal de saneamento.....	118
3.1.2.2 - Comparação entre as metas previstas no contrato de programa e os resultados demonstrados nos relatórios gerenciais de desempenho elaborados pela SABESP.....	119
3.1.2.2.1 - Análise de 2012, 2013 e 2014 dos municípios pertencentes à RMSP.....	120
3.1.2.2.2 - Análise de 2015 de todos os municípios selecionados.....	122
3.1.2.3 - Atuação da ARSESP.....	124
3.1.3. - Metas previstas no Plano Estadual de Recursos Hídricos.....	126
3.2 - Contratos de demanda firme.....	132
3.3 - Perda de água.....	136
3.4 - Estrutura tarifária.....	155
3.4.1 - Conta mínima mensal de 10 m ³	156
3.4.2 - Contratos de demanda firme x Entidades públicas.....	165
4 - Transparência Orçamentária.....	181



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

	95
Fl.nº	_____
	TCA-17.941/026/15
Proc.	_____

4.1 - Plano Plurianual x Plano Estadual de Recursos Hídricos.....	181
4.2 - Plano Plurianual X Programas da SABESP.....	183
4.3 - Composição dos indicadores do PPA.....	185
5 - Conclusão.....	187
6 - Proposta de Encaminhamento.....	192
7 - Referências.....	194



1 - Introdução

1.1 - Identificação simplificada do objeto de fiscalização

Este trabalho tem como objeto a análise do programa orçamentário 3933 - Universalização do Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário executado pela Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo - SABESP.

1.2 - Antecedentes

Trata o presente trabalho de fiscalização de natureza operacional, realizada consoante plano de fiscalização anual determinado pelo Conselheiro Relator das Contas do Governador do exercício de 2015 com o objetivo de fiscalizar a atuação da SABESP em relação à universalização do abastecimento de água e esgotamento sanitário nos municípios do Estado de São Paulo em que a empresa atua com foco nas metas de atendimento e qualidade dos serviços, nas atividades relacionadas à diminuição das perdas de água, estrutura tarifária e transparência orçamentária.

Podemos citar como antecedente a esta fiscalização relatório elaborado por esta Diretoria em 2014 a respeito da crise hídrica do Estado de São Paulo em que abordou alguns aspectos relacionados com o planejamento do Estado em relação à Política de Recursos Hídricos e recursos empregados, passando pela análise da situação dos recursos hídricos no Estado e a possibilidade de ocorrência de eventos hidrológicos extremos, bem como, foram analisados também aspectos relacionados à cobrança pelo uso da água e ao controle de sua perda, seja perdas físicas (perdas reais), seja não físicas (perdas aparentes).

1.3 - Escopo da fiscalização

O escopo da fiscalização envolve a atuação da SABESP nos municípios em que ela atua como prestadora de serviço de abastecimento de água, coleta e tratamento de esgotos, no que diz respeito:

- às metas de atendimento e qualidade dos serviços estabelecidas nos contratos de programa e a análise formal dos mesmos; e as metas previstas no Plano Estadual de Recursos Hídricos;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

	97
Fl.nº	_____
	TCA-17.941/026/15
Proc.	_____

- à análise formal dos contratos de demanda firme;
- à análise dos procedimentos realizados pela SABESP com relação à diminuição dos índices de perda de água provenientes de vazamentos não visíveis (perdas reais);
- à estrutura tarifária adotada: para a faixa de consumo até 10m³, para os contratos de demanda firme e para as entidades públicas - especificamente escolas públicas e hospitais estaduais; e
- à comparação entre as peças orçamentárias, o plano estadual de recursos hídricos e os programas estruturantes e corporativos adotados pela SABESP.

Paralelamente, foi verificada a atuação da ARSESP - Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo, tendo em vista que, cabe a esse órgão a fiscalização dos serviços prestados pela SABESP.

Como limitação ao trabalho pode-se relacionar:

- dificuldade na obtenção de informações em função da demora no atendimento às requisições, a saber:
 - Informações relacionadas ao tema da conta mínima mensal, ano-base 2015, solicitada pela Requisição à SABESP nº 14/2015 - DCG 2 e DCG 4 de 03/12/15. Em resposta a esta solicitação a SABESP informou na Nota de 29 de dezembro de 2015, encaminhada pelo e-mail de 29/12/15, o que segue:

“É importante ressaltar que o histograma que trabalhamos, tem como fonte de informações os dados do Sistema Comercial contidos em banco de dados (DW) da Sabesp.

Dado as características que constituem os cronogramas de atividade relacionadas aos faturamentos da Sabesp, temos que para um determinado mês de referência, é necessário aguardar o encerramento das diversas cargas das informações, o que ocorre próximo ao final do segundo mês subsequente ao encerramento do período para posterior processamento, formatação e análise de dados obtidos.

Assim como as demais informações monetárias, os dados comerciais obtidos a partir de histogramas de consumo possuem relação com as



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

	98
Fl.nº	_____
	TCA-17.941/026/15
Proc.	_____

demonstrações financeiras do exercício e para o atendimento dessa requisição aguardaremos a publicação das demonstrações financeiras de 2015, o que deve ocorrer após o encerramento do primeiro trimestre de 2016.”

Cabe registrar que recebemos a Nota Técnica complementar de 29/03/16 com as informações solicitadas, entretanto, não houve tempo de ser analisada, em virtude do cronograma da fiscalização ter como prazo final para elaboração do relatório a data de 31/03/16.

- inexistência de controle, relatórios e/ou documentos com as informações requisitadas.

- Foram solicitados os valores planejados bem como aqueles efetivamente alcançados para os índices de perdas totais [Índices de perda relativas à micromedição - IPM], considerando todos os municípios nos quais a SABESP atua, por meio da Requisição à SABESP nº 16/2015 - DCG 2 e DCG 4 de 07/12/15 - item 1[fls. 2677/2678 do Anexo VII]. Na resposta a esta solicitação (fls. 2631/2641 do Anexo VII), a SABESP informou os valores planejados para 109 dos 364 municípios nos quais opera serviços de saneamento.

1.4 - Metodologia

a) Planejamento da fiscalização:

A fim de identificar as principais características do objeto fiscalizado, o planejamento abarcou as seguintes tarefas:

1 - Entrevistas com as partes envolvidas direta (SABESP) e indiretamente (Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo - ARSESP e Secretaria de Saneamento e Recursos Hídricos do Estado de São Paulo - SSRH) para informarmos acerca dos papéis de cada uma delas no programa 3933 do PPA 2012-2015, a saber:

- Reunião na sede da ARSESP em 27/05/15;
- Reunião na sede da SABESP em 09/06/15;
- Reunião na sede da SABESP em 19/06/15;
- Reunião na sede da SSRH em 22/06/15.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

99

Fl.nº _____
TCA-17.941/026/15

Proc. _____

2 - Estudo da legislação do setor de saneamento, dentre a qual podemos destacar a Lei nº 11.445 de 05/01/07, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento e o Decreto nº 7.217 de 21/06/10 que a regulamenta, bem como a Lei nº 7.663 de 30/12/91 que estabelece as normas de orientação à Política Estadual de Recursos Hídricos e ao Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos do Estado de São Paulo;

3 - Análise de informações obtidas a partir das normas, procedimentos, relatórios, banco de dados oficiais e sítios eletrônicos das entidades ligadas ao tema "Saneamento", tais como: da Agência Nacional Águas - ANA, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, Ministério das Cidades, entre outras;

4 - Requisições de informações à SABESP, ARSESP, SSRH, Secretaria da Educação e Secretaria da Saúde;

5 - Teste piloto em 3 (três) contratos de programa para aplicação de papel de trabalho específico para análise dos mesmos.

b) Seleção

➤ Contratos de programa

Para a seleção dos contratos de programa a serem analisados foram realizados os seguintes procedimentos:

- requisição encaminhada à SABESP solicitando planilha contendo nome do município em que a SABESP atua e os respectivos índices de atendimento de abastecimento de água, coleta e tratamento de esgotos;
- seleção dos municípios em que a modalidade de contratação é o contrato de programa (firmados antes de 2014);
- seleção dos 20 municípios com os menores valores considerando o somatório dos índices de atendimento de abastecimento de água, coleta e tratamento de esgotos [referência: 300 % (100% - abastecimento de água; 100 % coleta de esgoto; 100% tratamento do esgoto coletado)];



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

	100
Fl.nº	_____
	TCA-17.941/026/15
Proc.	_____

- além dos 20 municípios supracitados foi selecionado também o município de São Paulo em função da sua grande representatividade na receita da SABESP¹ e o expressivo contingente populacional de 11.967.825² de habitantes.

➤ **Contratos de demanda firme**

Para a seleção dos contratos de demanda firme a serem analisados foram realizados os seguintes procedimentos:

- Envio da Requisição à SABESP nº 03/2015 DCG 2 e DCG 4 de 24/06/15 [fls. 22533/2534 do Anexo VII], complementada pela Requisição à SABESP nº 06/2015 - DCG 2 e DCG 4 de 04/08/15 - item 4 [fls. 2535/2538 do Anexo VII], pelas quais foi solicitada relação dos contratos de demanda firme vigentes em 2014, bem como informações afins, principalmente volumes contratados, tarifas praticadas e valores totais faturados. O atendimento a esta solicitação foi feito por e-mail em 16/09/15 e 18/09/15, pelos quais foram encaminhadas a planilha com os valores solicitados e as Notas Técnicas de 15/09/15 e de 18/09/15 [fls. 2515/2531 do Anexo VII];
- Envio da Requisição à ARSESP nº 01/2015 - DCG 2 e DCG 4 de 24/06/15 - item 8 [fl. 2513 do Anexo VII], pela qual foi solicitada relação dos contratos de demanda firme vigentes que foram homologados pela ARSESP. O atendimento a esta solicitação foi feito por e-mail em 06/07/15, pelo qual foi encaminhado o Ofício OF.P-0122-2015 de 03 de julho de 2015 e seus anexos [fls. 2491/2509 do Anexo VII];

¹ Página F-67 do Relatório de Sustentabilidade da SABESP de 2014: "A contratualização com o Município de São Paulo, que representa 49,42% da receita total da Companhia, em 31 de dezembro de 2014, garante segurança jurídica e patrimonial à SABESP, retorno adequado aos acionistas e prestação de serviços de qualidade aos seus clientes."

² População estimada em 2015 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. Disponível em: <http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=355030>
- Acesso em 18/09/15.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

	101
Fl.nº	_____
	TCA-17.941/026/15
Proc.	_____

- A partir das informações recebidas e considerando-se apenas aqueles contratos cuja homologação foi realizada pela ARSESP, foram somados os valores totais faturados referentes aos serviços de abastecimento de água e coleta de esgoto no ano de 2014;
- Foram selecionados então os 20 (vinte) contratos de demanda firme que apresentaram os maiores valores totais faturados em 2014, considerando os serviços de água e esgoto. A relação³ está apresentada nas fl. 2489 do Anexo VII.

c) Execução

Para cada item analisado foram observados os seguintes procedimentos:

Contratos de programa

Análise formal dos ajustes e verificação do cumprimento dos planos de metas dos contratos de programa de alguns dos municípios operados pela SABESP e do Plano Estadual de Recursos Hídricos.

1 - Requisições de documento/ informação para o prestador de serviços de saneamento - SABESP - (Relatórios Gerenciais de Desempenho - anuais) e para entidade reguladora - ARSESP - que faz a análise destes Relatórios;

2 - Questionário enviado aos municípios, cujos ajustes foram selecionados;

3 - Visita *in loco* às Estações de Tratamento de Esgoto de Campos do Jordão e São Bento do Sapucaí cuja implantação estava prevista no PERH.

Contratos de demanda firme

Análise formal dos contratos de demanda firme selecionados.

³ Não foram informados os contratantes que firmaram os contratos de demanda firme, pois o objetivo da presente auditoria de desempenho operacional é a atuação da SABESP, que nos contratos em pauta desempenha o papel de contratada.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

	102
Fl.nº	_____
	TCA-17.941/026/15
Proc.	_____

1 - Requisições de cópias dos contratos de demanda firme selecionados para a SABESP.

Perda de água

Verificação do atingimento das metas definidas pela SABESP em relação à extensão da rede de água na qual foram realizadas pesquisas de vazamentos não visíveis, substituição da rede e índices de perdas de água.

1 - Requisições das informações acima citadas à SABESP.

Estrutura tarifária

- **Consumo mínimo de 10m³**

Análise da adoção da cobrança mínima compulsória (10 m³) na estrutura tarifária da SABESP, considerando a diferença entre os volumes faturados e os volumes dos serviços de abastecimento de água e coleta de esgoto efetivamente prestados em contrapartida ao faturamento, as Unidades de Gerenciamento de Recursos Hídricos - UGRHIs nas quais é dividido o Estado de São Paulo, bem como a situação dos recursos hídricos nas mesmas.

1 - Requisição de informações à SABESP e a Secretaria de Saneamento e Recursos Hídricos.

- **Contrato de demanda firme x entidades públicas**

Análise da estrutura tarifária adotada em relação a esse tipo de ajuste (demanda firme), comparando com as praticadas para entidades públicas (escolas e hospitais).

1 - Requisições de informações à Secretaria de Estado da Educação (volumes, tarifa, valores totais pagos) das contas de água e esgoto referentes às escolas que fazem parte da rede pública estadual cujos serviços de abastecimento de água e coleta de esgoto são prestados pela SABESP;

2 - Requisições de informações à Secretaria de Estado da Saúde (volumes, tarifa, valores totais pagos) das contas de água e esgoto referentes aos hospitais gerais da administração direta cujos serviços de abastecimento de água e coleta de esgoto são prestados pela SABESP;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

	103
Fl.nº	_____
	TCA-17.941/026/15
Proc.	_____

3 - Requisições de informações à SABESP acerca dos contratos de demanda firme celebrados.

Transparência orçamentária

Comparação entre as peças orçamentárias, plano plurianual, plano estadual de recursos hídricos e os programas estruturantes e corporativos executados pela SABESP.

1 - Requisição de informações à SABESP e à Secretaria de Saneamento e Recursos Hídricos.

2 - Visão Geral

O inciso XX do artigo 21 do Capítulo II - Da União, do Título III - da Organização do Estado da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 estabelece que compete à União instituir diretrizes para, entre outros, o saneamento básico.

Neste sentido, a Lei nº 11.445 de 05/01/2007 estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico e o Decreto nº 7.217 de 21/06/10, a regulamenta.

Vale citar que, de acordo com o artigo 3º do Capítulo I - Dos Princípios Fundamentais da Lei nº 11.445/07, considera-se saneamento básico o conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais de: abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, drenagem e manejo das águas pluviais urbanas, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos.

Para execução da política de saneamento o Estado de São Paulo conta com os seguintes programas previstos no Plano Plurianual para o quadriênio 2012-2015 (PPA 2012-2015):

Quadro 2.1 - Programas previstos no PPA 2012-2015 para a execução da política de saneamento do Estado de São Paulo

Programas - Secretaria de Saneamento e Recursos Hídricos			
Nº	Nome	Valor Previsto (R\$)	%
0	Encargos Gerais	334.441.563	0,66
102	Obrigações Previdenciárias em	373.271.300	0,73



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

	104
Fl.nº	_____
	TCA-17.941/026/15
Proc.	_____

Programas - Secretaria de Saneamento e Recursos Hídricos			
Nº	Nome	Valor Previsto (R\$)	%
	Complementação		
2826	Comunicação Social	45	0,00
3904	Saneamento para todos	222.358.983	0,44
3906	Saneamento Ambiental em Mananciais de Interesse Regional	405.187.617	0,79
3907	Infraestrutura hídrica, Combate às Enchentes e Saneamento	2.983.855.668	5,85
3913	Planejamento e Administração dos Recursos Hídricos	39.530.576	0,08
3931	Gestão Administrativa em Saneamento e Recursos Hídricos	1.338.417.895	2,62
3932	Planejamento e Promoção do Saneamento no Estado	124.000.082	0,24
3933	Universalização do Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário	44.740.992.259	87,70
3934	Gestão dos Recursos Hídricos	452.427.732	0,89
4413	Gestão do Conhecimento e Inovação	0	0,00
	Total	51.014.483.720	100

Fonte: Lei nº 14.676 de 28 de dezembro de 2011 - PPA 2012-2015

Nota-se pelo quadro acima que o montante dispendido com a política de saneamento estadual está concentrado no programa 3933, ora analisado, cujo executor é a SABESP. Para execução do referido programa constam ações nas áreas de abastecimento de água, coleta de esgotos e tratamento dos esgotos coletados e os indicadores previstos são relacionados à população residente atendida com abastecimento de água e coleta de esgotos, além do índice de tratamento dos esgotos coletados (%), tendo como metas para o período quantidades de ligações adicionais de água e esgoto e percentual de esgoto coletado tratado, conforme pode se ver a seguir:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

	105
Fl.nº	TCA-17.941/026/15
Proc.	

Quadro 2.2 - Previsão orçamentária - Programa 3933 - Universalização do Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário - 2012-2014

Ação	2012		2013		2014		2015		Período 2012 -2015	
	Valor (R\$)	Produto	Valor (R\$)	Produto	Valor (R\$)	Produto	Valor (R\$)	Produto	Valor (R\$)	Produto
3933.1602 - Abastecimento de Água (*)	745.889.000	144.300	833.715.000	161.000	981.108.000	143.700	1.114.145.000	145.000	3.674.857.000	594.000
3933.1603 - Tratamento dos Esgotos Coletados (**)	336.506.000	77	457.518.000	76	488.433.000	79	331.377.000	80	1.613.834.000	-
3933.2147 - Coleta de Esgotos (***)	926.728.000	162.400	1.056.053.000	212.000	1.153.126.000	169.600	1.230.488.000	190.000	4.366.395.000	734.000
Total	2.009.123.000	-	2.347.286.000	-	2.622.667.000	-	2.676.010.000	-	9.655.086.000	-

Fonte: LOAs 2012-2015 (Leis Estaduais nº 14.675 de 28 de dezembro de 2011, 14.925 de 28 de dezembro de 2012, 15.265 de 26 de dezembro de 2013 e 15.646 de 23 de dezembro de 2014);

Produto: (*) quantidade de ligações adicionais (un)

(**) percentual de esgoto coletado tratado (%)

(***) quantidade de ligações adicionais (un)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

	106
Fl.nº	_____
	TCA-17.941/026/15
Proc.	_____

Conforme consta nas LOAs supracitadas, a empresa responsável pelo programa 3933 é a Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo - SABESP (código 39091) que é vinculada à Secretaria de Saneamento e Recursos Hídricos do Estado de São Paulo (órgão código 39000).

A SABESP é uma sociedade anônima de capital aberto e economia mista, com sede no município de São Paulo, regulada por princípios e normas de direito público e privado criada pela Lei nº 119 de 29/06/1973.

A SABESP está presente em 364 municípios paulistas, além de fornecer água no atacado para outros 5 municípios⁴.

Para efeito de contextualizar a atuação da empresa, no Estado de São Paulo temos um total de 645⁵ municípios, ou seja, a SABESP atua em torno de 56% dos municípios paulistas, fornecendo água para 28,4⁶ milhões de pessoas (25,3 milhões diretamente e 3,1 milhões atendidas no atacado), atendendo assim aproximadamente 67% da população total⁷ do Estado de São Paulo.

Para execução das ações do referido programa a SABESP utiliza programas estruturantes e corporativos. Os estruturantes estão relacionados a seguir:

⁴ Conforme resposta ao item 10 da Requisição 01/2015 - SABESP: "A Sabesp opera os sistemas de abastecimento de água em 364 municípios...5 (cinco) municípios da RMSP compram água tratada por atacado da Sabesp: Guarulhos, Mauá, Mogi das Cruzes, Santo André e São Caetano do Sul".

⁵ Informação obtida em http://www.cidades.ibge.gov.br/download/mapa_e_municipios.php?lang=&uf=sp. Acesso em 02/07/15.

⁶ Informação apresentada no Relatório de Sustentabilidade 2014 da SABESP.

⁷ De acordo com a Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados - SEADE, a projeção da população total residente no Estado de São Paulo para o ano de 2014 foi de 42.673.386 habitantes. Disponível em: <http://produtos.seade.gov.br/produtos/projpop/index.php> - Acesso em 22/07/15.

**Quadro 2.3 - Programas Estruturantes - SABESP**

Ação do PPA	Programas Estruturantes - SABESP
Abastecimento de Água	PMA - Programa Metropolitano de Água
	Água do Litoral
	Água do Interior
	Perdas
	Crescimento Vegetativo de Água
	Vale do Ribeira
Coleta de Esgotos e Tratamento de Esgotos	Tietê
	Onda Limpa da Baixada Santista
	Onda Limpa Litoral Norte
	Esgoto do Litoral
	Esgoto do Interior
	Esgoto da RMSP
	Pró-Billings
	Vale do Ribeira
	Córrego Limpo
	Mananciais
Crescimento Vegetativo de Esgoto	

Fonte: Resposta à Requisição nº04/2015 - DCG 2 e DCG 4

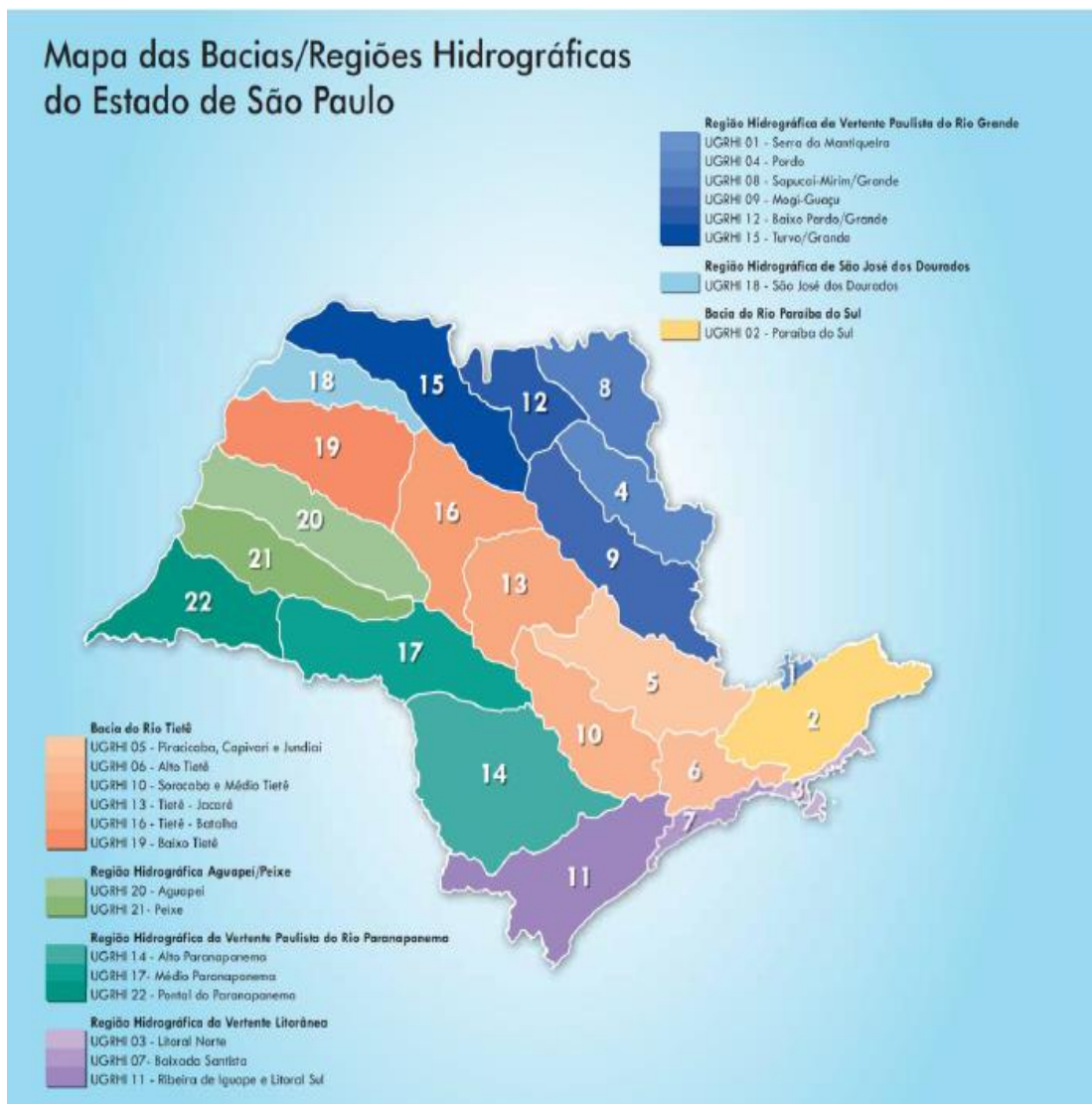
Já os Programas Corporativos contemplam as ações de apoio que atendem a toda a empresa, complementando as ações de água e esgoto, tais como: Tecnologia da Informação, Apoio Operacional, Estudos Técnicos, Instalações e Equipamentos Administrativos, Frota, entre outros.

Cumprir informar que, de acordo com o Plano Estadual de Recursos Hídricos do Estado de São Paulo - PERH 2012-2015, a estrutura da rede hidrográfica paulista constitui a base de regionalização do Estado para efeito de planejamento e gerenciamento de recursos hídricos, a qual utiliza a bacia hidrográfica como unidade físico-territorial de referência.

Na figura a seguir é apresentada a divisão hidrográfica do Estado de São Paulo, organizada a partir de Regiões Hidrográficas e UGRHI.



Figura 2.1 - Mapa das Bacias/Regiões Hidrográficas do Estado de São Paulo



Fonte: PERH 2012-2015 - SSRH/CRHi, 2011b



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

109

Fl.nº _____
TCA-17.941/026/15
Proc. _____

De acordo com o Sumário Executivo - Diagnóstico da estação chuvosa 2013-2014 na região sudeste do Brasil com ênfase no sistema Cantareira, elaborado pelo Centro Nacional de Monitoramento e Alerta de Desastres Naturais - Cemaden e pelo Instituto Nacional de Pesquisas - INPE, que está anexado ao documento chamado "Crise hídrica, estratégias e soluções da SABESP para a região metropolitana de São Paulo"⁸:

"Em função dos dados de chuva disponibilizados pelo CPTEC/INPE pode se concluir que a estação chuvosa 2013-2014 foi, em termos de volume de chuva acumulada, a pior de toda a série histórica disponível desde 1962 na região da divisa entre os estados de São Paulo e Minas Gerais, incluindo a área de captação do Sistema Cantareira."

Contextualizado dessa forma, os achados pertinentes às questões que orientaram a fiscalização estão descritos adiante.

⁸ SABESP - Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo. Crise hídrica - estratégias e soluções da SABESP para a Região Metropolitana de São Paulo. Disponível em: http://site.sabesp.com.br/site/uploads/file/crisehidrica/chess_crise_hidrica.pdf. Acesso em 21/01/16.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

	110
Fl.nº	_____
	TCA-17.941/026/15
Proc.	_____

3 - Universalização do Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário

Esta questão de fiscalização foi dividida em quatro subquestões a saber: contrato programa, contratos de demanda firme, perda de água e estrutura tarifária e pretende, no geral, avaliar se a SABESP vem cumprindo ações para a universalização do abastecimento de água e esgotamento sanitário nos municípios em que ela atua.

Desta forma, descreveremos a seguir os achados por subquestão:

3.1 - Contrato de programa

O item I do art.3º da Lei Federal nº 11.445/07 define que: saneamento básico é um conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais de abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e drenagem e manejo das águas pluviais urbanas.

Os titulares dos serviços públicos de saneamento básico poderão delegar a organização, a regulação, a fiscalização e a prestação desses serviços⁹, devendo para tanto, entre outras atividades: elaborar os planos de saneamento básico, nos termos da Lei e prestar diretamente ou autorizar a delegação dos serviços e definir o ente responsável pela sua regulação e fiscalização, bem como os procedimentos de sua atuação.

A prestação de serviços públicos de saneamento básico por entidade que não integre a administração do titular depende da celebração de contrato, sendo vedada a sua disciplina mediante convênios, termos de parceria ou outros instrumentos de natureza precária.¹⁰

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

- ✓ a existência de plano de saneamento básico;

⁹ Art.8º da Lei Federal nº 11.445/07 e arts.23, II e 38 do Decreto Federal nº 7.217/10

¹⁰ Art.10 da Lei Federal nº 11.445/07 e 38 do Decreto Federal nº 7.217/10

¹¹ Art.11 da Lei Federal nº 11.445/07 e art.39 do Decreto Federal nº 7.217/10



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

	111
Fl.nº	_____
	TCA-17.941/026/15
Proc.	_____

- ✓ a existência de estudo comprovando a viabilidade técnica e econômico-financeira da prestação universal e integral dos serviços, nos termos do respectivo plano de saneamento básico;
- ✓ a existência de normas de regulação que prevejam os meios para o cumprimento das diretrizes da Lei, incluindo a designação da entidade de regulação e de fiscalização;
- ✓ a realização prévia de audiência e de consulta públicas sobre o edital de licitação, no caso de concessão, e sobre a minuta do contrato.

Os planos de investimentos e os projetos relativos ao contrato deverão ser compatíveis com o respectivo plano de saneamento básico.¹²

O contrato a ser celebrado entre os prestadores de serviços e os municípios deverá conter cláusulas que estabeleçam pelo menos:

- ✓ as atividades ou insumos contratados;
- ✓ as condições e garantias recíprocas de fornecimento e de acesso às atividades ou insumos;
- ✓ o prazo de vigência, compatível com as necessidades de amortização de investimentos, e as hipóteses de sua prorrogação;
- ✓ os procedimentos para a implantação, ampliação, melhoria e gestão operacional das atividades;
- ✓ as regras para a fixação, o reajuste e a revisão das taxas, tarifas e outros preços públicos aplicáveis ao contrato;
- ✓ as condições e garantias de pagamento;
- ✓ os direitos e deveres sub-rogados ou os que autorizam a subrogação;
- ✓ as hipóteses de extinção, inadmitida a alteração e a rescisão administrativas unilaterais;
- ✓ as penalidades a que estão sujeitas as partes em caso de inadimplemento;
- ✓ a designação do órgão ou entidade responsável pela regulação e fiscalização das atividades ou insumos contratados.

¹² Parágrafo 1º do art.11 da Lei Federal nº 11.445/07 e parágrafo 3º do art. 39 do Decreto Federal nº 7.217/10



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

	112
Fl.nº	_____
	TCA-17.941/026/15
Proc.	_____

7): Segundo Philippi Jr e Galvão Jr (2012, p.6 e

"Pelo contrato de programa, o titular do serviço se associa ao contratado na função de execução do serviço. O contrato não envolve a função anterior, de planejamento, nem a posterior, de fiscalização e de regulação. São manifestações típicas do exercício da titularidade".

O exercício da função de regulação também pode ser delegada e deve atender aos princípios de independência decisória e transparência, entre outros, conforme prevê o art.21 do mesmo diploma legal. Cabe à entidade de regulação, entre outros objetivos, garantir o cumprimento das condições e metas estabelecidas.

A Sabesp, prestadora de serviços públicos de saneamento básico no Estado de São Paulo, opera os sistemas de abastecimento de água em 364 municípios e de esgotamento sanitário em 363 municípios.¹³ A relação formal entre a SABESP e o município mediante contrato de programa ocorre em 275 municípios, sendo que nos demais se dá por meio de concessão, escritura pública, transferência de ativos ou sem contrato, que vem sendo renegociados¹⁴. A regulação desse serviço é realizada pela ARSESP em todos os contratos de programa celebrados.

Integram os contratos de programa celebrados pela SABESP os seguintes documentos:

- convênio de cooperação - celebrado entre o Estado de São Paulo, por intermédio da Secretaria de Recursos Hídricos e Saneamento e o município visando à gestão associada dos serviços de saneamento básico, com a delegação ao Estado, das competências municipais de regulação, inclusive tarifária, e de fiscalização dos serviços, e autorizando a sua execução pela SABESP, por intermédio de contrato de programa;

¹³ Resposta da SABESP à Requisição de Documentos 01/15 DCG 2 e DCG 4 de 19/06/15 (Ano- base: 2014)- fls. 802/803 do Anexo III.

¹⁴ Resposta da SABESP à Requisição de Documentos 05 e 06/15 DCG 2 e DCG 4 de 24/06/15 - fls.826/842/857 do Anexo III).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

	113
Fl.nº	_____
	TCA-17.941/026/15
Proc.	_____

- metas de atendimento e qualidade dos serviços - anexo em que constam a situação atual e os índices a serem atingidos relativos à cobertura mínima do serviço de abastecimento de água, ao controle de perdas, a qualidade da água distribuída, à cobertura mínima do serviço de coleta e tratamento dos esgotos, periodicidade para elaboração de pesquisa de satisfação dos clientes qualitativa e quantitativa, fixação de critérios de reposição de pavimentos, bem como, a forma de cálculo dos indicadores. Para os municípios pertencentes à RMSP, faz parte deste anexo a Nota Técnica elaborada pela SABESP para os índices de cobertura e de atendimento com abastecimento de água e coleta e tratamento de esgotos;
- laudo econômico-financeiro - elaborado a partir do estudo de viabilidade econômico-financeira dos serviços de água e esgoto do município para o período em que vigorará o contrato de programa;
- relatório de bens e direitos - de propriedade do município que serão disponibilizados para a SABESP, enquanto prestador do serviço de saneamento básico;
- plano de saneamento municipal - representa o diagnóstico do saneamento básico do município, as metas a serem atingidas em relação ao abastecimento de água e o sistema de esgoto sanitário, programa de projetos e ações propostos e investimentos;
- plano diretor de abastecimento de água e coleta e tratamento de esgotos, se o município, fizer parte de região metropolitana de São Paulo.

A ARSESP, entidade reguladora dos contratos de programa celebrados com a SABESP, entre outros tipos de fiscalizações acompanha os indicadores de desempenho e qualidade da prestação de serviços conforme as respectivas metas estabelecidas nos contratos e quando constatadas "não conformidades" são emitidos Termos de Notificação que quando esclarecidos e atendidos são arquivados ou em caso contrário geram processos sancionatórios com emissão de Autos de Infração.¹⁵

¹⁵ Resposta da ARSESP à Requisição de Documentos 01/15 DCG 2 e DCG 4 de 24/06/15 - Ofício OF.P-0122-2015 de 03/07/15 - fls.806/807.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

114
Fl.nº _____
TCA-17.941/026/15
Proc. _____

Assim, esta questão de fiscalização tem por objetivo a análise formal dos ajustes de acordo com a Lei Federal nº 11.445/07, verificação do cumprimento dos planos de metas dos contratos de programa e correlação com o plano municipal de saneamento básico de municípios operados pela SABESP previamente selecionados conforme critérios já relatados anteriormente e atuação da ARSESP na fiscalização dos resultados alcançados. E, se no geral a SABESP atingiu as metas previstas no Plano Estadual de Recursos Hídricos.

Para a análise formal dos contratos de programa e verificação do cumprimento dos planos de metas e correlação com os respectivos planos de saneamento básico foram selecionados **20 (vinte) ajustes** entre a SABESP e os seguintes municípios, conforme item 1.4.b deste relatório:

Quadro 3.1.1 - Seleção dos Contratos de Programa

Município	Índice de Atendimento (%) Abastecimento de Água	Índice de Atendimento (%) Coleta de Esgotos	Índice de Tratamento dos esgotos coletados (%)	Somatório 300%	Tipo de contrato	Data de assinatura do contrato de programa	Regulador /Fiscalizador
Francisco Morato	84	37	-	121	Programa	02/07/2012	ARSESP
Barra do Chapéu	88	42	-	130	Programa	02/07/2012	ARSESP
Ribeira	95	42	-	137	Programa	20/05/2010	ARSESP
São Roque	84	58	-	142	Programa	04/07/2012	ARSESP
Araçariguama	91	60	-	151	Programa	02/07/2008	ARSESP
Franco da Rocha	95	60	-	155	Programa	02/07/2012	ARSESP
Cajamar	93	70	-	163	Programa	02/07/2012	ARSESP
Sarapuá	95	68	-	163	Programa	06/09/2007	ARSESP
Caieiras	93	74	-	167	Programa	02/07/2012	ARSESP
Campos do Jordão	66	51	60	177	Programa	30/08/2007	ARSESP
Cotia	94	43	43	180	Programa	19/10/2010	ARSESP
Óleo	95	83	17	195	Programa	05/06/2008	ARSESP
Apiaí	91	63	43	197	Programa	27/10/2011	ARSESP
Tbiúna	73	33	100	206	Programa	27/12/2013	ARSESP
Redenção da Serra	61	51	100	212	Programa	20/05/2010	ARSESP
Jarinu	91	28	100	219	Programa	02/07/2008	ARSESP



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

Fl.n°	115
Proc.	TCA-17.941/026/15

Município	Índice de Atendimento (%) Abastecimento de Água	Índice de Atendimento (%) Coleta de Esgotos	Índice de Tratamento dos esgotos coletados (%)	Somatório 300%	Tipo de contrato	Data de assinatura do contrato de programa	Regulador /Fiscalizador
Embu das Artes	99	66	55	220	Programa	16/12/2011	ARSESP
Taboão da Serra	100	83	37	220	Programa	02/07/2012	ARSESP
Itapecerica da Serra	95	28	98	221	Programa	16/12/2011	ARSESP
Santo Antônio do Pinhal	84	45	100	229	Programa	20/05/2010	ARSESP

Fonte: elaborado pela DCG 2 e DCG 4 a partir de informações prestadas pela SABESP (fls.816/824 do Anexo III).

Além dos ajustes acima selecionados, as análises recaíram também sobre aquele firmado com o município de São Paulo.

3.1.1 - Análise Formal dos Ajustes

A partir das exigências legais constantes da Lei Federal nº 11.445 de 05/01/07 regulamentadas pelo Decreto Federal nº 7.217 de 21/06/10 analisamos os contratos de programa acima relacionados e constatamos que os mesmos encontram-se formalmente em ordem.

Cabe citar apenas que, alguns dos contratos selecionados foram celebrados na vigência da Lei, porém, anteriormente à edição do Decreto que a regulamentou.

Além da análise formal dos ajustes selecionados enviamos questionários aos municípios visando verificar, entre outros itens, se a SABESP vem cumprindo cláusulas contratuais. A seguir reproduzimos algumas das perguntas efetuadas e o respectivo resultado¹⁶, considerando que enviamos questionários por e-mail aos 21 (vinte e um) municípios selecionados e obtivemos respostas de 15 (quinze):¹⁷

¹⁶ Consolidado das respostas dos questionários às fls.866/868 do Anexo III.

¹⁷ Os municípios de Araçariguama, Barra do Chapéu, Redenção da Serra e Francisco Morato não responderam ao questionário; os municípios de Cotia e Santo Antonio do Pinhal responderam parcialmente. Após diversas tentativas junto a estes municípios, por e-mail e telefone, para que os questionários fossem respondidos, não obtivemos êxito. Informamos, então, ao Exmo. Conselheiro Relator que os oficiou em 10/03/16 (fls.870/892) e até a finalização deste relatório obtivemos resposta apenas de Barra do Chapéu.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

	116
Fl.nº	_____
	TCA-17.941/026/15
Proc.	_____

- A SABESP apresentou ao Município e Câmara Municipal o relatório anual de desempenho econômico-financeiro, gerencial, operacional e do ativo imobilizado?

Constitui obrigação da SABESP encaminhar ao município e em alguns casos à Câmara no prazo de 180 (cento e oitenta) dias após o encerramento do exercício fiscal, relatórios anuais de desempenho econômico-financeiro, gerencial, operacional e do ativo imobilizado constante do anexo - Bens e Direitos, visando à atualização, avaliação e fiscalização da evolução do objeto contratual e à garantia do equilíbrio econômico financeiro.

A maioria dos municípios respondentes (10) afirmou que a SABESP não apresentou os referidos relatórios.

- A SABESP tem cumprido as metas estabelecidas no Anexo de Metas de Atendimento e Qualidade dos Serviços/Laudo de Avaliação Econômico-Financeira/Ajuste?

Também é obrigação da SABESP prestar serviços adequados, executando-os com observância do disposto no Anexo - Plano de Metas de Atendimento e Qualidade dos Serviços, sujeitando à mesma a aplicação de penalidades previstas nos artigos 86 a 88 da Lei Federal nº 8.666/93 pelo descumprimento.

Dentre os municípios que enviaram o questionário respondido, 9 (nove) informaram que a SABESP não vem cumprindo as metas estabelecidas no Anexo de Metas do contrato de programa, sendo que o motivo mais apontado pelo não cumprimento é o remanejamento de investimentos.

Cabe ressaltar que, indagamos aos municípios se os mesmos haviam constituído comissão ou grupo especial para acompanhar a execução do contrato de programa, sendo que a maioria (14) respondeu negativamente.

3.1.2 - Metas de Atendimento e Qualidade dos Serviços

Em relação ao anexo que contempla as metas de atendimento e qualidade dos serviços dos contratos de programa efetuamos as seguintes análises:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

	117
Fl.nº	_____
	TCA-17.941/026/15
Proc.	_____

- comparação entre as metas constantes do anexo com as previstas no plano municipal de saneamento;
- comparação entre as metas previstas no anexo, com os resultados anualmente apresentados pela SABESP em Relatório Gerencial de Desempenho relativos aos exercícios de 2012, 2013 e 2014, em relação aos contratos celebrados com os municípios pertencentes à RMSP, tendo em vista que, os demais ajustes não tem metas estimadas anualmente;
- comparação entre a meta prevista e a atingida em 2015, tendo em vista que, em relação a esse ano, a maioria dos contratos selecionados apresentavam metas;
- verificação da atuação da ARSESP em relação ao cumprimento das metas em 2012 e 2013, a partir de documento denominado Análise do Relatório Gerencial de Desempenho Elaborado pela SABESP;¹⁸

A fim de se efetuar tais análises solicitamos junto à SABESP cópia dos contratos de programa, bem como, todos os anexos/documentos, aditivos e/ou quaisquer alterações nas condições pactuadas nos mesmos e relatórios anuais, incluindo todos os anexos/documentos, os quais apresentassem as metas previstas e os valores efetivamente alcançados para os indicadores, investimentos e obras/serviços previstos nos ajustes referentes aos anos de 2012, 2013 e 2014¹⁹ e à ARSESP cópias dos relatórios anuais e todos os anexos/documentos, os quais apresentassem a verificação/acompanhamento/controle das metas previstas e os valores efetivamente alcançados pela SABESP²⁰

¹⁸ Os relatórios do ano de 2014 para todos os municípios estavam em fase de finalização pela ARSESP conforme resposta à Requisição de Documentos nº 06/2015 - DCG 2 e DCG 4 em 05/10/15 - Ofício OF.P-0167-2015 de 05/10/15 (fls.862 e 864 do Anexo III).

¹⁹ Requisição à SABESP nº 07/15, 08/15 e 09/15 - DCG 2 e DCG 4 de 28/08/15, 02/09/15 e 29/09/15, respectivamente.

²⁰ Requisição à ARSESP nº 04/15 e 06/15 - DCG 2 e DCG 4 de 28/08/15 e 29/09/15, respectivamente.



3.1.2.1 - Comparação entre as metas previstas no contrato de programa e as metas do plano municipal de saneamento

Uma das condições para validade dos contratos que tenham por objeto a prestação de serviços públicos de saneamento básico é a existência de plano de saneamento básico e os planos de investimentos. Além disso, os projetos relativos ao contrato deverão ser compatíveis com o plano municipal de saneamento conforme prevê o parágrafo 1º do art. 11 e parágrafo 3º do art. 39 da Lei Federal nº 11.445/07 e Decreto nº 7.217/10, respectivamente.

Além do que, nos convênios celebrados entre o município e o Estado visando à gestão associada dos serviços de saneamento básico, consta cláusula prevendo a implementação das Metas de Atendimento e Qualidade dos Serviços a serem fixadas no contrato, em consonância com os planos de saneamento básico, bem como, constitui obrigação do Estado e do Município estabelecer metas no contrato com obediência aos planos de saneamento básico.

Inicialmente, ressaltamos que o plano municipal de saneamento integra todos os contratos de programa analisados e quando se trata de municípios pertencentes à Região Metropolitana de São Paulo, além do plano municipal, constam também notas técnicas emitidas pela SABESP, integrantes do Anexo de Metas do contrato de programa, com o registro de critérios e hipóteses, conceitos e definições adotados na elaboração do plano de metas denominadas - Índices de Cobertura e de Atendimento com Abastecimento de Água e Coleta de Esgoto e Índice de Tratamento de Esgotos Coletados utilizados pela SABESP na comparação com os índices atingidos quando da elaboração do relatório gerencial anual de desempenho.

E para os mesmos municípios há também os Planos Diretores de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário para a região metropolitana de São Paulo tendo como premissa: a visão integrada e interligada desses municípios e sendo o saneamento básico considerado serviço de interesse comum.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

	119
Fl.nº	_____
	TCA-17.941/026/15
Proc.	_____

Diante dessa constatação passamos a comparar as metas do plano municipal de saneamento com aquelas previstas no Anexo de Metas de Atendimento e Qualidade dos Serviços e Notas Técnicas (para municípios pertencentes à RMSP) do ajuste e observamos diferenças no que diz respeito à unidade de medida (percentual ou litros/ramal dia), período em que as metas estão previstas (anual ou a cada cinco anos), resultado que se espera atingir, tipo de indicador (cobertura ou atendimento) que podem ser constatadas às fls. 1002 e 1004, 1066, 1341, 1617 e 1619, 1669 e 1671, 1893, 1999 e 2001, 2057 e 2059, 2121 e 2123, 2187 e 2189, 2275 e 2277 dos Anexos III, IV, V e VI.

3.1.2.2 - Comparação entre as metas previstas no contrato de programa e os resultados demonstrados nos relatórios gerenciais de desempenho elaborados pela SABESP

O município ao delegar a execução dos serviços de abastecimento de água, coleta e tratamento de esgotos para o Estado celebra convênio com a interveniência e anuência da SABESP ficando determinado que a empresa implementará todas as Metas de Atendimento e Qualidade dos Serviços fixados no contrato de programa objetivando a universalização dos serviços, a melhoria da qualidade e desenvolvimento da salubridade ambiental no município.

Além do que, constitui obrigação da SABESP em cláusula do contrato de programa prestar serviços adequados, executando-os com observância do disposto no Anexo - Plano de Metas de Atendimento e Qualidade dos Serviços, sujeitando à mesma a aplicação de penalidades previstas nos artigos 86 a 88 da Lei Federal nº 8.666/93 pelo descumprimento.

Analisamos os resultados apresentados pela SABESP em comparação com o Anexo de Metas do contrato de programa em relação aos exercícios de 2012, 2013 e 2014 dos municípios pertencentes à RMSP, tendo em vista que, as metas estimadas nas Notas Técnicas são anuais enquanto que, para os demais municípios as metas são estimadas em média a cada cinco anos e também comparamos as metas alcançadas em 2015 de todos os municípios selecionados.



3.1.2.2.1 - Análise de 2012, 2013 e 2014 dos municípios pertencentes à RMSP

Comparando as metas previstas no Anexo de Metas do contrato de programa com as metas informadas nos relatórios gerenciais elaborados anualmente pela SABESP²¹, constatamos que algumas delas não foram atingidas, conforme verifica-se nos quadros a seguir:

Quadro 3.1.2.2.1.1 - Municípios selecionados da RMSP que não atingiram a meta prevista para 2012 - Abastecimento de Água

Município	Abastecimento de Água	
	Previsto	Atingido
Embu das Artes	100,00	99,30
Cajamar	95,42	95,30

Fonte: elaborado pela DCG com base na Nota Técnica do contrato de programa e relatórios gerenciais anuais de desempenho da SABESP

Quadro 3.1.2.2.1.2 - Municípios selecionados da RMSP que não atingiram a meta prevista para 2012 - Coleta de Esgoto

Município	Coleta de Esgoto	
	Previsto	Atingido
Embu das Artes	80,90	77,70
Itapecerica da Serra	51,90	30,90

Fonte: elaborado pela DCG com base na Nota Técnica do contrato de programa e relatórios gerenciais anuais de desempenho da SABESP

Quadro 3.1.2.2.1.3 - Município selecionado da RMSP que não atingiu a meta prevista para 2012 - Tratamento de Esgoto Coletado

Município	Tratamento de Esgoto	
	Previsto	Atingido
Itapecerica da Serra	100,00	98,00

Fonte: elaborado pela DCG com base na Nota Técnica do contrato de programa e relatórios gerenciais anuais de desempenho da SABESP

²¹ Análises e documentos às fls. 1669 e 1671/1770, 1935 e 1937/1998, 1999 e 2001/2056, 2057 e 2059/2120, 2121 e 2123/2185, 2187 e 2189/2273, 2275 e 2277/2347 dos Anexos V e VI.

**Quadro 3.1.2.2.1.4 - Municípios selecionados da RMSP que não atingiram a meta prevista para 2013 - Abastecimento de Água**

Município	Abastecimento de Água	
	Previsto	Atingido
Francisco Morato	92,73	92,60
Embu das Artes	100,00	99,50
Cajamar	95,70	95,40

Fonte: elaborado pela DCG com base na Nota Técnica do contrato de programa e relatórios gerenciais anuais de desempenho da SABESP

Quadro 3.1.2.2.1.5 - Municípios selecionados da RMSP que não atingiram a meta prevista para 2013 - Coleta de Esgoto

Município	Coleta de Esgoto	
	Previsto	Atingido
Embu das Artes	84,10	77,80
Itapecerica da Serra	61,20	33,00
Cajamar	84,43	81,80
Caieiras	86,74	86,20

Fonte: elaborado pela DCG com base na Nota Técnica do contrato de programa e relatórios gerenciais anuais de desempenho da SABESP

Quadro 3.1.2.2.1.6 - Municípios selecionados da RMSP que não atingiram a meta prevista para 2014 - Abastecimento de Água

Município	Abastecimento de Água	
	Previsto	Atingido
Francisco Morato	93,47	93,30
Cajamar	95,99	95,50

Fonte: elaborado pela DCG com base na Nota Técnica do contrato de programa e relatórios gerenciais anuais de desempenho da SABESP

Quadro 3.1.2.2.1.7 - Municípios selecionados da RMSP que não atingiram a meta prevista para 2014 - Coleta de Esgoto

Município	Coleta de Esgoto	
	Previsto	Atingido
Embu das Artes	87,30	78,20
Itapecerica da Serra	70,10	37,50
Cajamar	88,42	81,20
Caieiras	89,28	86,00

Fonte: elaborado pela DCG com base na Nota Técnica do contrato de programa e relatórios gerenciais anuais de desempenho da SABESP

**Quadro 3.1.2.2.1.8 - Municípios selecionados da RMSp que não atingiram a meta prevista para 2014 - Tratamento de Esgoto Coletado**

Município	Tratamento de Esgoto	
	Previsto	Atingido
Francisco Morato	10,00	0,00
Franco da Rocha	35,83	0,00
Caieiras	35,52	0,00

Fonte: elaborado pela DCG com base na Nota Técnica do contrato de programa e relatórios gerenciais anuais de desempenho da SABESP

3.1.2.2.2 - Análise de 2015 de todos os municípios selecionados

Para efeito de análise²² solicitamos junto à SABESP para que informasse os indicadores relacionados ao índice de cobertura de abastecimento de água e de coleta e tratamento de esgotos, bem como, o índice de controle de perdas alcançados em 2015²³, já que, a maioria dos contratos analisados apresentavam metas para esse exercício²⁴.

Comparando as metas previstas no Anexo de Metas do contrato de programa com as metas informadas constatamos que algumas delas não foram atingidas, conforme verifica-se a seguir:²⁵

Quadro 3.1.2.2.2.1 - Metas previstas x Metas alcançadas em 2015 - Abastecimento de Água

Município	Índice de Cobertura dos domicílios com rede de abastecimento de água (%)	
	Previsto	Alcançado
Francisco Morato	>94,21	94
Cajamar	96,27	95,7
Taboão da Serra	100,00	99,5

Fonte: elaborado pela DCG com base no Anexo de Metas/Notas Técnicas do contrato de programa e resposta à Requisição de Documentos nº 01/2016 - DCG 2 e DCG 4

²² Análise e documentos às fls.894/2424 dos Anexos III, IV, V, VI e VII.

²³ Requisição de documentos 01/2016 - DCG 2 e DCG 4 e resposta às fls.2425/2435 do Anexo VII.

²⁴ O município de Redenção da Serra não tinha metas previstas para 2015; Embu das Artes, Itapeverica da Serra e São Paulo não tinham metas previstas para os índices de controle de perdas de água e de tratamento de esgotos.

²⁵ Para os municípios pertencentes à RMSp foram utilizados, quando existentes, os indicadores previstos na Nota Técnica.

**Quadro 3.1.2.2.2.2 - Metas previstas x Metas alcançadas em 2015 - Índice de Controle de Perdas**

Município	Índice de Controle de Perdas (litros/ramal dia)	
	Previsto	Alcançado
Barra do Chapéu	<145	183
São Roque	<400	510
Araçariguama	<172	232
Cotia	217	314

Fonte: elaborado pela DCG com base no Anexo de Metas/Notas Técnicas do contrato de programa e resposta à Requisição de Documentos nº 01/2016 - DCG 2 e DCG 4

Quadro 3.1.2.2.2.3 - Metas previstas x Metas alcançadas em 2015 - Coleta de Esgotos

Município	Índice de Cobertura dos domicílios com rede de coleta de esgoto (%)	
	Previsto	Alcançado
Barra do Chapéu	>64	53,5
Ribeira	>75	53,4
São Roque	>90	67,1
Franco da Rocha	80,03	77,00
Cajamar	92,40	81,9
Caieiras	91,82	87,3
Cotia	82,0	63,6
Jarinu	>50	29,6
Embu das Artes	90,4	76,9
Taboão da Serra	95	83,6
Itapeceira da Serra	78,3	37,8

Fonte: elaborado pela DCG com base no Anexo de Metas/Notas Técnicas do contrato de programa e resposta à Requisição de Documentos nº 01/2016 - DCG 2 e DCG 4

Quadro 3.1.2.2.2.4 - Metas previstas x Metas alcançadas em 2015 - Tratamento de Esgotos

Município	Índice de Tratamento dos Esgotos Coletados (%)	
	Previsto	Alcançado
Francisco Morato	30	0
Barra do Chapéu	100	0
Ribeira	100	0
São Roque	100	0
Araçariguama	>96	0
Franco da Rocha	61,02	0
Cajamar	10	0



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

	124
Fl.nº	_____
	TCA-17.941/026/15
Proc.	_____

Município	Índice de Tratamento dos Esgotos Coletados (%)	
	Previsto	Alcançado
Sarapuí	>75	0
Caieiras	60,95	0
Cotia	88	43
Óleo	>75	17
Taboão da Serra	70	37

Fonte: elaborado pela DCG com base no Anexo de Metas/Notas Técnicas do contrato de programa e resposta à Requisição de Documentos nº 01/2016 - DCG 2 e DCG 4

3.1.2.3 - Atuação da ARSESP

O Relatório de Saneamento Básico²⁶ - Regulação e Fiscalização dos Serviços de Saneamento Básico elaborado pela ARSESP pretende apresentar as principais ações e resultados no acompanhamento da prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, entretanto, verificamos que grande parte do mesmo descreve sinteticamente a atuação da ARSESP trazendo:

- tarifas vigentes no município;
- canais de comunicação que podem ser utilizados pelo cidadão e estatística de atendimento;
- linhas gerais no que consiste o trabalho da Regulação Técnica da agência e estatística de relatórios elaborados por tipo em relação à todos os municípios regulados pelo órgão;
- destaque em um subitem das fiscalizações realizadas no município em análise, sem entrar no mérito do que foi concluído.

Apenas um dos itens do relatório denominado - Análise do Relatório Gerencial de Desempenho da ARSESP pretende analisar o cumprimento das metas de atendimento e qualidade dos serviços, porém, o que se observa é que existem vários lembretes em relação ao ano em que as metas contratuais estão previstas e, portanto, se naquele ano não há metas previstas, o relatório se restringe a informar se os indicadores informados no Relatório apresentado pela SABESP estão de acordo com o estimado. São elaborados gráficos com essas informações e descritos os aspectos econômico-financeiros. Não há alertas à SABESP de que o município não atenderá o previsto.

²⁶ Exemplo deste Relatório encontra-se às fls. 922/937 do Anexo III.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

	125
Fl.nº	_____
	TCA-17.941/026/15
Proc.	_____

A ARSESP também elabora Relatório de Fiscalização de Saneamento - Específica que trata da avaliação de desempenho da prestação de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, com base nos resultados operacionais apurados de acordo com as metas estabelecidas em contratos de programa com as prefeituras municipais em convênio com a mesma. Neste caso, o relatório verifica a conformidade no atendimento das metas estabelecidas e aponta eventuais desconformidades, notificando e emitindo Auto de Infração, se for necessário, com ampla defesa da SABESP.

Dentre os contratos de programa selecionados, a ARSESP encaminhou para todos os contratos de programa selecionados o Relatório de Saneamento Básico - Regulação e Fiscalização dos Serviços de Saneamento Básico mencionado inicialmente, em que não traz alertas ou notificação por descumprimento de meta, porém, para os municípios de Araçariguama, Redenção da Serra, Sarapuí, Campos do Jordão e Ribeira, a reguladora encaminhou, também, o Relatório de Fiscalização de Saneamento - Específica, tendo em vista que, tais contratos fizeram parte do objetivo dessa fiscalização específica, ou seja, apresentavam metas para 2011, 2012, 2013 e foram assinados entre 2007 e 2013.²⁷

Observou-se inicialmente que, a elaboração desse relatório só ocorreu em 2014, cujas metas não foram cumpridas em 2011 e 2012 e, embora, exista a informação do descumprimento de metas, a SABESP foi notificada e lavrado auto de infração, por descumprir Deliberação da ARSESP relacionada à qualidade da água.

²⁷ Exemplo deste relatório às fls. 1251/1309 do Anexo IV.



3.1.3. - Metas previstas no Plano Estadual de Recursos Hídricos

O Plano Estadual de Recursos Hídricos²⁸ para o quadriênio 2012-2015 definiu metas a serem cumpridas pela SABESP visando à universalização dos serviços prestados. Diante dessas metas, solicitamos à SABESP²⁹ que informasse os indicadores de atendimento com coleta e tratamento de esgoto coletado e com abastecimento de água para as regiões Metropolitana, Litoral e Interior atingidos em 2015, sendo nos respondido o que segue:

Quadro 3.1.3.1 - Metas previstas no PERH x Metas atingidas em 2015

Ações Plano Estadual de Recursos Hídricos	Indicadores	Metas Previstas	Metas Atingidas
Água - RMSP	IAA - Índice de Atendimento de Água	> 95%	97%
Água - Litoral		> 95%	93%
Água - Interior		> 95%	95%
Esgoto - RMSP	IAE - Índice de Atendimento de Esgoto	= 87%	82%
Esgoto - Litoral		= 80%	69%
Esgoto - Interior		= 97%	89%
Esgoto - RMSP	ITEC - Índice de Tratamento do Esgoto Coletado	= 84%	69%
Esgoto - Litoral		= 100%	100%
Esgoto - Interior		= 97%	96%

Fonte: Resposta à Requisição de Documentos 04/2015 - DCG 2 e DCG 4 em 23/07/15 e Requisição de Documentos nº 15/15 - DCG 2 e DCG 4 em 17/03/16, às fls. 2437/2439 e 2442 e 2465/2469 e 2475 do Anexo.

²⁸ Instrumento de gestão que visa à implementação da política de recursos hídricos - <http://www.sigrh.sp.gov.br/planoestadualderecursosohidricos> - acesso em 08/03/16

²⁹ Requisição 15/2015 - DCG 2 e DCG 4 respondida em 17/03/16, às fls.2465/2469 e 2475 do Anexo VII.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

	127
Fl.nº	TCA-17.941/026/15
Proc.	

Nota-se que, as metas previstas não foram completamente atingidas, principalmente, no que se refere a coleta e tratamento de esgotos.

O PERH definiu, também, como meta a implantação de uma ETE em São Bento do Sapucaí e uma em Campos do Jordão visando universalizar a coleta e tratamento de esgotos desses municípios com prazo de execução entre 2012-2015.

A fim de verificar o cumprimento dessa meta requisitamos junto à SABESP informações relativas às mesmas: endereço, datas de término da obra e de início da operação, capacidade instalada e índice de tratamento dos esgotos coletados - antes e depois da operação, sendo nos respondido o que segue:

Quadro 3.1.3.2 - Informações das ETEs de Campos do Jordão e de São Bento do Sapucaí

Município	Nome da ETE	Endereço completo	Término da obra	Início da operação	Capacidade instalada (m ³ /s)	Índice de tratamento dos esgotos coletados - antes da operação (%)	Índice de tratamento dos esgotos coletados - depois da operação (%)
Campos do Jordão	ETE Campos do Jordão	Av. Pedro Paulo, nº 7520	Março/14 (emissão do termo de aceitação provisória)	Dez/13 (início da pré-operação)	214	0%	98,6%
São Bento do Sapucaí	ETE São Bento do Sapucaí	Rod.SP 42 Km 168	Jan/14	Mai/13 (início da operação assistida)	24,6	0%	75%

Fonte: resposta à Requisição de Documentos 02/2016 - DCG 2 e DCG 4 respondida em 10/03/16

De posse dessas informações efetuamos visita *in loco* nas duas ETEs onde pudemos observar que as mesmas estão operando normalmente e com capacidade ociosa para tratamento de esgoto.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

128

Fl.nº _____

TCA-17.941/026/15

Proc. _____



Foto 3.1.3.1 - Placa de Inauguração da ETE de Campos do Jordão



Foto 3.1.3.2 - Reservatórios de produtos químicos da ETE de Campos do Jordão



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

129

Fl.nº _____

TCA-17.941/026/15

Proc. _____



Foto 3.1.3.3 - Tanque de tratamento preliminar do esgoto na ETE de Campos do Jordão



Foto 3.1.3.4 - Placa de Inauguração da ETE de São Bento do Sapucaí



Foto 3.1.3.5 - Tanque de tratamento de esgoto na ETE São Bento do Sapucaí



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

130

Fl.nº _____

TCA-17.941/026/15

Proc. _____



Foto 3.1.3.6 - Tanque de tratamento de esgoto na ETE São Bento do Sapucaí

Além dessas metas, o PERH definiu que a SABESP regularizaria todas as outorgas relacionadas a saneamento, nos municípios operados pela empresa na CBH-PP (Bacia Hidrográfica do Pontal do Paranapanema) e elaboraria os planos de controle de perdas dessa mesma Bacia que comporta 19 (dezenove) municípios sob sua responsabilidade.

Requisitamos à SABESP³⁰ os números de outorgas e de planos de controle de perdas elaborados, sendo nos informado que, em 2013, foram concedidas 34 (trinta e quatro) outorgas e foram elaborados 16 (dezesseis) planos de controle de perdas.

Após as análises efetuadas em relação aos contratos de programa podemos concluir que formalmente estão em ordem, porém, pelas respostas aos questionários enviados nota-se que na percepção do município a SABESP não vem cumprindo algumas das cláusulas contratuais: não apresentou ao Município e Câmara Municipal o relatório anual de desempenho econômico-financeiro, gerencial, operacional e do ativo imobilizado e não vem cumprindo as metas estabelecidas, embora a maioria dos municípios não tenha criado comissão ou grupo especial para acompanhar a execução do referido contrato.

³⁰ Resposta à Requisição de Documentos nº 15/2015 - DCG 2 e DCG 4 em 18/01/16 às fls.2467 do Anexo VII.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

	131
Fl.nº	_____
	TCA-17.941/026/15
Proc.	_____

Em relação à comparação entre as metas previstas no plano municipal de saneamento e àquelas previstas no Anexo de Metas de Atendimento e Qualidade dos Serviços e Notas Técnicas (quando o município pertence à RMSP) podemos concluir que não está se observando o previsto em cláusula do convênio firmado entre o Estado e o município, instrumento integrante do contrato de programa, quanto à obrigação de se cumprir o estabelecido no plano municipal de saneamento.

Assim, propomos que a SABESP observe na elaboração do Anexo de Metas de Atendimento e Qualidade dos Serviços do contrato de programa a comparabilidade com o plano municipal de saneamento.

No que diz respeito à comparação entre as metas previstas no contrato de programa para 2012, 2013 e 2014 dos municípios pertencentes à RMSP, já que dentre os contratos selecionados, apenas para estes municípios foram apresentadas metas anuais, e, portanto, passíveis de comparação com os relatórios anuais de desempenho elaborados pela SABESP, observamos que algumas das metas não foram cumpridas.

Assim como, ao compararmos os resultados atingidos para o exercício de 2015 de todos os contratos de programa selecionados observamos, também, o descumprimento de algumas das metas previstas, principalmente, em relação à coleta e tratamento de esgotos.

Com relação às metas relativas ao atendimento de água, coleta e tratamento de esgoto previstas no Plano Estadual de Recursos Hídricos para o exercício de 2015 concluímos que a SABESP, de maneira geral, não cumpriu a maioria dos indicadores na RMSP, Litoral e Interior, o que retarda a universalização do abastecimento de água e esgotamento sanitário nos municípios em que atua.

Desta forma, propomos à SABESP que cumpra as metas estabelecidas no Anexo de Metas do contrato de programa/Nota Técnica a fim de se atentar às cláusulas contratuais e, evitar as sanções previstas nos artigos 86 a 88 da Lei Federal nº 8666/93.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

	132
Fl.nº	_____
	TCA-17.941/026/15
Proc.	_____

Podemos concluir, também, que a ARSESP, órgão regulador e fiscalizador da prestação de serviços, em seus relatórios anuais elaborados a partir da análise dos relatórios gerenciais de desempenho da SABESP, se limita a informar, caso o contrato de programa não tenha meta a ser alcançada para aquele ano, se os dados informados pela empresa estão de acordo com o contrato de programa. Não são emitidos alertas à SABESP pelo possível não atingimento das metas.

Assim, propomos à ARSESP que emita alertas à SABESP nos relatórios elaborados anualmente ao se perceber que a mesma não atingirá a meta, mesmo que não seja no ano em que a meta foi estimada.

3.2 - Contratos de demanda firme

Está prevista no artigo 41 do capítulo VI - dos aspectos econômicos e sociais da Lei federal nº 11.445/2007, a negociação de tarifas entre grandes usuários e prestadores de serviços de saneamento, desde que previsto nas normas de regulação e que o regulador seja ouvido previamente.

A norma de regulação no caso específico é a Deliberação ARSESP nº 106 de 13 de novembro de 2009, que estabelece as condições gerais para a prestação e utilização dos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário. A previsão mencionada acima consta no inciso I do artigo 35 da seção I - da contratação dos serviços de abastecimento de água e/ou esgotamento sanitário do capítulo V - do contrato de prestação dos serviços, a seguir reproduzida:

"Art. 35. É facultada a celebração de contrato especial de abastecimento de água e/ou contrato de esgotamento sanitário entre o prestador de serviços e o usuário responsável pela unidade usuária a ser atendida, nos seguintes casos:

I - para atendimento a grandes consumidores, definidos de acordo com Deliberação da ARSESP;"

O instrumento pelo qual é formalizado o contrato especial de abastecimento de água e/ou esgotamento sanitário entre a SABESP, prestadora de serviços de saneamento, e os grandes consumidores é denominado pela própria SABESP de "contrato de demanda firme", forma pela qual será citado doravante neste relatório.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

	133
Fl.nº	_____
	TCA-17.941/026/15
Proc.	_____

As condições de elegibilidade para formalizar um contrato de demanda firme estão dispostas nos comunicados tarifários³¹ da SABESP, sendo que as principais são:

- usuários cadastrados nas categorias de uso comercial ou industrial;
- ligação de água com consumo mínimo igual ou superior a 500 m³/mês.

Com vistas a analisar formalmente, quanto à legalidade, os contratos de demanda firme celebrados pela SABESP com grandes consumidores, foi realizada uma seleção, conforme disposto no item 1.4.b deste relatório. Foram solicitadas cópias dos contratos selecionados por intermédio do item 3 da Requisição nº 10/2015 - DCG 2 e DCG 4 de 08/10/15.

No quadro abaixo é apresentado o critério e a respectiva base legal utilizada nesta análise:

Quadro 3.2.1 - Critério e a respectiva base legal utilizada na análise formal dos contratos de demanda firme selecionados

Critério	Base legal	Dispositivo legal reproduzido
Conteúdo mínimo do contrato	Artigo 36 da seção I - da contratação dos serviços de abastecimento de água e/ou esgotamento sanitário do capítulo V do contrato de prestação dos serviços da Deliberação ARSESP nº 106 de 13 de novembro de 2009	"Art.36. O contrato especial de abastecimento de água e/ou de esgotamento sanitário deverá conter, no mínimo, cláusulas que digam respeito a: I - identificação do ponto de entrega e/ou coleta; II - previsão de volume de água fornecida e/ou de volume de esgoto coletado; III - nos casos em que haja demanda contratada, condições de revisão desta demanda, em especial, a possibilidade de reduzi-la em razão da implantação de medidas de eficiência no uso da água; IV - data de início da prestação dos serviços de abastecimento de água e/ou de esgotamento sanitário, e o prazo de vigência; V - padrão dos esgotos a serem coletados, quando for o caso; VI - critérios de rescisão."

Fonte: Elaborado pela DCG 2 e DCG 4 a partir da legislação citada

³¹ O Comunicado Tarifário SABESP 04/15 de 06/05/15 é o que está vigente atualmente.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

	134
Fl.nº	_____
	TCA-17.941/026/15
Proc.	_____

A análise formal quanto ao critério do conteúdo mínimo dos contratos de demanda firme selecionados está apresentada nas fls. 2485/2488 do Anexo VII. Desta análise foi possível depreender que:

- Nos 20 (vinte) contratos analisados, ou seja, 100 % da amostra selecionada, não foram identificadas cláusulas que disponham sobre revisão de demanda no que tange a reduzi-la em razão da implantação de medidas de eficiência no uso da água, conforme dispõe o inciso III do artigo 36 da Deliberação ARSESP nº 106/09;
- Com relação aos conteúdos previstos nos demais incisos do artigo 36 da Deliberação ARSESP nº 106/09, quando aplicáveis, foram identificadas cláusulas em todos os 20 (vinte) contratos analisados que os contemplam.

A fim de subsidiar a análise, foram solicitadas também informações acerca dos papéis e responsabilidades da ARSESP com relação aos contratos de demanda firme, entre outras, pela Requisição à ARSESP nº 03/2015 - DCG 2 e DCG 4 de 24/07/15 [fls.2483/2484 do Anexo VII].

Em atendimento ao solicitado, a ARSESP encaminhou o Ofício OF.P-0136-2015 de 29 de julho de 2015 [fls.2479/2481 do Anexo VII] pelo e-mail de 29/07/15 [fl.2477 do Anexo VII], do qual destacamos os seguintes trechos:

"Os contratos são enviados para homologação da Arsesp após a assinatura.

...

A Arsesp analisa os seguintes aspectos:

- *Histórico de consumo de cada unidade usuária que compõe o contrato, para verificar se atende ao limite mínimo estabelecido de 500 m³/mês;*
- *Tarifa contratada; e*
- *Atendimento aos requisitos mínimos para formalização dos contratos, constantes no art. 36 da Deliberação ARSESP n. 106/2009.*

...

Não existe normativo que estabeleça prazos para envio dos contratos para a Arsesp e para conclusão da análise da Agência³²."

³² Cabe registrar que a ARSESP, também no Ofício OF.P-0136-2015 de 29/07/15, informou que está em estudo uma minuta de deliberação a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

135

Fl.nº _____

TCA-17.941/026/15

Proc. _____

Conforme foi possível constatar pela análise formal dos contratos de demanda firme selecionados [fls. 2485/2488 do Anexo VII], não foram contempladas cláusulas, em todos os instrumentos analisados, que abordem redução de demanda em função da implantação de medidas de eficiência no uso da água, cláusulas estas que integram o conteúdo mínimo estabelecido no artigo 36 da Deliberação ARSESP 106/2009.

Considerando que todos os contratos selecionados para a análise foram homologados pela ARSESP, verifica-se também que a inobservância do disposto no inciso III do artigo 36 da Deliberação ARSESP 106/2009, não foi identificada quando da homologação, que resulta da análise que a ARSESP declara realizar, quanto ao atendimento aos requisitos mínimos para formalização dos contratos constantes no dispositivo em questão, dentre outros aspectos.

Ressalta-se ainda que, além de fazer parte do conteúdo mínimo definido na deliberação da agência reguladora/fiscalizadora, devendo, portanto, ser observada, a previsão da redução de demanda em decorrência da implantação de medidas de eficiência no uso da água configura-se numa medida importante, sobretudo em época de crise hídrica.

Quanto ao procedimento de homologação de contratos de demanda firme atualmente adotado pela ARSESP, no qual os contratos são enviados para a homologação depois da assinatura, entendemos não ser esta a melhor alternativa, no que pese ainda a inexistência de deliberação da ARSESP que discipline os prazos para o envio dos contratos por parte dos prestadores de serviço de saneamento, bem como estabeleça o prazo para conclusão da análise do próprio regulador.

Melhor seria se a homologação ocorresse antes do início da vigência do contrato, uma vez que a análise do regulador, antes que o mesmo esteja vigente, poderia evitar vícios já na origem.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

	136
Fl.nº	_____
	TCA-17.941/026/15
Proc.	_____

Propomos à SABESP que inclua, nos novos contratos de demanda firme a serem firmados e nos contratos já firmados quando da sua prorrogação/alteração/renovação, cláusula que contemple o disposto no inciso III do artigo 36 da Deliberação ARSESP nº 106/2009.

Propomos à ARSESP que:

- Considere nos estudos com vistas à publicação de deliberação que regulamente a sistemática de homologação dos contratos de demanda firme que o fim do processo de homologação seja anterior à data de entrada em vigência do contrato;
- Aperfeiçoe a análise que resulta na homologação dos contratos, destacadamente quanto ao atendimento efetivo dos requisitos mínimos contemplados no artigo 36 da Deliberação ARSESP nº 106/2009.

3.3 – Perda de água

Desde a captação da água bruta no manancial até a entrega da água tratada ao usuário final, há a ocorrência de perdas, de diferentes tipos.

O manual de boas práticas da *International Water Association* - IWA³³ padroniza conceitos, conscientiza sobre a importância do conhecimento do balanço hídrico dos sistemas abastecimento de água, além de apresentar a definição de indicadores físicos e financeiros acerca do tema. Neste documento³⁴ constam as seguintes definições:

³³ A *International Water Association* (IWA) é uma organização não governamental que reúne instituições, comunidades, empresas e profissionais do setor de água e esgoto de todo o mundo. Atua incentivando a busca por melhores práticas na área, a padronização das normas internacionais, pesquisa, inovação tecnológica e a busca por novas soluções aos problemas relacionados aos múltiplos usos da água. Fonte: Nota Técnica CREF 07/2016 da ARSAE-MG.

³⁴ Fonte: Tradução da Publicação: *Losses from Water Supply Systems: Standard Terminology and Recommended Performance Measures. The Blue Pages*. Ed. A. Lambert e W. Hirner, *International Water Association* (IWA), 2000, publicada no sítio eletrônico da ARSAE-MG.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

	137
Fl.nº	TCA-17.941/026/15
Proc.	

“Perdas de Água do sistema são calculadas como:

Perdas de Água = Volume de Entrada no Sistema - Consumo Autorizado.

Perdas de Água consistem em perdas reais e aparentes.

Perdas Reais são perdas físicas de água do sistema pressurizado até o ponto de hidrometração.

Perdas Aparentes consistem em consumo não autorizado (furto ou uso ilegal), e todos os tipos de imprecisões associadas com macro e micromedição.”

Segue abaixo o modelo de balanço hídrico, ferramenta padronizada pelo IWA para análise das parcelas de consumo e de perdas, do volume de água produzida por um sistema de abastecimento:

Figura 3.3.1 - Balanço Hídrico - modelo IWA.

PERDA DE ÁGUA = VOLUME DE ENTRADA - CONSUMO AUTORIZADO

VOLUME DE ENTRADA NA DISTRIBUIÇÃO	Consumo autorizado	Consumo autorizado faturado	Consumo medido faturado	Água faturada		
			Consumo medido não faturado			
	Perda de água	Consumo autorizado não faturado		Consumo medido não faturado	Água não convertida em receita	
				Consumo não medido não faturado		
		Perdas reais	Perdas aparentes	Consumo não autorizado		
				Imprecisão de medição		
Vazamento e extravasamento em reservatórios						
		Vazamento em adutoras e redes				
		Vazamento em ramais				

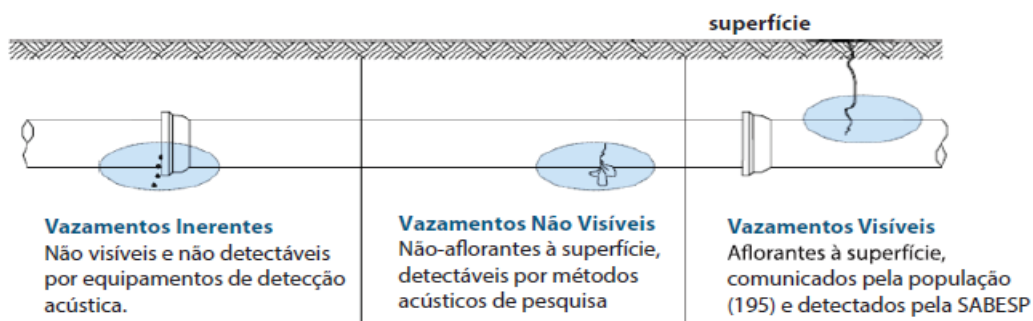
Fonte: FUNASA, 2014

Conforme é possível notar na figura acima, a perda real corresponde ao volume de água produzido que não chega ao usuário final por causa da ocorrência de vazamentos nas adutoras, redes, ramais de distribuição e reservatórios. Já a perda aparente corresponde ao volume de água consumido, mas que não é contabilizado pelo prestador de serviços de saneamento, decorrentes de erros de medição nos hidrômetros, fraudes, ligações clandestinas, falhas no cadastro, entre outras.

De acordo com o estudo³⁵ do Instituto Trata Brasil³⁶ sobre este tema, as perdas reais afetam diretamente os custos de produção e a demanda hídrica. Já as perdas aparentes impactam a receita das empresas, uma vez que equivalem a volumes produzidos e consumidos, mas não faturados.

Os vazamentos podem ser classificados em visíveis e não visíveis. Na Figura abaixo é apresentada a classificação dos vazamentos quanto aos tipos.

Figura 3.3.2 - Tipos de vazamentos [adaptado].



Fonte: FUNASA, 2014

³⁵ Estudo: "Perdas de Água: desafios ao avanço do saneamento básico e à escassez hídrica". GO Associados, 2015. Disponível em: <http://www.tratabrasil.org.br/datafiles/estudos/perdas-de-agua/Relatorio-Perdas-2013.pdf>. Acesso em 29/01/2016.

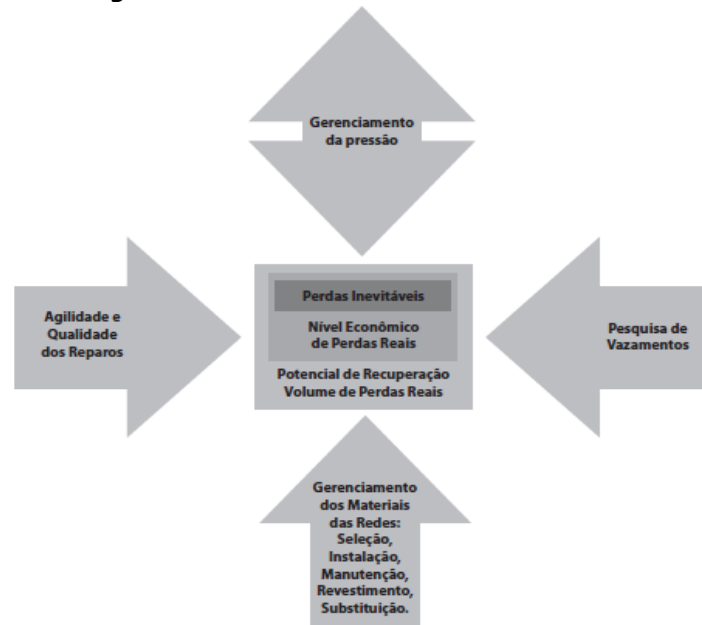
³⁶ O Instituto Trata Brasil é uma OSCIP - Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, formado por empresas com interesse nos avanços do saneamento básico e na proteção dos recursos hídricos do país. Fonte: <http://www.tratabrasil.org.br/quem-somos>. Acesso em 29/01/16.



Assim sendo e considerando a recente crise hídrica, a equipe de fiscalização optou por analisar as ações de combate às perdas reais, que levam ao não desperdício do recurso hídrico, tão relevante, sobretudo, nesta época. Mais especificamente às ações relacionadas à identificação e reparo dos vazamentos não visíveis, uma vez que a maior parte das perdas reais é devida a estes tipos de vazamentos que não afloram à superfície, conforme consta no documento³⁷ da Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental - ABES.

A denominada Cruz de Lambert mostra as melhores práticas no combate às perdas reais.

Figura 3.3.3 - Cruz de Lambert.



Fonte: FUNASA, 2014

Conforme consta no atendimento ao item 1 da Requisição à SABESP nº 01/2015 - DCG 2 DCG 4 de 19/06/15 [fl.2733 do Anexo VII], encaminhado por e-mail em 29/06/15 [fls.2707/2709/2724 do Anexo VII], as principais ações para o combate às perdas físicas ou reais são:

- Gerenciamento de pressões: consiste em manter as pressões estáveis e no menor nível possível, desde que suficiente para garantir o abastecimento contínuo aos clientes;

³⁷ "Controle e redução de perdas nos sistemas públicos de abastecimento de água - Posicionamento e contribuições técnicas da ABES" - 2015.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

	140
Fl.nº	_____
	TCA-17.941/026/15
Proc.	_____

- Controle ativo de vazamentos: consiste na adoção de ações de pesquisa de vazamentos não visíveis, decorrentes da gestão das vazões mínimas noturnas em distritos de medição e controle (DMCs), de forma a agilizar a identificação, localização e eliminação dos vazamentos, principalmente os não visíveis;
- Agilidade e qualidade nos reparos de vazamentos: execução dos reparos de vazamentos e trocas de ramais com rapidez e qualidade;
- Melhoria da condição da infraestrutura: consiste na seleção e substituição dos ramais e trechos de redes com maior incidência de vazamentos, devido ao envelhecimento, a fadiga ou falhas na execução.

A SABESP informou também, investir em ações de combate às perdas, tanto reais quanto aparentes, por meio da implantação de um programa de longo prazo, iniciado em 2009, com duração prevista até 2020 e investimento previsto de R\$ 5,1 bilhões (ref. 2014): o Programa de Redução de Perdas de Água [fls.2725/2726 do Anexo VII].

Dentre as ações que compõem o Programa de Redução de Perdas, para o combate às perdas reais, destacamos no quadro abaixo duas delas, bem como os critérios técnicos e de dimensionamento utilizados nas definições das diretrizes para priorização e quantificação de ações pela SABESP.

Quadro 3.3.1 - Ações de combate às perdas reais e seus respectivos critérios técnicos e de dimensionamento

Ações	Critérios
Pesquisa de vazamentos não visíveis	Pesquisa de vazamentos em trechos críticos correspondendo a pelo menos 75% da extensão total de rede por ano
Substituição de rede	Substituir, ao ano, pelo menos 1% da extensão das redes dos municípios e setores prioritizados, priorizando trechos com alta incidência de vazamentos

Fonte: Elaborado pela DCG 2 e DCG 4 a partir da resposta dada pela SABESP ao item 1 da Requisição SABESP 01/2015 de 19/06/2015



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

	141
Fl.nº	_____
	TCA-17.941/026/15
Proc.	_____

Para efeito de verificação do cumprimento dos critérios³⁸ supracitados definidos pela SABESP, foram solicitadas as extensões (em km) total da rede de água, da rede na qual foi realizada pesquisa de vazamento não visível e da rede que foi substituída, entre outras informações, considerando o ano-base 2014 e todos os municípios nos quais a SABESP atua³⁹.

Em atendimento a esta solicitação, a SABESP encaminhou a planilha com os valores solicitados, pelo e-mail de 27/10/16, e posteriormente a planilha retificada pelo e-mail de 04/02/16 [fls. 2679/2696 do Anexo VII].

As mesmas informações supracitadas, para o ano-base 2014, foram solicitadas para os anos-bases de 2013 e 2015, respectivamente, pela Requisição à SABESP nº 13/2015 - DCG 2 e DCG 4 de 26/10/15 - item 5 [fl.2674 do Anexo VII] e Requisição à SABESP nº 16/2015 - DCG 2 e DCG 4 de 07/12/15 - item 2 [fl. 2677 do Anexo VII]⁴⁰.

³⁸ Cabe registrar que, questionada sobre a data a partir da qual os critérios mencionados foram adotados [Requisição à SABESP nº 12/2015 - DCG 2 e DCG 4 de 19/10/15 - fls.2705/2706 do Anexo VII], a SABESP assim respondeu, por e-mail em 23/10/15 [fls.2701/2703 do Anexo VII]:

"Informamos que:

Durante a estruturação do Programa, realizada nos anos de 2007 e 2008, foram definidos os referidos critérios, na forma de diretrizes gerais, com uma visão da Sabesp como um todo. Entretanto, cada setor de abastecimento e cada Unidade de Negócio tinham características e condições específicas, e dinâmicas, variando com o tempo.

A partir da definição destas diretrizes gerais, para cada Unidade de Negócio, a priorização e quantificação das ações de combates a perdas foi realizada pelos responsáveis dessas Unidades, tendo como referência não apenas tais diretrizes, mas também as características e situação das perdas dos diversos sistemas de abastecimento e da disponibilidade de recursos das respectivas Unidades.

Assim, não existe uma data a partir da qual todas essas diretrizes foram adotadas. Elas passaram a ser gradualmente utilizadas a partir do início do Programa, em 2009, mas não foram adotadas de forma rígida nem plena, sendo adaptadas à realidade e à disponibilidade de recursos de cada Unidade de Negócio."

³⁹ Requisição à SABESP 08/2015 de 02/09/15 - DCG 2 e DCG 4 - itens 3 e 4 [fls. 2697/2698 do Anexo VII].

⁴⁰ Em resposta ao item 5 da Requisição à SABESP nº 13/2015 - DCG 2 e DCG 4 de 26/10/15, a SABESP encaminhou planilha com os valores solicitados pelo e-mail de 04/12/15 (fls.2643/2672 do Anexo VII) e posteriormente a planilha retificada pelo e-mail de 04/02/16 (fls.2679/2696 do Anexo VII). Já o item 2 da Requisição à SABESP nº 16/2015 - DCG 2 e DCG 4 de 07/12/15 foi respondido pelo e-mail de 12/02/2016 (fls.2619/2641 do Anexo VII).



A fiscalização realizou então a verificação dos valores informados quanto aos critérios supracitados [memória de cálculo apresentada nas fls.2583/2617 do Anexo VII], a partir da qual foi elaborado o seguinte quadro resumo e gráficos para cada uma das ações a seguir:

Quadro 3.3.2 - Pesquisas de vazamentos não visíveis e substituição de redes de água - 2013, 2014 e 2015

Ano	Extensão total da rede (em km)	Extensão total da rede que foi pesquisada (em km)	Porcentagem da rede total que foi pesquisada (%)	Extensão total da rede que foi substituída (em km)	Porcentagem da rede total que foi substituída (%)
2013	63.844,15	39.411,60	61,73	194,07	0,30
2014	66.163,38	40.488,90	61,20	142,47	0,22
2015	66.432,14	54.900,70	82,64	117,60	0,18

Fonte: Elaborado pela DCG 2 e DCG 4 a partir dos valores informados pela SABESP no atendimento às Requisições à SABESP nºs 08, 13 e 16/2015 - DCG 2 e DCG 4

Nota: Para o cálculo das porcentagens foram somadas as extensões (em km) informadas para cada um dos municípios nos quais a SABESP declarou prestar serviços [Em 2013 - 362 municípios; em 2014 e 2015 - 364 municípios].

Ação - Pesquisa de vazamentos não visíveis

Gráfico 3.3.1 - Pesquisas de vazamentos não visíveis nos municípios operados pela SABESP - 2013

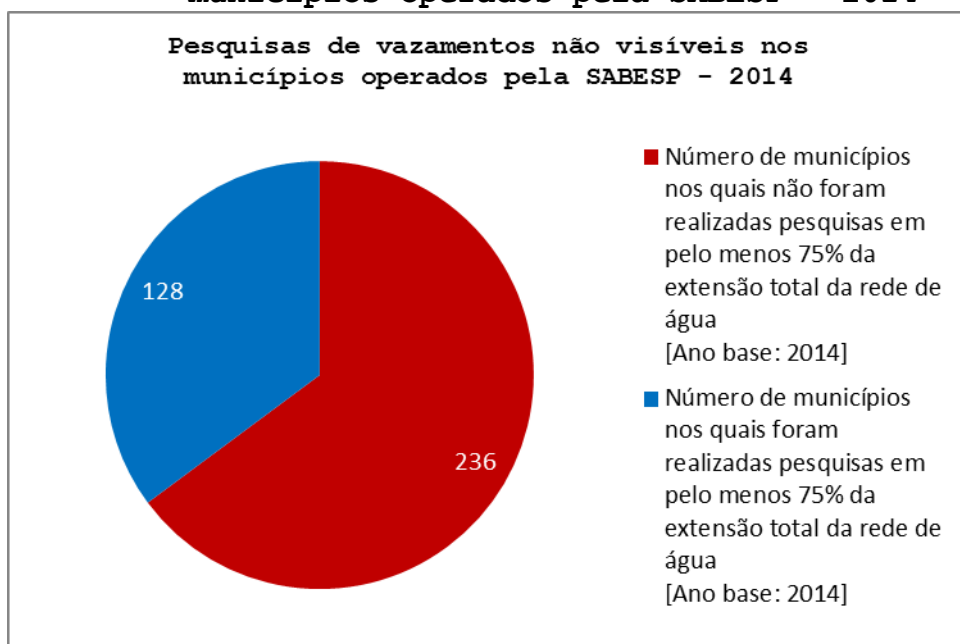


Fonte: Elaborado pela DCG 2 e DCG 4 a partir dos valores informados pela SABESP no atendimento às Requisições à SABESP nºs 08,13 e 16/2015 - DCG 2 e DCG 4



- Do total de 362 municípios nos quais a SABESP declarou prestar serviços no ano de 2013, em 302 municípios, ou seja, 83,43% do total, não foram realizadas pesquisas de vazamentos não visíveis em pelo menos 75% da extensão total da rede de água;
- Dentre os 302 municípios nos quais não foram realizadas pesquisas de vazamentos não visíveis em pelo menos 75% da extensão total da rede de água, em 208 deles não foram realizadas pesquisas (extensão pesquisada igual a zero), ou seja, 57,46% do total de 362 municípios;
- Em 60 municípios foram realizadas pesquisas de vazamentos não visíveis em pelo menos 75% da extensão total da rede de água, ou seja, 16,57% do total.

Gráfico 3.3.2 - Pesquisas de vazamentos não visíveis nos municípios operados pela SABESP - 2014



Fonte: Elaborado pela DCG 2 e DCG 4 a partir dos valores informados pela SABESP no atendimento às Requisições à SABESP nºs 08,13 e 16/2015 - DCG 2 e DCG 4

- Do total de 364 municípios nos quais a SABESP declarou prestar serviços no ano de 2014, em 236 municípios, ou seja, 64,84% do total, não foram realizadas pesquisas de vazamentos não visíveis em pelo menos 75% da extensão total da rede de água;



- Dentre os 236 municípios nos quais não foram realizadas pesquisas de vazamentos não visíveis em pelo menos 75% da extensão total da rede de água, em 195 deles não foram realizadas pesquisas (extensão pesquisada igual a zero), ou seja, 53,57% do total de 364 municípios;
- Em 128 municípios foram realizadas pesquisas de vazamentos não visíveis em pelo menos 75% da extensão total da rede de água, ou seja, 35,16% do total.

Gráfico 3.3.3 - Pesquisas de vazamentos não visíveis nos municípios operados pela SABESP - 2015



Fonte: Elaborado pela DCG 2 e DCG 4 a partir dos valores informados pela SABESP no atendimento às Requisições à SABESP n°s 08,13 e 16/2015 - DCG 2 e DCG 4

- Do total de 364 municípios nos quais a SABESP declarou prestar serviços no ano de 2015, em 262 municípios, ou seja, 71,98% do total, não foram realizadas pesquisas de vazamentos não visíveis em pelo menos 75% da extensão total da rede de água;



- Dentre os 262 municípios nos quais não foram realizadas pesquisas de vazamentos não visíveis em pelo menos 75% da extensão total da rede de água, em 199 deles não foram realizadas pesquisas (extensão pesquisada igual a zero), ou seja, 54,67% do total de 364 municípios;
- Em 102 municípios foram realizadas pesquisas de vazamentos não visíveis em pelo menos 75% da extensão total da rede de água, ou seja, 28,02% do total.

Ação - Substituição de rede

Gráfico 3.3.4 - Substituição de rede de água nos municípios operados pela SABESP - 2013



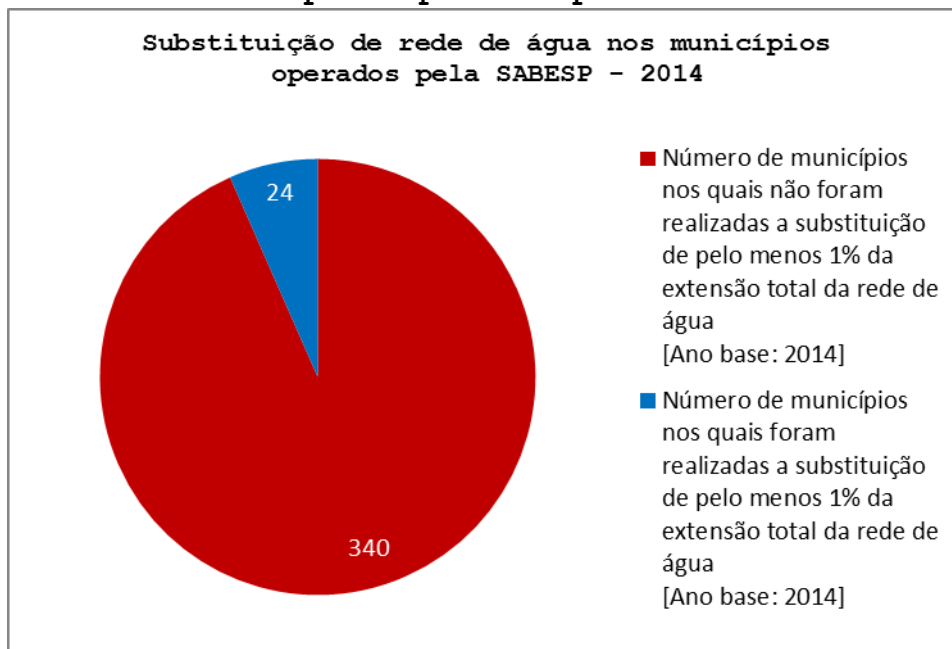
Fonte: Elaborado pela DCG 2 e DCG 4 a partir dos valores informados pela SABESP no atendimento às Requisições à SABESP n°s 08,13 e 16/2015 - DCG 2 e DCG 4

- Do total de 362 municípios nos quais a SABESP declarou prestar serviços no ano de 2013, em 323 municípios, ou seja, 89,23% do total, não foram realizadas as substituições de pelo menos 1% da extensão total da rede de água;



- Dentre os 323 municípios nos quais não foram realizadas as substituições de pelo menos 1% da extensão total da rede de água, em 257 deles não foram realizadas substituições (extensão substituída igual a zero), ou seja, 70,99% do total de 362 municípios;
- Em 39 municípios foram realizadas substituições de pelo menos 1% da extensão total da rede de água, ou seja, 10,77% do total.

Gráfico 3.3.5 - Substituição de rede de água nos municípios operados pela SABESP - 2014



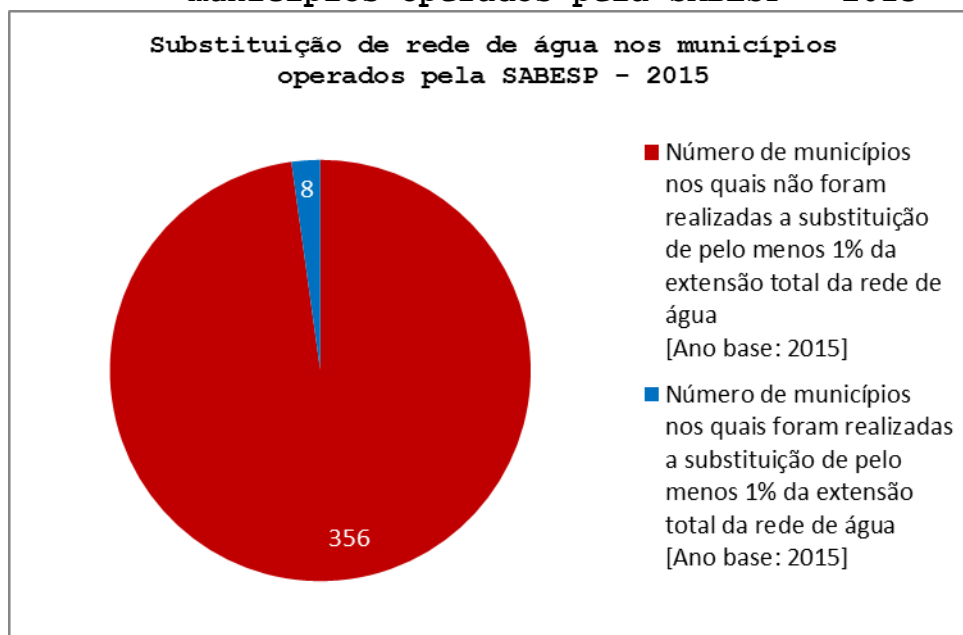
Fonte: Elaborado pela DCG 2 e DCG 4 a partir dos valores informados pela SABESP no atendimento às Requisições à SABESP n°s 08,13 e 16/2015 - DCG 2 e DCG 4

- Do total de 364 municípios nos quais a SABESP declarou prestar serviços no ano de 2013, em 340 municípios, ou seja, 93,41% do total, não foram realizadas as substituições de pelo menos 1% da extensão total da rede de água;
- Dentre os 340 municípios nos quais não foram realizadas as substituições de pelo menos 1% da extensão total da rede de água, em 279 deles não foram realizadas substituições (extensão substituída igual a zero), ou seja, 76,65% do total de 364 municípios;



- Em 24 municípios foram realizadas substituições de pelo menos 1% da extensão total da rede de água, ou seja, 6,59% do total.

Gráfico 3.3.6 - Substituição de rede de água nos municípios operados pela SABESP - 2015



Fonte: Elaborado pela DCG 2 e DCG 4 a partir dos valores informados pela SABESP no atendimento às Requisições à SABESP n°s 08,13 e 16/2015 - DCG 2 e DCG 4

- Do total de 364 municípios nos quais a SABESP declarou prestar serviços no ano de 2015, em 356 municípios, ou seja, 97,80% do total, não foram realizadas as substituições de pelo menos 1% da extensão total da rede de água;
- Dentre os 356 municípios nos quais não foram realizadas as substituições de pelo menos 1% da extensão total da rede de água, em 272 deles não foram realizadas substituições (extensão substituída igual a zero), ou seja, 74,73% do total de 364 municípios;
- Em 08 municípios foram realizadas substituições de pelo menos 1% da extensão total da rede de água, ou seja, 2,20% do total.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

148

Fl.nº _____
TCA-17.941/026/15

Proc. _____

Para efeito de verificação do cumprimento das metas de redução das perdas reais de água, assim como na análise supra apresentada considerando o período de 2013 a 2015, a equipe de fiscalização solicitou para a SABESP os valores previstos e os efetivamente alcançados para os índices de perdas físicas.

Os valores dos índices de perdas físicas, considerando os anos de 2013 e 2014 e todos os municípios nos quais a SABESP atua, foram solicitados por meio da Requisição à SABESP nº 13/2015 - DCG 2 e DCG 4 de 26/10/15 - item 1[fl. 2673 do Anexo VII].

No atendimento a esta solicitação, a SABESP assim se manifestou, pelo e-mail de 04/12/15 [fls. 2643/2645 do Anexo VII].

"A Sabesp não estabelece metas de perdas físicas, mas sim de perdas totais. As perdas físicas, correspondentes a uma parcela de perdas totais, não são medidas diretamente, mas sim estimadas a partir de estudos atualizados periodicamente, razão pela qual não há o estabelecimento das metas considerando somente esta parcela das perdas."

Diante desta resposta, para o ano de 2015, foram solicitados os valores dos índices de perdas totais [Índices de perda relativas à micromedição - IPM], considerando todos os municípios nos quais a SABESP atua.⁴¹

Para efeito de analisar exclusivamente as perdas físicas, foram estimadas as parcelas referentes às mesmas como sendo 67% dos valores dos índices de perdas totais informados pela SABESP (fls. 2559/2582 do Anexo VII).

⁴¹Requisição à SABESP nº 16/2015 - DCG 2 e DCG 4 de 07/12/15 - item 1[fl.2677 do Anexo VII].



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

	149
Fl.nº	_____
	TCA-17.941/026/15
Proc.	_____

Esta estimativa tomou por base o rateio das perdas totais entre perdas físicas e aparentes apresentado na Revista DAE SABESP nº 201⁴² para a cidade de São Paulo [Reais - 67%; Aparentes - 33%], bem como no documento⁴³ da Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental - ABES [Reais - 2/3; Aparentes - 1/3] em referência à região metropolitana de São Paulo.

Cabe ressaltar que o objetivo desta análise é a verificação do cumprimento das metas de redução das perdas reais de água. Então, como as perdas reais correspondem a uma parcela das perdas totais e não são medidas, mas sim estimadas, conforme informou a SABESP, o atingimento ou não das metas para os indicadores de perdas totais implicam no atingimento ou não das metas para os indicadores de perdas reais, independente das porcentagens adotadas na estimativa do rateio das perdas totais em parcelas de perdas reais e aparentes.

Em resposta ao item 1 da Requisição à SABESP nº 13/2015 - DCG 2 e DCG 4 de 26/10/15 (fl. 2673 do Anexo VII), a SABESP encaminhou planilha com os valores solicitados pelo e-mail de 04/12/15 (fls.2643/2672 do Anexo VII). Já o item 1 da Requisição à SABESP nº 16/2015 - DCG 2 e DCG 4 de 07/12/15 (fl. 2677 do Anexo VII) foi atendido pelo e-mail de 12/02/2016 e seus anexos (fls. 2619/2641 do Anexo VII).

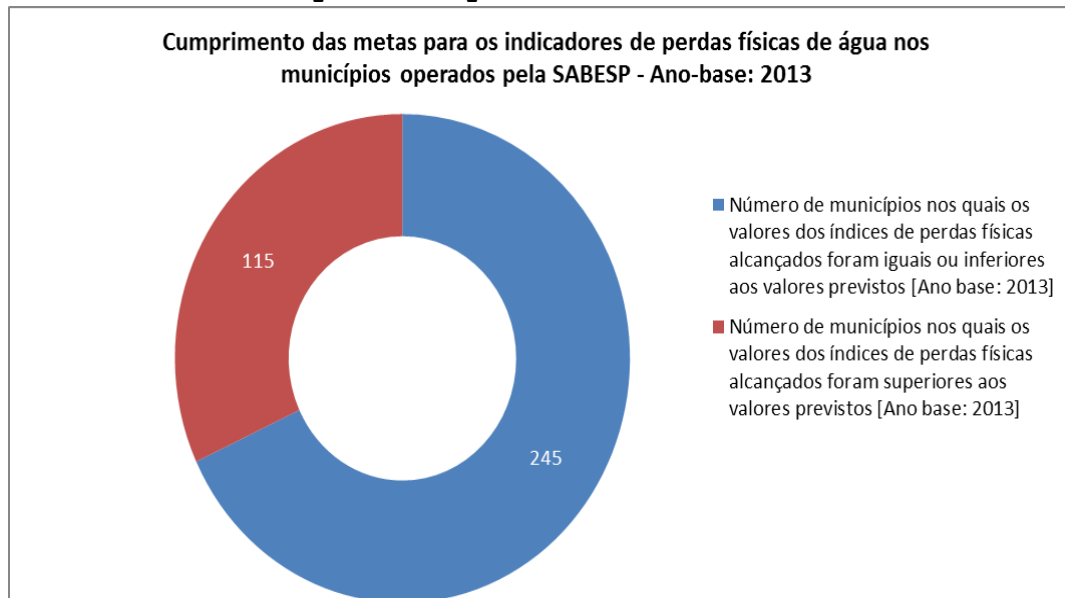
A fiscalização realizou a comparação dos valores alcançados para os indicadores de perdas físicas de água com aqueles valores que haviam sido estipulados (metas) para os mesmos. A memória de cálculo está apresentada nas fls. 2559/2582 do Anexo VII. O resultado é apresentado nos gráficos a seguir:

⁴² Revista DAE SABESP nº 201 - Janeiro - Abril de 2016 - Artigo: Aspectos relevantes do controle de perdas em sistemas públicos de abastecimento de água. Autor: Jairo Tardelli Filho - pg 9;

⁴³ "Controle e redução de perdas nos sistemas públicos de abastecimento de água - Posicionamento e contribuições técnicas da ABES" - 2015 que faz referência ao Relatório Técnico - Programa de Redução de Perdas da SABESP na Região Metropolitana de São Paulo, Diretoria Metropolitana, 2014.



Gráfico 3.3.7 – Cumprimento das metas para os indicadores de perdas físicas de água nos municípios operados pela SABESP – 2013



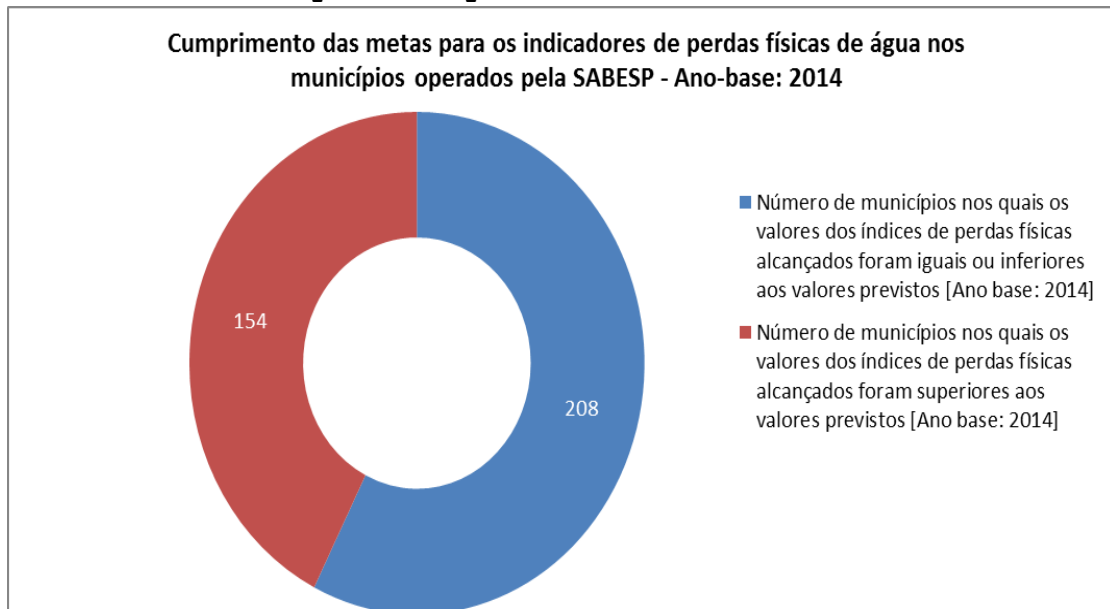
Fonte: Elaborado pela DCG 2 e DCG 4 a partir dos valores informados pela SABESP no atendimento às Requisições à SABESP n°s 08,13 e 16/2015 – DCG 2 e DCG 4

- Do total de 363 municípios nos quais a SABESP declarou prestar serviços no ano de 2013, a partir dos dados informados pela SABESP foi possível efetuar a comparação em 360⁴⁴ deles;
- Em 115 municípios os valores alcançados foram superiores aos valores previstos, que representam 31,94% do total de 360 municípios considerados; nos demais 245 municípios os valores alcançados foram iguais ou inferiores aos valores previstos, o que equivale a 68,06% do total de municípios considerados.

⁴⁴ Não foram informados os valores previstos para os índices dos municípios de Glicério, Santa Mercedes e Torrinha.



Gráfico 3.3.8 - Cumprimento das metas para os indicadores de perdas físicas de água nos municípios operados pela SABESP - 2014



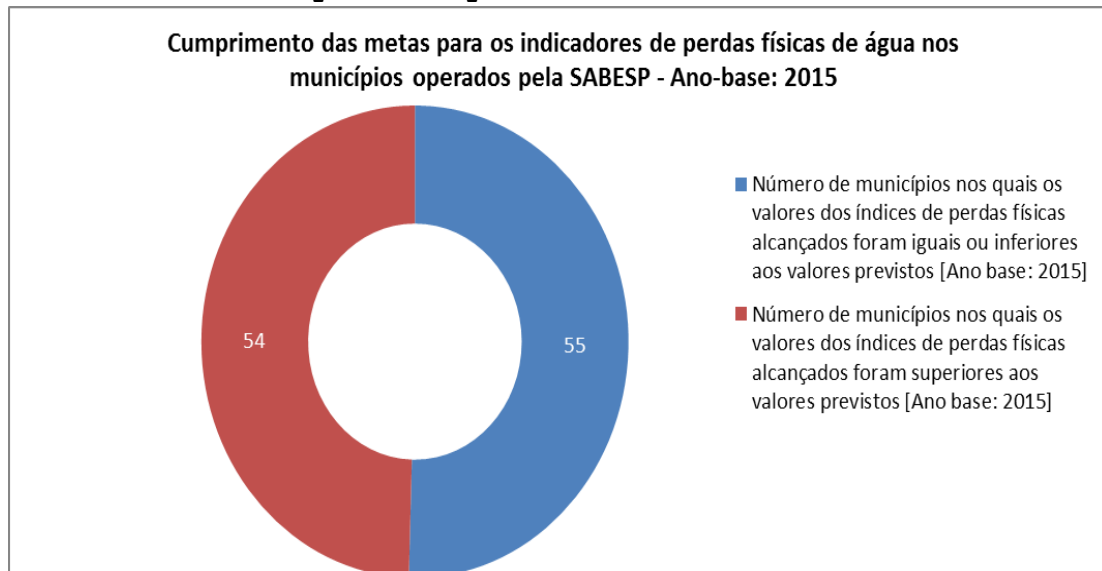
Fonte: Elaborado pela DCG 2 e DCG 4 a partir dos valores informados pela SABESP no atendimento às Requisições à SABESP n°s 08,13 e 16/2015 - DCG 2 e DCG 4

- Do total de 364 municípios nos quais a SABESP declarou prestar serviços no ano de 2014, a partir dos dados informados pela SABESP foi possível efetuar a comparação em 362⁴⁵ deles;
- Em 154 municípios os valores alcançados foram superiores aos valores previstos, que representam 42,54% do total de 362 municípios considerados; nos demais 208 municípios os valores alcançados foram iguais ou inferiores aos valores previstos, o que equivale a 57,46% do total de municípios considerados.

⁴⁵ Não foram informados os valores previstos para os índices dos municípios de Torrinha e Santa Mercedes.



Gráfico 3.3.9 - Cumprimento das metas para os indicadores de perdas físicas de água nos municípios operados pela SABESP - 2015



Fonte: Elaborado pela DCG 2 e DCG 4 a partir dos valores informados pela SABESP no atendimento às Requisições à SABESP n°s 08,13 e 16/2015 - DCG 2 e DCG 4

- Do total de 364 municípios nos quais a SABESP declarou prestar serviços no ano de 2015, a partir dos dados informados pela SABESP foi possível efetuar a comparação em 109⁴⁶ deles;
- Em 54 municípios os valores alcançados foram superiores aos valores previstos, que representam 49,54% do total de 109 municípios considerados; nos demais 55 municípios os valores alcançados foram iguais ou inferiores aos valores previstos, o que equivale a 50,46% do total de municípios considerados.

A partir do exposto no quadro 3.3.2 deste relatório é possível notar que a SABESP não observou os critérios, que foram definidos pela própria empresa no âmbito do Programa de Redução de Perdas e estão apresentados no quadro 3.3.1 deste relatório, para a quantificação das ações de pesquisa de vazamentos não visíveis e substituição de rede de água, quando considerados os dados consolidados dos municípios nos quais atua como prestadora de serviços e o período de 2013 a 2015.

⁴⁶ Não foram informados os valores previstos para os índices de 255 municípios, em virtude da alteração na forma da resposta.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

153

Fl.nº _____

TCA-17.941/026/15

Proc. _____

A única exceção está relacionada à ação de pesquisas de vazamento não visíveis no ano de 2015, na qual a SABESP realizou pesquisas em 82,64% da extensão total da rede de água, valor superior ao referencial de 75% da extensão total da rede de água.

Quando consideramos os municípios de forma isolada, no tocante à ação de pesquisa de vazamentos não visíveis, foi possível constatar que o critério de realização de pesquisas em pelo menos 75% da extensão total da rede de água não foi cumprido na maioria dos municípios, a saber, em 83,43%, 64,84% e 71,98% do total de municípios, respectivamente para os anos de 2013, 2014 e 2015. Cabe ressaltar que em mais da metade dos municípios, a saber 57,46%, 53,57% e 54,67%, respectivamente para os anos de 2013, 2014 e 2015, não foram realizadas pesquisas.

Já com relação à ação de substituição de redes de água, os números de municípios nos quais foram descumpridos o critério de substituição de pelo menos 1% da extensão total da rede de água são ainda maiores, a saber, em 89,23%, 93,41% e 97,80% do total de municípios, respectivamente para os anos de 2013, 2014 e 2015, sendo que em 70,99%, 76,65% e 74,73% do total de municípios, no mesmo período considerado, não foram realizadas substituições de rede de água.

Com referência às metas para os indicadores de perdas físicas foi possível observar as seguintes porcentagens de descumprimento, ou seja, os valores alcançados foram superiores aos valores previstos: 31,94%, 42,54% e 49,54% do total de municípios considerados, respectivamente para os anos de 2013, 2014 e 2015.

Ao combinar as análises realizadas quanto às ações de combate às perdas de água com aquela referente ao cumprimento das metas de redução das perdas reais de água foi possível depreender as situações descritas no quadro abaixo [fls.2555/2556 do Anexo VII], bem como os municípios envolvidos.

**Quadro 3.3.3 - Situações encontradas**

Descrição da situação	Período	Municípios
Não foram realizadas pesquisas de vazamentos não visíveis tampouco substituição de rede de água, em todos os anos do período considerado. Além disso, não foram alcançadas as metas nos indicadores de perdas físicas de água em todos os anos do período considerado.	2013 a 2014	Alfredo Marcondes, Alvinlândia, Anhembi, Araçariguama, Arealva, Boracéia, Campina do Monte Alegre, Conchas, Itatinga, Lucianópolis, Lupércio, Quadra, São Luís do Paraitinga e Taquarivaí
Não foram realizadas pesquisas de vazamentos não visíveis em pelo menos 75% da extensão total da rede de água tampouco foi realizada a substituição de pelo menos 1% da extensão total da rede de água, em todos os anos do período considerado. Além disso, não foram alcançadas as metas nos indicadores de perdas físicas de água em todos os anos do período considerado;	2013 a 2014	Alfredo Marcondes, Alvinlândia, Anhembi, Araçariguama, Arealva, Avaré, Boracéia, Caieiras, Campina do Monte Alegre, Campos do Jordão, Conchas, Embu, Guapiara, Igaratá, Ilha Bela, Itanhaém, Itapeva, Itatinga, Lucianópolis, Lupércio, Monteiro Lobato, Quadra, Santa Maria da Serra, São Luís do Paraitinga, São Manoel, Taquarivaí, Tremembé e Vargem Grande Paulista

Fonte: Elaborado pela DCG 2 e DCG 4 a partir dos valores informados pela SABESP no atendimento às Requisições à SABESP n°s 08,13 e 16/2015 - DCG 2 e DCG 4

Propomos à SABESP que cumpra efetivamente a execução das ações de combate às perdas reais, em especial aquelas referentes à pesquisa de vazamentos não visíveis e à substituição de rede de abastecimento de água, quantificadas a partir dos critérios técnicos e de dimensionamento definidos pela própria SABESP no âmbito do Programa de Redução de Perdas, com vistas ao atingimento das metas de redução de perdas de água.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

	155
Fl.nº	_____
	TCA-17.941/026/15
Proc.	_____

3.4 - Estrutura tarifária

O Decreto Estadual nº 41.446 de 16 de dezembro de 1996 dispõe sobre o regulamento do sistema tarifário dos serviços prestados pela Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo - SABESP.

De acordo com o inciso I do artigo 29 do capítulo VI - Dos aspectos econômicos e sociais da Lei nº 11.445/2007, os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário terão a sustentabilidade econômico-financeira assegurada, sempre que possível, mediante remuneração pela cobrança dos serviços, preferencialmente na forma de tarifas e outros preços públicos.

Conforme consta no compêndio do Projeto COM+ÁGUA (2008) do Programa de Modernização do Setor Saneamento (PMSS) da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA) do Ministério das Cidades da República Federativa do Brasil, o equacionamento tarifário deve contemplar três objetivos fundamentais:

- Eficiência econômica - promover a utilização eficiente, do ponto de vista da sociedade, dos recursos alocados no setor de saneamento básico, estimulando o uso racional dos serviços colocados à disposição dos usuários;
- Justiça distributiva - atender aos aspectos sociais de saúde pública e higiene, relacionados com os serviços de água e esgoto, de forma compatível com a capacidade de pagamento dos usuários;
- Equilíbrio financeiro - proporcionar a auto sustentação financeira da entidade responsável pela prestação dos serviços de água e esgoto.

Neste item do relatório abordaremos dois tópicos referentes à estrutura tarifária adotada pela SABESP, a saber: a cobrança mínima compulsória e as condições de elegibilidade e tarifárias para as entidades públicas e usuários que firmam contrato de demanda firme.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

	156
Fl.nº	_____
	TCA-17.941/026/15
Proc.	_____

3.4.1 - Conta mínima mensal de 10 m³

No artigo 2º do Decreto Estadual nº 41.446/96 estão listados os critérios que devem ser obedecidos no cálculo das tarifas de serviços de água e esgoto, dentre eles, o inciso IV - faixas de consumo.

Nas Deliberações da ARSESP e nos comunicados tarifários da SABESP que publicam as tabelas das tarifas dos serviços de água e esgoto⁴⁷ é possível notar que são apresentados os valores para as diversas categorias de uso (residencial / comercial / industrial / pública), divididos por faixas de consumo, sendo que a primeira faixa é a de 0 a 10 m³.

No artigo 4º do Decreto Estadual nº 41.446/96 está definido que o consumo mínimo de água a ser cobrado por ligação ou economia residencial nunca será inferior a dez (10) metros cúbicos por mês.

A Deliberação ARSESP nº 106 de 13 de novembro de 2009, que estabelece as condições gerais para a prestação e utilização dos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, assim define consumo mínimo no inciso XV do artigo 2º do capítulo II - das definições:

XV - Consumo mínimo: volume mínimo de água expresso em m³ (metro cúbico), que determina para cada categoria de uso, o valor da conta mínima a ser faturada por mês, por ligação ou economia, nos termos de definição da ARSESP;

Em complemento à definição supra-apresentada, o artigo 12 do capítulo XIX - das disposições transitórias da mesma Deliberação ARSESP nº 106/09, preceitua que o consumo mínimo referido será de 10 m³ por mês por economia, independente da categoria, em consonância, portanto, com o disposto no artigo 4º do Decreto Estadual nº 41.446/96 mencionado.

⁴⁷ Deliberação ARSESP nº 561 de 04/05/15 [fls. 2841/2849 do Anexo VIII] e Comunicado Tarifário SABESP 04/15 de 06/05/15 [fls. 2851/2865 do Anexo VIII] - atualmente vigentes.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

	157
Fl.nº	_____
	TCA-17.941/026/15
Proc.	_____

Vale citar que a quantidade mínima de consumo, visando à garantia de objetivos sociais, como preservação da saúde pública, o adequado atendimento dos usuários de menor renda e a proteção do meio ambiente, está prevista tanto no inciso III do artigo 30 do capítulo VI - dos aspectos econômicos e sociais da Lei Federal nº 11.445/2007 quanto no inciso II do artigo 47 da seção II - da remuneração pelos serviços do capítulo VI - dos aspectos econômicos e financeiros do Decreto nº 7.217/2010, como um dos fatores que poderão ser levados em consideração na estrutura de remuneração e cobrança dos serviços públicos de saneamento básico.

Como é possível constatar, o estabelecimento de uma conta mínima mensal a ser faturada para serviços de abastecimento de água e coleta de esgoto está prevista na legislação supra apresentada.

Além disso, de acordo com o compêndio do Projeto COM+ÁGUA (2008) do Programa de Modernização do Setor Saneamento (PMSS) da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA) do Ministério das Cidades da República Federativa do Brasil, a cobrança compulsória de uma conta mínima associada a um consumo mínimo franqueado é prática corrente entre a maioria dos prestadores de serviços de água e esgoto.

Considerando a adoção do modelo do consumo mínimo, no quadro abaixo são apresentadas a natureza e a descrição dos argumentos utilizados para sua defesa, bem como as críticas que podem ser feitas a estes argumentos.



Quadro 3.4.1.1 - Natureza, descrição e críticas aos argumentos para utilização da cobrança mínima compulsória na estrutura tarifária de serviços de água e esgoto

Natureza	Descrição	Críticas
Sanitária	Evita que o usuário reduza o consumo a níveis que sacrifiquem suas necessidades básicas de higiene e saúde por motivação econômica.	Como há uma variabilidade grande nos hábitos de consumo e no tamanho das famílias é difícil o estabelecimento do valor mínimo. Nas famílias para as quais o valor do consumo mínimo é excessivo, pode haver o estímulo ao desperdício de água ou ao desvio de uso. A promoção da educação sanitária pode ser feita nas escolas e meios de comunicação, orientando a população para os riscos à saúde que podem ser evitados com a utilização adequada dos serviços de saneamento.
Financeira	Proporciona ao prestador de serviços receita para certos custos fixos	Tarifa injustamente regressiva e antissocial, uma vez que na faixa de consumo mínimo, quanto menor o consumo maior a tarifa média cobrada.

Fonte: Compêndio do Projeto COM+ÁGUA (2008)- Ministério das Cidades

Ao encontro da descrição do argumento de natureza financeira mencionado, a SABESP assim se manifestou, no atendimento ao item 6 da Requisição à SABESP nº 01/2015 - DCG 2 e DCG 4 de 19/06/15 [fl.2838 do Anexo VIII], encaminhado pelo e-mail de 29/06/15 [fls. 2823/2827 do Anexo VIII]:

"A primeira faixa de consumo para todas as categorias de uso (residencial e não residencial) corresponde à conta mínima mensal de 10 m³ e tem por objetivo estabelecer condições econômico-financeiras para a Sabesp manter a infraestrutura de atendimento, operação e a manutenção básica dos sistemas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário."



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

Fl.nº	159
Proc.	TCA-17.941/026/15

Para efeito de análise das consequências da cobrança mínima compulsória e com vistas a quantificar as diferenças entre os volumes faturados e os volumes para os quais efetivamente houve contrapartida com a prestação de serviços por parte da SABESP, seja fornecimento de água ou coleta de esgoto, e o respectivo impacto financeiro, foram solicitados os volumes relacionados, bem como as tarifas praticadas, considerando o ano-base 2014, todos os municípios nos quais a SABESP atua e todas as categorias de uso.⁴⁸

Em atendimento a esta solicitação, a SABESP encaminhou a Nota Técnica de 27 de agosto de 2015, pelo e-mail de 27/08/15 [fls.2815/2817 do Anexo VIII]. A partir dos valores informados, a fiscalização realizou os cálculos que estão apresentados às fl.2813 do Anexo VIII, cujo resumo é apresentado nos quadros abaixo:

Quadro 3.4.1.2 - Serviços de abastecimento de água - primeira faixa de consumo (0 - 10 m³) - Ano-base: 2014

Volume de água (em m ³)			Valor Total - Água (R\$)		
Faturado	Efetivamente fornecido	Diferença entre o volume faturado e o fornecido	Correspondente ao volume faturado	Correspondente ao volume efetivamente fornecido	Diferença
A	B	C = A - B	D	E	F = D - E
573.497.820	331.442.959	242.054.861	1.041.523.664,10	586.012.568,43	455.511.095,67

Fonte: Elaborado pela DCG 2 e DCG 4 a partir dos valores informados pela SABESP na Nota Técnica de 27/08/15

Quadro 3.4.1.3 - Serviços de coleta de esgoto - primeira faixa de consumo (0 -10 m³) - Ano-base: 2014

Volume de esgoto (em m ³)			Valor Total - Esgoto(R\$)		
Faturado	Efetivamente coletado	Diferença entre o volume faturado e o coletado	Correspondente ao volume faturado	Correspondente ao volume efetivamente coletado	Diferença
A	B	C = A - B	D	E	F = D - E
482.845.070	284.998.864	197.846.206	838.369.487,38	480.873.248,50	357.496.238,88

Fonte: Elaborado pela DCG 2 e DCG 4 a partir dos valores informados pela SABESP na Nota Técnica de 27/08/15

Dos quadros 02 e 03 supra apresentados é possível depreender que:

⁴⁸ Requisição à SABESP nº 06/2015 - DCG 2 e DCG 4 de 04/08/15 - item 2[fls.2819/2820 do Anexo VIII].



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

	160
Fl.nº	_____
	TCA-17.941/026/15
Proc.	_____

- O volume de água faturado pela SABESP de 573.497.820 metros cúbicos (m³) resultou numa receita no montante de R\$ 1.041.523.664,10. Deste volume (573.497.820 m³), apenas 331.442.959 m³ foram efetivamente fornecidos aos usuários da primeira faixa de consumo (0 - 10 m³), ou seja, foi efetivamente fornecido um volume de água correspondente a 57,79% do volume faturado;
- A diferença entre o volume de água faturado (573.497.820 m³) e o volume de água efetivamente fornecido (331.442.959 m³) é de 242.054.861 m³, que originou uma receita no montante de R\$ 455.511.095,67 para a SABESP, sem a contrapartida da prestação do serviço de abastecimento de água;
- O volume de esgoto faturado pela SABESP de 482.845.070 metros cúbicos (m³) resultou numa receita no montante de R\$ 838.369.487,38. Deste volume (482.845.070 m³), apenas 284.998.864 m³ foram efetivamente coletados dos usuários da primeira faixa de consumo (0 - 10 m³), ou seja, foi efetivamente coletado um volume de esgoto correspondente a 59,02% do volume faturado;
- A diferença entre o volume de esgoto faturado (482.845.070 m³) e o volume de esgoto efetivamente coletado (284.998.864 m³) é de 197.846.206 m³, que originou uma receita no montante de R\$ 357.496.238,88 para a SABESP, sem a contrapartida da prestação do serviço de coleta de esgoto;
- Considerando os serviços de abastecimento de água e coleta de esgoto, a Sabesp obteve em 2014 uma receita de R\$ 813.007.334,55, sem a contrapartida da prestação dos respectivos serviços.

Com o objetivo de pormenorizar a análise, foi encaminhada à SABESP a Requisição à SABESP nº 10/2015 - DCG 2 e DCG 4 de 22/10/15 - item 1 [fl. 2811 do Anexo VIII], com as mesmas premissas da Requisição à SABESP nº 06/2015 - DCG 2 e DCG 4 de 04/08/15 - item 2 [fls. 2819/2820 do Anexo VIII], porém desta vez com os valores totalizados por Unidade de Gerenciamento de Recursos Hídricos - UGRHI.⁴⁹

⁴⁹ Em resposta à Requisição à SABESP 10/2015 - DCG 2 e DCG 4 de 22/10/15 - item 1 [fl. 2811 do Anexo VIII], a SABESP encaminhou a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

161
Fl.nº _____
TCA-17.941/026/15
Proc. _____

A partir dos valores informados, a fiscalização realizou os cálculos que estão apresentados às fls. 2743/2785 do Anexo VII, cujo resumo é apresentado no quadro abaixo:

Quadro 3.4.1.4 - Volumes dos serviços de abastecimento de água e coleta de esgoto por UGRHI - primeira faixa de consumo (0 - 10 m³) - Ano-base: 2014

UGRHI n°	Descrição	Volume de água (em m ³)			Volume de esgoto (em m ³)		
		Faturado	Efetivamente fornecido	% ¹	Faturado	Efetivamente coletado	% ²
1	Mantiqueira	1.224.500	631.316	51,56%	918.150	493.049	53,70%
2	Paraíba do Sul	26.356.000	15.341.942	58,21%	23.934.660	14.212.747	59,38%
3	Litoral Norte	10.062.710	4.357.423	43,30%	6.404.330	2.744.354	42,85%
4	Pardo	2.627.070	1.536.863	58,50%	2.506.690	1.491.045	59,48%
5	Piracicaba/Capivari/Jundiaí	18.994.620	10.877.540	57,27%	15.810.110	9.229.247	58,38%
6	Alto Tietê	370.391.620	221.640.610	59,84%	314.623.550	190.540.625	60,56%
7	Baixada Santista	56.442.450	27.670.857	49,02%	41.626.270	21.404.343	51,42%
8	Sapucaí/Grande	8.855.380	5.155.510	58,22%	8.648.130	5.118.624	59,19%
9	Mogi Guaçu	5.032.990	2.831.666	56,26%	4.757.400	2.742.180	57,64%
10	Sorocaba/Médio Tietê	14.375.970	7.761.679	53,99%	11.145.460	6.274.618	56,30%
11	Ribeira de Iguape/Litoral Sul	7.058.400	3.548.655	50,28%	4.630.770	2.481.039	53,58%
12	Baixo Pardo/Grande	518.350	301.710	58,21%	554.480	340.645	61,44%
13	Tietê/Jacaré	2.780.130	1.600.516	57,57%	2.155.230	1.278.985	59,34%
14	Alto Paranapanema	13.843.730	7.937.519	57,34%	12.030.960	7.075.797	58,81%
15	Turvo/Grande	5.601.620	3.231.578	57,69%	5.274.970	3.114.520	59,04%
16	Tietê/Batalha	2.925.050	1.649.726	56,40%	2.784.200	1.608.765	57,78%
17	Médio Paranapanema	7.805.030	4.501.703	57,68%	7.407.960	4.358.423	58,83%
18	São José dos Dourados	3.109.330	1.781.858	57,31%	2.851.610	1.689.654	59,25%
19	Baixo Tietê	1.133.360	660.143	58,25%	1.059.110	638.321	60,27%
20	Aguapeí	2.708.740	1.580.962	58,37%	2.614.990	1.549.602	59,26%
21	Peixe	3.323.520	1.932.444	58,14%	3.170.170	1.874.563	59,13%
22	Pontal do Paranapanema	8.327.250	4.910.739	58,97%	7.935.870	4.737.718	59,70%
TOTAL		573.497.820	331.442.959	57,79%	482.845.070	284.998.864	59,02%

Fonte: Elaborado pela DCG 2 e DCG 4 a partir dos valores informados pela SABESP na Nota Técnica de 14/10/15

Notas:

- 1 - Volume efetivamente fornecido em relação ao volume faturado;
- 2 - Volume efetivamente coletado em relação ao volume faturado.

Nota Técnica de 14 de outubro de 2015, pelo e-mail de 14/10/15 [fls. 2787/2802 do Anexo VII e fls.2803/2810 do Anexo VIII].



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

Fl.n°	162
Proc.	TCA-17.941/026/15

A fim de conhecer a situação dos recursos hídricos em cada uma das 22 UGRHIs que compõem o território do Estado de São Paulo, foi enviada à Secretaria de Saneamento e Recursos Hídricos do Estado de São Paulo - SSRH a Requisição à SSRH n° 01/2016 - DCG 2 e DCG 4 de 12/01/16 [fls. 2741/2742 do Anexo VII], solicitando informações acerca de determinados parâmetros que retratam a disponibilidade e demanda de recursos hídricos, listados no quadro a seguir:

Quadro 3.4.1.5 - Parâmetros de disponibilidade e demanda de recursos hídricos

Parâmetro	Descrição
Disponibilidade per capita - $Q_{\text{médio}}$ em relação à população total (Unidade: $m^3 / \text{hab. ano}$)	É a avaliação da quantidade de água disponível por habitante.
Demanda total em relação ao $Q_{95\%}$ (Unidade: %)	Representa o balanço (relação) entre a demanda e a disponibilidade. Esta relação é apresentada considerando os diferentes tipos de captações de água, assim como as diferentes formas de quantificar o volume de água disponível (vazões de referência). O $Q_{95\%}$ representa a disponibilidade total (superficial e subterrânea).

Fonte: Relatório de situação dos recursos hídricos no Estado de São Paulo: ano base 2012 - SSRH

Em atendimento ao solicitado, a SSRH encaminhou e-mail com as informações solicitadas em 15/01/2015 [fls. 2737/2739 do Anexo VII]. No quadro abaixo é apresentada a situação dos recursos hídricos em cada uma das 22 UGRHIs no ano de 2014, quanto aos parâmetros em questão:

Quadro 3.4.1.6 - Situação dos recursos hídricos quanto aos parâmetros de disponibilidade e demanda - 2014

UGRHI n°	Descrição	Situação dos recursos hídricos quanto ao parâmetro	
		Disponibilidade per capita - Vazão média ($Q_{\text{médio}}$) em relação à população total ($m^3 / \text{hab. ano}$)	Demanda total em relação ao $Q_{95\%}$ (%)
1	Mantiqueira	Boa	Boa
2	Paraíba do Sul	Boa	Boa
3	Litoral Norte	Boa	Boa
4	Pardo	Boa	Boa
5	Piracicaba/Capivari/Jundiaí	Crítica	Crítica
6	Alto Tietê	Crítica	Crítica
7	Baixada Santista	Boa	Atenção
8	Sapucai/Grande	Boa	Boa



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

Fl.nº	163
Proc.	TCA-17.941/026/15

UGRHI n°	Descrição	Situação dos recursos hídricos quanto ao parâmetro	
		Disponibilidade per capita - Vazão média (Q _{médio}) em relação à população total (m ³ / hab. ano)	Demanda total em relação ao Q ₉₅ % (%)
9	Mogi Guaçu	Boa	Atenção
10	Sorocaba/Médio Tietê	Atenção	Boa
11	Ribeira de Iguape/ Litoral Sul	Boa	Boa
12	Baixo Pardo/Grande	Boa	Atenção
13	Tietê/Jacaré	Atenção	Atenção
14	Alto Paranapanema	Boa	Boa
15	Turvo/Grande	Boa	Atenção
16	Tietê/Batalha	Boa	Boa
17	Médio Paranapanema	Boa	Boa
18	São José dos Dourados	Boa	Boa
19	Baixo Tietê	Boa	Boa
20	Aguapeí	Boa	Boa
21	Peixe	Boa	Boa
22	Pontal do Paranapanema	Boa	Boa

Fonte: Elaborado pela DCG 2 e DCG 4 a partir dos valores informados pela SSRH no e-mail de 15/01/16

Notas:

- Valores de referência

1 - Disponibilidade per capita - Vazão média (Q_{médio}) em relação à população total

> 2500 m ³ /hab.ano - Boa	Boa
entre 1500 e 2500 m ³ /hab.ano - Atenção	Atenção
< 1500 m ³ /hab.ano - Crítica	Crítica

2 - Demanda total em relação ao Q₉₅%

< 30% - Boa	Boa
≥ 30% e ≤ 50% - Atenção	Atenção
> 50% - Crítica	Crítica

A partir do quadro 3.4.1.6 é possível constatar que:

- Nas UGRHIs n°s 05 - Piracicaba/Capivari/Jundiaí e 06 - Alto Tietê, a situação dos recursos hídricos, considerando como base ambos os parâmetros, é crítica. Vale citar que esta área abrange o Sistema Cantareira;
- Nas UGRHIs n°s 10 - Tietê/Sorocaba e 13 - Tietê/Jacaré, a situação dos recursos hídricos, tomando como base o parâmetro da disponibilidade, é de atenção;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

	164
Fl.nº	_____
	TCA-17.941/026/15
Proc.	_____

- Nas UGRHIs nºs 7 - Baixada Santista, 9 - Mogi-Guaçu, 12 - Baixo Pardo/Grande, 13 - Tietê/Jacaré e 15 - Turvo/Grande, a situação dos recursos hídricos, levando em consideração o parâmetro da demanda, é de atenção.

A adoção da cobrança mínima compulsória na estrutura tarifária dos serviços de água e esgoto, embora prevista em legislação e com argumentos que a justifiquem, apresenta desvantagens a serem consideradas, sobretudo, em época de crise hídrica.

Destacamos como principal desvantagem a falta de incentivo para racionalização e diminuição do consumo de água, uma vez que mesmo que o usuário reduza o consumo continuará pagando pelo serviço correspondente ao volume de 10 m³ (conta mínima mensal), dentre as demais citadas no Quadro 3.4.1.1, que leva ainda à inobservância do inciso IV do artigo 29 do capítulo VI - dos aspectos econômicos e sociais da Lei nº 11.445/2007 que apresenta como uma diretriz a ser observada na instituição das tarifas, preços públicos e taxas para os serviços de saneamento básico, a inibição do consumo supérfluo e do desperdício de recursos.

A política de faturamento com consumo mínimo pode levar ainda com que os usuários de baixo consumo suportem a maior parte dos custos fixos referentes à disponibilização dos serviços, em função da receita proveniente sem a contraprestação de serviços acima mencionada.

O Sistema de Tarifas Binárias⁵⁰, também chamadas de tarifas de acesso/uso⁵¹, que é composto de uma componente fixa, independente do consumo cobrado pelo serviço (tarifa de demanda ou tarifa de acesso), e uma componente variável, aplicada em razão do consumo efetivo (tarifa de consumo ou tarifa de uso), configura-se numa alternativa⁵² ao modelo do consumo mínimo, principalmente por:

⁵⁰ Denominação constante no compêndio do Projeto COM+ÁGUA (2008).

⁵¹ Assim denominada no artigo "Tarifação em Serviços de Saneamento: Reflexões Técnicas Ensejadas pela Lei 11.445/2007, in Berenice de Souza Cordeiro (org.) Prestação dos Serviços Públicos de Saneamento Básico. Brasília, D.F. v. III, p. 489-496, 2009".

⁵² Há registros da adoção do faturamento com duas componentes nos municípios de Passos e Itabira do Estado de Minas Gerais. Fonte: Nota Técnica CRFEF 12/2016.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

	165
Fl.nº	_____
	TCA-17.941/026/15
Proc.	_____

- Incentivar a racionalização do consumo - como a cobrança será proporcional ao consumo (tarifa de uso), o usuário terá estímulo em reduzi-lo⁵³. Com isso, estará sendo observada a diretriz constante do inciso IV do artigo 29 da Lei nº 11.445/2007 acima mencionada, e;
- Dar transparência ao custeio - com a tarifa de acesso é possível definir qual a participação de cada faixa de consumo e categoria de uso na receita destinada aos custos fixos referentes às atividades relacionadas à disponibilização dos serviços.

Propomos à ARSESP e à SABESP que estudem a viabilidade da alteração da cobrança mínima compulsória pelo Sistema de Tarifas Binárias ou por alternativas que não tragam as desvantagens identificadas no modelo da conta mínima mensal.

3.4.2 - Contratos de demanda firme x Entidades públicas

Nas deliberações da ARSESP e nos comunicados tarifários da SABESP que publicam as tabelas das tarifas dos serviços de água e esgoto⁵⁴ são apresentados os valores para as diversas categorias de uso, sendo que uma delas é a categoria de uso pública.

A categoria de uso pública contempla entidades da Administração Pública Direta Federal, Secretarias de Estado e Prefeituras, e é subdivida em: pública sem contrato e pública com contrato.

De acordo com o Comunicado SABESP 04/15 são pré-requisitos para que as entidades públicas sejam enquadradas na categoria de uso pública com contrato:

- a) Estarem adimplentes quando da assinatura do contrato; e
- b) Manterem o pagamento em dia com a SABESP; e

⁵³ É de conhecimento da fiscalização a existência do Programa de Incentivo à Redução de Consumo de Água. Trata-se, porém, de medida de caráter emergencial, com período de vigência determinado e restrita a alguns dos municípios operados pela SABESP. O foco da fiscalização é a estrutura tarifária, que tem caráter permanente e abrangência geral.

⁵⁴ Deliberação ARSESP nº 561 de 04/05/15 [fls. 3295/3303 do Anexo IX e Comunicado Tarifário SABESP 04/15 de 06/05/15 [fls. 3279/3293 do Anexo IX].



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

	166
Fl.nº	_____
	TCA-17.941/026/15
Proc.	_____

c) Aderirem ao Programa de Uso Racional de Água - PURA.

A fim de tomar ciência sobre o funcionamento do PURA, foi encaminhada à SABESP a Requisição à SABESP nº 06/2015 - DCG 2 e DCG 4 de 04/08/15 - item 6 [fl. 3277 do Anexo IX], solicitando informações sobre o mesmo.

No atendimento a esta solicitação, a SABESP assim informou, pelo e-mail de 14/08/15 [fl. 3257 do Anexo IX].

"... para as entidades Públicas da Administração Direta Federal, as Secretarias de Estado e Prefeituras que assinarem contrato com a SABESP "Tarifa Pública com Contrato", 25% inferior à "Tarifa Pública sem Contrato"...

O PURA é um conjunto de ações que, depois de implantadas em um cliente, promovem a redução do seu consumo de água, sem comprometer o conforto na utilização.

As intervenções do Programa são basicamente pesquisa e correção de vazamentos em ramal predial, reservatórios e pontos de consumo, substituição de aparelhos hidro sanitários por aparelhos de baixo consumo de água, campanha educacional e gestão do consumo de água via telemedição.

Depois de realizadas as intervenções, a Sabesp inspeciona o imóvel e avalia o consumo para apurar o resultado das intervenções. Em geral, espera-se uma redução mínima de 10% do consumo de água em relação ao consumo médio anterior às intervenções.

Estando de acordo, a área comercial está autorizada a cadastrar o cliente na tarifa pública com contrato.

..."



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

	167
Fl.nº	_____
	TCA-17.941/026/15
Proc.	_____

No documento "Procedimentos das relações com clientes - Diretoria Metropolitana - Código do item: 04_02 - Módulo PURA - Programa de Uso Racional da Água" (fls. 3263/3273 do Anexo IX), encaminhado pela SABESP, por e-mail em 14/08/15, para atendimento do item 6 da Requisição à SABESP nº 06/2015 - DCG 2 e DCG 4 (fl. 3277 do Anexo IX), são apresentadas as atividades para a implantação do PURA em entidades públicas, que em resumo são:

- A entidade informa para a SABESP o interesse em participar do PURA;
- A SABESP realiza Estudo de Viabilidade;
- Comprovada a viabilidade e confirmado o interesse da entidade, a SABESP define o cronograma do processo, com a realização de diagnóstico nos imóveis e emissão de laudo de avaliação;
- Caracterizada a necessidade de intervenções, a SABESP elabora o Plano de Trabalho, no qual são apresentados os prazos e custos para implantação dos serviços de engenharia e educação ambiental;
- A entidade define se as ações previstas no Plano de Trabalho serão executadas através da contratação da SABESP ou com recursos próprios;
- Caso a entidade opte pela contratação da SABESP, a entidade formaliza contrato de prestação de serviços.

Nos comunicados tarifários da SABESP que publicam as tabelas das tarifas dos serviços de água e esgoto⁵⁵ são apresentadas também as tarifas para os contratos de demanda firme, assunto que foi abordado no item 3.2 deste Relatório.

⁵⁵ Atualmente vigente: Comunicado Tarifário SABESP 04/15 de 06/05/15.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

Fl.nº	168
Proc.	TCA-17.941/026/15

Com vistas a conhecer os valores dos volumes dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário prestados pela SABESP, bem como dos valores totais e das tarifas cobradas, entre outras informações, em algumas entidades públicas, enquadradas na categoria de uso pública, e em empresas que firmaram contratos de demanda firme, foram encaminhadas as requisições listadas no quadro abaixo:

Quadro 3.4.2.1 - Requisições encaminhadas

Requisição	Destinatário	Entidades públicas / empresas	Abrangência	Ano-base	Anexo IX
SES 01/2015 de 18/08/15	Secretaria da Saúde do Estado de São Paulo	Hospitais gerais da administração direta	Todo o Estado de São Paulo	2014	fls. 3247/3248
SES 02/2015 de 03/12/15	Secretaria da Saúde do Estado de São Paulo	Hospitais gerais da administração direta	Todo o Estado de São Paulo	2015	fls. 3249/3250
SEE 01/2015 de 17/08/15	Secretaria da Educação do Estado de São Paulo	Escolas da rede pública estadual	Município de São Paulo	2014	fls. 3251/3252
SEE 02/2015 de 16/11/15	Secretaria da Educação do Estado de São Paulo	Escolas da rede pública estadual	Todo o Estado de São Paulo (exceto município de São Paulo)	2014	fls. 3253/3254
SEE 03/2015 de 02/12/15	Secretaria da Educação do Estado de São Paulo	Escolas da rede pública estadual	Todo o Estado de São Paulo	2015	fls. 3255/3256
SABESP 03/2015 de 24/06/15, 06/2015 de 04/08/15 e 10/2015 de 08/10/15 ⁵⁶	Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo - SABESP	Contratos de demanda firme em vigentes em 2014	Todo o Estado de São Paulo	2014	fls. 3241/3246

Fonte: elaborado pela DCG 2 e DCG 4

Cabe registrar que foi solicitado que as Secretarias de Educação e de Saúde informassem os valores cobrados pelos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário sem contemplar bônus ou multas, uma vez que a presente análise é referente à estrutura tarifária vigente, sem a interferência de fatores de caráter emergencial ou eventual.

⁵⁶ Pela qual foram solicitadas cópias de contratos de demanda firme.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

Fl.nº	169
Proc.	TCA-17.941/026/15

Os atendimentos às requisições constantes do quadro acima estão apresentadas nas fls. 3239/3199 do Anexo IX e fls. 3053/3197 do Anexo VII. A partir das respostas dadas foram selecionados alguns dos registros e reproduzidas parte das informações prestadas nos quadros comparativos abaixo.

Quadro 3.4.2.2 - Comparativo - Escolas (Ano-base: 2014)

Tipo de escola	Município	Consumo médio mensal de água (m ³)	Tipo de usuário	Tarifa água R\$/m ³
Escola privada	São Paulo	500	Empresa que firmou contrato de demanda firme	10,96
Escola pública estadual	São Paulo	579	Entidade pública sem contrato	12,81

Fonte: elaborado pela DCG 2 e DCG 4 a partir das respostas da Secretaria de Estado da Educação e da SABESP citadas no quadro 3.4.2.1

Quadro 3.4.2.3 - Comparativo - Hospitais (Ano-base: 2014)

Tipo de hospital	Município	Consumo médio mensal de água (m ³)	Tipo de usuário	Tarifa água R\$/m ³
Hospital privado	São Paulo	7.686	Empresa que firmou contrato de demanda firme	9,08
Hospital público gerido por uma organização social de saúde	São Paulo	6.000	Organização social que firmou contrato de demanda firme	9,96
Hospital público gerido pela Secretaria de Saúde	São Paulo	6.414	Entidade pública sem contrato	12,99

Fonte: elaborado pela DCG 2 e DCG 4 a partir das respostas da Secretaria de Estado da Saúde e da SABESP citadas no quadro 3.4.2.1



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

	170
Fl.nº	_____
	TCA-17.941/026/15
Proc.	_____

A equipe de fiscalização decidiu realizar uma simulação com o objetivo de obter os valores que seriam cobrados, das escolas da rede pública estadual de ensino e hospitais gerais da administração direta do Estado de São Paulo, pelos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, caso fossem adotadas as mesmas condições, tanto tarifárias quanto de elegibilidade, oferecidas aos usuários que firmam contrato de demanda firme. Nesta simulação foram considerados:

- Os volumes dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário das escolas e hospitais referenciados, informados respectivamente pela Secretaria Estadual da Educação e Secretaria Estadual da Saúde, nos anos-bases de 2014 e 2015;
- As tarifas constantes nos comunicados tarifários da SABESP para os usuários que firmaram contrato de demanda firme, que serviram de base para o cálculo das tarifas utilizadas na simulação⁵⁷;
- Apenas as escolas e hospitais com ligação de água com consumo igual ou superior a 500 m³ / mês por ser esta uma condição de elegibilidade ao contrato de demanda firme.

A - Escolas

A Secretaria da Educação do Estado de São Paulo esclareceu, por e-mail em 17/07/15 (fl. 3051 do Anexo VIII), o procedimento para o pagamento das contas referentes aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário:

"As contas são encaminhadas mensalmente para cada Diretoria de Ensino que procede ao pagamento e liquidação de todas as contas de suas respectivas escolas jurisdicionadas, inclusive a conta de água do imóvel que a DE ocupa."

⁵⁷ Para cada ano considerado, foram calculadas as tarifas médias ponderadas de acordo com o número de dias que cada comunicado tarifário esteve vigente no respectivo período.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

	171
Fl.nº	TCA-17.941/026/15
Proc.	

Então, na simulação em pauta foram considerados os volumes consolidados por diretoria de ensino, levando em conta somente as escolas com ligação de água com consumo igual ou superior a 500 m³/mês. Esta condição é a mesma dada aos usuários que firmam contrato de demanda firme, conforme consta no item 5.4 do Comunicado Tarifário SABESP 04/15 de 06/05/15:

"Ao cliente que ocupa vários imóveis nas cidades operadas pela SABESP, será permitido o somatório dos volumes, desde que cada ligação de água possua volume igual ou superior a 500 m³/mês, para enquadramento nos critérios deste comunicado."

A memória de cálculo da simulação está apresentada nas fls. 2877/3049 do Anexo VIII. Seguem os quadros resumos da simulação em questão, com a diferença obtida entre os valores totais cobrados, que foram informados pela Secretaria da Educação, e os valores totais obtidos na simulação em pauta:

Quadro 3.4.2.4 - Escolas da rede pública estadual - Município de São Paulo - Ano-base: 2014

Diretoria de Ensino	Número de escolas	Número de escolas com consumo de água maior ou igual a 500 m ³	Valor total cobrado bruto ¹ entidade pública (água + esgoto) (R\$)	Valor total simulação demanda firme (água + esgoto) (R\$)	Diferença ² (R\$)
CENTRO	70	8	1.832.746,78	1.409.992,00	422.754,78
CENTRO OESTE	68	6	1.013.441,28	799.842,60	213.598,68
CENTRO SUL	77	2	478.780,08	424.046,50	54.733,58
LESTE 1	91	5	985.249,54	776.097,00	209.152,54
LESTE 2	91	3	439.792,64	358.675,11	81.117,53
LESTE 3	79	7	1.653.893,28	1.321.237,00	332.656,28
LESTE 4	74	3	492.175,52	480.820,18	11.355,34
LESTE 5	79	6	1.225.538,90	1.035.397,40	190.141,50
NORTE 1	109	8	1.367.581,56	1.147.587,60	219.993,96
NORTE 2	72	3	539.840,48	515.942,18	23.898,30
SUL 1	87	16	3.329.898,04	2.519.631,51	810.266,53
SUL 2	92	12	2.139.497,48	1.636.351,20	503.146,28
SUL 3	100	10	2.251.999,28	1.816.228,00	435.771,28
TOTAL	1089	89	17.750.434,86	14.241.848,28	3.508.586,58

Fonte: elaborado pela DCG 2 e DCG 4 a partir das respostas da Secretaria de Estado da Educação e da SABESP citadas no quadro 3.4.2.1

Notas:

- 1 - não considerados eventuais descontos (bônus) ou multas;
- 2 - valor total cobrado menos o valor total obtido na simulação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

Fl.nº	172
Proc.	TCA-17.941/026/15

**Quadro 3.4.2.5 - Escolas da rede pública estadual -
Estado de São Paulo (exceto município de São Paulo) -
Ano-base: 2014**

Diretoria de Ensino	Número de escolas	Número de escolas com consumo de água maior ou igual a 500 m³	Valor total cobrado bruto¹ entidade pública (água + esgoto) (R\$)	Valor total simulação demanda firme (água + esgoto) (R\$)	Diferença² (R\$)
ADAMANTINA	35	0	-	-	-
APIAÍ	35	0	-	-	-
ARAÇATUBA	2	0	-	-	-
ASSIS	45	0	-	-	-
AVARÉ	26	0	-	-	-
BARRETOS	4	0	-	-	-
BAURU	29	0	-	-	-
BIRIGUI	11	0	-	-	-
BOTUCATU	48	0	-	-	-
BRAGANÇA PAULISTA	44	1	97.487,21	87.290,70	10.196,51
CAIEIRAS	70	4	570.322,18	511.966,00	58.356,18
CAPIVARI	13	0	-	-	-
CARAGUATATUBA	31	0	-	-	-
CARAPICUÍBA	86	6	878.148,28	711.970,30	166.177,98
CATANDUVA	12	0	-	-	-
FERNANDÓPOLIS	31	1	93.816,18	84.087,72	9.728,46
FRANCA	68	0	-	-	-
GUARATINGUETÁ	32	2	195.721,78	175.788,20	19.933,58
ITAPECERICA DA SERRA	59	2	363.594,21	273.920,61	89.673,60
ITAPETININGA	58	1	114.014,10	101.710,44	12.303,66
ITAPEVA	15	1	67.662,63	80.403,66	-12.741,03
ITAPEVI	52	1	238.178,16	252.880,44	-14.702,28
ITAQUAQUECETUBA	57	7	888.394,80	694.733,40	193.661,40
ITARARÉ	32	0	-	-	-
ITÚ	13	0	-	-	-
JABOTICABAL	7	0	-	-	-
JACAREÍ	18	0	-	-	-
JALES	47	1	92.133,02	82.619,16	9.513,86
JAÚ	19	0	-	-	-
JOSÉ BONIFÁCIO	13	0	-	-	-



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

Fl.nº 173
TCA-17.941/026/15
Proc. _____

Diretoria de Ensino	Número de escolas	Número de escolas com consumo de água maior ou igual a 500 m³	Valor total cobrado bruto¹ entidade pública (água + esgoto) (R\$)	Valor total simulação demanda firme (água + esgoto) (R\$)	Diferença² (R\$)
JUNDIAÍ	35	0	-	-	-
LINS	28	0	-	-	-
MARÍLIA	14	0	-	-	-
MAUÁ	41	1	188.020,88	200.378,02	-12.357,14
MIRACATU	32	0	-	-	-
MIRANTE DO PARANAPANEMA	24	1	95.049,53	85.163,82	9.885,71
MOGI DAS CRUZES	10	0	-	-	-
MOGI MIRIM	21	1	74.041,59	88.303,50	-14.261,91
OSASCO	53	4	713.184,83	539.174,35	174.010,48
OURINHOS	15	0	-	-	-
PENÁPOLIS	3	0	-	-	-
PINDAMONHANGABA	46	0	-	-	-
PIRACICABA	10	0	-	-	-
PIRAJU	6	0	-	-	-
PRESIDENTE PRUDENTE	49	0	-	-	-
REGISTRO	42	2	264.034,30	178.108,98	85.925,32
RIBEIRÃO PRETO	18	0	-	-	-
SANTO ANASTÁCIO	28	0	-	-	-
SANTOS	83	6	963.961,10	710.134,20	253.826,90
SÃO BERNARDO DO CAMPO	79	7	1.511.021,36	1.193.585,00	317.436,36
SÃO CARLOS	2	0	-	-	-
SÃO JOÃO DA BOA VISTA	46	0	-	-	-
SÃO JOAQUIM DA BARRA	3	0	-	-	-
SÃO JOSÉ DO RIO PRETO	8	0	-	-	-
SÃO JOSÉ DOS CAMPOS	79	2	194.745,53	167.816,70	26.928,83
SÃO ROQUE	35	1	108.357,51	96.532,50	11.825,01
SÃO VICENTE	71	0	-	-	-
SUMARÉ	35	2	267.466,38	224.304,84	43.161,54
SUZANO	65	3	766.108,84	576.620,60	189.488,24
TABOÃO DA SERRA	71	6	1.795.641,06	1.615.826,00	179.815,06
TAQUARITINGA	3	0	-	-	-
TAUBATÉ	42	3	336.055,40	255.838,38	80.217,02



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

Fl.nº	174
Proc.	TCA-17.941/026/15

Diretoria de Ensino	Número de escolas	Número de escolas com consumo de água maior ou igual a 500 m³	Valor total cobrado bruto ¹ entidade pública (água + esgoto) (R\$)	Valor total simulação demanda firme (água + esgoto) (R\$)	Diferença ² (R\$)
TUPÃ	33	0	-	-	-
VOTORANTIM	29	1	92.466,75	82.910,34	9.556,41
VOTUPORANGA	23	0	-	-	-
TOTAL	2194	67	10.969.627,61	9.072.067,86	1.897.559,75

Fonte: elaborado pela DCG 2 e DCG 4 a partir das respostas da Secretaria de Estado da Educação e da SABESP citadas no quadro 3.4.2.1

Notas:

- 1 - não considerados eventuais descontos (bônus) ou multas;
- 2 - valor total cobrado menos o valor total obtido na simulação;
- 3 - nas diretorias de ensino Itapeva, Itapevi, Mauá e Mogi Mirim os valores cobrados brutos foram inferiores aos valores obtidos na simulação, que resultaram em valores negativos na coluna diferença. Nestas diretorias, foram identificadas apenas uma escola com consumo maior ou igual a 500 m³. Além disso, todas as escolas identificadas já aderiram ao PURA.

Quadro 3.4.2.6 - Escolas da rede pública estadual - Município de São Paulo - Ano-base: 2015

Diretoria de Ensino	Número de escolas	Número de escolas com consumo de água maior ou igual a 500 m³	Valor total cobrado bruto ¹ entidade pública (água + esgoto) (R\$)	Valor total simulação demanda firme (água + esgoto) (R\$)	Diferença ² (R\$)
CENTRO	69	2	419.837,12	363.847,00	55.990,12
CENTRO OESTE	81	3	803.889,48	739.285,80	64.603,68
CENTRO SUL	78	2	380.548,20	331.346,40	49.201,80
LESTE 1	92	0	-	-	-
LESTE 2	93	4	748.641,40	716.876,60	31.764,80
LESTE 3	79	3	840.448,50	710.173,20	130.275,30
LESTE 4	76	0	-	-	-
LESTE 5	80	2	499.856,34	439.133,20	60.723,14



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

175
Fl.nº _____
TCA-17.941/026/15
Proc. _____

Diretoria de Ensino	Número de escolas	Número de escolas com consumo de água maior ou igual a 500 m ³	Valor total cobrado bruto ¹ entidade pública (água + esgoto) (R\$)	Valor total simulação demanda firme (água + esgoto) (R\$)	Diferença ² (R\$)
NORTE 1	106	2	424.633,44	433.204,20	-8.570,76
NORTE 2	72	1	142.772,16	156.050,40	-13.278,24
SUL 1	91	11	2.586.646,76	2.147.528,48	439.118,28
SUL 2	94	9	2.209.907,80	1.696.559,20	513.348,60
SUL 3	102	7	1.631.166,24	1.275.069,12	356.097,12
TOTAL	1.113	46	10.688.347,44	9.009.073,60	1.679.273,84

Fonte: elaborado pela DCG 2 e DCG 4 a partir das respostas da Secretaria de Estado da Educação e da SABESP citadas no quadro 3.4.2.1

Notas:

- 1 - não considerados eventuais descontos (bônus) ou multas;
- 2 - valor total cobrado menos o valor total obtido na simulação;
- 3 - nas diretorias de Norte 1 e Norte 2 os valores cobrados brutos foram inferiores aos valores obtidos na simulação, que resultaram em valores negativos na coluna diferença. Na diretoria Norte 1, foram identificadas duas escolas com consumo maior ou igual a 500 m³, já na diretoria Norte 2 foi identificada apenas uma escola. Além disso, todas as escolas identificadas já aderiram ao PURA.

Quadro 3.4.2.7 - Escolas da rede pública estadual - Estado de São Paulo (exceto município de São Paulo) - Ano-base: 2015

Diretoria de Ensino	Número de escolas	Número de escolas com consumo de água maior ou igual a 500 m ³	Valor total cobrado bruto ¹ entidade pública (água + esgoto) (R\$)	Valor total simulação demanda firme (água + esgoto) (R\$)	Diferença ² (R\$)
ADAMANTINA	35	0	-	-	-
APIAÍ	35	0	-	-	-
ARAÇATUBA	2	0	-	-	-
ASSIS	45	0	-	-	-
AVARÉ	26	0	-	-	-
BARRETOS	4	0	-	-	-



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

176
Fl.nº _____
TCA-17.941/026/15
Proc. _____

Diretoria de Ensino	Número de escolas	Número de escolas com consumo de água maior ou igual a 500 m ³	Valor total cobrado bruto ¹ entidade pública (água + esgoto) (R\$)	Valor total simulação demanda firme (água + esgoto) (R\$)	Diferença ² (R\$)
BAURU	29	0	-	-	-
BIRIGUI	11	0	-	-	-
BOTUCATU	48	0	-	-	-
BRAGANÇA PAULISTA	44	0	-	-	-
CAIEIRAS	70	0	-	-	-
CAPIVARI	13	0	-	-	-
CARAGUATATUBA	31	0	-	-	-
CARAPICUÍBA	86	0	-	-	-
CATANDUVA	12	0	-	-	-
DIADEMA	58	1	130.945,84	165.893,50	-34.947,66
FERNANDÓPOLIS	31	0	-	-	-
FRANCA	68	0	-	-	-
GUARATINGUETÁ	32	1	132.918,94	107.772,70	25.146,24
ITAPECERICA DA SERRA	59	0	-	-	-
ITAPETININGA	58	1	121.455,52	109.697,64	11.757,88
ITAPEVA	15	0	-	-	-
ITAPEVI	52	0	-	-	-
ITAQUAQUECETUBA	57	3	359.954,13	316.027,80	43.926,33
ITARARÉ	32	0	-	-	-
ITÚ	13	0	-	-	-
JABOTICABAL	7	0	-	-	-
JACAREÍ	18	0	-	-	-
JALES	47	0	-	-	-
JAÚ	19	0	-	-	-
JOSÉ BONIFÁCIO	13	0	-	-	-
JUNDIAÍ	35	0	-	-	-
LINS	28	0	-	-	-
MARÍLIA	14	0	-	-	-
MAUÁ	41	1	172.126,56	187.275,90	-15.149,34
MIRACATU	32	0	-	-	-
MIRANTE DO PARANAPANEMA	24	0	-	-	-
MOGI DAS CRUZES	10	0	-	-	-
MOGI MIRIM	21	1	85.679,89	103.784,46	-18.104,57
OSASCO	53	2	185.009,68	161.885,90	23.123,78



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

177
Fl.nº _____
TCA-17.941/026/15
Proc. _____

Diretoria de Ensino	Número de escolas	Número de escolas com consumo de água maior ou igual a 500 m ³	Valor total cobrado bruto ¹ entidade pública (água + esgoto) (R\$)	Valor total simulação demanda firme (água + esgoto) (R\$)	Diferença ² (R\$)
OURINHOS	15	0	-	-	-
PENÁPOLIS	3	0	-	-	-
PINDAMONHANGABA	46	0	-	-	-
PIRACICABA	10	0	-	-	-
PIRAJU	6	0	-	-	-
PRESIDENTE PRUDENTE	49	0	-	-	-
REGISTRO	42	0	-	-	-
RIBEIRÃO PRETO	18	0	-	-	-
SANTO ANASTÁCIO	28	0	-	-	-
SANTOS	83	5	933.265,84	700.672,00	232.593,84
SÃO BERNARDO DO CAMPO	79	5	1.191.575,32	937.222,72	254.352,60
SÃO CARLOS	2	0	-	-	-
SÃO JOÃO DA BOA VISTA	46	0	-	-	-
SÃO JOAQUIM DA BARRA	3	0	-	-	-
SÃO JOSÉ DO RIO PRETO	8	0	-	-	-
SÃO JOSÉ DOS CAMPOS	79	2	186.890,08	192.532,56	-5.642,48
SÃO ROQUE	35	0	-	-	-
SÃO VICENTE	71	0	-	-	-
SUMARÉ	35	0	-	-	-
SUZANO	65	2	755.297,88	621.528,60	133.769,28
TABOÃO DA SERRA	71	7	1.589.778,80	1.411.661,76	178.117,04
TAQUARITINGA	3	0	-	-	-
TAUBATÉ	42	0	-	-	-
TUPÃ	33	0	-	-	-
VOTORANTIM	29	0	-	-	-
VOTUPORANGA	23	0	-	-	-
TOTAL	2252	31	5.844.898,48	5.015.955,54	828.942,94

Fonte: elaborado pela DCG 2 e DCG 4 a partir das respostas da Secretaria de Estado da Educação e da SABESP citadas no quadro 3.4.2.1

Notas:

- 1 - não considerados eventuais descontos (bônus) ou multas;
- 2 - valor total cobrado menos o valor total obtido na simulação;
- 3 - nas diretorias de ensino Diadema, Mauá, Mogi Mirim e São José dos Campos os valores cobrados brutos foram inferiores aos valores obtidos na simulação, que resultaram em valores negativos na coluna diferença.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

	178
Fl.nº	_____
	TCA-17.941/026/15
Proc.	_____

B - Hospitais

Esta simulação foi realizada a partir dos volumes consolidados por hospital, levando em conta somente as ligações de água com consumo igual ou superior a 500 m³/mês. Esta condição é a mesma dada aos usuários que celebram contrato de demanda firme, conforme consta no item 5.4 do Comunicado Tarifário SABESP 04/15 de 06/05/15, conforme mencionado no item A - Escolas.

Na memória de cálculo da simulação que está apresentada nas fls. 2867/2869 do Anexo VIII consta a relação dos 21 hospitais considerados.

Segue o quadro resumo com a diferença obtida entre os valores totais cobrados, que foram informados pela Secretaria da Saúde, e os valores totais obtidos na simulação:

Quadro 3.4.2.8 - Hospitais - Estado de São Paulo - Anos-bases: 2014 e 2015

Ano	Valor total cobrado bruto ¹ entidades públicas (água + esgoto) (R\$)	Valor total simulação demanda firme (água + esgoto) (R\$)	Diferença ² (R\$)
2014	20.062.004,57	15.961.760,38	4.100.244,19
2015	19.091.835,98	15.768.667,04	3.323.168,94

Fonte: elaborado pela DCG 2 e DCG 4 a partir das respostas da Secretaria de Estado da Saúde e da SABESP citadas no quadro 3.4.2.1

Notas:

- 1 - não considerados eventuais descontos (bônus) ou multas;
- 2 - valor total cobrado menos o valor total obtido na simulação.

A partir do exposto no quadro 3.4.2.2 deste relatório é possível constatar que a tarifa praticada para um usuário que firmou um contrato de demanda firme, no caso específico uma escola particular, é inferior àquela praticada para uma entidade pública sem contrato, no caso específico uma escola pública estadual, quando consideramos consumos médios mensais de água semelhantes (500 m³ e 579 m³, respectivamente).

Do mesmo modo, é possível observar no quadro 3.4.2.3 deste relatório, que as tarifas praticadas tanto para uma empresa, no caso específico um hospital privado, quanto para uma organização social de saúde que



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

179

Fl.nº _____
TCA-17.941/026/15

Proc. _____

gere um hospital público, sendo que ambas firmaram contratos de demanda firme, são inferiores àquela praticada para uma entidade pública sem contrato, no caso específico um hospital público gerido pela Secretaria da Saúde, quando consideramos também consumos médios mensais de água semelhantes (7.686 m³, 6.000 m³ e 6.414 m³, respectivamente).

Embora na estrutura tarifária vigente exista a possibilidade das entidades públicas sem contrato serem enquadradas na categoria de uso "entidades públicas com contrato", e com isso obter tarifas 25% inferiores, para tanto é necessário que façam adesão ao PURA, o que implica em custos para as entidades na implantação dos serviços de engenharia necessários para a redução do consumo de água (pesquisa e correção de vazamentos, substituição de aparelhos hidro sanitários, entre outros).

Vale lembrar que a adoção de medidas de eficiência no uso da água, que é exigida das entidades públicas para obtenção de tarifas menores, não é uma condição de elegibilidade para usuários firmarem contratos de demanda firme, tampouco é contemplada nos contratos de demanda firme firmados a possibilidade de redução de demanda em função da implantação das mesmas em virtude de revisão de demanda, conforme abordado no item 3.2 deste relatório.

Com relação ao município de São Paulo, considerando todas as diretorias de ensino nele situadas, a simulação feita a partir das condições estabelecidas para os contratos de demanda firme resultou em valores totais inferiores aos que foram cobrados⁵⁸ das escolas estaduais da rede pública, enquadradas nas categorias de uso como entidades públicas com ou sem contrato, nos montantes de R\$ 3.508.586,58 e 1.679.273,84, respectivamente nos anos-base 2014 e 2015, conforme apresentado nos Quadros 3.4.2.4 e 3.4.2.6 deste relatório.

No geral, como é possível verificar na memória de cálculo (fls. 2973/2998 do Anexo VIII), as tarifas pagas pelas escolas que fizeram adesão ao PURA são inferiores às tarifas equivalentes da demanda firme calculadas para a simulação, que por sua vez são inferiores às tarifas pagas pelas escolas que não fizeram a adesão ao PURA.

⁵⁸ Valores brutos, sem a incidência de descontos ou multas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

	180
Fl.nº	_____
	TCA-17.941/026/15
Proc.	_____

No caso da diretoria de ensino sul 1, por exemplo, no município de São Paulo, ano-base 2014, a tarifa equivalente da demanda firme calculada para a simulação é inferior às tarifas pagas pelas escolas, tanto as que aderiram ao PURA quanto aquelas que não fizeram a adesão. Das 87 escolas que fazem parte desta diretoria, 16 delas apresentaram consumo médio mensal de água igual ou superior a 500 m³, cujo somatório resultou no volume de 12.553 m³ / mês para esta diretoria.

Isto ocorreu devido ao grande volume obtido no somatório desta diretoria e à estrutura tarifária atual prever tarifas crescentes para volumes crescentes, no caso das categorias de uso residencial/comercial/industrial/pública, e tarifas decrescentes para volumes crescentes, no caso dos contratos de demanda firme.

No tocante às demais diretorias de ensino do Estado de São Paulo (exceto aquelas situadas no município de São Paulo), a simulação feita a partir das condições estabelecidas para os contratos de demanda firme resultou em valores totais inferiores aos que foram cobrados⁵⁹ das escolas estaduais da rede pública, enquadradas nas categorias de uso como entidades públicas com ou sem contrato, nos montantes de R\$ 1.897.559,75, para o ano-base 2014, e R\$ 828.942,94, para o ano-base de 2015, conforme constam nos Quadros 3.4.2.5 e 3.4.2.7 deste relatório.

Em referência aos hospitais geridos pela administração direta, a simulação feita a partir das condições estabelecidas para os contratos de demanda firme resultou em valores totais inferiores aos que foram cobrados⁶⁰ dos hospitais, enquadrados na categoria de uso como entidades públicas sem contrato⁶¹, nos montantes de R\$ 4.100.244,19, para o ano-base 2014 e R\$ 3.323.168,94, para o ano-base de 2015, conforme consta no Quadro 3.4.2.8 deste relatório.

Propomos à ARSESP e à SABESP que estudem a viabilidade de alteração no modelo tarifário para que o mesmo contemple igualdade de condições de elegibilidade e tarifárias para as entidades públicas e usuários que firmam contratos de demanda firme.

⁵⁹ Valores brutos, sem a incidência de descontos ou multas.

⁶⁰ Valores brutos, sem a incidência de descontos ou multas.

⁶¹ Vale registrar que nenhum estabelecimento de saúde informado pela Secretaria de Saúde fez adesão ao PURA.



4 - Transparência Orçamentária

Esta questão tem por objetivo comparar as ações, indicadores, metas e valores do Plano Plurianual - PPA e os correspondentes no Plano Estadual de Recursos Hídricos - PERH e com os programas estruturantes e corporativos utilizados pela SABESP, bem como, analisar a composição dos indicadores do PPA 2012-2015.

4.1 - Plano Plurianual x Plano Estadual de Recursos Hídricos

O Plano Plurianual é um instrumento previsto no art.165 e 174 da Constituição Federal e Estadual, respectivamente, cuja lei que o instituir, estabelecerá de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada⁶².

"A formulação do PPA 2012-2015 reveste-se de importância especial, uma vez que ele constitui uma das principais ferramentas de planejamento que guiará as políticas a serem executadas pelo governo nos próximos anos"⁶³.

Já, o Plano Estadual de Recursos Hídricos, de acordo com a Lei Estadual nº 7.663/91, deve ser elaborado com base nos planos das bacias hidrográficas, nas normas relativas à proteção do meio ambiente e nas diretrizes do planejamento e gerenciamento ambientais e suas diretrizes e necessidades financeiras deverão constar das leis sobre o plano plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamento anual do Estado.⁶⁴ É um instrumento de gestão que visa à implementação da política de recursos hídricos⁶⁵.

Ambos têm suas metas definidas para o quadriênio 2012-2015.

⁶² Parágrafo 1º do art. 165 da Constituição Federal

⁶³ PPA 2012-2015 - vol.I - pg.11, disponível em: http://www.planejamento.sp.gov.br/noti_anexo/files/PPA_2012-2015_vol-I.pdf, acesso em 09/03/16.

⁶⁴ Art.16 e parágrafo 18 da Lei Estadual 7.663/91

⁶⁵ <http://www.sigrh.sp.gov.br/planoestadualderecursoshidricos> - acesso em 08/03/16



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

Fl.nº	182
Proc.	TCA-17.941/026/15

Para o programa em análise, o PPA 2012-2015 define os seguintes indicadores e metas a serem alcançadas:

**Figura 4.1 - Indicadores e Metas do Programa 3933 -
Universalização do Abastecimento de Água e Esgotamento
Sanitário**

Programa

**3933 UNIVERSALIZAÇÃO DO ABASTECIMENTO DE ÁGUA E
ESGOTAMENTO SANITÁRIO**

Indicadores	Mais recente	Ao final do Plano
POPULAÇÃO RESIDENTE ATENDIDA COM ABASTECIMENTO DE ÁGUA	23.625.000	24.500.000
POPULAÇÃO RESIDENTE ATENDIDA COM COLETA DE ESGOTOS	20.024.000	21.100.000
ÍNDICE DE TRATAMENTO DOS ESGOTOS COLETADOS	75,5	83

Ações	Meta do Período	Produto
ABASTECIMENTO DE ÁGUA	577.600	LIGAÇÕES ADICIONAIS
COLETA DE ESGOTOS	678.400	LIGAÇÕES ADICIONAIS
TRATAMENTO DOS ESGOTOS COLETADOS	83 %	ESGOTOS COLETADOS TRATADOS

Fonte: PPA 2012-2015

A fim de compararmos as metas e indicadores definidos entre os dois planos, inicialmente, questionamos à SABESP se seria possível relacionar as metas, indicadores e recursos financeiros previstos no plano com as peças orçamentárias (PPA, LDO e LOA), sendo nos respondido que "atualmente as metas, indicadores e recursos financeiros do PPA são acompanhados, mas a Sabesp não faz o relacionamento direto destes com o Plano Estadual de Recursos"⁶⁶.

Em complemento, solicitamos junto à SABESP⁶⁷ que identificasse as ações do Plano Estadual de Recursos Hídricos sob sua responsabilidade relacionadas às ações do PPA - 2012-2015, sendo nos respondido o que segue:

⁶⁶ Requisição de documentos 01/2015 - DCG 2 e DCG 4 de 19/06/15 e resposta ao item 19 enviado por e-mail em 29/06/15, às fls. 3307 e 3311/3312 do Anexo IX.

⁶⁷ Requisição de documentos 04/2015 - DCG 2 e DCG 4 às fls. 3313/3315 do Anexo IX.

**Quadro 4.1 – Ações PPA X Ações do Plano Estadual de Recursos Hídricos**

Ação PPA	Ações Plano Estadual de Recursos Hídricos	Indicadores	Metas Previstas	Valor previsto (R\$ milhões)
Abastecimento de Água	Água - RMSP	IAA - Índice de Atendimento de Água	IAA > 95% Universalização	2.676
	Água - Litoral		IAA > 95% Universalização	396
	Água - Interior		IAA > 95% Universalização	444
Coleta de Esgotos	Esgoto - RMSP	IAE - Índice de Atendimento de Esgoto	IAE = 87%	3.664
	Esgoto - Litoral		IAE = 80%	
	Esgoto - Interior		IAE = 97%	
Tratamento de Esgotos	Esgoto - RMSP	ITEC - Índice de Tratamento do Esgoto Coletado	ITEC = 84%	985
	Esgoto - Litoral		ITEC = 100%	
	Esgoto - Interior		ITEC = 97%	

Fonte: Resposta à Requisição de Documentos 04/2015 - DCG 2 e DCG 4 em 23/07/15, às fls. 3319 do Anexo IX.

Ao compararmos as metas e indicadores traçados nos referidos planos notamos que não há correspondência diretamente, tendo em vista que, enquanto no PPA as metas previstas para as ações de abastecimento de água e coleta de esgotos tem como produto n° de ligações adicionais, no PERH, é o índice de atendimento de água e de esgoto.

Além do que, os indicadores utilizados para as ações mencionadas também são diferentes. No PPA é a população residente atendida com abastecimento de água e coleta de esgotos e no PERH é o índice de atendimento de água e de esgoto.

E, por fim, as metas previstas no PPA não fazem distinção entre Região Metropolitana de São Paulo - RMSP, Litoral e Interior como ocorre na definição das metas do PERH.

4.2 - Plano Plurianual X Programas da SABESP

Da mesma forma que no item anterior solicitamos à SABESP que fossem identificados quais



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

	184
Fl.nº	TCA-17.941/026/15
Proc.	

projetos/atividades (programas estruturantes e corporativos e outros) estão relacionados às ações do PPA - 2012-2015: abastecimento de água, coleta de esgotos e tratamento de esgotos indicando valor orçado e realizado, metas previstas e realizadas nos exercícios de 2012, 2013, 2014.⁶⁸

Em resposta, a SABESP informou em relação aos programas estruturantes que:

- ✓ **Ação PPA: Abastecimento de Água** - contempla os programas: PMA - Programa Metropolitano de Água, Água do Litoral, Água do Interior, Perdas, Crescimento Vegetativo de Água e Vale do Ribeira; e
- ✓ **Ação do PPA: Coleta de Esgotos e Tratamento de Esgotos** - contempla os programas: Tietê, Onda Limpa da Baixada Santista, Onda Limpa Litoral Norte, Esgoto do Litoral, Esgoto do Interior, Esgoto da RMSP, Pró-Billings, Vale do Ribeira, Córrego Limpo, Mananciais e Crescimento Vegetativo de Esgoto.

Já os Programas Corporativos contemplam as ações de apoio que atendem a toda a empresa, complementando as ações de água e esgoto, tais como: Tecnologia da Informação, Apoio Operacional, Estudos Técnicos, Instalações e Equipamentos Administrativos, Frota, entre outros.

Informaram também que, os Programas Estruturantes e Corporativos não são acompanhados da mesma forma que as ações do PPA e, portanto, não existe uma estruturação das informações que permita uma correlação direta entre elas, impossibilitando a resposta ao solicitado.⁶⁹

Solicitamos, então, quais as metas previstas e realizadas, o valor orçado e o realizado, bem como as ações (obras e serviços) previstas e realizadas, no período de 2012 a 2014, para os programas estruturantes/corporativos. Em relação às metas previstas e realizadas foi apresentado o seguinte quadro:

⁶⁸ Requisição de documentos 04/2015 - DCG 2 e DCG 4 de 24/06/15, às fls. 3313/3315 do Anexo IX.

⁶⁹ Resposta à Requisição de Documentos 04/2015 DCG 2 e DCG 4 enviada por e-mail em 22/07/15 às fls. 3329 do Anexo IX.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

	185
Fl.nº	_____
	TCA-17.941/026/15
Proc.	_____

Quadro 4.2 - Metas 2012 e 2014 - SABESP

Programa	Metas 2012	Realizado 2012	Metas 2013	Realizado 2013	Metas 2014	Realizado 2014
Abastecimento de Água	Tende à Universalização					
Coleta de Esgoto (%)	83	83	84	84	85	85
Tratamento de Esgoto Coletados (%)	77	77	78	78	78	77
Novas Ligações de Água (mil x unid)	175	212,8	200	226,4	180	231,5
Novas Ligações de Esgoto (mil x unid)	217	240,7	241	236,6	235	244,3
Perdas de Faturamento de Água (%)	25,7	25,2	25,4	24,4	24	21,3

Fonte: resposta à Requisição de Documentos 04/2015 - DCG 2 e DCG 4 (fls.3359 do Anexo IX)

Nota-se que, a própria SABESP não informou metas individualizadas para os programas estruturantes mencionados.

Em resumo, a falta de correlação entre o PPA e o PERH e o PPA e os programas estruturantes e corporativos da SABESP dificulta o acompanhamento dos resultados alcançados em relação ao planejado.

Assim, propomos que se estabeleça integração entre as peças orçamentárias e o Plano Estadual de Recursos Hídricos, assim como, com os programas estruturantes e corporativos da SABESP, no que diz respeito às metas e indicadores.

4.3 - Composição dos indicadores do PPA

O indicador de desempenho, segundo Boletim do Tribunal de Contas da União Especial, contribui para a transparência sobre como estão sendo usados os recursos públicos e sobre quais resultados estão sendo alcançados.⁷⁰

O programa em análise apresenta os indicadores demonstrados na Figura 4.1 que estão relacionados ao abastecimento de água, coleta e tratamento de esgotos.

Os diferentes tipos de perdas de água estão relatados no item 3.3 deste relatório e o combate à perda é uma preocupação contínua da SABESP, tendo em

⁷⁰ Boletim do Tribunal de Contas Especial nº 3 disponível em <http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?inline=1&fileId=8A8182A14D78C1F1014D7957D0D84565> - acesso em 09/03/16



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

	186
Fl.nº	TCA-17.941/026/15
Proc.	

vista, que tem um programa estruturante, um indicador de resultado e durante a fiscalização de natureza operacional verificou-se que despesas com ações de combate a perda de água - da ordem de R\$ 1.425.571.528,39 - no período compreendido entre 2012 e novembro de 2015, conforme a seguir demonstrado, não havendo indicador para mensurar os resultados alcançados no PPA:

Quadro 4.3 - Valores Medidos - Ações de Combate a Perdas

Exercício	Valor medido
2012	318.319.228,26
2013	322.036.472,23
2014	394.576.222,58
2015 (janeiro a novembro)	390.639.605,32
Total	1.425.571.528,39

Fonte: Resposta atualizada à Requisição de Documentos 02/15 DCG 2 e DCG 4 enviada por e-mail em 18/01/16

Dentre os principais usos de indicadores de desempenho pela instituição está a possibilidade de avaliar qualitativa e quantitativamente o desempenho global da instituição, por meio da avaliação de seus principais programas, bem como, permitir o acompanhamento e a avaliação do desempenho ao longo do tempo.⁷¹ Nota-se que, a perda de água é um programa estruturante da SABESP e vem sendo combatida por meio de ações específicas continuamente.

Na estrutura do atual PPA (2016-2019) não houve incorporação de novos indicadores, conforme ilustra a Figura 4.2.

⁷¹ Técnica de Auditoria - Indicadores de Desempenho e Mapa de Produtos - 2000 - do Tribunal de Contas da União disponível em http://portal3.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/programas_governo/tecnicas_anop/INDICADOR_DESEMPENHO_MAPA_PRODUTOS.pdf - acesso em 09/03/16



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

Fl.nº	187
Proc.	TCA-17.941/026/15

Figura 4.2 – Programa 3933 – Universalização do Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário – PPA – 2016-2019

Plano Plurianual 2016 - 2019 Governador do Estado de São Paulo

Programa: 3933 - UNIVERSALIZAÇÃO DO ABASTECIMENTO DE ÁGUA E ESGOTAMENTO SANITÁRIO

Finalístico

Órgão: 39000 -

	Total	Correntes	Capital
Despesas			
Valor Global	58.932.857.351,00	47.779.897.052,00	11.152.960.299,00
Recursos Orçamentários:			
Recursos Não Orçamentários:	58.932.857.351,00	47.779.897.052,00	11.152.960.299,00

OBJETIVOS ESTRATÉGICOS ASSOCIADOS

- 03-SOCIEDADE SAUDÁVEL, COM MAIOR QUALIDADE DE VIDA E LONGEVIDADE
- 06-MEIO AMBIENTE PRESERVADO, SAUDÁVEL E SUSTENTÁVEL
- 10-SOCIEDADE RESILIENTE ÀS MUDANÇAS CLIMÁTICAS, COM DISPONIBILIDADE DE ÁGUA PARA AS GERAÇÕES PRESENTE E FUTURAS

OBJETIVO DO PROGRAMA

ATENDER AS POPULAÇÕES NA ÁREA DE ATUAÇÃO DA SABESP, COM ABASTECIMENTO DE ÁGUA, ESGOTAMENTO SANITÁRIO E TRATAMENTO DESTES ESGOTOS, PROPORCIONANDO A MELHORIA DAS CONDIÇÕES SANITÁRIAS E DA QUALIDADE DO MEIO AMBIENTE, DE FORMA SUSTENTÁVEL, RESULTANDO NA MELHORA DA QUALIDADE DE VIDA DA POPULAÇÃO E PRODUZINDO EFEITOS MULTIPLICADORES NOS ÂMBITOS SOCIOECONÔMICO E AMBIENTAL.

PÚBLICO ALVO: POPULAÇÃO RESIDENTE NOS MUNICÍPIOS OPERADOS PELA SABESP.

ABRANGÊNCIA ESPACIAL: Estado

INDICADORES DE RESULTADO DE PROGRAMA:	VALOR MAIS RECENTE	PERÍODO DE REFERÊNCIA	FONTE DA INFORMAÇÃO	META AO FINAL DO PPA
PERCENTUAL DE ATENDIMENTO COM ABASTECIMENTO DE ÁGUA NOS MUNICÍPIOS ATENDIDOS PELA SABESP (%)	99	2014	SABESP	99
PERCENTUAL DE ATENDIMENTO COM COLETA DE ESGOTOS NOS MUNICÍPIOS ATENDIDOS PELA SABESP (%)	85	2014	SABESP	90
PERCENTUAL DE TRATAMENTO DOS ESGOTOS COLETADOS (%)	77	2014	SABESP	88

INDICADOR DE PRODUTO:	VALOR MAIS RECENTE	PERÍODO DE REFERÊNCIA	FONTE DA INFORMAÇÃO	META AO FINAL DO PPA
PERCENTUAL DE ESGOTOS COLETADOS TRATADOS (%)	77	2014	SABESP	88

INDICADOR DE PRODUTO:	VALOR MAIS RECENTE	PERÍODO DE REFERÊNCIA	FONTE DA INFORMAÇÃO	META AO FINAL DO PPA
NÚMERO DE LIGAÇÕES ADICIONAIS DE ÁGUA (unidade)	231.511	2014	SABESP	658.000

INDICADOR DE PRODUTO:	VALOR MAIS RECENTE	PERÍODO DE REFERÊNCIA	FONTE DA INFORMAÇÃO	META AO FINAL DO PPA
NÚMERO DE LIGAÇÕES ADICIONAIS DE ESGOTOS (unidade)	244.280	2014	SABESP	958.000

Fonte: Plano Plurianual 2016-2019, página 181, disponível em: http://www.planejamento.sp.gov.br/noti_anexo/files/ppa-2016-2019-vol-II-da-lei-alesp.pdf, acesso em 09/03/2016.

Assim, tendo em vista a parcela considerável de investimento no combate a perda de água e por se tratar de um programa estruturante da SABESP com ações específicas contínuas, propomos que se acrescente um indicador para o monitoramento e gerenciamento do combate à perda de água no PPA.

5 - Conclusão

O presente trabalho de fiscalização de natureza operacional teve como objetivo avaliar a atuação da SABESP em relação à universalização do abastecimento de água e esgotamento sanitário nos municípios do Estado de São Paulo em que a empresa atua, com foco nas metas de atendimento e qualidade dos serviços, nas atividades relacionadas à diminuição das perdas de água, estrutura tarifária e transparência orçamentária.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

	188
Fl.nº	_____
	TCA-17.941/026/15
Proc.	_____

De maneira suplementar, foi verificada a atuação da Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo - ARSESP, tendo em vista que, cabe a esse órgão a regulação/fiscalização dos serviços prestados pela SABESP.

Foram definidas duas questões de fiscalização:
1 - Em que medida a SABESP vem cumprindo ações para a universalização do abastecimento de água e esgotamento sanitário nos municípios em que ela atua e 2 - Em que medida o orçamento do Estado reflete a transparência da aplicação dos recursos do Programa 3933 - Universalização do Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário.

Com base no trabalho realizado, concluímos que os contratos de programa estão formalmente em ordem considerando os dispositivos da Lei Federal nº 11.445 de 05/01/07, regulamentada pelo Decreto Federal nº 7.217 de 21/06/10.

A partir das respostas dos municípios aos questionários enviados foi possível depreender que a percepção dos mesmos é que a SABESP não vem cumprindo algumas das cláusulas contratuais, tais como a apresentação do relatório anual de desempenho econômico-financeiro, gerencial, operacional e do ativo imobilizado e o atingimento das metas estabelecidas, embora a maioria dos municípios não tenha criado comissão ou grupo especial para acompanhamento da execução dos referidos contratos.

Quando comparamos as metas previstas no plano municipal de saneamento com aquelas previstas no Anexo de Metas de Atendimento e Qualidade dos Serviços e Notas Técnicas identificamos divergências quanto ao tipo do indicador (cobertura ou atendimento), quanto à unidade do indicador (% ou litros/ramal.dia) e ao período considerado para definição de metas (anual ou quinquenal). A partir destas evidências pudemos concluir que não está sendo observado o previsto em cláusula do convênio firmado entre o Estado e o município, instrumento integrante do contrato de programa, quanto à obrigação de se obedecer ao estabelecido no plano municipal de saneamento.

Quando comparamos as metas previstas no Anexo de Metas dos contratos de programa com aquelas informadas nos relatórios gerenciais elaborados anualmente pela SABESP, constatamos que algumas delas



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

	189
Fl.nº	_____
	TCA-17.941/026/15
Proc.	_____

não foram atingidas, notadamente aquelas relacionadas à coleta e tratamento de esgotos.

Com relação aos compromissos assumidos pela SABESP no Plano Estadual de Recursos Hídricos 2012-2015 concluímos que a maioria não foi cumprida.

Quanto à ação fiscalizadora da ARSESP, expressa em seus relatórios anuais, que são elaborados a partir da análise dos relatórios gerenciais de desempenho da SABESP, observamos que se limita a informar, caso o contrato de programa não tenha meta a ser alcançada para aquele ano, se os dados informados pela empresa estão de acordo com o contrato de programa. Não são emitidos alertas à SABESP pelo possível não atingimento das metas.

No que concerne à análise formal dos contratos de demanda firme selecionados não foram identificadas cláusulas, em todos os instrumentos analisados, que abordem redução de demanda em função da implantação de medidas de eficiência no uso da água, cláusulas estas que integram o conteúdo mínimo estabelecido no artigo 36 da Deliberação ARSESP 106/2009. Notou-se ainda que no procedimento de homologação dos instrumentos atualmente adotado pela ARSESP, os contratos são enviados para a homologação depois da assinatura.

Em referência ao tema da perda de água, quando analisamos a execução das ações de combate às perdas reais, a saber, pesquisa de vazamentos não visíveis e substituição de rede de água, a SABESP não observou os critérios (pesquisa em 75% e substituição de 1% da extensão total da rede), definidos pela própria, na quantificação destas ações, na maioria dos municípios nos quais presta serviços. Ainda no mesmo tema, foi possível concluir também que as metas previstas para os índices de perdas não foram alcançadas em alguns dos municípios analisados.

No tocante à estrutura tarifária foram analisados dois aspectos: a conta mínima mensal (10 m³) e as condições de elegibilidade e tarifárias disponibilizadas para as entidades públicas e para os usuários que firmaram contrato de demanda firme.

Quanto à adoção da cobrança mínima compulsória, concluímos que este modelo apresenta como principal desvantagem a falta de incentivo para racionalização e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

	190
Fl.nº	_____
	TCA-17.941/026/15
Proc.	_____

diminuição do consumo de água, uma vez que mesmo que o usuário reduza o consumo continuará pagando pelo serviço correspondente ao volume de 10 m³ (conta mínima mensal). Esta desvantagem ganha contornos ainda maiores em época de crise hídrica.

Uma das alternativas possíveis ao modelo da cobrança mínima compulsória é o Sistema de Tarifas Binárias, também chamadas de tarifas de acesso/uso, que é composto de uma componente fixa, independente do consumo cobrado pelo serviço (tarifa de demanda ou tarifa de acesso), e uma componente variável, aplicada em razão do consumo efetivo (tarifa de consumo ou tarifa de uso), uma vez que esta alternativa incentiva a racionalização do consumo e proporciona transparência ao custeio das atividades relacionadas à disponibilização dos serviços.

Quanto às condições de elegibilidade e tarifárias disponibilizadas às entidades públicas e aos usuários que firmam contrato de demanda firme, constatou-se que não são igualitárias.

Observamos exemplos, tanto de escolas quanto de hospitais, que as tarifas praticadas para os usuários que firmaram contratos de demanda firme eram inferiores às praticadas para as entidades públicas sem contrato, considerando volumes consumidos semelhantes.

A adoção de medidas de eficiência no uso da água, que é exigida das entidades públicas para obtenção de tarifas menores (PURA), não é uma condição de elegibilidade para usuários firmarem contratos de demanda firme.

A simulação realizada com o objetivo de obter os valores que seriam cobrados, das escolas da rede pública estadual de ensino e hospitais gerais da administração direta do Estado de São Paulo, pelos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, caso fossem adotadas as mesmas condições, tanto tarifárias quanto de elegibilidade, oferecidas aos usuários que firmam contrato de demanda firme, resultou em valores inferiores aos valores brutos cobrados das entidades públicas.

Em referência à questão da transparência orçamentária, concluiu-se que não há correspondência entre as metas e indicadores definidos no Plano



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

	191
Fl.nº	_____
	TCA-17.941/026/15
Proc.	_____

Plurianual (PPA 2012-2015), no Plano Estadual de Recursos Hídricos (PERH 2012-2015) e nos programas corporativos e estruturantes da SABESP, prejudicando assim a formulação do planejamento das ações de saneamento básico.

Enfim, a partir de todo o exposto pudemos concluir que o descumprimento das metas previstas para as ações relativas ao abastecimento de água e ao esgotamento sanitário, adia a consecução dos objetivos da universalização dos serviços, da melhoria da qualidade e desenvolvimento da salubridade ambiental nos municípios do Estado de São Paulo.

É oportuno realizar uma análise da estrutura tarifária adotada atualmente de modo a avaliar se estão contemplados os três objetivos fundamentais: eficiência econômica, justiça distributiva e equilíbrio financeiro.



6 - Proposta de Encaminhamento

Diante do exposto, os autos são submetidos à consideração superior, s.m.j., com as seguintes propostas de encaminhamento:

SABESP

- 1) Observe na elaboração do Anexo de Metas de Atendimento e Qualidade dos Serviços do contrato de programa a comparabilidade com o plano municipal de saneamento;
- 2) Cumpra as metas estabelecidas no Anexo de Metas de Atendimento e Qualidade dos Serviços do contrato de programa/Nota Técnica a fim de se atentar às cláusulas contratuais e, evitar as sanções previstas nos artigos 86 a 88 da Lei Federal nº 8666/93;
- 3) Inclua, nos novos contratos de demanda firme a serem firmados e nos contratos já firmados quando da sua prorrogação/alteração/renovação, cláusula que contemple o disposto no inciso III do artigo 36 da Deliberação ARSESP nº 106/2009;
- 4) Cumpra efetivamente a execução das ações de combate às perdas reais, em especial aquelas referentes à pesquisa de vazamentos não visíveis e à substituição de rede de abastecimento de água, quantificadas a partir dos critérios técnicos e de dimensionamento definidos pela própria SABESP no âmbito do Programa de Redução de Perdas, com vistas ao atingimento das metas de redução de perdas de água.
- 5) Estude a viabilidade de alteração da estrutura tarifária vigente de modo que o novo modelo contemple:
 - a) Uma alternativa à cobrança mínima compulsória que não apresente as desvantagens da mesma;
 - b) Igualdade de condições de elegibilidade e tarifárias para as entidades públicas e usuários que firmam contratos de demanda firme.
- 6) Estabeleça integração entre as peças orçamentárias e o Plano Estadual de Recursos Hídricos, assim como, com os programas estruturantes e corporativos da SABESP, no que diz respeito às metas e indicadores;
- 7) Acrescente indicador no PPA que acompanhe o gerenciamento de perda de água;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

	193
Fl.nº	_____
	TCA-17.941/026/15
Proc.	_____

ARSESP

- 1) Emita alertas à SABESP nos relatórios elaborados anualmente ao se perceber que a mesma não atingirá a meta, mesmo que não seja no ano em que a meta foi estimada;
- 2) Considere nos estudos com vistas à publicação de deliberação que regulamente a sistemática de homologação dos contratos de demanda firme que o fim do processo de homologação seja anterior à data de entrada em vigência do contrato;
- 3) Aperfeiçoe a análise que resulta na homologação dos contratos, destacadamente quanto ao atendimento efetivo dos requisitos mínimos contemplados no artigo 36 da Deliberação ARSESP nº 106/2009;
- 4) Estude a viabilidade de alteração da estrutura tarifária vigente de modo que o novo modelo contemple:
 - a) Uma alternativa à cobrança mínima compulsória que não apresente as desvantagens da mesma;
 - b) Igualdade de condições de elegibilidade e tarifárias para as entidades públicas e usuários que firmam contratos de demanda firme.

DCG-2 e DCG-4, em 31 de março de 2016.

Danilo dos Santos Souza
Agente da Fiscalização Financeira

Helena Keiko Hirata
Agente da Fiscalização Financeira
Chefe Respondendo

Lilian Cristina M. Robles
Agente da Fiscalização Financeira
Chefe Respondendo



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

	194
Fl.nº	_____
	TCA-17.941/026/15
Proc.	_____

7 - Referências

BRASIL. Constituição Federal do Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm

BRASIL. Lei Federal nº 11.445 de 05 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei no 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências.

BRASIL. Decreto nº 11.445 de 21 de junho de 2010. Regulamenta a Lei no 11.445, de 05 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, e dá outras providências.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. Programa de Modernização do Setor Saneamento (PMSS). Tarifação em Serviços de Saneamento: Reflexões Técnicas Ensejadas pela Lei 11.445/2007, in Berenice de Souza Cordeiro (org.) Prestação dos Serviços Públicos de Saneamento Básico. Brasília, D.F. v. III, p. 489-496, 2009.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. Programa de Modernização do Setor Saneamento (PMSS). Compêndio do Projeto Com+Água. Brasília, D.F., 2008. Disponível em: <http://www.pmss.gov.br/index.php/projeto-com-agua/biblioteca/biblioteca-01>. Acesso em: 19/01/16.

BRASIL. Ministério da Saúde. Fundação Nacional de Saúde - Funasa. Redução de perdas em sistemas de abastecimento de água. 2. Ed. - Brasília, 2014. Disponível em: http://www.funasa.gov.br/site/wp-content/files/mf/reducao_de_perdas_em_saa74.pdf. Acesso em 28/01/16.

SÃO PAULO. Lei Estadual nº 7.663 de 30/12/91. Estabelece as normas de orientação à Política Estadual de Recursos Hídricos e ao Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos do Estado de São Paulo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

	195
Fl.nº	_____
	TCA-17.941/026/15
Proc.	_____

SÃO PAULO. Lei Estadual nº 14.676 de 28 de dezembro de 2011. Institui o Plano Plurianual para o quadriênio 2012-2015.

SÃO PAULO. Lei Estadual nº 14.675 de 28 de dezembro de 2011. Orça a receita e fixa a despesa para o exercício de 2012.

SÃO PAULO. Lei Estadual nº 14.925 de 28 de dezembro de 2012. Orça a receita e fixa a despesa para o exercício de 2013.

SÃO PAULO. Lei Estadual nº 15.265 de 26 de dezembro de 2013. Orça a receita e fixa a despesa para o exercício de 2014.

SÃO PAULO. Lei Estadual nº 15.646 de 23 de dezembro de 2014. Orça a receita e fixa a despesa para o exercício de 2015.

SÃO PAULO. Lei Estadual nº 119 de 29 de junho de 1973. Autoriza a constituição de uma sociedade por ações, sob a denominação de Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo - SABESP, e dá providências correlatas.

SÃO PAULO. Secretaria de Saneamento e Recursos Hídricos. Coordenadoria de Recursos Hídricos. Plano Estadual de Recursos Hídricos (PERH): 2012/2015. São Paulo: SSRH/CRHi, 2013.

SÃO PAULO. Secretaria de Saneamento e Recursos Hídricos do Estado de São Paulo. Relatório de situação dos recursos hídricos no Estado de São Paulo: ano base 2012. Disponível em:
[http://www.sigrh.sp.gov.br/public/uploads/ckfinder/files/Situacao Rec Hidricos 2012.pdf](http://www.sigrh.sp.gov.br/public/uploads/ckfinder/files/Situacao%20Rec%20Hidricos%202012.pdf). Acesso em 15/01/16.

SÃO PAULO. Decreto nº 41.446 de 16 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o regulamento do sistema tarifário dos serviços prestados pela Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo

SÃO PAULO. Lei nº 7.663, de 30 de Dezembro de 1991. Estabelece normas de orientação à Política Estadual de Recursos Hídricos bem como ao Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos, disponível em <http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/1991/lei-7663-30.12.1991.html> - acesso em 09/03/16.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

	196
Fl.nº	_____
	TCA-17.941/026/15
Proc.	_____

SÃO PAULO. Constituição Estadual de São Paulo.

Disponível em:

http://www.al.sp.gov.br/StaticFile/documentacao/cesp_completa.htm

SABESP - Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo. Relatório da Administração 2014. Disponível em: [http://www.sabesp.com.br/sabesp/filesmng.nsf/A0FCD259A0204A2183257E15000BFE1E/\\$File/RelatorioAdministracao.pdf](http://www.sabesp.com.br/sabesp/filesmng.nsf/A0FCD259A0204A2183257E15000BFE1E/$File/RelatorioAdministracao.pdf).

Acesso em 02/07/15.

SABESP - Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo. Relatório de Sustentabilidade 2014. Disponível em:

http://site.sabesp.com.br/uploads/file/sociedade_meioamb/rs_2014.pdf. Acesso em 02/07/15.

SABESP - Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo. Comunicado 04/15 de 06 de maio de 2015. Disponível em:

http://site.sabesp.com.br/site/uploads/file/clientes_servicos/comunicado_04_2015.pdf. Acesso em 14/01/16.

SABESP - Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo. Crise hídrica - estratégias e soluções da SABESP para a Região Metropolitana de São Paulo. Disponível em: http://site.sabesp.com.br/site/uploads/file/crisehidrica/chess_crise_hidrica.pdf. Acesso em 21/01/16.

ARSESP - Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo. Deliberação ARSESP nº 561 de 04 de maio de 2015. Autoriza o valor da Tarifa Média Máxima (P1) = R\$ 3,20416/m³, resultando no índice de reposicionamento tarifário de 6,9154%, aplicável sobre as tarifas autorizadas nesta data pela Deliberação ARSESP nº 560/2015.

ARSESP - Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo. Deliberação ARSESP nº 106 de 13 de novembro de 2009. Estabelece as condições gerais para a prestação e utilização dos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário.

ARSAE-MG - Agência Reguladora de Serviços de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário do Estado de Minas Gerais. Tradução da Publicação: Losses from Water Supply Systems: Standard Terminology and Recommended Performance Measures. The Blue Pages. Ed. A. Lambert e W. Hirner, International Water Association



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

	197
Fl.nº	_____
	TCA-17.941/026/15
Proc.	_____

(IWA), 2000. Disponível em:
http://www.arsae.mg.gov.br/images/Img_Artigos/Traducao_B_lue_Pages_V02.pdf. Acesso em 28/01/16.

ARSAE-MG - Agência Reguladora de Serviços de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário do Estado de Minas Gerais. Coordenadoria Técnica de Regulação e Fiscalização Econômico-Financeira. Nota Técnica CREF 07/2016 - Programa de Controle de Perda - Revisão Tarifária Periódica de 2016 da Companhia de Saneamento Municipal de Juiz de Fora - Ceama. Disponível em:

http://www.arsae.mg.gov.br/images/Arq_Apresentacoes/NTCR_FEF%2007_2016_Programa%20de%20Controle%20de%20Perdas.pdf. Acesso em 28/01/16.

ARSAE-MG - Agência Reguladora de Serviços de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário do Estado de Minas Gerais. Coordenadoria Técnica de Regulação e Fiscalização Econômico-Financeira. Nota Técnica CREF 12/2016 - Estrutura Tarifária e Tarifa Social - Revisão Tarifária Periódica de 2016 da Companhia de Saneamento Municipal de Juiz de Fora - Ceama. Disponível em:

http://www.arsae.mg.gov.br/images/Arq_Apresentacoes/NTCR_FEF%2012_2016_Estrutura%20Tarifaria.pdf. Acesso em 28/01/16.

INSTITUTO TRATA BRASIL. Estudo: Perdas de água: desafios ao avanço do saneamento básico e à escassez hídrica. GO associados. São Paulo, 2015. Disponível em:
<http://www.tratabrasil.org.br/datafiles/estudos/perdas-de-agua/Relatorio-Perdas-2013.pdf>. Acesso em 29/01/16.

ABES - Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental. Controle e redução de perdas nos sistemas públicos de abastecimento de água - posicionamento e contribuições técnicas da ABES, 2015. Disponível em:
http://abes-dn.org.br/pdf/28Cbesa/Perdas_Abes.pdf. Acesso em 29/01/16.

Philippi Junior, Arlindo; **Galvão Junior**, Alceu de Castro. Coleção Ambiental. Gestão do saneamento básico: abastecimento de água e esgotamento sanitário. Manole, Barueri, 2012.

Filho, Jairo Tardelli. Aspectos relevantes do controle de perdas em sistema públicos de abastecimento de água.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

	198
Fl.nº	_____
	TCA-17.941/026/15
Proc.	_____

Revista DAE SABESP nº 201, São Paulo, p. 9,
Janeiro/Abril de 2016.

TCU - Tribunal de Contas da União. Boletim do Tribunal de Contas Especial nº 3 - disponível em http://portal3.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/programas_governo/tecnicas_anop/BTCU_indicadores_de_desempenho.pdf - acesso em 09/03/16

TCU - Tribunal de Contas da União. Técnica de Auditoria - Indicadores de Desempenho e Mapa de Produtos - 2000 - do Tribunal de Contas da União, disponível em http://portal3.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/programas_governo/tecnicas_anop/INDICADOR_DESEMPENHO_MAPA_PRODUTOS.pdf - acesso em 09/03/16