

**FUNDAÇÃO ESCOLA DE GOVERNO – ENABRASIL
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO LATO SENSU EM CONTROLE EXTERNO
NAS CONCESSÕES DE SERVIÇOS PÚBLICOS**

EDAIR DO AMARAL

**COMPATIBILIZAÇÃO ENTRE OS PLANOS DE SANEAMENTO BÁSICO E OS
ORÇAMENTOS MUNICIPAIS**

Florianópolis, SC

2013

EDAIR DO AMARAL

**COMPATIBILIZAÇÃO ENTRE OS PLANOS DE SANEAMENTO BÁSICO E OS
ORÇAMENTOS MUNICIPAIS**

Trabalho de conclusão apresentado ao Curso de Especialização Lato Sensu em Controle Externo nas Concessões de Serviços Públicos, da Fundação Escola de Governo – ENABrasil, como requisito parcial para obtenção do título de Especialista.

Orientador: Alceu de Castro Galvão Junior

FLORIANÓPOLIS

2013



EDAIR DO AMARAL

**COMPATIBILIZAÇÃO ENTRE OS PLANOS DE SANEAMENTO BÁSICO E OS
ORÇAMENTOS MUNICIPAIS**

Monografia aprovada como requisito para obtenção do grau de especialista em Controle Externo nas Concessões de Serviços Públicos pela Fundação Escola de Governo EnaBrasil.

Orientador: _____

Doutor Alceu de Castro Galvão Junior

Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do

Ceará – ARCE

Coordenação Acadêmica _____

Claudia Regina Castellano Losso

Fundação Escola de Governo ENABrasil

Florianópolis, 18 de outubro de 2013.



TRIBUNAL
DE CONTAS
DE SANTA
CATARINA

GOVERNO DO ESTADO DE SANTA CATARINA
FUNDAÇÃO ESCOLA DE GOVERNO – ENA



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA
INSTITUTO DE CONTAS – ICON/TCEC

O Curso de Especialização em “Controle Externo nas Concessões de Serviços Públicos” é uma iniciativa do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, financiado nos termos da Resolução nº TC 10/2004, sob a Coordenação do Instituto de Contas do TCEC, e desenvolvido pela Fundação Escola de Governo - ENABrasil.

Título da Monografia:

COMPATIBILIZAÇÃO ENTRE OS PLANOS DE SANEAMENTO BÁSICO E OS ORÇAMENTOS MUNICIPAIS

Aluno (a): Edair do Amaral

Orientador: Doutor Alceu de Castro Galvão Junior

Você nunca sabe que resultados virão da sua ação. Mas se você não fizer nada, não existirão resultados.

(Mahatma Gandhi).

AGRADECIMENTOS

Ao concluir este trabalho devo agradecer primeiro, àquele que sempre está presente, mesmo com a minha displicência, em certos momentos, sobre a sua existência Real. Deus.

Minha esposa e companheira, Michele, que sempre colabora além do apoio moral e fica na expectativa do resultado, merece agradecimentos especiais, obrigado.

Meus dois filhos, Gabriel, o “*meu gatão*” e Lucas, o “*meu gotoso*”, já são especiais por existirem. São estímulos para o dia a dia. Obrigado.

Agradeço também, aos colegas de aulas, os do MP-SC e os do TCE-SC, pelas trocas de informações e de conhecimentos durante o curso.

Ao Professor Dr. Alceu, pela prestimosa orientação, independente dos prazos, e por ter encampado a ideia do tema e o foco da pesquisa.

Aos integrantes da ENABrasil, professores e coordenação, o reconhecimento pelas dificuldades enfrentadas no pioneirismo deste curso.

RESUMO

AMARAL, Edair do. **Compatibilização entre os planos de saneamento básico e os orçamentos municipais**. 2013. 71 f. TCC (Especialização Lato Sensu em Controle Externo das Concessões de Serviços Públicos – Área: Controle Externo) - Fundação Escola de Governo - ENABrasil. Florianópolis, 2013.

Entre as quatro componentes dos serviços de saneamento básico, o esgotamento sanitário é a que apresenta menores índices de atendimento no país e no estado de Santa Catarina. Esta é uma das principais justificativas para o foco desta pesquisa, que tem como horizonte a fiscalização e o acompanhamento concomitante das ações dos gestores públicos, pelos órgãos de controle da administração pública, visando a atuar de forma preventiva, colaborando para ampliar progressivamente o acesso das pessoas aos serviços de saneamento básico. A Lei federal n. 11.445/2007 trata essa melhoria como um dos princípios para a adequada prestação dos serviços públicos e, para tanto, determinou aos municípios a elaboração do Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB), os quais devem ser compatíveis com o Plano Plurianual – PPA. Na amostra definida para a pesquisa, composta por 12 municípios que elaboraram seus PMSB em 2011, cujos investimentos estão previstos para os períodos imediato (2011 a 2013), curto prazo (2014 a 2019), médio prazo (2020 a 2025) e longo prazo (2026 a 2030). Entende-se que a efetividade dos PMSB nos municípios que prestam diretamente os serviços, depende da previsão de recursos equivalentes no Orçamento. Com isso, foram feitas análises com relação ao saneamento básico e, mais detalhadamente, quanto ao esgotamento sanitário: no primeiro momento, foram analisados somente a previsão e a execução orçamentária do triênio 2010-2012, visando a identificar os níveis de investimentos enquanto estavam sendo planejados os PMSB. Nesta análise verificou-se que foi investido em saneamento básico em média, cerca de 2% do total do orçamento executado, enquanto a componente esgotamento sanitário não foi identificada nos municípios da amostra. No segundo momento foi analisada a previsão orçamentária dos investimentos para o período de 2011-2013, comparando-se com os investimentos previstos nos respectivos PMSB. Verificou-se que, embora os PMSB contenham previsões expressivas para o esgotamento sanitário (a maioria destinou entre 40% e 70% dos recursos do saneamento básico para o esgotamento sanitário), no planejamento orçamentário essa prioridade não foi refletida. Nos orçamentos verificou-se uma previsão menor que a dos PMSB, tanto para o saneamento básico total, como para a componente esgotamento sanitário.

Palavras-chave: Plano Municipal de Saneamento Básico. Orçamento. Plano Plurianual.

LISTA DE FIGURAS

| | | |
|-----------|---|----|
| Figura 1 | - Distribuição geográfica da amostra pesquisada..... | 22 |
| Figura 2 | - Ciclo do processo de elaboração do orçamento público..... | 32 |
| Figura 3 | - Esquema da classificação Programática no orçamento..... | 35 |
| Figura 4 | - Conceitos e atributos de um Programa no orçamento..... | 36 |
| Figura 5 | - Composição das ações na estrutura do orçamento..... | 37 |
| Figura 6 | - Ação do orçamento – Projeto..... | 37 |
| Figura 7 | - Ação do orçamento – Atividade..... | 38 |
| Figura 8 | - Ação do orçamento – Operações Especiais..... | 39 |
| Figura 9 | - Diagrama esquemático dos programas, projetos e ações planejados para gestão do saneamento básico pelo Titular dos Serviços..... | 46 |
| Figura 10 | - Modelagem estrutural de programas e projetos para gestão do abastecimento de água e do esgotamento sanitário de referência para PMSB..... | 48 |

LISTA DE GRÁFICOS

| | |
|--|----|
| Gráfico 1 - Distribuição percentual dos investimentos previstos nos PMSBs..... | 57 |
| Gráfico 2 - Razão do valor previsto no PMSB para o componente esgotamento sanitário, em relação ao total previsto para saneamento básico..... | 58 |
| Gráfico 3 - Razão do valor previsto nos Orçamentos para o componente esgotamento sanitário, em relação ao total previsto para saneamento básico..... | 60 |
| Gráfico 4 - Percentual do valor previsto nos Orçamentos para o saneamento básico, em relação ao valor previsto nos PMSBs..... | 62 |
| Gráfico 5 - Percentual do valor previsto nos Orçamentos para o esgotamento sanitário, em relação ao valor previsto nos PMSBs..... | 63 |

LISTA DE QUADROS

| | |
|--|----|
| Quadro 1 - Identificação dos municípios definidos na amostra e dados sobre a obtenção das informações da pesquisa..... | 23 |
| Quadro 2 - Comparativo entre a previsão e a execução dos orçamentos para o Saneamento Básico e total do orçamento executado (triênio 2010/2012)..... | 54 |
| Quadro 3 - Comparativo entre a previsão e a execução dos orçamentos para o Esgotamento Sanitário e total do orçamento executado (triênio 2010/2012)..... | 55 |
| Quadro 4 - Quadro 4 - Investimentos previstos nos PMSBs dos municípios pesquisados, por período, para todas as componentes do Saneamento Básico..... | 56 |
| Quadro 5 - Distribuição percentual dos investimentos previstos no PMSB..... | 57 |
| Quadro 6 - Previsão nos PMSBs para aplicação imediata de recursos (2011/2013)..... | 58 |
| Quadro 7 - Previsão nos Orçamentos para aplicação de recursos no período (2011/2013)..... | 59 |
| Quadro 8 - Comparativo entre a previsão no PMSB e no Orçamento, de aplicação de recursos para o período de 2011 a 2013 - SANEAMENTO BÁSICO..... | 61 |
| Quadro 9 - Comparativo entre a previsão no PMSB e no Orçamento, de aplicação de recursos para o período de 2011 a 2013 – ESGOTAMENTO SANITÁRIO..... | 63 |

LISTA DE TABELAS

| | | |
|----------|---|----|
| Tabela 1 | - Identificação dos municípios pesquisados, dados demográficos e atendimento geral dos serviços de saneamento básico..... | 51 |
| Tabela 2 | - Identificação dos tipos de esgotamento sanitário nos municípios pesquisados..... | 52 |

SUMÁRIO

| | |
|---|-----------|
| 1 INTRODUÇÃO | 13 |
| 1.1 PROBLEMA | 17 |
| 1.2 JUSTIFICATIVA..... | 17 |
| 1.3 OBJETIVOS | 19 |
| 1.4 METODOLOGIA..... | 19 |
| 2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA | 24 |
| 2.1 BREVE HISTÓRICO SOBRE ATUAÇÃO GOVERNAMENTAL EM SANEAMENTO BÁSICO | 25 |
| 2.2 DAS NORMAS SOBRE O SANEAMENTO BÁSICO | 27 |
| 2.3 DA ELABORAÇÃO E EXECUÇÃO DOS ORÇAMENTOS MUNICIPAIS | 30 |
| 2.4 DA COMPATIBILIZAÇÃO ENTRE PMSB E ORÇAMENTO | 41 |
| 2.5 DA ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL | 47 |
| 3 RESULTADOS E DISCUSSÃO..... | 49 |
| 3.1 CARACTERIZAÇÃO GERAL DA AMOSTRA..... | 49 |
| 3.2 ORÇAMENTOS – PREVISÃO E EXECUÇÃO | 51 |
| 3.3 PREVISÕES DE INVESTIMENTOS NOS PMSBs..... | 54 |
| 3.4 COMPARATIVOS PMSB X ORÇAMENTO | 56 |
| 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS | 63 |
| 5 RECOMENDAÇÕES PARA O MINISTÉRIO PÚBLICO | 66 |
| REFERÊNCIAS..... | 69 |

1 INTRODUÇÃO

Desde o período em que o Brasil se tornou a sede do Império Português, com a vinda da Família Real, em fuga à investida francesa sobre o território ibérico, a falta de saneamento no Brasil, especialmente em relação ao esgotamento sanitário, é histórica:

A urina e as fezes dos moradores, recolhidas durante a noite, eram transportadas de manhã para serem despejadas no mar por escravos que carregavam grandes toneis de esgoto nas costas. Durante o percurso, parte do conteúdo desses tonéis, repleto de amônia e ureia, caía sobre a pele e, com o passar do tempo, deixava listras brancas sobre suas costas negras. Por isso, esses escravos eram conhecidos como 'tigres'. Devido à falta de um sistema de coleta de esgotos, os 'tigres' continuaram em atividade no Rio de Janeiro até 1860 e no Recife até 1882. O sociólogo Gilberto Freyre diz que a facilidade de dispor de 'tigres' e seu baixo custo, retardou a criação de redes de saneamento nas cidades litorâneas brasileiras. (GOMES, 2007, p.144).

O déficit de saneamento básico deveria ter sido equacionado já no século passado, mas há pesquisas, como a do Instituto Trata Brasil (2009), que projetam a universalização do acesso à rede geral do esgoto somente num horizonte de mais de um século, ou seja, próximo do aniversário de trezentos anos da independência do Brasil.

Gomes (2007) relata, com base em diversos autores, o quanto a falta de saneamento tem relação com problemas sociais, especialmente com a saúde da população, enquanto Galvão Junior (2008), ao formular o problema em sua Tese de Doutorado, afirma:

O acesso aos serviços de saneamento básico é condição fundamental para a sobrevivência e a dignidade da pessoa humana. O déficit em saneamento básico traz consequências graves em termos de saúde pública, meio ambiente e cidadania.

No mesmo sentido, no Atlas de Saneamento 2011 (IBGE, 2011) se observa que o direito ao saneamento se confunde com o próprio direito ao meio ambiente e à qualidade de vida, tornando-se um indicador sensível do grau de organização da sociedade civil em busca do acesso à cidadania e da própria diminuição das desigualdades sociais.

Ainda segundo Atlas de Saneamento 2011 (IBGE, 2011), se a universalização dos serviços de saneamento básico constitui parâmetro mundial de qualidade de vida já alcançado em grande parte dos países mais ricos, no Brasil, a desigualdade

verificada no acesso da população a esses serviços ainda constitui o grande desafio ao Estado e à sociedade em geral.

Os serviços de saneamento básico são serviços essenciais à vida, com fortes impactos na saúde da população e ao meio ambiente.

A Lei n. 11.445/07 (BRASIL, 2007) estabeleceu as diretrizes nacionais para o saneamento básico, para a política federal de saneamento básico e, entre os princípios insculpidos na referida Lei, para a adequada prestação desses serviços públicos, destaca-se o da universalização do acesso, por meio do qual se busca ampliar progressivamente o acesso de domicílios aos serviços de saneamento básico. Conforme a Lei de Diretrizes do Saneamento Básico, o saneamento básico é dividido em quatro componentes: a) abastecimento de água potável; b) esgotamento sanitário; c) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos; e d) drenagem e manejo das águas pluviais urbanas.

O Ministério das Cidades publica anualmente o Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos, baseado nos dados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento – SNIS, em seu componente “água e esgotos”. A décima sétima edição desse Diagnóstico, referente ao ano de 2011, foi publicada em 2013. É destacada, neste documento, a importância dos dados para o planejamento de políticas públicas na área de saneamento, bem como é reconhecido o esforço das organizações e prefeituras encarregadas por prestar os serviços nos municípios brasileiros.

Na apresentação deste documento, o Ministério das Cidades afirma que “os dados permitem identificar, com elevado grau de objetividade, os aspectos da gestão dos respectivos serviços nos municípios brasileiros”. O estudo aponta ainda que houve grande crescimento dos sistemas brasileiros, na comparação com o ano de 2010, com novos 1,4 milhões de ramais na rede de água e 1,3 milhões na rede de esgotos, crescimentos de 3,1% e 5,6%, respectivamente.

Os dados do Diagnóstico 2011 também mostram que o porte dos serviços de água e esgotos na economia brasileira pode ser medido pela movimentação financeira de R\$ 76 bilhões no ano de 2011, sendo investimentos de R\$ 8,4 bilhões, receitas operacionais de R\$ 35 bilhões e despesas de R\$ 32,6 bilhões.

Conforme o SNIS 2011, “cada R\$ 1,00 investido em saneamento básico gera economia de R\$ 4,00 na área de saúde”. Evidencia-se, portanto, a grande importância tanto econômica quanto social dessa área de serviços públicos, o

saneamento básico.

O Diagnóstico 2011 apontou índices de atendimento por redes de água bastante elevados nas áreas urbanas das cidades brasileiras, com média nacional de 93%, sendo que na região Sul, o índice médio foi de 96,8%.

Santa Catarina apresenta, segundo o SNIS 2011, índice de 97,1% ficando, portanto, acima do índice nacional de atendimento por redes de água. No entanto, o atendimento por esgotamento sanitário mostra-se deficiente em todo país, mas especialmente na Região Sul e em Santa Catarina, segundo dados do SNIS 2011 e do IBGE (IBGE, 2011).

O Diagnóstico do SNIS 2011 indica ter apurado informações sobre abastecimento de água em 4,9 mil municípios e, sobre esgotamento sanitário, em 2,9 mil municípios. Compreende-se que tal fato ocorre devido à efetiva falta de infraestrutura de esgotamento sanitário em grande parte dos municípios brasileiros.

Dados do Atlas de Saneamento (IBGE, 2011) sobre os principais serviços de saneamento revelam que, em 2008, embora apenas 33 municípios ainda permanecessem sem atendimento de serviço de abastecimento de água no País, a rede coletora de esgoto estava ausente em 2.495 municípios (44,8% dos municípios brasileiros).

Percebe-se a deficiência na cobertura desta componente do saneamento básico, ao se verificar que o SNIS 2011 aponta um índice médio do atendimento com redes coletoras de esgotos no País, para o contingente de população urbana, de 55,5%. Para a região Sul o índice apurado foi de 42 %. Em Santa Catarina, o índice de atendimento com redes coletoras de esgoto, para população urbana, apurado no SNIS 2011, foi de 21%. Se considerada a população total, em que se inclui a população rural, o índice foi de 17,8%.

Já em relação ao tratamento dos esgotos gerados, o SNIS 2011 identificou média nacional de 37,5%, idêntica ao ano anterior. A Região Sul atingiu a média de tratamento de 34,6%. O estado de Santa Catarina demonstrou também para o tratamento dos esgotos gerados, expressiva deficiência na cobertura do serviço, apresentando índice de 21%, segundo o SNIS 2011.

Os dados do Censo 2010 (IBGE, 2011) corroboram as constatações de que o estado de Santa Catarina apresenta elevado déficit de cobertura nos serviços de esgotamento sanitário, pois em um universo de 1,57 milhões de “domicílios particulares permanentes” catalogados, 93% possuíam atendimento por rede geral

de distribuição de água, enquanto para a “rede geral de esgoto ou pluvial”, este atendimento era de somente 34,7%.

A Lei de Diretrizes do Saneamento Básico (BRASIL, 2007) determina que o ente titular¹ do serviço de saneamento desenvolva sua política pública específica para esta área de serviços públicos, adotando, como primeira medida, a elaboração do Plano Municipal de Saneamento Básico - PMSB. Já o Decreto n. 7.217/2010, que regulamenta a Lei de Diretrizes do Saneamento Básico, determinou que, a partir de 2014, o acesso a recursos da União, quando destinados a serviços de saneamento básico, estará condicionado à existência de Plano Municipal de Saneamento Básico.

Segundo os dados do PNSB (2008) *apud* Basilio Sobrinho (2011) de 5.531 municípios, 1.766 efetuam a prestação direta dos serviços de esgotamento sanitário, sendo classificados no tipo “administração direta do poder público”. Ou seja, segundo esse autor, 32% dos municípios brasileiros prestam diretamente os serviços de esgotamento sanitário.

Com a obrigatoriedade dos municípios elaborarem seus PMSB, inclusive sob o risco de não receberem recursos federais, a partir de 2010², grande parte dos municípios de Santa Catarina aprovaram seus Planos de Saneamento a partir daquele ano.

No entanto, a efetividade dos resultados esperados na área de saneamento, não acontece somente com a elaboração e aprovação dos PMSB. É necessária a execução adequada desse planejamento que, por força da Lei de Diretrizes Nacionais do Saneamento Básico (BRASIL, 2007), deve ser elaborado com ampla participação da sociedade.

A prestação dos serviços de Saneamento Básico é uma obrigação do Estado, que pode executá-la direta ou indiretamente, assegurando que todos os cidadãos tenham acesso aos serviços em quantidade e qualidade que garantam o suprimento da demanda.

Para os municípios que prestam diretamente os serviços de Saneamento Básico, por meio de sua administração direta ou indireta, compreende-se que na Lei Orçamentária Anual deverão estar previstos os recursos necessários para que sejam efetivadas as propostas de melhorias nos serviços, que foram planejadas nos

¹ Compreende-se que a titularidade do serviço de saneamento básico compete aos municípios, nos termos da Lei n. 11.445/2007.

² Uma interpretação mais rigorosa da lei indica que o prazo seria 2010.

PMSB.

Isso porque a Lei Orçamentária é a peça de planejamento orçamentário/financeiro, que permitirá atender às demandas que se apresentam e são priorizadas no planejamento geral de governo municipal.

Segundo o art. 25 do Decreto n. 7.217/2010, o Poder Público fica vinculado ao que estabelece o seu PMSB, assim como vincula eventuais delegatários dos seus serviços de saneamento básico.

É necessário verificar se o município caminha no sentido de efetivar as melhorias previstas em seu Plano de Saneamento, consignando recursos necessários para tanto, em seus Orçamentos Anuais.

O Ministério Público Estadual de Santa Catarina – MPSC tem ações planejadas para atuação em 2013, em que visa a provocar a ampliação do número de municípios com Planos de Saneamento, além de incentivar o aumento no percentual da população beneficiada com sistema de esgotamento sanitário.

Considerando-se esta priorização nas ações do MPSC, a pesquisa terá como foco identificar os recursos previstos nos orçamentos municipais para o Saneamento Básico, cujos serviços são prestados por entidades da administração pública direta ou indireta, na componente esgotamento sanitário.

1.1 PROBLEMA

Neste contexto, busca-se responder ao problema: *verifica-se a observância do PMSB por meio da previsão e execução orçamentária de recursos necessários ao seu adequado cumprimento, no que se refere ao esgotamento sanitário?*

1.2 JUSTIFICATIVA

A justificativa do trabalho de pesquisa, nos termos em que ensinam Longaray e Beuren (2004, p. 65), é a parte da apresentação da pesquisa em que “o estudante deve discorrer de forma breve, porém completa, sobre a relevância da pesquisa a que se propõe”.

Os autores esclarecem, ainda, que o estudante deve ressaltar a importância do estudo à sua área de formação acadêmica e de atuação profissional, ou seja, à sociedade em geral.

Também é importante que a justificativa da pesquisa demonstre que a escolha do tema pesquisado tenha se baseado em “critérios de relevância científica ou social, exequibilidade e oportunidade, além de adaptabilidade ao conhecimento do estudante sobre a área na qual o assunto se subordina” (ANDRADE, 2002 *apud* LONGARAY e BEUREN, 2004, p. 66).

A presente pesquisa tem como horizonte a fiscalização e o acompanhamento concomitante pelos órgãos de controle da administração pública, visando a atuar de forma preventiva, colaborando para que sejam melhorados os serviços de saneamento básico. Em especial, cobrando a efetivação das políticas públicas que foram planejadas com a participação dos cidadãos, como é o caso da elaboração dos Planos Municipais de Saneamento Básico.

Atuar de forma preventiva é um objetivo estratégico institucional do MPSC, conforme seu Planejamento Estratégico elaborado pela instituição em 2011, para o período 2012-2022 (MINISTÉRIO PÚBLICO, 2012).

Também conforme Ministério Público (2012), consta no Planejamento Estratégico em curso “*Objetivo Estratégico n. 6 - Assegurar a defesa e proteção do meio ambiente urbano e rural e o desenvolvimento sustentável*”.

O MPSC elabora anualmente seu Plano Geral de Atuação – PGA, documento que visa a orientar o exercício das funções dos órgãos de execução do Ministério Público em cada exercício, em consonância com o Planejamento Estratégico.

No PGA 2013, o MPSC destaca uma prioridade estadual e oito áreas temáticas (MINISTÉRIO PÚBLICO, 2013). A prioridade estadual em 2013 é o Saneamento Básico.

Para atingir o “Objetivo Estratégico n. 6”, consta o item “2 - Saneamento Básico”, prevista como “Iniciativa Estratégica Prioritária”, com o objetivo de “Aumentar o índice de esgotamento sanitário e a eficiência dos sistemas de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas”. Esta iniciativa propõe como ações a serem desenvolvidas (MINISTÉRIO PÚBLICO, 2013):

- a) Fomentar políticas municipais de esgotamento sanitário;
- b) Promover medidas para a efetivação do esgotamento sanitário nos municípios catarinenses;

- c) Acompanhar a implementação de medidas que visem à melhoria do esgotamento sanitário nos municípios catarinenses.
Como resultados esperados dessa iniciativa, são apontados:
1- Aumentar o número de municípios com planos de saneamento;
2- Aumentar o percentual da população beneficiada com sistema de esgoto sanitário.

Com isso, o pesquisador aponta, entre as justificativas desta pesquisa, o interesse profissional no tema, tendo em vista que o MPSC pretende atuar no acompanhamento e controle das ações dos municípios no sentido de melhorar o atendimento e a abrangência dos serviços de saneamento básico visando, em especial, a promover o aumento do atendimento por esgotamento sanitário.

1.3 OBJETIVOS

Esta pesquisa tem como objetivo geral verificar em municípios do Estado de Santa Catarina a existência de previsão nos orçamentos, bem como a aplicação de recursos adequados aos investimentos previstos nos seus respectivos PMSB, quanto aos serviços de saneamento básico prestados pelas administrações direta e indireta, com foco no esgotamento sanitário.

Para concretização do objetivo geral da presente pesquisa, destacam-se os seguintes objetivos específicos:

- a) Identificar nos PMSBs os programas, projetos e ações que exigem recursos orçamentários do município para a componente “esgotamento sanitário”;
- b) Pesquisar nos orçamentos dos municípios, de 2010 a 2013, a existência e a aplicação de recursos orçamentários previstos em consonância com o PMSB, para a componente “esgotamento sanitário”;
- c) Apontar procedimentos de atuação do MPSC no sentido de promover o aumento do atendimento nos serviços de esgotamento sanitário.

1.4 METODOLOGIA

Conforme Gil (2002) “o objetivo fundamental da pesquisa é descobrir respostas para problemas mediante o emprego de procedimentos científicos” e o

desenvolvimento do método científico ocorre por meio de processos formais e sistemáticos. Nesse sentido, são demonstrados os métodos e as técnicas adotados para a realização da presente pesquisa.

Para delimitação da amostra de municípios a serem analisados, foram identificados durante o primeiro semestre de 2013, com base no SNIS 2011, 77 municípios de Santa Catarina que prestam diretamente serviços de Saneamento Básico, ou seja, sem qualquer tipo de concessão do serviço.

Tendo em vista o objetivo de analisar os Planos Municipais de Saneamento Básico para identificar as necessidades de recursos orçamentários desses municípios, foi efetuada a pesquisa nos sítios eletrônicos das prefeituras, nos quais não se encontraram disponíveis os PMSBs. Além disto, mediante pesquisas nos sítios eletrônicos das Agências Reguladoras de serviços de saneamento básico em Santa Catarina, identificou-se que alguns planos de saneamento foram realizados com apoio financeiro da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico e Sustentável - SDS.

Em contato com a referida Secretaria estadual, obteve-se o endereço eletrônico "<http://geopmsb.sds.sc.gov.br/>". Trata-se de ferramenta da SDS para gerenciamento dos planos de saneamento no estado, por meio da qual, foram obtidos os PMSBs de 34 municípios, dos 77 identificados no SNIS 2011.

Visando a dar seguimento na obtenção de dados para atender o segundo objetivo desta pesquisa, de verificar nos orçamentos dos municípios a existência de recursos orçamentários em consonância com o PMSB, para a componente esgotamento sanitário, buscaram-se dados de previsão e execução de orçamentos dos 34 municípios com PMSBs obtidos.

Esta etapa foi realizada, inicialmente, buscando-se nos portais dos municípios na internet, as informações das "Contas Públicas" (BRASIL, 1998) e dos "Portais de Transparência" (BRASIL, 2000), nos quais devem estar publicados diversos relatórios que demonstram, detalhadamente, a previsão e a execução orçamentária.

Foi consultada, ainda, outra fonte oficial de informações sobre execução orçamentária e financeira dos municípios, disponibilizada pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina – TCE/SC no endereço eletrônico "<http://portaldocidadao.tce.sc.gov.br/sic/>", na opção de pesquisa "Informações dos Municípios", contida na aba "Fiscalização".

Os dados divulgados por meio dessa ferramenta são utilizados pelo TCE/SC na análise e emissão do parecer prévio das contas anuais dos prefeitos.

Observando-se as classificações orçamentárias apresentadas na fundamentação teórica, buscaram-se nas Leis Orçamentárias e na execução orçamentária do período 2010 a 2013, dos municípios pesquisados, os gastos previstos e efetivados na Função 17 – Saneamento.

Considerando-se que o foco desta pesquisa é direcionado ao esgotamento sanitário, buscou-se identificar o detalhamento dos gastos previstos e realizados em Saneamento, visando a atender a necessidade de identificar os gastos previstos e realizados na componente esgotamento sanitário.

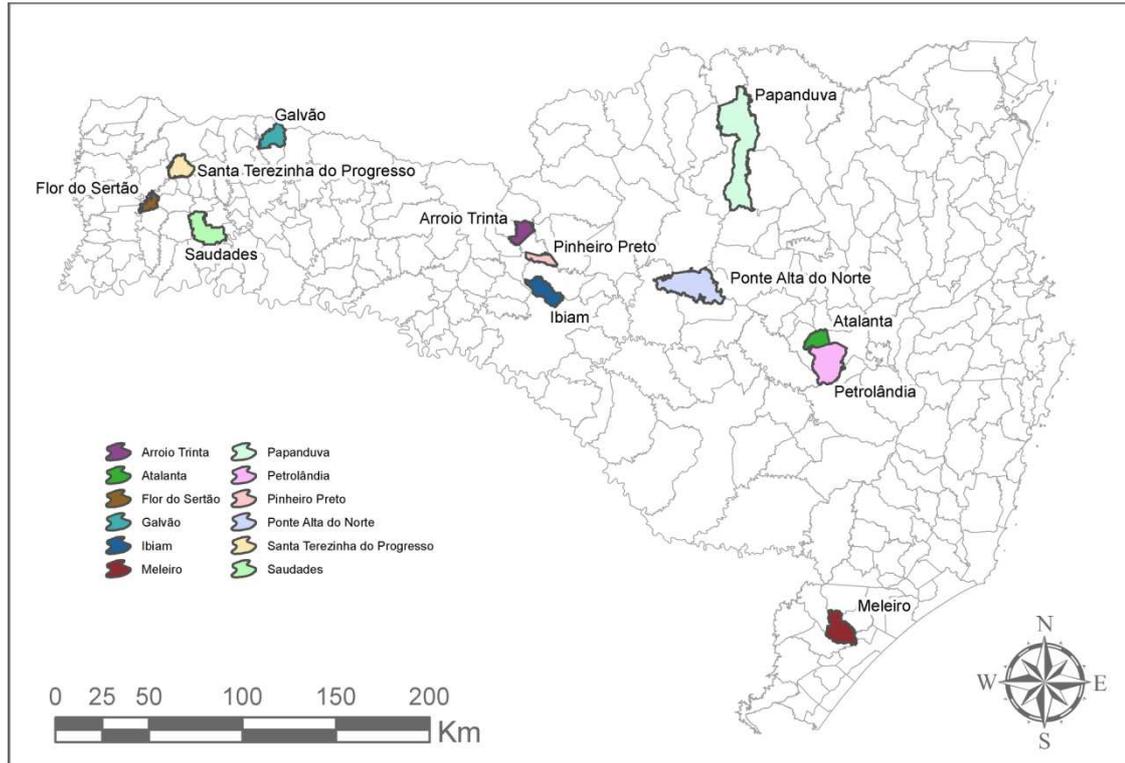
No entanto, haja vista que essa informação detalhada não foi identificada nos citados relatórios e meios de divulgação oficiais, dos respectivos entes, efetuaram-se pedidos de informação aos 34 municípios.

Os pedidos de informação foram realizados com base na Lei n. 12.527/2011, conhecida como a “Lei de Acesso à Informação” (BRASIL, 2011), que regulamentou os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir o acesso a informações previsto na Constituição Federal. A norma estabeleceu prazo de 20 dias para resposta a qualquer pedido de informação.

Até o limite de prazo estipulado no cronograma da pesquisa, que permitiu aguardar por mais de 20 dias as respostas das informações solicitadas, foram recebidos dados de 12 municípios, representando 35% do grupo com PMSB obtidos.

A Figura 1 ilustra a distribuição dos municípios que compõem a amostra, no espaço geográfico do Estado de Santa Catarina:

Figura 1 – Distribuição geográfica da amostra pesquisada.



Fonte: Elaborado pelo autor a partir da amostra definida.

Considerando-se que a Lei n. 12.527/2011 obriga que as respostas a tais pedidos de informação sejam baseadas em documentos e fontes de dados fidedignas, como tal foi considerado o teor das respostas recebidas.

O Quadro 1 apresenta o resumo sobre a obtenção das informações orçamentárias e identifica o período de elaboração de cada PMSB, para os 12 municípios da amostra final constituída.

Quadro 1 - Identificação dos municípios definidos na amostra e dados sobre a obtenção das informações da pesquisa.

| Município | Informações sobre os orçamentos | | | Informações sobre os PMSBs obtidos | |
|---------------------------------|---------------------------------|------------------|---|------------------------------------|---|
| | Meio de solicitação | Meio de resposta | Setor signatário/emite da resposta recebida e observações | Ano | Instituição executora |
| 1 Arroio Trinta | e-SIC | e-mail | Ronivan Brandalise Contador - Contabilidade de Arroio Trinta <contabilidade@arroio30.com.br> . OBS: Recebidas informações divergentes com dados no TCE. Questionado por E-mail. Resposta: fontes próprias e recursos de convênios são a soma do TCE. Foram considerados os dados do TCE disponíveis e dados de esgotamento informados. | 2011 | CONSÓRCIO ENGEVIX / AZIMUTE |
| 2 Atalanta | e-mail | e-mail | Carlos Marçal Demarchi - Contador Municipal (contadoratalanta@hotmail.com, prefeitura@atalanta.sc.gov.br) | 2011 | STE Serviços Técnicos de Engenharia S.A |
| 3 Flor do Sertão | fale conosco | e-mail | Contabilidade Flor do Sertão <contabilidade@flordosertao.sc.gov.br>; SIDNEI JOSE WILLINGHOFER - Secretário Mun. da Fazenda | 2011 | PROSUL |
| 4 Galvão | e-SIC | e-mail | Informação Contabilidade - Prefeitura - <acessoinformacao@galvao.sc.gov.br>; | 2011 | CONSÓRCIO MPB SANETAL |
| 5 Ibiam | e-SIC | e-mail | Laércio - Secretário Municipal da Adm. e Finanças/Flávia Lenita Pelentir - Resp. LAI/Ibiam <ci@ibiam.sc.gov.br>; | 2011 | CONSÓRCIO ENGEVIX / AZIMUTE |
| 6 Meleiro | e-SIC | e-mail | Adair Pasini- Responsável pelo Acesso a informação de Meleiro contabilidade <contabilidade@meleiro.sc.gov.br>; | 2011 | CONCREMAT ENGENHARIA |
| 7 Papanduva | e-mail | e-mail | fabio <fabio@papanduva.sc.gov.br>; Fábio José Padilha - Secretário Municipal da Administração | 2011 | CONSÓRCIO MPB SANETAL |
| 8 Petrolândia | fale conosco + e-mail | e-mail | Secr. Adm. Planej. e Finanças - ARNITO SARDÁ FILHO <arnitosardafilho@yahoo.com.br>; | 2011 | STE Serviços Técnicos de Engenharia S.A |
| 9 Pinheiro Preto | e-SIC | e-mail | Sonia <info@pinheiropreto.sc.gov.br>; (sem identificação de setor); | 2011 | CONSÓRCIO ENGEVIX / AZIMUTE |
| 10 Ponte Alta do Norte | e-SIC | e-mail | Sec. Finanças - Rubens Bernardo Schmidt. OBS: Recebidos os Relatórios TC 08. Devolvido e refeito pedido devido a dados conflitantes. Nova Resposta, com alteração nos relatórios do sistema. Informaram que vão alterar o PPA 2014. Criar nova classificação orçamentária e adequar a classificação utilizada até então para conter adequadamente os gastos que a prefeitura efetua em Saneamento Básico. | 2011 | SOTEPA - IGUATEMI - AR Engenharia |
| 11 Santa Terezinha do Progresso | Fale conosco, e-mail e e-SIC | e-mail | <administracao@staterezinhaprogresso.sc.gov.br>; (sem identificação do signatário); | 2011 | PROSUL |
| 12 Saudades | e-SIC | e-mail | Jaime Koch - Contador <jaime@saudades.sc.gov.br>; | 2011 | CONSÓRCIO MPB SANETAL |

* e-SIC: Sistema Eletrônico de Informação ao Cidadão

Fonte: Elaborado pelo autor

Com a amostra de pesquisa definida, inicialmente verificou-se nos PMSBs a forma de distribuição da previsão de investimentos, ao que se identificou, em todos os PMSBs pesquisados, uma divisão entre os períodos imediato (2011 a 2013), curto prazo (2014 a 2019), médio prazo (2020 a 2025) e longo prazo (2026 a 2030).

Buscando-se o cumprimento do segundo objetivo da pesquisa foram identificados e tabulados, inicialmente, os montantes previstos e os efetivamente aplicados em saneamento básico para o período de 2010 a 2012, destacando-se os gastos específicos da componente esgotamento sanitário.

Este período de três anos foi escolhido em função de ter sido o triênio imediatamente anterior ao período de investimentos “imediatos” (2011-2013), sobre o qual foi feita a análise dos valores dos planejamentos setorial e orçamentário/financeiro.

Seguindo-se o objetivo da pesquisa, quanto à existência de recursos orçamentários em consonância com os investimentos previstos nos PMSBs, foram identificados e tabulados os dados dos orçamentos do período 2011 a 2013, equivalente ao período de investimentos “imediatos” dos PMSBs, visando a permitir a comparabilidade dos dados de planejamento em um mesmo intervalo de tempo.

Posteriormente, foram realizados comparativos entre duas situações: os planos de investimentos contidos nos PMSBs e as previsões de investimentos consignadas nos orçamentos, ambos referentes ao período 2011 a 2013, visando a analisar a compatibilização entre o planejamento setorial e o planejamento orçamentário/financeiro.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

A fundamentação teórica desta pesquisa é baseada na Lei n. 11.445/2007 – Lei de Diretrizes Nacionais do Saneamento Básico, no tocante a obrigatoriedade da elaboração do PMSB por todos os municípios, e das leis e normas gerais que tratam de orçamento público.

Além disso, como foco de atuação do MPSC, é abordada a fundamentação legal que atribui a este órgão a atuação na fiscalização dos municípios na defesa

dos interesses coletivos, como é o caso da prestação de serviços de saneamento básico.

2.1 BREVE HISTÓRICO SOBRE ATUAÇÃO GOVERNAMENTAL EM SANEAMENTO BÁSICO

A União atuou de forma mais expressiva na área do saneamento a partir da década de 1960, quando foram criados o Banco Nacional de Habitação – BNH e o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS, cujos recursos foram, mais tarde, foram autorizados a serem aplicados, em parte, no saneamento.

Em 1971, quando o Plano Nacional de Saneamento – PLANASA foi oficialmente constituído, empreendido pelo governo militar, se percebeu uma política mais expressiva sobre o saneamento básico por parte dos governos, em geral devido à criação das companhias estaduais de saneamento básico.

Houve imposição do governo federal para a adesão dos municípios às companhias estaduais. Era pré-requisito para o acesso ao Sistema Financeiro de Saneamento. Ou seja, se o município não aderisse, teria dificuldades de captação aos recursos para investimentos, os quais eram alocados com exclusividade às empresas estaduais.

A União definiu e induziu tal modelo institucional operado por companhias estaduais, que passaram a operar na maioria dos municípios brasileiros, por meio de contratos de concessão firmados por prazos entre 20 e 30 anos. Com isso, a prestação dos serviços por empresas estaduais abrangeu aproximadamente 75% dos municípios brasileiros.

Pode-se considerar um modelo centralizador e pouco democrático, vigente no período entre o início da década de 1970 e o início da década de 1990, em que houve uma expansão no atendimento urbano de 60% para 91%, com água potável e de 20% para 49% na cobertura da coleta de esgotos (incluindo fossas sépticas) dos domicílios urbanos, embora sem reflexos no aumento de tratamento do esgoto coletado.

Pondera-se, no entanto, que a meta do PLANASA era atender 80% da população urbana com água potável e 50% com serviços de coleta e tratamento de esgoto até o ano de 1980, meta que não foi atingida. Conforme o estudo do instituto

Trata Brasil (2009), em 1980 o percentual de ligação à rede de esgoto havia chegado somente a 26%.

Na análise de Turolla (2002), as ações governamentais tornaram-se pontuais e desarticuladas a partir do fim do PLANASA, sendo que a Política Nacional de Saneamento permaneceu sem regulamentação durante toda a década de 1990.

Conforme Pereira (2012) “depois de mais de duas décadas de um ‘vazio’ legal, caracterizado pela ausência de um marco regulatório para o setor de saneamento” foi instituído em 2003 o Ministério das Cidades - MCIDADES e sua Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental – SNSA.

Essa estrutura foi criada para atender a reivindicações dos movimentos pela Reforma Urbana.

No ano seguinte, em 2004, o Conselho Nacional das Cidades – CONCIDADES foi instituído e desde então já editou e aprovou diversas resoluções recomendadas sobre saneamento (PEREIRA, 2012).

Segundo Galvão Junior (2008) a falta de política setorial consistente para o saneamento básico, no Brasil, se verificou desde o final dos anos 1980, quando do término do PLANASA, como a última política nacional de longo prazo, até o advento da Lei de Diretrizes do Saneamento Básico, a Lei n. 11.445/2007.

Conforme Correia (2008) *apud* Basilio Sobrinho (2011), a Lei n. 11.445/2007, em conjunto com outras “inovações institucionais de âmbito nacional”, como a Lei das Parcerias Público-Privadas e a Lei dos Consórcios Públicos, representaram oportunidades para os municípios se reorganizarem em novos arranjos institucionais, visando à melhoria dos serviços de saneamento básico no Brasil.

A Lei de Diretrizes do Saneamento básico determina que os municípios, enquanto titulares dos serviços de saneamento básico, definam sua política própria para a área, elaborando seu plano de saneamento básico e prestem os serviços, seja diretamente ou por delegação.

Portanto, a partir do marco regulatório do saneamento básico, estabelecido em 2007, os municípios passam a ocupar o papel central na busca da resolução dos problemas de saneamento básico.

2.2 DAS NORMAS SOBRE O SANEAMENTO BÁSICO

São destacados neste tópico somente os aspectos das normas e saneamento básico que tenham relação próxima com o tema desta pesquisa.

A Lei n. 11.445/2007 estabeleceu as diretrizes nacionais para o saneamento básico, bem como para a política federal de saneamento básico.

Definiu também uma gama de princípios a ser observada na prestação dos serviços de saneamento básico, entre os quais se destaca a universalização do acesso, a integralidade, a adequação à saúde pública e à proteção do meio ambiente, a disponibilidade, a eficiência e sustentabilidade econômica, a transparência das ações, o controle social, a segurança, a qualidade e a regularidade.

Os princípios destacados visam somente a estabelecer uma relação entre as outras normas tratadas nesta pesquisa e com a área de atuação do MPSC, que serão tratados mais adiante.

O Decreto n. 7.217/2010 tratou os serviços de saneamento básico como serviços públicos de “natureza essencial” (BRASIL, 2010).

A Lei deixa claro, e de forma sucinta, o que se espera do princípio da universalização, conceituada como a “ampliação progressiva do acesso de todos os domicílios ocupados ao saneamento básico” (BRASIL, 2007).

Outro princípio que a Lei buscou definir foi o controle social, assim definido na norma, em seu art. 3º, inc. IV:

IV - controle social: conjunto de mecanismos e procedimentos que **garantem à sociedade informações**, representações técnicas e **participações** nos processos de **formulação de políticas**, de **planejamento** e de avaliação relacionados aos **serviços públicos de saneamento básico** (BRASIL, 2007). [sem grifos no original].

A Lei de Diretrizes do Saneamento Básico orienta que a legislação específica do titular do serviço de saneamento básico possa estabelecer a participação de órgãos colegiados de caráter consultivo no exercício do controle social dos serviços públicos de saneamento básico (BRASIL, 2007, art. 47).

Para tanto, deve ser assegurada a participação, nesse órgão colegiado, de todos os atores interessados no setor de saneamento, em especial, destaca-se, “dos usuários de serviços de saneamento básico” (BRASIL, 2007).

Nesse sentido, o Decreto n. 7.217/2010 também determina a ampla participação da população na formulação da política pública de saneamento básico:

Art. 23. O titular dos serviços formulará a respectiva política pública de saneamento básico, **devendo**, para tanto:

I - elaborar os planos de saneamento básico, observada a cooperação das associações representativas e da **ampla participação da população** e de associações representativas de vários segmentos da sociedade, como previsto no art. 2o, inciso II, da Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001; [sem grifos no original]

Percebe-se que a legislação sobre o saneamento exige alto nível de participação dos cidadãos na elaboração dos planos de saneamento básico, determinando ainda que seja dado amplo acesso a informações sobre essa política pública. Este ponto de vista é reforçado no art. 19 (BRASIL, 2007), em que assegura a “**ampla divulgação** das propostas dos planos de saneamento básico e dos estudos que as fundamentem, inclusive com a **realização de audiências** ou **consultas públicas**”. [sem grifos no original]

Também se verifica no art. 51 (BRASIL, 2007) o teor da norma no sentido de participação social, transparência dos atos e acesso a informações:

Art. 51. O processo de **elaboração e revisão** dos planos de saneamento básico **deverá** prever sua **divulgação em conjunto com os estudos que os fundamentarem**, o **recebimento de sugestões e críticas** por meio de **consulta ou audiência pública** e, quando previsto na legislação do titular, **análise e opinião por órgão colegiado** criado nos termos do art. 47 desta Lei.

Parágrafo único. **A divulgação** das propostas dos planos de saneamento básico e dos estudos que as fundamentarem dar-se-á por meio da **disponibilização integral de seu teor a todos os interessados**, inclusive **por meio da internet e por audiência pública** (BRASIL, 2007). [sem grifos no original].

Entende-se que essa preocupação do legislador, com a política pública do saneamento básico em especial, se deve à grande relevância social e o impacto em diferentes áreas, da prestação adequada desse serviço.

Observa-se, ainda, que mecanismos de controle social nas atividades de planejamento, regulação e fiscalização dos serviços deverão ser garantidos, mesmo quando a prestação dos serviços estiver delegada, seja por concessão pública ou contratos de programa (BRASIL, 2007).

Dentre as quatro componentes do Saneamento Básico, regulamentadas na Lei de Diretrizes do Saneamento Básico, cabe destacar o que especifica a norma quanto ao esgotamento sanitário, por ser o foco principal desta pesquisa:

b) esgotamento sanitário: constituído pelas **atividades, infra-estruturas e instalações** operacionais de coleta, **transporte, tratamento e disposição final** adequados dos esgotos sanitários, desde as ligações prediais até o seu lançamento final no meio ambiente (BRASIL, 2007). [sem grifos no original]

Percebe-se que o atendimento à componente esgotamento sanitário exige aplicação de recursos no custeio de suas diversas atividades e também de investimentos em infraestrutura. O fato é que todas as componentes do saneamento implicam em um conjunto semelhante de gastos, entre custeio e infraestrutura.

A Lei permite que o titular dos serviços de saneamento, que são os municípios³, deleguem todas as atividades à prestação dos serviços com objetivo de atender a população com serviços adequados de saneamento básico.

Ademais, conforme o art. 8º (BRASIL, 2007) pode-se também delegar a organização, a regulação, a fiscalização e a prestação desses serviços.

No entanto, é obrigação indelegável, a formulação da sua política pública de saneamento básico, e a elaboração do seu Plano Municipal de Saneamento Básico – PMSB.

A falta deste plano, entre outras consequências, impede uma eventual delegação da prestação do serviço e tornam inválidos quaisquer contratos que tenham por objeto a prestação de serviços de saneamento básico. (BRASIL, 2007 art. 11) e (BRASIL, 2010 art. 39).

A partir do exercício financeiro de 2014, a existência do PMSB será condição necessária para acesso a recursos orçamentários da União ou financiamentos federais, conforme o Decreto n. 7.217/2010 (BRASIL, 2010).

A Lei n. 11.445/2007, no art. 19, e o Decreto n. 7.217/2010, tratam do planejamento da prestação dos serviços públicos de saneamento básico, definindo critérios e conteúdos para a elaboração do PMSB.

³ De acordo com o Acórdão do Supremo Tribunal Federal sobre a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.842, publicada em 16 de setembro de 2013, a titularidade dos serviços de saneamento básico nas regiões metropolitanas deve ser compartilhada entre estados e municípios.

Destacam-se alguns itens de conteúdo necessário, como o conjunto de “programas, projetos e ações necessárias para atingir os objetivos e as metas, de modo compatível com os respectivos planos plurianuais” (BRASIL, 2007).

Verifica-se, neste ponto, a interrelação entre a Lei de Diretrizes de Saneamento Básico e as peças orçamentárias, a partir do Plano Plurianual - PPA.

Ambas as normas de saneamento básico também relacionam o PMSB e o PPA ao determinar que “o plano de saneamento básico será revisto periodicamente, em **prazo não superior a quatro anos, anteriormente à elaboração do plano plurianual**” (BRASIL, 2007) e (BRASIL, 2010) [sem grifos no original].

As normas para elaboração e execução de orçamentos são tratadas no tópico seguinte e a análise dessa relação é apresentada em tópico específico, que trata da compatibilização entre PMSB e o orçamento.

Basílio Sobrinho (2011) tratou sobre a questão da universalização de acesso aos serviços de saneamento básico, por meio de análise de PMSBs de municípios em diversos estados brasileiros.

Embora a Lei n. 11.445/2007 defina a universalização, enquanto um de seus princípios fundamentais, como a “ampliação progressiva do acesso de todos os domicílios ocupados ao saneamento básico”, Basílio Sobrinho (2011) ressalta que o acesso universal aos serviços de água e esgoto no Brasil já se encontrava amparado na Constituição Federal, quando instituiu, no art. 6º, a saúde e a moradia como direitos sociais.

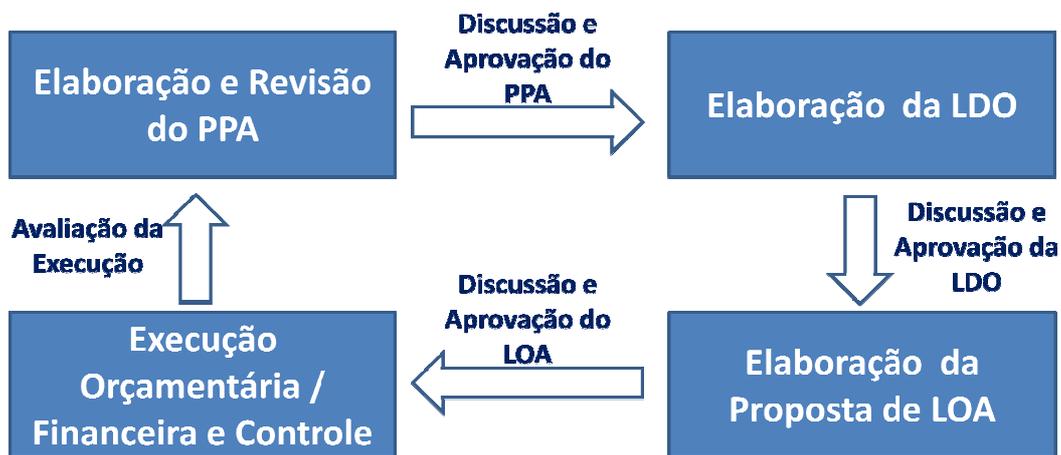
Tal amparo também seria observado de forma tácita em outras legislações do país, em áreas afins ao saneamento básico, como recursos hídricos, ambiente, saúde pública, defesa do consumidor e desenvolvimento urbano (GALVÃO JÚNIOR, 2009 *apud* BASILIO, 2011).

2.3 DA ELABORAÇÃO E EXECUÇÃO DOS ORÇAMENTOS MUNICIPAIS

A Constituição Federal (BRASIL, 1988) trata dos instrumentos básicos de planejamento e orçamento que cada ente federado (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) deve instituir, por meio de lei: O Plano Plurianual – PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e a Lei Orçamentária Anual – LOA.

O processo de elaboração do orçamento público no Brasil obedece a um “ciclo” integrado ao planejamento de ações que compreende estas três peças orçamentárias, conforme demonstrado na Figura 2.

Figura 2 – Ciclo do processo de elaboração do orçamento público.



Fonte: Roncalio (2009)

Segundo Roncalio (2009), o PPA é um instrumento de planejamento de amplo alcance, cuja finalidade é estabelecer os programas e as metas de médio prazo. Tem periodicidade quadrienal, sendo elaborado no primeiro ano de mandato do chefe do Poder Executivo e avança um ano no mandato do próximo governo.

Alguns autores, entre eles Pagliarussi e Lopes (2006) *apud* Roncalio (2009), consideram o PPA como o planejamento estratégico de governo. Esta peça orçamentária define macro-orientações do Governo para sua ação, a cada quatro anos. É, portanto, a peça de planejamento que espelha as políticas públicas definidas como prioridades do governo.

A LDO é uma peça de planejamento orçamentário e de gestão fiscal, de periodicidade anual, que antecipa as diretrizes, as prioridades de gastos, as normas e os parâmetros que devem orientar a elaboração do Projeto de Lei Orçamentária para o próximo exercício. Considera-se, portanto, um instrumento intermediário entre o PPA e a LOA.

Com a função primordial de “estimar a receita” e “fixar a despesa” para o ano seguinte, na forma definida por Roncalio (2009), a LOA configura-se como um plano

de trabalho para o exercício a que se refere, expresso por um conjunto de ações a realizar, com o fim de atender às demandas da sociedade e indicar os recursos necessários à sua execução.

Para Silva (1996, p. 36) *apud* Roncalio (2009), a LOA é uma “Lei especial que contém a **discriminação** da receita e da despesa pública, de forma a **evidenciar** a política econômica, financeira e o programa de trabalho do governo” [sem grifos no original].

A Lei Complementar n. 101/2000 (BRASIL, 2000) estabelece o planejamento e a transparência como questões centrais para uma gestão responsável, conforme se verifica desde o seu primeiro artigo:

Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece **normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal**, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal **pressupõe a ação planejada e transparente**, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas [...] [sem grifos no original].

No segundo capítulo, em que a LRF trata do planejamento na gestão fiscal, a norma trata das três peças orçamentárias estabelecidas na Constituição, já citadas.

Nesse capítulo, a Lei discorre sobre as duas peças que devem ser editadas anualmente, a LDO e a LOA. De acordo com a LRF, a LDO e a LOA regulam, em resumo, as formas de captar e de aplicar os recursos públicos. A primeira contém as diretrizes a serem observadas para elaboração e execução do orçamento, e a segunda tem como conteúdo exclusivo⁴ as ações e valores financeiros a serem executadas pelo governo.

Destaca-se que existe uma sistemática de classificação de receitas e despesas públicas, prevista na Lei n. 4.320/1964 e demais normas aplicáveis à elaboração e execução dos orçamentos públicos, visando a demonstrar o orçamento dentro de certa lógica de apresentação, além de permitir a consolidação das contas públicas nacionais.

As normas de procedimentos orçamentários estão atualmente consolidadas no Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público - MCASP, emitido

⁴ A única exceção prevista na Constituição Federal sobre o conteúdo da LOA é a que está contida no art. 165, § 8º, que permite à LOA autorizar a abertura de créditos suplementares e a contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, **nos termos da lei**. (Lei n. 4.320/1964)

anualmente, desde 2008, pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN, por força da Portaria n. 184/2008, do Ministério da Fazenda.

A Parte I deste manual, denominada de “Procedimentos Contábeis Orçamentários do MCASP”, é elaborada em conjunto com a Secretaria de Orçamento Federal – SOF, no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

A STN é o órgão central do Sistema de Contabilidade Federal, conforme a Lei n. 10.180/2001 e o Decreto n. 6.976/2009, a quem compete a emissão de regulamentos sobre a consolidação das contas nacionais, determinada no art. 51 da LRF.

Por força do art. 18, da Lei n. 10.180/2001 e art. 7º do Decreto n. 6.976/2009, o MCASP é de observância obrigatória a todos os entes da federação, visando à consolidação das contas.

O MCASP aborda princípios e conceitos orçamentários para permitir melhor compreensão da matéria, mas não altera as regras orçamentárias fixadas pela Lei n. 4.320/1964, pela LRF, pela Portaria MOG n. 42/1999, ou pela Portaria Interministerial n. 163/2001 e suas alterações, que continuam sendo a base normativa para a elaboração e execução dos orçamentos nos três níveis de governo.

Conforme o MCASP há três classificações orçamentárias principais: *Institucional*, *Funcional* e *Programática*. A classificação *Institucional* reflete a estrutura organizacional de alocação dos créditos orçamentários e está estruturada em dois níveis hierárquicos: *órgão orçamentário* e *unidade orçamentária*. Constitui *unidade orçamentária* o agrupamento de serviços subordinados ao mesmo órgão ou repartição a que serão consignadas dotações orçamentárias próprias (art. 14 da Lei n. 4.320/1964).

As dotações orçamentárias são consignadas às *unidades orçamentárias*, responsáveis pela realização das ações.

Verifica-se que a classificação institucional é estabelecida de forma discricionária pelo Município, no seu orçamento, para refletir sua estrutura de funcionamento, de acordo com suas necessidades, ou também para atender imposições legais.

Portanto, deve ser possível identificar nos orçamentos municipais, qual a unidade responsável pela execução do orçamento referente ao Saneamento Básico.

A classificação *Funcional* segrega as dotações orçamentárias em *funções* e *subfunções*, que definem em que área de ação governamental a despesa será realizada, ajudando a identificar a política e o programa de trabalho adotado pelo governo, cumprindo-se o que estabelece a Lei n. 4.320/1964, art. 2º:

Art. 2º A Lei do **Orçamento conterá a discriminação da receita e despesa** de forma a **evidenciar a política** econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade.

§ 1º Integrarão a Lei de Orçamento:

I - Sumário geral da receita por fontes e da **despesa por funções do Governo**; [sem grifo no original].

A classificação *Funcional* vigente foi instituída pela Portaria n. 42, de 14 de abril de 1999, do então Ministério do Orçamento e Gestão – MOG. É composta de um rol de *funções* e *subfunções* prefixadas, que servem como agregador dos gastos públicos por área de ação governamental nas três esferas de Governo.

Conforme o art. 4º da Portaria MOG n. 42/1999, “nas leis orçamentárias e nos balanços, as ações serão identificadas em termos de funções, subfunções, programas, projetos, atividades e operações especiais”.

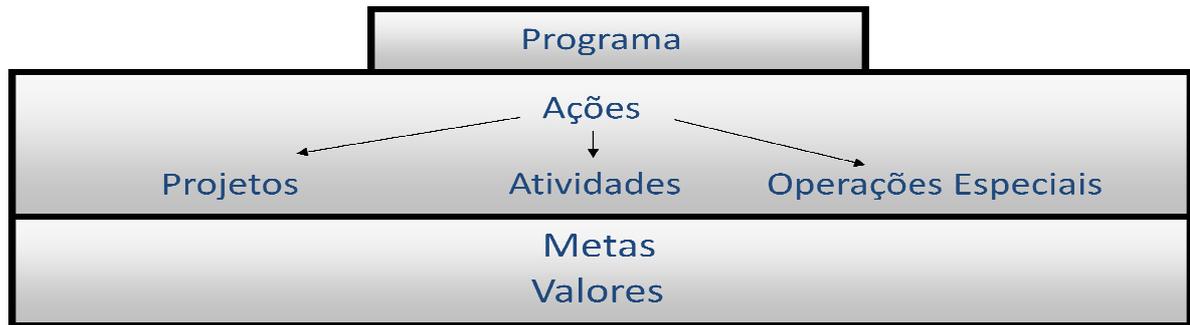
Dentre as Funções estabelecidas nas normas, verifica-se a “17– Saneamento”, com as Subfunções “511 - Saneamento Básico Rural” e “512 - Saneamento Básico Urbano”.

Não se verifica, portanto, uma identificação, via classificação funcional, dos gastos aplicados em esgotamento sanitário, que é uma das componentes do saneamento básico. Percebe-se, com isso, a necessidade de outra forma de identificação dos gastos que foram aplicados na área de esgotamento, para atender as exigências de transparência preconizadas na LRF.

A classificação *Programática* estrutura as ações do Governo em programas orientados para a realização dos objetivos estratégicos, definidos no Plano Plurianual – PPA, para o período de quatro anos.

Na LOA, a classificação Programática identifica os programas e as respectivas ações, compostas por Projetos e Atividades. A Figura 3 apresenta o esquema de classificação *Programática* no orçamento público.

Figura 3 – Esquema da classificação Programática no orçamento.



Fonte: Roncalio (2009)

A ligação entre essas duas peças orçamentárias pode ser identificada por meio dos programas. A elaboração do PPA se encerra com a definição dos Programas e a LOA faz o detalhamento das ações que atenderão esses Programas, observadas as demandas colhidas nas audiências públicas, que são obrigatórias durante a elaboração das leis orçamentárias.

A Figura 4 apresenta, em resumo, os conceitos e atributos aplicados pelas normas sobre orçamento público para a definição de um Programa no orçamento.

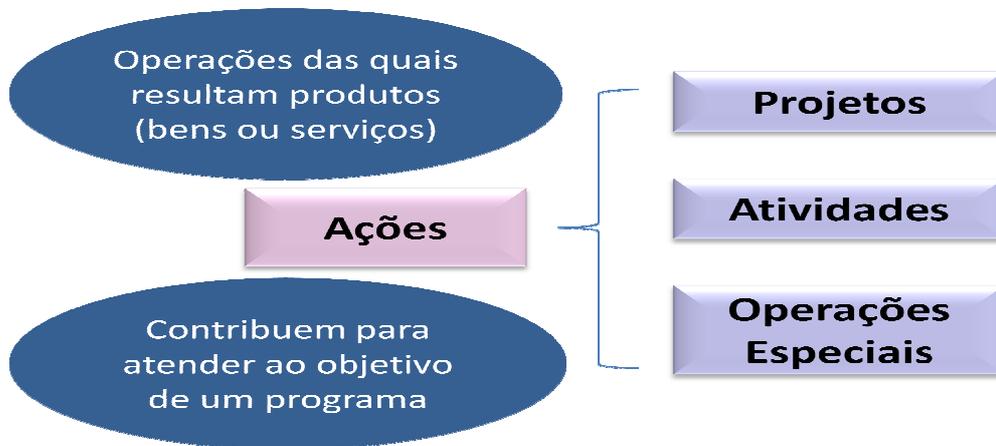
Figura 4 – Conceitos e atributos de um Programa no orçamento.



Fonte: Adaptado de Roncalio (2009)

Cada programa identifica as ações necessárias para atingir seus objetivos. As ações são especificadas sob a forma de Projetos, Atividades e Operações Especiais, conforme ilustra a Figura 5:

Figura 5 - Composição das ações na estrutura do orçamento.



Fonte: Adaptado de Roncalio (2009)

O primeiro tipo de ação, demonstrada na Figura 6, que pode compor os programas no orçamento, é denominado de Projeto. Este tipo de ação tem prazo determinado para ser executado e é relacionado à melhoria em algum outro tipo de ação (atividade). Ao seu final, geralmente provoca incremento de gastos com a nova atividade criada ou devido à expansão ou aperfeiçoamento produzido.

Figura 6 - Ação do orçamento – Projeto.



Fonte: Adaptado de Roncalio (2009)

Em saneamento básico, pode-se exemplificar com um projeto de expansão da rede coletora de esgotamento sanitário do bairro “A”. Utilizando-se a hipótese de que

tal projeto de expansão tenha uma prazo de execução de 2 anos, deverá constar esse projeto na LOA dos respectivos períodos. Após a conclusão do projeto, possivelmente os gastos com manutenção da rede serão maiores, fazendo com que sejam previstos recursos para tal, na devida ação (atividade).

A Figura 7 apresenta uma síntese conceitual para o segundo tipo de ação, que é denominado de Atividade:

Figura 7 - Ação do orçamento – Atividade.

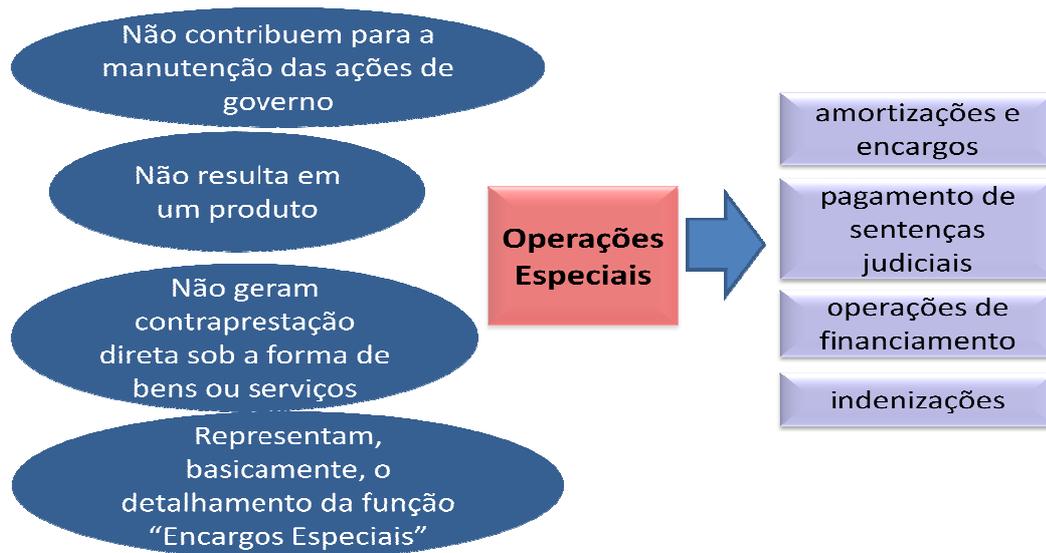


Fonte: Adaptado de Roncalio (2009)

Como se verifica na ilustração, as atividades consignarão no orçamento a previsão dos gastos necessários para manutenção de serviços públicos de toda a ordem, incluídos os serviços administrativos, prestados por parte do poder executivo, visando a dar efetividade a todos os planos setoriais.

Quanto à Figura 8, que apresenta a conceituação para o terceiro tipo de ação orçamentária, denominado de “Operações Especiais”. Destaca-se que este tipo de ação é específico das normas de orçamento público, utilizada para classificar e demonstrar os pagamentos de “encargos” do poder público, como precatórios (dívidas judiciais), financiamentos, indezinações, entre outros.

Figura 8 - Ação do orçamento – Operações Especiais.



Fonte: Adaptado de Roncalio (2009)

Conforme estabelecido no art. 3º da Portaria MOG n. 42/1999, "a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios estabelecerão, em atos próprios, suas estruturas de programas, códigos e identificação, respeitados os conceitos e determinações desta Portaria".

Além disso, na lei orçamentária anual, a discriminação da despesa, quanto à sua natureza, é realizada, no mínimo, por *categoria econômica, grupo de natureza de despesa e modalidade de aplicação*, de acordo com o art. 6º da Portaria Interministerial STN/SOF n. 163/2001.

Com isso, torna-se possível identificar, nos orçamentos, também as áreas econômicas (despesas correntes ou despesas de capital) em que o município aplica o recurso para atender aos serviços de saneamento básico. Verifica-se, nesta parte da classificação orçamentária, portanto, a quantidade de recursos gasta em manutenção ou custeio de serviços ou, se o volume de recursos é direcionado a investimentos em bens ou infraestrutura.

Ou seja, todos os entes devem ter seus planos setoriais, que foram priorizados nas discussões de elaboração da LOA, organizados no orçamento em programas e ações, mas cada um definirá seus próprios programas e ações, respeitando a Portaria n. 163/2001.

Verifica-se que a classificação *Institucional* e a classificação *Programática* são estabelecidas de forma discricionária pelo Município, no seu orçamento.

A primeira é definida pelo município para refletir sua estrutura de “funcionamento”, de acordo com suas necessidades, ou também para atender imposições legais, como, por exemplo, a obrigatoriedade de instituir fundos municipais.

Já na segunda classificação (*Programática*), o município aproxima o planejamento orçamentário dos programas “de governo”, definindo as diretrizes, objetivos, metas físicas e financeiras, assim como as denominações dos programas e das ações (projetos e atividades).

No tocante a classificação *Funcional*, esta é de aplicação comum e obrigatória a todos os entes, o que permite a consolidação nacional dos gastos do setor público, prevista no art. 51 da LRF.

Portanto, esta classificação deve existir nos orçamentos de todos os municípios, utilizando-se as especificações da Portaria MOG n. 42/1999, o que permite identificar o quanto e como se aplicam recursos em Saneamento Básico.

A identificação, nas leis orçamentárias, das *funções, subfunções, programas, projetos, atividades e operações especiais*, em conjunto com a classificação do crédito orçamentário por categoria econômica, grupo de natureza de despesa e modalidade de aplicação, atende ao *princípio da especificação*.

Por meio de toda essa sistemática de classificação, evidencia-se como a Administração Pública está efetuando os gastos para atingir determinados fins.

Conforme o MCASP, atualmente se considera consolidada a importância da elaboração do orçamento por programas, com a visão de que o legislativo aprova ações de governo buscando a aplicação efetiva do gasto e não necessariamente os itens de gastos.

No entanto, no decorrer do ano, novas necessidades podem surgir ou mesmo mudanças parciais nos planos discutidos e aprovados ou, ainda, eventuais correções podem se mostrar necessárias. Conforme se verifica no “Título IV – Dos Créditos Adicionais”, artigos 40 a 46, da Lei n. 4.320/1964, o orçamento anual pode ser alterado por meio de *créditos adicionais*, que são classificados em *suplementares* (reforço de dotação existente), *especiais* (criação de dotação inexistente no orçamento) e *extraordinários* (despesas urgentes e imprevistas – guerra, calamidade pública).

O art. 167, inc. V, da Constituição Federal, veda a “abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes”.

Nos artigos 42 e 43, a Lei n. 4.320/1964 estabelece que os créditos adicionais suplementares e especiais podem ser abertos por decreto do Poder Executivo, dependendo de prévia autorização legislativa, necessitando da existência de recursos disponíveis e precedida de exposição justificada.

Já o inc. III, § 1º do art. 43 desta lei, especifica que podem ser usados como recursos disponíveis para créditos adicionais suplementares e especiais, “os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em Lei”.

No inc. VI do art. 167, a Constituição Federal veda a “transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa”.

Considerando-se que não existia na Lei n. 4.320/1964 essa tipificação de alteração orçamentária, prevista no art. 167, inc. VI, da Constituição Federal, entende-se adequado apontar os seguintes esclarecimentos (Furtado, 2006):

- i. Ocorre transposição quando há realocação de recursos no âmbito dos programas de trabalho, dentro do mesmo órgão. Trata-se dos casos em que ocorre alteração na *Classificação Programática*;
- ii. Ocorre remanejamento quando há realocação de recursos no âmbito na organização de um ente público, com destinação de recursos de um órgão para outro. Trata-se dos casos em que ocorre alteração na *Classificação Institucional*;
- iii. Ocorre transferência quando há realocação de recursos entre as categorias econômicas de despesas, dentro do mesmo órgão e do mesmo programa de trabalho. Ou seja, repriorizações dos gastos a serem efetuados.

Conjugando-se os incisos V e VI do art. 167 da Constituição Federal, com os artigos 42 e 43 da Lei n. 4.320/1964, conclui-se que são poucas e específicas as situações em que é possível alterar o orçamento, durante sua execução, sem passar pelo crivo do Poder Legislativo.

No entanto, o orçamento, como qualquer planejamento, permite receber ajustes no decorrer da sua execução. Exige, para tanto, por se tratar de Lei, que as alterações passem pelo processo legislativo, assim como ocorre com a peça inicial.

É necessário, portanto, Lei específica autorizando a alteração no orçamento, quando surgem novas demandas que impliquem modificar a priorização inicial dos gastos, ou seja, quando surge a necessidade de alterar as ações aprovadas inicialmente no orçamento.

É o caso, portanto, de se fazerem ajustes para dar a adequada especificação e a devida transparência nos recursos que são aplicados em cada componente do saneamento básico, pelos municípios.

2.4 DA COMPATIBILIZAÇÃO ENTRE PMSB E ORÇAMENTO

Planejamento é essencial na gestão pública, tanto quanto, ou mais, que nas organizações que objetivam lucro, haja vista que sempre são considerados escassos os recursos arrecadados, frente às demandas da sociedade pelos serviços públicos.

Conforme o art. 48, a LRF (BRASIL, 2010) estabeleceu que as três peças orçamentárias “são instrumentos de **transparência da gestão fiscal**, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público” [sem grifos no original].

Ainda de acordo com a LRF (BRASIL, 2010), a transparência deve ser assegurada por meio de “incentivo à **participação popular** e realização de **audiências públicas**, durante os processos de **elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamento**” [sem grifos no original].

Entende-se que o Orçamento precisa ser tratado pelos gestores públicos como uma peça importante na orientação do dia a dia do governo, haja vista que na LOA estão consignadas as ações do governo, que foram apresentadas para discussão com a sociedade, como prioridades a serem atendidas no ano seguinte, sendo aprovadas pelo Poder Legislativo, que representa a “vontade do povo”.

Por determinação da Lei n. 11.445/2007, os PMSB passam por uma ampla discussão com a sociedade, para se resolver um dos maiores problemas atuais nas cidades, a ser tratado como prioridade nos diversos fóruns de planejamento

municipal: o Saneamento Básico. E, dentro deste, destaca-se o esgotamento sanitário, que é o serviço mais deficitário do setor de saneamento, especialmente no Estado de Santa Catarina.

Sobre participação e controle social, Galvão Junior (2008) conceitua como a “tomada de decisões e de opiniões pela sociedade sobre rumos e diretrizes da prestação dos serviços públicos, por intermédio de audiências e consultas públicas, ouvidorias, conselhos setoriais e de usuários”.

Este autor afirma, ainda, que as audiências públicas debatem, por meio de apresentação oral, sobre assunto de interesse relevante enquanto a consulta pública destina-se a colher opiniões e sugestões sobre documentos ou minutas de resoluções de interesse público.

Ainda, Mendes et al. (2007) *apud* Galvão Junior (2008) tratam as audiências e consultas públicas como “instrumentos de construção coletiva das demandas sociais”.

Entende-se que os PMSB, por terem passado por esse processo de discussão coletiva, devem refletir diretamente em ações consignadas no orçamento, para que seja possível dar efetividade às metas dos programas, projetos e ações priorizadas no PMSB, assim como tudo o que a sociedade discute e planeja coletivamente.

Por exemplo, quando a comunidade decide, em audiências públicas do orçamento, pela construção de uma nova escola ou um novo posto de saúde no seu bairro, no lugar de algum outro gasto inicialmente proposto pelo governo municipal, esta decisão precisa estar consignada na Lei Orçamentária, com a previsão específica de recursos para que seja construída essa escola. Deve haver ao menos um *Projeto* no texto do orçamento, especificando os gastos e identificando-os àquela escola.

Por meio do acompanhamento da execução de um orçamento claro, compreensível para o “cidadão comum”, e coerente com os termos que foram acordados nas audiências públicas, o controle social se encarregará de certificar se as prioridades aprovadas são levadas a efeito pelo governo.

Ao tratar do exercício da titularidade do serviço de saneamento básico, a Lei n. 11.445/2007 estabelece que o titular dos serviços deva formular sua política pública de saneamento, devendo “elaborar os planos de saneamento básico” e “prestar diretamente ou autorizar a delegação dos serviços”.

Caso escolha delegar a prestação dos serviços, os contratos somente serão válidos se existirem os PMSB e se houver estudo comprovando a viabilidade técnica e econômico-financeira da prestação universal e integral dos serviços, nos termos do respectivo PMSB (BRASIL, 2007).

Além disso, os planos de investimentos e os projetos relativos ao contrato deverão ser compatíveis com o respectivo PMSB, como determina o art. 11, § 1º, da Lei n. 11.445/2007.

Percebe-se que, em ambas as situações, na prestação direta ou na delegação dos serviços, o município precisa observar a consonância entre o PMSB e seus planos gerais de atendimento aos serviços públicos, entre eles o orçamento.

Isso porque, se o município presta diretamente os serviços de saneamento básico, ainda que seja uma das quatro componentes específicas, precisa consignar em seu planejamento orçamentário, recursos compatíveis com seu plano setorial de atendimento, configurado no PMSB.

E, caso decida delegar a prestação dos serviços, é necessário conhecer profundamente as necessidades e demandas locais, para adequar a prestação do serviço por terceiros à sua realidade local.

Basílio Sobrinho (2011) tratou sobre a questão da universalização de acesso aos serviços de saneamento básico, por meio de análise de PMSBs de municípios em diversos estados brasileiros.

Entre suas constatações, o autor mostrou que a acepção e estruturação de programas, projetos e ações necessários para atingir os objetivos e as metas de curto, médio e longo prazo para a universalização, não seguiam conceitos correlativos aos empregados em planejamento.

Ainda segundo esse autor, isso ocorreu porque na maioria dos planos analisados, por associação, “a nomenclatura padrão adotada na Lei n. 11.445/2007 – programas, projetos e ações – é utilizada em analogia com a terminologia técnica do setor de uso rotineiro pelo prestador de serviços” (BASÍLIO SOBRINHO, 2011).

A questão posta nesta pesquisa reside na compatibilização entre os programas, projetos e ações dos PMSBs e a Classificação Orçamentária utilizada para definir os programas e as ações (projetos e atividades) a serem consignadas no orçamento, conforme as classificações apontadas no tópico 2.3.

A relação entre os PMSB e os orçamentos está claramente estabelecida no art. 19 da Lei de Diretrizes do Saneamento Básico (BRASIL, 2007), no capítulo em que trata sobre Planejamento:

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

[...]

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

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

[...]

§ 4º Os **planos de saneamento básico** serão **revistos periodicamente**, em prazo não superior a 4 (quatro) anos, anteriormente à elaboração do **Plano Plurianual**. [sem grifos no original]

Utilizando-se das definições do PLANSAB (2011), o PPA é o instrumento de planejamento que consolida o projeto político e social para o ente. Tem a função de organizar os principais objetivos, diretrizes e metas da administração pública para um período de quatro anos.

Ainda conforme o PLANSAB (2011), os programas constituem-se elemento organizativo importante do PPA, estando na base da sua dimensão tático-operacional, e dando suporte à consecução dos objetivos do governo, os quais, por sua vez, estão submetidos à visão de longo prazo para o alcance do desenvolvimento pretendido.

Na análise de Basílio Sobrinho (2011), os Programas, Projetos e Ações necessárias para atingir a universalização, podem ser definidos como:

- **Programas**

- Possuem escopo abrangente e, por isto, devem ser em número reduzido;
- Delineamento geral de diversos projetos a serem executados, que traduz as estratégias para o alcance dos objetivos e das metas estabelecidos rumo à universalização – macro-objetivo;
- Obtenção de máxima convergência, perpassando todo o período do plano, tornando-o forte, reconhecido e perene (SNSA, 2011).

- **Projetos**

- Possuem escopo específico, têm custos e são restritos no tempo – possuem um começo e um fim;
- Quando possuem o mesmo objetivo são agrupados em programas, possibilitando a obtenção de benefícios que não seriam alcançados se gerenciados isoladamente.

- **Ações**

- Conjunto de atividades ou processos, que são os meios disponíveis ou atos de intervenção concretos, em um nível ainda mais focado de atuação necessário para a consecução do projeto;
- Uma vez encerrado o projeto e atingido seu objetivo, as ações tornam-se atividades ou processos rotineiros de operação ou manutenção. [sem grifos no original]

Esse autor apresenta uma composição dos programas, projetos e ações para a gestão do setor de saneamento básico, na visão do titular dos serviços, demonstrado na Figura 9:

Figura 9 - Diagrama esquemático dos programas, projetos e ações planejados para gestão do saneamento básico pelo Titular dos Serviços.



Fonte: Basilio Sobrinho (2011)

Relembra-se a composição da classificação orçamentária “Programática”, apresentada por Roncalio (2009), que define, em síntese:

- i) **Programa**, como “Instrumento de ação governamental”, mensurado por indicadores, metas e custos estabelecidos no PPA, que articula iniciativas públicas e privadas visando à solução de problema ou demanda da sociedade;
- ii) **Ações**, como Operações das quais resultam produtos (bens ou serviços) que contribuem para atender ao objetivo de um programa, classificadas em:

- a. **Projetos**, que são *ações limitadas* no tempo e geralmente ao seu final, dão origem a atividades ou expandem outras ações já existentes;
- b. **Atividades**, que são *ações contínuas ou permanentes* no tempo, e visam à manutenção dos serviços públicos ou administrativos já existentes, ou seja, resulta na manutenção de ações do governo;
- c. **Operações Especiais**, que representam, basicamente, o detalhamento da função “Encargos Especiais”, sendo, portanto, uma definição específica dos orçamentos.

Assim, confrontados os conceitos de Basílio Sobrinho (2011) com as classificações orçamentárias, verifica-se a compatibilidade de conceitos, de forma que o município pode adotar a classificação Programática com a criação, conforme lhe permitem as normas, de Programas com ações (Projetos e Atividades) específicas para demonstrar os gastos empreendidos no Saneamento Básico, classificadas obrigatoriamente na “Função 17 - Saneamento”, e especificando o que é destinado a cada componente, como o esgotamento sanitário.

Basílio Sobrinho (2011) sugeriu, inclusive, uma “modelagem estrutural” para essa classificação, tratando dos serviços de abastecimento de água e do esgotamento sanitário, como demonstrado na Figura 10:

Figura 10 - Modelagem estrutural de programas e projetos para gestão do abastecimento de água e do esgotamento sanitário de referência para PMSB.



Fonte: Basílio Sobrinho (2011)

Entende-se recomendável a utilização da estrutura proposta pelo autor, com base na fundamentação utilizada para sintetizar seu modelo em três programas, cada um direcionado a uma visão estratégica específica para universalização do acesso aos serviços. Um deles para tratar dos aspectos quantitativos, outro para aspectos qualitativos dos serviços e o terceiro para as ações de gestão.

2.5 DA ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL

Cabe ao Estado promover o desenvolvimento e o bem estar de seus cidadãos “em clima de liberdade, justiça e solidariedade, sem quaisquer tipos de preconceito ou discriminação” (MINISTÉRIO PÚBLICO, 2012).

Ainda conforme Ministério Público (2012), visando a alcançar esses fins, pelo princípio da separação dos poderes, compete ao Poder Legislativo elaborar as leis, ao Poder Executivo, dar-lhes efetividade e ao Poder Judiciário, aplicá-las.

Ao Ministério Público, mediante o “manejo vigoroso dessas leis”, cabe a defesa da ordem jurídica, da democracia e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (BRASIL, 1988).

Essa ideia é reforçada em Ministério Público (2012):

A busca da consolidação de um Estado democrático, focado na ampliação do acesso a direitos para todos os cidadãos, com destaque para áreas consideradas prioritárias, como, educação, saúde, meio ambiente, moralidade administrativa e criminalidade, indicam o cenário político-social onde a instituição do Ministério Público deve atuar.

As ações do Ministério Público estão determinadas pela Constituição Federal (BRASIL, 1988), que estabeleceu no art. 129 as suas funções institucionais, das quais se destacam duas com relação direta ao tema deste trabalho:

[...]

II - zelar pelo **efetivo respeito dos Poderes Públicos** e dos **serviços de relevância pública** aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia;

III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a **proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos**; [sem grifos no original].

O Ministério Público possui, portanto, competência constitucional para fiscalizar a administração pública com o propósito de tutelar o patrimônio público, com poderes de guardiões dos princípios que norteiam a administração pública, especialmente o da probidade administrativa e o da eficiência em relação à concreta prestação dos “serviços de relevância pública”, entre os quais, pode-se citar o Saneamento Básico.

Basílio Sobrinho (2011) comenta que o saneamento básico se constitui em serviços públicos de caráter estrutural, essenciais ao bem estar, à saúde pública e à segurança coletiva das populações, bem como às atividades econômicas e à proteção do meio ambiente.

O Decreto n. 7.217/2010 tratou os serviços de saneamento básico como serviços públicos de “natureza essencial” (BRASIL, 2010).

O meio ambiente é um direito difuso e coletivo porque não possui um “proprietário”. Pertence a toda a sociedade. E a prestação de serviços públicos de Saneamento Básico faz parte de um meio ambiente saudável.

O MPSC elabora anualmente seu Plano Geral de Atuação - PGA, documento que visa a orientar o exercício das funções dos órgãos de execução do Ministério Público em cada ano, em consonância com o Planejamento Estratégico.

Conforme Ministério Público (2013), consta no Planejamento Estratégico 2012-2022 do MPSC um “objetivo estratégico” que visa a “assegurar a defesa e proteção do meio ambiente urbano e rural e o desenvolvimento sustentável”.

No Plano Geral de Atuação 2013 (Ministério Público, 2013) destaca-se uma prioridade estadual e oito áreas temáticas, sendo que a prioridade estadual em 2013 é o Saneamento Básico.

Conforme se verifica nas ações previstas nesse plano anual, para atuação sobre a prestação de serviços de saneamento básico, o foco principal está em promover o aumento do índice de esgotamento sanitário, por meio de:

- a) Fomentar políticas municipais de esgotamento sanitário;
- b) Promover medidas para a efetivação do esgotamento sanitário nos municípios;
- c) Acompanhar a implementação de medidas que visem à melhoria do esgotamento sanitário nos municípios.

Percebe-se que a intenção institucional do MPSC é colaborar para universalização de acesso aos serviços de saneamento básico.

O acesso universal aos serviços de água e esgoto no Brasil se encontra amparado na Constituição Federal, em seu art. 6º, que define a saúde e a moradia como direitos sociais.

Segundo Galvão Junior (2009) *apud* Basílio (2011), tal amparo também é encontrado, ainda que de forma tácita, em outras legislações de áreas afins ao saneamento básico, como a de recursos hídricos, ambiente, saúde pública, defesa do consumidor e desenvolvimento urbano.

Com isso, a atuação perene do MPSC sobre a prestação de serviços de saneamento básico, em especial sobre a componente esgotamento sanitário, além de ser um imperativo constitucional e legal, é tratado como prioridade de atuação no ano de 2013.

3 RESULTADOS E DISCUSSÃO

3.1 CARACTERIZAÇÃO GERAL DA AMOSTRA

Seguindo a metodologia apresentada, após serem obtidos os PMSBs de 34 municípios e, destes, serem solicitados dados de previsão e execução orçamentárias, foram recebidas informações de 12 municípios, as quais são apresentadas na Tabela 1.

Tabela 1 - Identificação dos municípios pesquisados, dados demográficos e atendimento geral dos serviços de saneamento básico.

| Municípios | População 2010 | Área (Km²) | Densidade demográfica (hab/Km²) | PIB a preços correntes (R\$) | Total de domicílios | Atendimento dos serviços de saneamento nos domicílios (%) | | |
|------------------------|----------------|------------|---------------------------------|------------------------------|---------------------|---|------|------|
| | | | | | | (1) | (2) | (3) |
| 1 Arroio Trinta | 3.502 | 94 | 37 | 47.686 | 1.142 | 63,7 | 7,8 | 28,6 |
| 2 Atalanta | 3.300 | 94 | 35 | 63.092 | 1.067 | 36,9 | 11,4 | 51,6 |
| 3 Flor do Sertão | 1.588 | 59 | 27 | 18.007 | 497 | 9,1 | 8,3 | 82,7 |
| 4 Galvão | 3.472 | 122 | 29 | 50.875 | 1.118 | 6,1 | 26,7 | 67,2 |
| 5 Ibiã | 1.945 | 147 | 13 | 23.270 | 625 | 32,5 | 22,2 | 45,3 |
| 6 Meleiro | 7.000 | 187 | 38 | 123.937 | 2.209 | 39,8 | 6,8 | 53,4 |
| 7 Papanduva | 17.928 | 748 | 24 | 312.170 | 5.356 | 44,5 | 20,1 | 35,5 |
| 8 Petrolândia | 6.131 | 306 | 20 | 113.541 | 1.910 | 22,9 | 11,9 | 65,2 |
| 9 Pinheiro Preto | 3.147 | 66 | 48 | 77.467 | 932 | 43,5 | 4,2 | 52,4 |
| 10 Ponte Alta do Norte | 3.303 | 399 | 8 | 69.501 | 982 | 75,9 | 1,3 | 22,8 |

| | | | | | | | | | |
|----|--------------------|-------|-----|----|---------|-------|------|------|------|
| | Santa Terezinha do | | | | | | | | |
| 11 | Progresso | 2.896 | 119 | 24 | 37.869 | 868 | 2,8 | 48,0 | 49,2 |
| 12 | Saudades | 9.016 | 207 | 44 | 148.003 | 2.693 | 14,3 | 4,1 | 81,6 |

Notas:

(1) Adequado: abastecimento de água por rede geral, esgotamento sanitário por rede geral ou fossa séptica e lixo coletado diretamente ou indiretamente.

(2) Inadequado: todas as formas de saneamento consideradas inadequadas

(3) Semi-adequado: domicílio com pelo menos uma forma de saneamento considerada adequada

Fontes: IBGE, Censo Demográfico 2010; IBGE Cidades 2010.

Verificam-se características comuns na amostra, que foi constituída sem utilizar critérios de agrupamento, sendo formada pelos municípios que efetivamente prestaram as informações solicitadas.

Os municípios da amostra têm uma população abaixo de 10 mil habitantes, apresentando uma média populacional de aproximadamente 4 mil, exceto o município de Papanduva, com 17,9 mil.

Outra característica comum observada é que dos 12 municípios, 10 apresentam menos de 50% de atendimento nos serviços de saneamento, considerada “adequada” nos levantamentos do Censo Demográfico 2010 do IBGE.

Cabe destacar que o Censo considerou “adequado” quando havia abastecimento de água por rede geral, esgotamento sanitário por rede geral ou fossa séptica e lixo coletado diretamente ou indiretamente.

Portanto, verifica-se a deficiência no atendimento de serviços de saneamento nos municípios pesquisados, destacando-se os baixos percentuais de atendimento apurados nos municípios de Flor do Sertão (9,1%), Galvão (6,1%), Santa Terezinha do Progresso (2,8%) e Saudades (14,3%).

Considerando-se o enfoque desta pesquisa para o esgotamento sanitário, a Tabela 2 apresenta os tipos de esgotamento sanitário nos municípios pesquisados, com base nos dados dos “Resultados do Universo”, do Censo Demográfico 2010 (IBGE, 2011).

Cabe destacar que a “quantidade de domicílios” utilizada na Tabela 1 é apurada pelo IBGE com o critério da existência de banheiro ou sanitário no domicílio.

Tabela 2 - Identificação dos tipos de esgotamento sanitário nos municípios pesquisados

| Municípios | Domicílios particulares permanentes, com existência de banheiro ou sanitário. | | | | | |
|---------------------------------|---|---------------------------------|---------------|---------|--|--|
| | Total | Tipo de esgotamento sanitário | | | | |
| | | Rede geral de esgoto ou pluvial | Fossa séptica | Outro | | |
| 1 Arroio Trinta | 776 | 535 69% | 194 25% | 47 6% | | |
| 2 Atalanta | 460 | 18 4% | 436 95% | 6 1% | | |
| 3 Flor do Sertão | 109 | 0 0% | 38 35% | 71 65% | | |
| 4 Galvão | 774 | 50 6% | 22 3% | 702 91% | | |
| 5 Ibiam | 234 | 119 51% | 80 34% | 35 15% | | |
| 6 Meleiro | 1.162 | 408 35% | 703 60% | 51 4% | | |
| 7 Papanduva | 3.164 | 1.121 35% | 1.483 47% | 560 18% | | |
| 8 Petrolândia | 714 | 119 17% | 364 51% | 231 32% | | |
| 9 Pinheiro Preto | 458 | 166 36% | 198 43% | 94 21% | | |
| 10 Ponte Alta do Norte | 854 | 221 26% | 517 61% | 116 14% | | |
| 11 Santa Terezinha do Progresso | 187 | 0 0% | 27 14% | 160 86% | | |
| 12 Saudades | 1.454 | 17 1% | 472 32% | 965 66% | | |

Fonte: IBGE, Resultados do Universo do Censo Demográfico 2010.

Constata-se que o atendimento por serviços de esgotamento sanitário nos municípios pesquisados é deficiente, sendo que a forma por rede geral de esgoto ou pluvial não ultrapassa 35% dos domicílios em 10 dos 12 dos municípios da amostra. A maior cobertura por rede geral de esgoto ou pluvial ocorre nos municípios de Arroio Trinta (61%) e Ibiam (51%).

A deficiência no atendimento dos serviços de saneamento, destacada em 4 municípios na Tabela 1, se repete na constatação da deficiência para a componente esgotamento sanitário, para os mesmos 4 municípios. Flor do Sertão e Santa Terezinha do Progresso não apresentam atendimento por rede geral de esgoto ou pluvial, enquanto Galvão apresenta um índice de 6% e Saudades apenas 1%.

A Figura 10 ilustra a distribuição dos municípios da amostra pesquisada, no espaço geográfico do estado de Santa Catarina.

3.2 ORÇAMENTOS – PREVISÃO E EXECUÇÃO

Com a compilação e o cruzamento entre os dados colhidos nos PMSB e os dados recebidos dos municípios, em resposta aos pedidos de informação, assim como os dados coletados sobre a execução orçamentária, foram elaborados quadros comparativos e demonstrativos.

Inicialmente, verificaram-se os montantes efetivamente aplicados em cada componente do saneamento básico pelos municípios pesquisados, entre 2010 e 2012, em função de ter sido o triênio imediatamente anterior ao período de investimentos “imediatos” (2011-2013), estabelecidos nos PMSBs.

Com isso, buscou-se identificar a realidade dos investimentos em andamento nesses municípios, enquanto se discutiam os planejamentos dos PMSBs, tendo em vista que todos os planos municipais analisados foram concluídos em 2011.

Sabe-se que o PPA vigente naquela ocasião, foi elaborado no ano de 2009, para o período 2010 a 2013. Anteriormente, portanto, à conclusão dos PMSBs.

Conforme apontado na fundamentação teórica os planos de saneamento devem ser revisados periodicamente, em prazo não superior a quatro anos e anteriormente à elaboração do plano plurianual (BRASIL, 2007) e (BRASIL, 2010). Isto para que os programas, projetos e ações previstos nos PMSBs estejam compatíveis o respectivos PPA e, conseqüentemente, refletidos nas LOAs.

Sendo assim, sabendo-se que se estabelecia uma previsão de investimentos expressivos para um curto espaço de tempo nos PMSBs, em 2011, era imperativo que se efetuasse a revisão do PPA vigente, para adequá-lo ao plano de saneamento básico. Por consequência, se fariam os ajustes necessários nas LOAs a partir de 2011, tendo em vista que a Lei Orçamentária reflete as ações do PPA, com as respectivas metas e valores.

Verificaram-se diferenças representativas em alguns dos municípios, entre gastos orçados e realizados em Saneamento, conforme demonstrado no Quadro 2.

Quadro 2 - Comparativo entre a previsão e a execução dos orçamentos para o Saneamento Básico e total do orçamento executado (triênio 2010/2012).

| Município | Orçamento TOTAL executado (R\$) 2010 a 2012 (A) | Orçamento em Saneamento Básico (R\$) | | % Executado (C)/(B) | % Executado sobre o TOTAL (C)/(A) |
|---------------------|---|--------------------------------------|---------------|---------------------|-----------------------------------|
| | | Previsto (B) | Realizado (C) | | |
| Arroio Trinta | 34.461.340,50 | 251.876,36 | 233.862,07 | 93% | 0,68% |
| Atalanta | 22.986.342,47 | 169.000,00 | 24.200,00 | 14% | 0,11% |
| Flor do Sertão | 24.174.660,76 | 95.000,00 | 8.241,00 | 9% | 0,03% |
| Galvão | 28.998.686,14 | 30.000,00 | N.I* | N.I* | N.I* |
| Ibiam | 26.069.038,62 | 399.006,00 | 531.873,40 | 133% | 2,04% |
| Meleiro | 49.395.711,69 | 5.505.612,00 | 2.853.383,75 | 52% | 5,78% |
| Papanduva | 91.866.907,62 | 3.344.000,00 | 2.704.646,31 | 81% | 2,94% |
| Petrolândia | 33.392.762,81 | N.I* | N.I* | N.I* | N.I* |
| Pinheiro Preto | 32.101.260,57 | 257.521,94 | 131.713,40 | 51% | 0,41% |
| Ponte Alta do Norte | 30.891.764,87 | 588.007,81 | 343.941,70 | 58% | 1,11% |

| | | | | | |
|------------------------------|-----------------------|----------------------|---------------------|-------------------|------------------|
| Santa Terezinha do Progresso | 25.766.039,57 | 734.000,00 | 572.126,72 | 78% | 2,22% |
| Saudades | 54.393.122,46 | 420.002,00 | 131.226,58 | 31% | 0,24% |
| Totais | 454.497.638,08 | 11.794.026,11 | 7.535.214,93 | Média= 60% | Média= 2% |

* N.I = Não identificado

Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados primários da pesquisa.

Observa-se no Quadro 2 que somente o município de Ibiã demonstrou ter executado seu orçamento para o saneamento básico, naquele período, de acordo com a previsão na Lei Orçamentária. Neste caso, acima do valor previsto inicialmente no orçamento.

Outros municípios chegaram a executar valores próximos do total previsto no orçamento, chegando a 93% em Arroio Trinta, 81% em Papanduva e 78% em Santa Terezinha do Progresso.

No entanto, ao se analisar o quanto representou o valor aplicado em saneamento básico, em relação ao total do orçamento executado pelo conjunto dos municípios nesse período, verifica-se que os percentuais são reduzidos, com uma média de 2%.

Considerando-se que o foco desta pesquisa é direcionado ao esgotamento sanitário e, tendo em vista que não estavam identificadas na execução dos orçamentos, cada componente de saneamento em que eram aplicados os recursos, foram feitos pedidos de informação, com base na Lei n. 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), aos respectivos municípios, visando a obter o detalhamento em relação ao orçamento específico para o esgotamento sanitário.

Percebeu-se que os municípios pesquisados não especificavam em seus orçamentos os gastos em saneamento, de forma a demonstrar cada uma das componentes desse setor, separadamente.

Conforme se verifica no Quadro 3, apenas três municípios identificaram e informaram o valor previsto no orçamento e o respectivo gasto efetivado, para o esgotamento sanitário.

Quadro 3 - Comparativo entre a previsão e a execução dos orçamentos para o Esgotamento Sanitário e total do orçamento executado (triênio 2010/2012).

| Município | Orçamento TOTAL executado (R\$) 2010 a 2012 (A) | Orçamento em Esgotamento Sanitário (R\$) | | % Executado (C)/(B) | % Executado sobre o TOTAL (C)/(A) |
|-----------|---|--|---------------|---------------------|-----------------------------------|
| | | Previsto (B) | Realizado (C) | | |

| | | | | | |
|------------------------------|-----------------------|---------------------|---------------------|-------|-------|
| Arroio Trinta | 34.461.340,50 | 31.000,00 | 28.912,95 | 93% | 0,08% |
| Atalanta | 22.986.342,47 | N.I.* | N.I.* | N.I.* | N.I.* |
| Flor do Sertão | 24.174.660,76 | N.I.* | N.I.* | N.I.* | N.I.* |
| Galvão | 28.998.686,14 | N.I.* | N.I.* | N.I.* | N.I.* |
| Ibiam | 26.069.038,62 | 13.003,00 | 19.446,17 | 150% | 0,07% |
| Meleiro | 49.395.711,69 | 2.005.250,00 | 1.066.015,72 | 53% | 2,16% |
| Papanduva | 91.866.907,62 | 80.000,00 | N.I.* | N.I.* | N.I.* |
| Petrolândia | 33.392.762,81 | N.I.* | N.I.* | N.I.* | N.I.* |
| Pinheiro Preto | 32.101.260,57 | N.I.* | N.I.* | N.I.* | N.I.* |
| Ponte Alta do Norte | 30.891.764,87 | N.I.* | N.I.* | N.I.* | N.I.* |
| Santa Terezinha do Progresso | 25.766.039,57 | N.I.* | N.I.* | N.I.* | N.I.* |
| Saudades | 54.393.122,46 | N.I.* | N.I.* | N.I.* | N.I.* |
| Totais | 454.497.638,08 | 2.129.253,00 | 1.114.374,84 | | |

* N.I = Não identificado

Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados primários da pesquisa.

Assim como na análise dos valores totais para saneamento básico (Quadro 2), verificam-se nos três municípios que prestaram esta informação, divergências entre a previsão e a realização de gastos para o esgotamento sanitário (Quadro 3).

Da mesma forma, a representatividade deste item de gastos no total do orçamento executado é pequena, não atingindo sequer 0,1% do total do orçamento executado, para Arroio Trinta e Ibiam e 2,16% no município de Meleiro. Percebe-se que, mesmo nos municípios que identificaram os gastos na área de Saneamento Básico, a representatividade desse gasto em relação ao total do seu orçamento apresenta percentuais reduzidos nesse período pesquisado.

Pondera-se que, caso algum município tenha efetivado gastos nessa área, os mesmos não foram identificados e informados no momento do questionamento desta pesquisa. Frisa-se que, por força da Lei n. 12.527/2011, as respostas a tais pedidos de informação, devem estar baseadas em documentos e fontes de dados fidedignas, e como tal, foi considerado o teor das respostas recebidas.

3.3 PREVISÕES DE INVESTIMENTOS NOS PMSBs

Partindo-se para análise dos dados compilados dos PMSBs, referentes às previsões de investimentos nos quatro componentes do saneamento básico, demonstra-se no Quadro 4, inicialmente, o cenário dos investimentos previstos para

serem realizados por períodos, a saber, de forma imediata (2011 a 2013), no curto prazo (2014 a 2019), no médio prazo (2020 a 2025) e no longo prazo (2026 a 2030).

Quadro 4 - Investimentos previstos nos PMSBs dos municípios pesquisados, por período, para todas as componentes do Saneamento Básico.

| Município | Aplicação de acordo com Prazo (R\$) | | | |
|------------------------------|-------------------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|
| | Imediata - 2011/2013 | Curto Prazo - 2014/2019 | Médio Prazo - 2020/2025 | Longo Prazo - 2026/2030 |
| Arroio Trinta | 1.269.122,97 | 338.053,05 | 2.467.912,58 | 3.554.924,47 |
| Atalanta | 2.175.688,40 | 4.588.848,52 | 1.498.598,58 | 164.789,75 |
| Flor do Sertão | 1.809.391,71 | 418.192,07 | 918.902,03 | 119.235,35 |
| Galvão | 2.512.090,91 | 4.417.658,25 | 3.632.779,45 | 2.783.318,52 |
| Ibiam | 868.863,12 | 1.284.695,39 | 301.004,89 | 189.176,38 |
| Meleiro | Não específica | Não específica | Não específica | Não específica |
| Papanduva | 3.127.067,70 | 11.036.992,36 | 818.177,92 | 673.930,52 |
| Petrolândia | 2.789.770,13 | 9.312.681,64 | 3.992.423,79 | 839.928,65 |
| Pinheiro Preto | 1.015.375,40 | 885.762,85 | 901.472,30 | 206.691,07 |
| Ponte Alta do Norte | 4.139.806,50 | 3.580.390,40 | 353.900,81 | 92.887,73 |
| Santa Terezinha do Progresso | 2.204.793,09 | 1.681.314,88 | 413.320,55 | 121.495,83 |
| Saudades | 4.247.716,50 | 5.156.821,45 | 3.695.722,15 | 2.619.336,48 |
| Total por Prazo | 26.159.686,43 | 42.701.410,86 | 18.994.215,05 | 11.365.714,75 |

Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados primários da pesquisa.

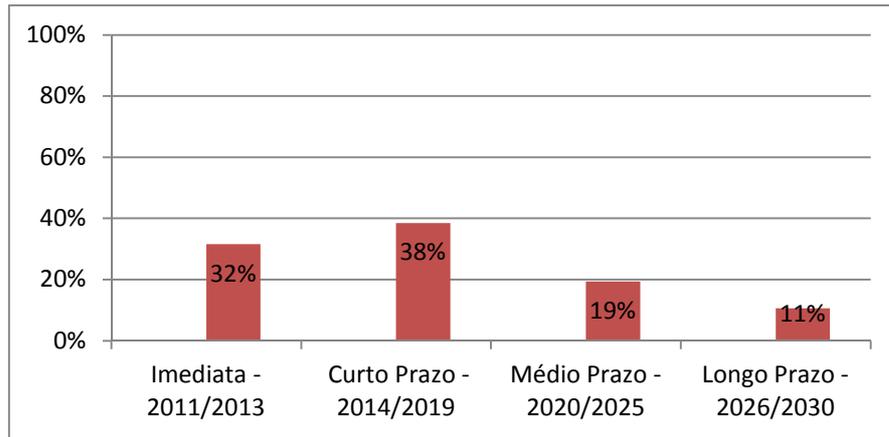
Considerando-se as proporções, em relação ao valor total dos investimentos previstos para os quatro períodos, de cada um dos municípios do grupo pesquisado, verifica-se que as previsões ficaram concentradas entre o período imediato (2011 a 2013) e o período do curto prazo (2014 a 2019), conforme o resumo apresentado no Quadro 5 e no Gráfico 1.

Quadro 5 - Distribuição percentual dos investimentos previstos no PMSB.

| Período de Aplicação | Valor total dos investimentos previstos (R\$) | % |
|-------------------------|---|-------------|
| Imediata - 2011/2013 | 26.159.686,43 | 32% |
| Curto Prazo - 2014/2019 | 42.701.410,86 | 38% |
| Médio Prazo - 2020/2025 | 18.994.215,05 | 19% |
| Longo Prazo - 2026/2030 | 11.365.714,75 | 11% |
| Totais | 99.221.027,09 | 100% |

Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados primários da pesquisa.

Gráfico 1 - Distribuição percentual dos investimentos previstos nos PMSBs.



Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados primários da pesquisa.

Esses apontamentos iniciais permitem inferir que os municípios pesquisados, quando da discussão e elaboração dos seus PMSBs, definiram que suas necessidades de investimentos em Saneamento Básico estavam, em maior volume, concentrados em um horizonte relativamente curto de tempo.

Destaque-se que, perto de 1/3 (32%) das necessidades de investimentos identificadas era imediata, ou seja, a ser efetuada até o ano de 2013. E, se considerado o curto prazo definido nesse planejamento, que vai até o ano de 2019, o período concentra 70% dos investimentos previstos.

3.4 COMPARATIVOS PMSB X ORÇAMENTO

Tendo em vista um dos objetivos específicos em que se propôs pesquisar, nos orçamentos dos municípios do período entre 2010 e 2013, a existência de previsão orçamentária em consonância com o PMSB, para o esgotamento sanitário, foram elaborados os Quadros 6 a 9.

O Quadro 6 demonstra os dados apurados com a previsão para saneamento básico e para o componente esgotamento sanitário. Faz-se, também, uma verificação da razão percentual do Esgotamento Sanitário em relação ao total previsto para Saneamento Básico, em cada município pesquisado. Os dados apurados são referentes ao período 2011 a 2013, estabelecido como período de

investimentos “imediatos”, para o qual é possível obter dados dos orçamentos para a comparação pretendida.

Quadro 6 - Previsão nos PMSBs para aplicação imediata de recursos (2011/2013)

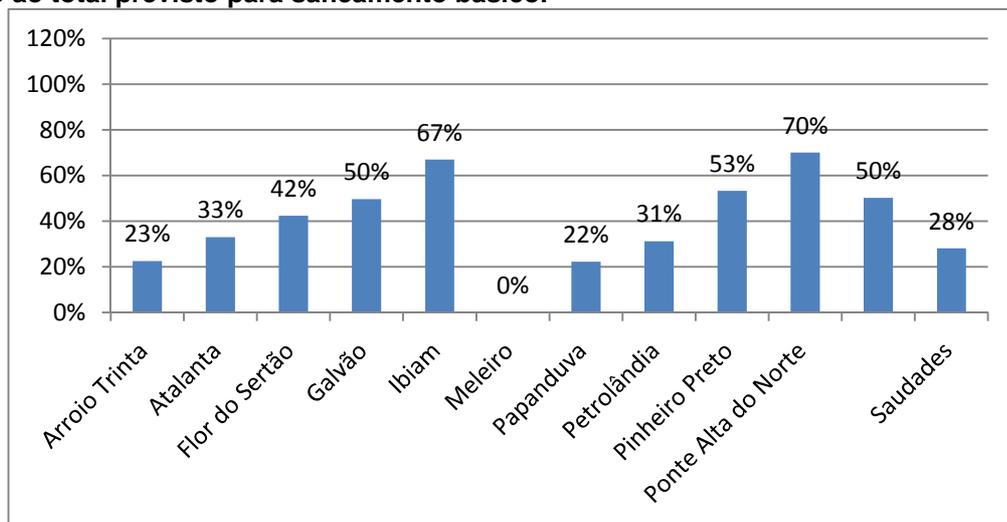
| Município | Saneamento Básico (R\$) (A) | Esgotamento Sanitário (R\$) (B) | (B)/(A) (%) |
|------------------------------|-----------------------------|---------------------------------|-------------|
| Arroio Trinta | 1.269.122,97 | 286.211,31 | 23% |
| Atalanta | 2.175.688,40 | 718.918,60 | 33% |
| Flor do Sertão | 1.809.391,71 | 765.856,85 | 42% |
| Galvão | 2.512.090,91 | 1.247.539,41 | 50% |
| Ibiam | 868.863,12 | 581.430,15 | 67% |
| Meleiro | N.I* | N.I* | N.I* |
| Papanduva | 3.127.067,70 | 695.169,88 | 22% |
| Petrolândia | 2.789.770,13 | 871.162,83 | 31% |
| Pinheiro Preto | 1.015.375,40 | 540.823,59 | 53% |
| Ponte Alta do Norte | 4.139.806,50 | 2.899.735,49 | 70% |
| Santa Terezinha do Progresso | 2.204.793,09 | 1.106.436,62 | 50% |
| Saudades | 4.247.716,50 | 1.193.971,02 | 28% |
| Totais | 26.159.686,43 | 10.907.255,75 | - |

* N.I = Não identificado

Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados primários da pesquisa.

Visando a ilustrar o percentual da componente esgotamento sanitário em relação ao no total previsto nos PMSBs para aplicação em Saneamento Básico no período de 2011 a 2013, foi elaborado o Gráfico 2:

Gráfico 2 - Razão do valor previsto no PMSB para o componente esgotamento sanitário, em relação ao total previsto para saneamento básico.



Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados primários da pesquisa.

Verifica-se no Quadro 6 que existe previsão nos PMSBs para aplicação de recursos no esgotamento sanitário, de forma representativa, em todos os municípios pesquisados. Considerando-se que há quatro componentes do saneamento básico, observa-se que os PMSBs destinaram ao esgotamento sanitário, razoável proporção dos investimentos no período de 2011 a 2013, sendo que maioria dos municípios pesquisados destinou entre 40% e 70%.

Com exceção do município de Meleiro, que não contemplou no seu PMSB valores monetários para os Programas, Projetos e Ações planejadas, todos estabeleceram uma proporção acima de 22%, sobre o total de Saneamento Básico, para recursos a serem investidos na componente esgotamento sanitário.

No entanto, constatou-se que esses valores estabelecidos no planejamento setorial do saneamento básico (PMSBs) não foram observados no planejamento orçamentário para o mesmo período, conforme se demonstra do Quadro 7 juntamente com o Gráfico 3.

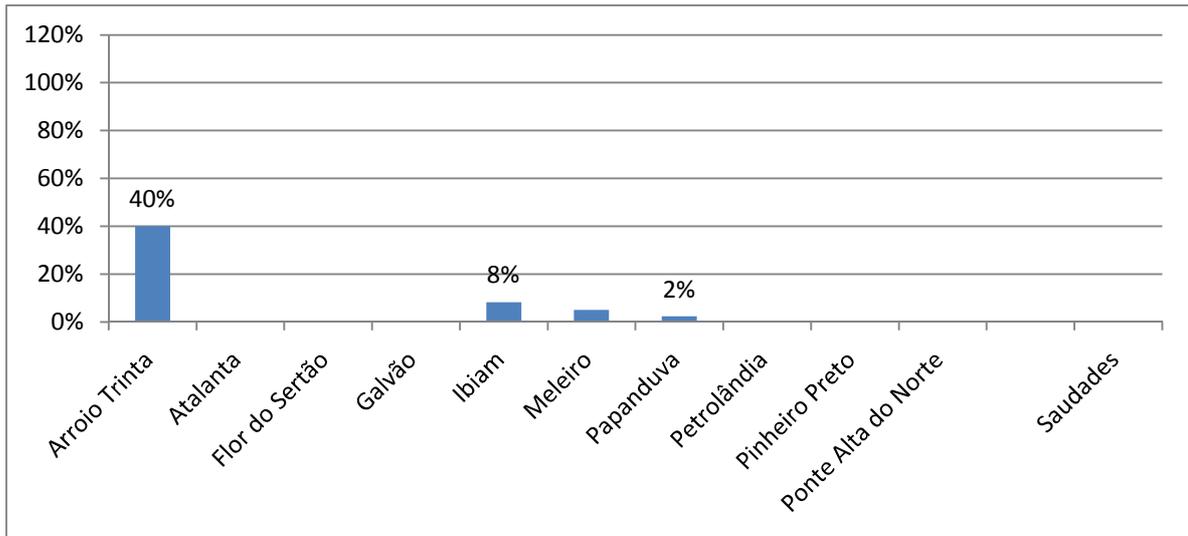
Quadro 7 - Previsão nos Orçamentos para aplicação de recursos no período (2011/2013)

| Município | Saneamento Básico (R\$) (A) | Esgotamento Sanitário (R\$) (B) | (B)/(A) (%) |
|------------------------------|-----------------------------|---------------------------------|-------------|
| Arroio Trinta | 129.876,36 | 52.000,00 | 40% |
| Atalanta | 70.620,00 | N.I* | N.I* |
| Flor do Sertão | 30.000,00 | N.I* | N.I* |
| Galvão | 25.000,00 | N.I* | N.I* |
| Ibiam | 459.006,00 | 38.003,00 | 8% |
| Meleiro | 4.390.362,00 | 220.000,00 | 5% |
| Papanduva | 3.410.000,00 | 80.000,00 | 2% |
| Petrolândia | N.I* | N.I* | N.I* |
| Pinheiro Preto | 224.523,94 | N.I* | N.I* |
| Ponte Alta do Norte | 239.757,81 | N.I* | N.I* |
| Santa Terezinha do Progresso | 1.385.000,00 | N.I* | N.I* |
| Saudades | 641.617,67 | N.I* | N.I* |
| Totais | 11.005.763,78 | 390.003,00 | - |

* N.I = Não identificado

Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados primários da pesquisa.

Gráfico 3 - Razão do valor previsto nos Orçamentos para o componente esgotamento sanitário, em relação ao total previsto para saneamento básico.



Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados primários da pesquisa.

Pode-se constatar as discrepâncias entre os montantes das previsões nos PMSBs (Quadro 6) e os valores previstos nos Orçamentos (Quadro 7), no período de 2011 a 2013.

Reforça-se que os planos de saneamento devem ser revisados periodicamente para compatibilização com as ações previstas no PPA.

Por outro lado, o PPA também pode ser ajustado no decorrer de sua vigência, visando adequá-lo a novas necessidades ou prioridades. Assim, como os PMSBs em estudo foram finalizados em 2011, que era o segundo ano de vigência do PPA (2010-2013), era necessária a revisão do Plano Plurianual pelos respectivos municípios.

Por consequência, se fariam os ajustes necessários nas LOAs a partir de 2011, tendo em vista que a Lei Orçamentária reflete as ações do PPA, com as respectivas metas e valores.

Esta pesquisa não verificou se ocorreram tais alterações nos PPAs ou nas LOAs, partindo da análise dos valores totais dos créditos orçamentários que foram efetivamente consignados nos orçamentos dos municípios pesquisados

O Quadro 8 apresenta a comparação entre o que foi planejado no PMSB e o que foi consignado nos orçamentos anuais, para o total do Saneamento Básico:

Quadro 8 - Comparativo entre a previsão no PMSB e no Orçamento, de aplicação de recursos para o período de 2011 a 2013 - SANEAMENTO BÁSICO.

| Município | Previsão de investimentos (R\$) | | Percentual (B)/(A) |
|------------------------------|---------------------------------|----------------------|--------------------|
| | PMSB (A) | Orçamento (B) | |
| Arroio Trinta | 1.269.122,97 | 129.876,36 | 10,2% |
| Atalanta | 2.175.688,40 | 70.620,00 | 3,2% |
| Flor do Sertão | 1.809.391,71 | 30.000,00 | 1,7% |
| Galvão | 2.512.090,91 | 25.000,00 | 1,0% |
| Ibiam | 868.863,12 | 459.006,00 | 52,8% |
| Meleiro | N.I.* | 4.390.362,00 | N.I.* |
| Papanduva | 3.127.067,70 | 3.410.000,00 | 109,0% |
| Petrolândia | 2.789.770,13 | N.I.* | N.I.* |
| Pinheiro Preto | 1.015.375,40 | 224.523,94 | 22,1% |
| Ponte Alta do Norte | 4.139.806,50 | 239.757,81 | 5,8% |
| Santa Terezinha do Progresso | 2.204.793,09 | 1.385.000,00 | 62,8% |
| Saudades | 4.247.716,50 | 641.617,67 | 15,1% |
| Totais | 26.159.686,43 | 11.005.763,78 | - |

* N.I = Não identificado

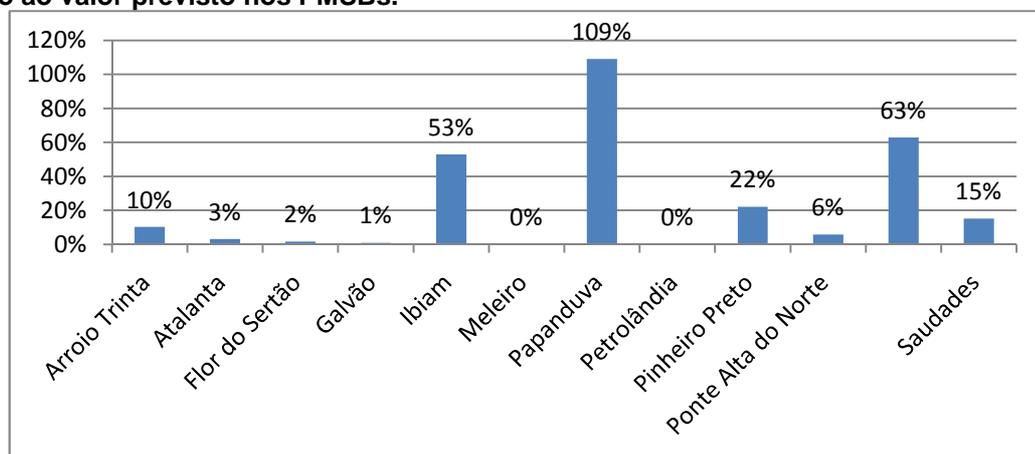
Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados primários da pesquisa.

Verifica-se na coluna do percentual o quanto foi consignado no orçamento para o período entre 2011 e 2013, em relação ao total previsto para o mesmo período no PMSB, a ser investido em Saneamento Básico.

Verificou-se que os municípios pesquisados consignaram no orçamento valores bastante divergentes do que foi planejado no PMSB, variando de 1% a 62,8% do total previsto no período, com exceção de Papanduva, que demonstrou fazer refletir em seus orçamentos, montantes equiparados aos definidos no seu planejamento setorial de saneamento básico.

O Gráfico 4 ilustra a representação percentual identificada no Quadro 8.

Gráfico 4 - Percentual do valor previsto nos Orçamentos para o saneamento básico, em relação ao valor previsto nos PMSBs.



Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados primários da pesquisa.

Fica evidente, portanto, que a estratégia discutida e aprovada por meio do PMSB, para aplicação de recursos na área de saneamento básico, no período de 2011 a 2013, na maioria dos municípios pesquisados não teve reflexo no planejamento orçamentário do mesmo período. Ou seja, considera-se que os municípios pesquisados ficaram distantes de compatibilizar o Orçamento com o PMSB.

Cabe destacar, sobre o município de Meleiro, que embora se tenha obtido dados do orçamento para o Saneamento Básico, não foi possível verificar a compatibilização, porque o seu PMSB não especifica valores monetários para os Programas, Projetos e Ações planejadas.

Com o Quadro 9 e o Gráfico 5 finaliza-se a comparação de compatibilidade entre PMSB e Orçamento dos municípios pesquisados. Trata-se da verificação dos valores previstos nos PMSB dos municípios pesquisados, para o período de 2011 a 2013, exclusivamente para o Esgotamento Sanitário, em comparação com os valores consignados nos orçamentos, no mesmo período.

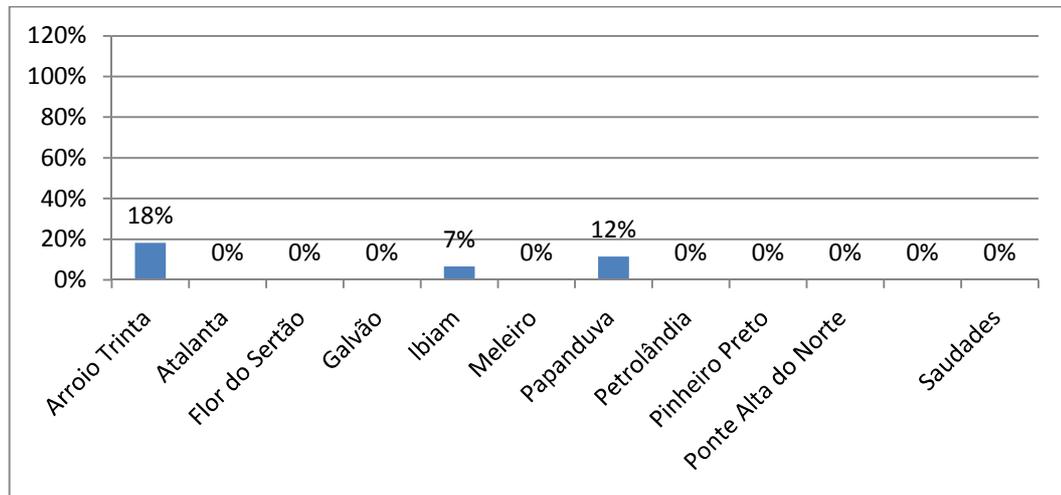
Quadro 9 - Comparativo entre a previsão no PMSB e no Orçamento, de aplicação de recursos para o período de 2011 a 2013 - ESGOTAMENTO SANITÁRIO.

| Município | Previsão de investimentos (R\$) | | Percentual (B)/(A) |
|------------------------------|---------------------------------|-------------------|--------------------|
| | PMSB (A) | Orçamento (B) | |
| Arroio Trinta | 286.211,31 | 52.000,00 | 18,2% |
| Atalanta | 718.918,60 | N.I* | N.I* |
| Flor do Sertão | 765.856,85 | N.I* | N.I* |
| Galvão | 1.247.539,41 | N.I* | N.I* |
| Ibiam | 581.430,15 | 38.003,00 | 6,5% |
| Meleiro | N.I* | 220.000,00 | N.I* |
| Papanduva | 695.169,88 | 80.000,00 | 11,5% |
| Petrolândia | 871.162,83 | N.I* | N.I* |
| Pinheiro Preto | 540.823,59 | N.I* | N.I* |
| Ponte Alta do Norte | 2.899.735,49 | N.I* | N.I* |
| Santa Terezinha do Progresso | 1.106.436,62 | N.I* | N.I* |
| Saudades | 1.193.971,02 | N.I* | N.I* |
| Totais | 10.907.255,75 | 390.003,00 | - |

* N.I = Não identificado

Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados primários da pesquisa.

Gráfico 5 - Percentual do valor previsto nos Orçamentos para o esgotamento sanitário, em relação ao valor previsto nos PMSBs.



Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados primários da pesquisa.

Verifica-se que, embora os municípios pesquisados (exceto Meleiro) tenham estabelecido em seus PMSBs, metas financeiras expressivas para aplicação de recursos em Saneamento Básico, especialmente no Esgotamento Sanitário, há uma distância considerável entre esse planejamento setorial e o planejamento orçamentário, no período analisado.

Mesmo nos municípios em que se verificou alguma previsão orçamentária para os gastos em esgotamento sanitário, o valor consignado no orçamento representou menos de 20% do que era previsto no PMSB, para o respectivo período.

Essas constatações vão de encontro ao que se verificou anteriormente, com relação à concentração dos investimentos previstos pelos PMSBs dos municípios pesquisados, com aproximadamente 70% em curto prazo.

Como os municípios não podem efetuar qualquer gasto que não esteja previsto no orçamento, fica evidente a distância entre os planos configurados nos PMSB e a realidade das ações para atingir os objetivos de melhoria no Saneamento básico, especialmente no Esgotamento Sanitário.

Conforme a Lei n. 4.320/64 (BRASIL, 1964, art. 2º), a LOA deve conter a discriminação de todas as despesas a serem efetuadas no exercício financeiro⁵, de

⁵ Art. 34. O exercício financeiro coincidirá com o ano civil. (Lei n. 4.320/64)

forma que fique evidenciada a política econômico-financeira e o programa de trabalho do Governo.

A LRF também contém dispositivos que restringem a realização de despesas que não estejam adequadas à previsão orçamentária anual (LOA) ou que não estejam compatíveis com a LDO ou o PPA (BRASIL, 2000 art. 16).

Conforme a LRF, são compatíveis com o PPA e com a LDO as despesas que se compatibilizam com as “diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições” (BRASIL, 2000 art. 16, § 1º).

O descumprimento desses dispositivos pode tornar as despesas realizadas “não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público” (BRASIL, 2000 art. 15), sujeitando o gestor a ações judiciais por improbidade administrativa ou, dependendo do fato, por crime de responsabilidade nos termos do Decreto-Lei n. 201/1967.

Verifica-se que no primeiro período (2011 a 2013) do planejamento setorial do saneamento básico dos municípios pesquisados, a realidade levada a efeito por meio da previsão orçamentária, não demonstra que os municípios conseguiram dar efetividade ao plano, nesse período.

Entende-se que, sem revisão urgente da sistemática de elaboração dos orçamentos ou, então, da revisão e correção do próprio plano de saneamento para, nos termos da Lei de Diretrizes de Saneamento Básico, compatibilizar os PMSB com as leis orçamentárias, nos períodos seguintes as deficiências no saneamento básico continuarão existindo.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em diversos pontos do país as pessoas estão vivendo em condições inadequadas ao pleno desenvolvimento humano, sendo inadmissível manter essa situação. A sociedade reclama por reformas no que tange às questões de saneamento básico.

O desenvolvimento econômico e social do País depende da efetivação de políticas adequadas em prol do saneamento básico. É necessário que os agentes decisórios promovam ações desafiadoras e eficazes para reversão do cenário.

Conforme apontado pelo SNIS 2011 “cada R\$ 1,00 investido em saneamento básico gera economia de R\$ 4,00 na área de saúde”. Essa constatação deve chamar a atenção dos gestores públicos, tendo vista a constante escassez de recursos e os vultosos gastos na área da saúde que recaem sobre todos os entes. Nesse sentido, o PMSB é fundamental para apontar diretrizes rumo à universalização dos serviços de saneamento básico e, quando esses serviços são prestados diretamente pelos próprios municípios, a compatibilidade com orçamento municipal se faz necessária.

Inicialmente buscou-se na presente pesquisa confrontar os conceitos do setor de saneamento básico com as classificações orçamentárias, verificando-se a compatibilidade entre os conceitos de programas, ações, projetos e atividades. Com isso, utilizando-se da especificação da *classificação programática*, que compete ao município estabelecer de forma discricionária no orçamento, pode-se “transportar” para o PPA, e conseqüentemente para as Leis Orçamentárias, a especificação de programas e projetos/atividades que espelhem as ações previstas nos PMSBs.

Não se verificou na *classificação funcional* dos orçamentos analisados, a identificação dos gastos aplicados em esgotamento sanitário, que é uma das 4 componentes do saneamento básico e foi foco da pesquisa. De fato não se identifica nas normas de orçamento, uma classificação obrigatória específica para cada componente do saneamento básico.

Percebe-se, com isso, a necessidade de outra forma de identificação dos gastos que foram aplicados na componente esgotamento, para atender as exigências de transparência preconizadas na LRF e permitir melhor atuação do controle social sobre o atendimento dos planos setoriais.

Entende-se que pode ser sanada essa “lacuna” nas normas, que desobriga a identificação dos gastos por componente do saneamento básico, utilizando-se de uma especificação das quatro componentes, por meio de “atividades” ou “projetos”.

Nesse sentido, é recomendável a utilização da estrutura proposta por Basilio Sobrinho (2011) com base na fundamentação utilizada para sintetizar sua “modelagem estrutural” em três programas, cada um composto de ações (projetos ou atividades) em cada componente do saneamento básico⁶.

⁶ Na modelagem apresentada pelo autor, é tratado somente de duas componentes: abastecimento de água e esgotamento sanitário.

Como sugestão complementar, o município pode estabelecer no orçamento uma classificação institucional específica para alocar recursos do saneamento básico, evitando-se a dispersão entre diversos órgãos, dos recursos aplicados nesse setor de serviços públicos.

São medidas que podem permitir melhorar o controle e o acompanhamento do atendimento das metas e objetivos planejados para o saneamento básico, permitindo a devida transparência dos gastos que serão classificados no orçamento, obrigatoriamente, na Função 17 – Saneamento.

Comparando-se o planejamento setorial do saneamento básico dos 12 municípios pesquisados, consignado no PMSB, com a previsão orçamentária, constatou-se que tais municípios não demonstram que foi dada efetividade ao plano setorial, pelas expressivas diferenças verificadas nos valores de investimentos previstos, entre os dois planos.

Isso aponta para a necessidade de revisão urgente da sistemática de elaboração dos orçamentos ou, então, da revisão e correção do próprio plano de saneamento para, nos termos da Lei de Diretrizes de Saneamento Básico, compatibilizar os PMSB com as leis orçamentárias.

Considerando que 2013 é o primeiro ano de governo dos gestores municipais eleitos em 2012, sabe-se que neste ano deve ser elaborada, discutida e aprovada a Lei do PPA 2014-2017. Assim, em termos de planejamento orçamentário, o momento é adequado para se reavaliar os planos do governo para os próximos quatro anos. Cabe ressaltar que as normas de saneamento básico relacionam diretamente o PMSB e o PPA ao determinar que “o plano de saneamento básico será revisto periodicamente, em **prazo não superior a quatro anos, anteriormente à elaboração do plano plurianual**” (BRASIL, 2007) e (BRASIL, 2010) [sem grifos no original].

Portanto, o ano de 2013 tem um papel especial na questão do Saneamento Básico, em vista do que estabelece o § 4º, do art. 19, da Lei de Diretrizes do Saneamento Básico, pois será o momento dos novos e atuais gestores discutirem e adequarem o que for necessário, tanto nos PMSBs, quanto no seu Programa de Governo, que estará refletido no PPA 2014-2017 e, conseqüentemente, nos Orçamentos anuais.

Para os gastos referentes especificamente ao esgotamento sanitário, destaca-se que a maior parte dos municípios pesquisados não prestou a informação

solicitada, ou não foram encontrados dados nas fontes de pesquisa pública consultadas, como os portais de transparência e de contas públicas.

Pondera-se que, caso algum dos municípios pesquisados tenha efetivado gastos nessa componente, os mesmos não foram identificados e informados no momento do questionamento desta pesquisa.

Tendo em vista os dados sobre o esgotamento sanitário, informados pelos municípios pesquisados, foi possível inferir que existe reduzido nível de investimentos direcionados nos seus orçamentos para essa componente dos serviços de saneamento básico.

Tal constatação explica, em parte, a deficiência de atendimento nos serviços de saneamento, em especial no esgotamento sanitário, que se verificou nos dados do IBGE e do SNIS 2011.

Destaca-se a grande quantidade de municípios que não respondeu aos pedidos de informação realizados com base na Lei de Acesso a Informação, o que em tese, segundo a mesma Lei, pode configurar ato de improbidade administrativa, pela não disponibilização de informações públicas.

5 RECOMENDAÇÕES PARA O MINISTÉRIO PÚBLICO

Para a atuação do MPSC no objetivo de colaborar para o aumento no atendimento dos serviços de saneamento básico, com foco no esgotamento sanitário, sugere-se analisar, nos municípios que prestam diretamente esses serviços, a compatibilização, aqui considerada possível, entre o planejamento setorial, consignado no PMSB, e o planejamento orçamentário.

A ocorrência de divergências significativas entre ambos, como foi verificado na amostra desta pesquisa, pode ensejar atuação do MPSC visando a provocar medidas dos gestores no sentido de dar efetividade aos planos setoriais.

As medidas a serem exigidas poderão ser desde reavaliar seus orçamentos, observando os objetivos e as metas que foram planejadas no PMSB até rever o próprio plano de saneamento, quanto aos investimentos nele previstos, para adequá-lo à realidade econômico-financeira do município.

Na *classificação funcional* dos orçamentos, a identificação dos gastos em Saneamento Básico é feita pela indicação da Função 17 – Saneamento. No entanto, o saneamento básico é composto de 4 componentes e as normas de orçamento não especificam uma classificação obrigatória para cada uma delas.

Entende-se que definição de “atividades” ou “projetos” para cada componente, na *classificação programática*, pode suprir essa especificação e, ao mesmo tempo, vincular as ações do orçamento às do PMSB.

Para controlar é preciso conhecer. É essencial a promoção de transparência das ações, especialmente as que estão consignadas nos orçamentos, que historicamente não são documentos de fácil compreensão.

Nesse sentido, se o Ministério Público pretende acompanhar as melhorias no esgotamento sanitário, precisa exigir inicialmente que seja especificado no orçamento onde estão alocados os recursos para tal fim.

Como procedimentos para atuação, com relação aos municípios que prestam diretamente os serviços de saneamento básico, indicam-se:

- a. Observar na execução orçamentária desses municípios os montantes destinados ao saneamento básico, por meio de pesquisa dos valores classificados na função 17 – Saneamento, e comparar com os montantes previstos nos PMSBs em períodos equivalentes (ex. 2011-2013).
- b. Verificar se há nos orçamentos a identificação de cada uma das componentes do saneamento básico e sugerir, onde não existir a identificação, que especifique no orçamento os recursos destinados a cada componente, o que facilitará o controle e o acompanhamento comparativo com o que está previsto no respectivo PMSB;
- c. Sugere-se “modelagem estrutural” proposta por Basilio Sobrinho (2011) com três programas, cada um composto de ações (projetos ou atividades) para cada componente do saneamento básico;
- d. Sugerir ao município e às agências reguladoras que, dada a importância dos serviços de saneamento básico, e consideradas as normas que exigem transparência dos gastos públicos, adotem a prática de divulgar periodicamente o nível de atendimento dos objetivos e metas previstas nos PMSBs comparada à respectiva execução

orçamentária. Tal prática reforçará a lembrança dos gestores para um compromisso com a compatibilização entre o PMSB e o PPA.

Entende-se que, com esses procedimentos, pode-se demonstrar atuação pró-ativa e preventiva do MPSC, visando a reduzir sua atuação punitiva que, inevitavelmente, ocorrerá se os serviços de saneamento básico seguirem em níveis deficientes de atendimento, como se verificou na pesquisa, por se tratarem de serviços essenciais e de relevante interesse coletivo, que são tutelados pelo Ministério Público.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964.** Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm>. Acesso em: 10 abr. 2013.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil:** promulgada em 5 de outubro de 1988 com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais n. 1/92 a 72/2013 e Emendas Constitucionais de Revisão n.1 a 6/94. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 10 abr. 2013.

_____. **Lei n. 9.755, de 16 de dezembro de 1998.** Dispõe sobre a criação de "homepage" na "Internet", pelo Tribunal de Contas da União, para divulgação dos dados e informações que especifica, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9755.htm>. Acesso em: 20 jun. 2013.

_____. **Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade da gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 20 jul. 2013.

_____. **Lei n. 10.180, de 06 de fevereiro de 2001.** Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10180.htm>. Acesso em: 20 jul. 2013.

_____. **Decreto n. 6.976, de 07 de outubro 2009.** Dispõe sobre o Sistema de Contabilidade Federal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6976.htm>. Acesso em: 20 jul. 2013.

_____. **Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal [...]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em: 20 jun. 2013.

BASILIO SOBRINHO, Geraldo. **Planos municipais de saneamento básico (PMSB):** uma análise da universalização do abastecimento de água e do esgotamento sanitário [dissertação de mestrado]. Fortaleza: Universidade Federal do Ceará, Centro de Tecnologia, Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil, 2011.

BLANCHET, Luiz Alberto. **Concessão de Serviços Públicos:** comentários à Lei 8.987/95 e à Lei 9.074/95 com as inovações da Lei 9.427/96 e da Lei 9.648/98. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2000.

CFC - CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. **Princípios fundamentais e normas brasileiras de contabilidade de auditoria e perícia**. Brasília: CFC, 2006.

FURTADO, José de Ribamar Caldas. **Créditos adicionais versus transposição, remanejamento ou transferência de recursos**. Revista do Tribunal de Contas do Distrito Federal, Brasília, 32, t.1 jan./dez. 2006.

GALVÃO JUNIOR, Alceu de Castro. **Regulação e Universalização dos Serviços de Água e Esgoto: Estudo do Nordeste Brasileiro** [tese de doutorado]. São Paulo: Faculdade de Saúde Pública da USP, 2008.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GOMES, Laurentino. **1808: como uma rainha louca, um príncipe medroso e uma corte corrupta enganaram Napoleão e mudaram a história de Portugal e do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Editora Planeta do Brasil, 2007. 367p.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional de Saneamento Básico**. 2008. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/pnsb2008/PNSB_2008.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2013.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo 2010. Disponível em: <<http://www.censo2010.ibge.gov.br>> Acesso em: 01 Ago. 2013.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Atlas do censo demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2013.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Atlas de Saneamento 2011**. 2011. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/atlas_saneamento/default_saneamento.shtm> Acesso em: 01 Set. 2013.

LONGARAY, André Andrade; BEUREN, Ilse Maria. **Caracterização da pesquisa em contabilidade**. In: BEUREN, Ilse Maria (org.). Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade. 2. ed. São Paulo. Atlas, 2004. 195p.

MINISTÉRIO DO ORÇAMENTO E GESTÃO. **Portaria MOG n. 42, de 14 de abril de 1999**. Atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I do § 1o do art. 2o e § 2o do art. 8o, ambos da Lei no 4.320, de 17 de março de 1964, estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Legislacao/Portarias/990414_port_42.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2013.

MINISTÉRIO PÚBLICO; **Planejamento estratégico MPSC 2012-2022: Construindo nosso futuro**. Florianópolis: Procuradoria-Geral de Justiça. MP/SC. 2012. Disponível

em: <http://www.mpsc.mp.br/portal/webforms/Interna.aspx?secao_id=504> Acesso em: 02 jul. 2013.

MINISTÉRIO PÚBLICO; **Plano geral de atuação 2013**. Florianópolis: Procuradoria-Geral de Justiça. MP/SC. 2013. Disponível em: http://www.mpsc.mp.br/portal/webforms/lista_geral.aspx?secao_id=402> Acesso em: 02 jul. 2013.

RONCALIO, Michele Patricia. **Controle interno na administração pública municipal**: um estudo sobre a organização e a atuação de órgãos centrais de controle interno de municípios catarinenses com mais de 50.000 habitantes, frente às funções estabelecidas na Constituição Federal. 2009. 187 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis, Centro Sócio-Econômico da Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2009.

SALLES, M. J. **Política nacional de saneamento**: percorrendo caminhos em busca da universalização. Tese (Doutorado) - Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca, Rio de Janeiro, 2009.

SECRETARIA NACIONAL DE SANEAMENTO AMBIENTAL. **Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento**: diagnóstico dos serviços de água e esgotos – 2010. Brasília: MCIDADES. SNSA, 2012.

SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL. **Portaria STN n. 184, de 25 de agosto de 2008**. Dispõe sobre as diretrizes a serem observadas no setor público (pelos entes públicos) quanto aos procedimentos, práticas, laboração e divulgação das demonstrações contábeis, de forma a torná-los convergentes com as Normas Internacionais de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/portugues/legislacao/portarias/2008/portaria184.asp>>. Acesso em: 20 fev. 2013.

SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL, SECRETARIA DE ORÇAMENTO FEDERAL. **Portaria n. 163, de 04 de maio de 2001**. Dispõe sobre normas gerais de consolidação das Contas Públicas no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, e dá outras providências. Disponível em: <http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/Portaria_Interm_163_2001_Atualizada_2011_23DEZ2011.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2013.

TRATA BRASIL. **Trata Brasil**: benefícios econômicos da expansão do saneamento brasileiro. GARCIA, F. (Coord.). Rio de Janeiro: FGV/IBRE, 2009.

TUROLLA, F. A. T. **Política de saneamento**: avanços recentes e opções futuras de políticas públicas. Brasília: IPEA, 2002. 26 p. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_0922.pdf>. Acesso em: 01 set. 2013.