

Nota Técnica

Análise do Relatório Arsesp RFF-0021-2020.

Introdução

Esta Nota Técnica tem por objetivo atender à solicitação da Secretaria Executiva do Gabinete do Prefeito a respeito do relatório Arsesp RFF-0021-2020, emitido em 28 de outubro de 2020, para subsidiar os Conselheiros representantes da Cidade no Comitê Gestor dos Serviços de Água e Esgoto da Capital em suas manifestações.

Na sua demanda, a Secretaria Executiva do Gabinete do Prefeito solicita parecer sobre a existência de dúvidas ou eventuais incorreções no relatório de fiscalização dos investimentos da Sabesp realizados em 2019.

O Relatório Arsesp RFF-0021-2020 apresenta uma síntese global dos investimentos e analisa sua conformidade com as obrigações contratuais. Na presente nota técnica, a Comissão de Segurança Hídrica busca avaliar a conformidade dos investimentos com as previsões contratuais e legais, e sugere pontos de aperfeiçoamento no processo de análise e apresentação das informações para os relatórios de investimentos da Arsesp.

Frise-se que há reunião agendada do Comitê Gestor dos Serviços de Água e Esgoto da Capital para o dia 28 de janeiro de 2021 cuja pauta é tratar da questão objeto desta nota técnica.

1. Sobre a Apresentação

No capítulo I do Relatório Arsesp, a agência reguladora afirma o que segue:

“Cabe ressaltar que esta verificação, realizada anualmente, tem o objetivo específico de avaliar dois aspectos do contrato de prestação dos serviços de saneamento básico no município de São Paulo que são:

1º) O cumprimento das metas para universalização dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário da Capital;

2º) O cumprimento pela Sabesp de investimentos em ações de saneamento básico e ambiental de interesse do Município, no período do Contrato, no mínimo o valor equivalente a 13% (treze por cento) da

receita líquida obtida pela empresa no município de São Paulo . (Receita Bruta menos os impostos PASEP/COFINS).”

No entanto, o objetivo específico do relatório não foi cumprido, pelas seguintes razões:

(i) Não se apresentou qualquer avaliação sobre o cumprimento das metas para universalização dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário na Cidade de São Paulo, considerando-se o previsto em contrato e seus anexos decorrentes da primeira revisão quadrienal, firmada em dezembro de 2016.

(ii) No que tange ainda ao cumprimento de metas de universalização, em todo o relatório não se faz sequer menção ao Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB) de São Paulo (2019), instituído pelo Decreto Municipal nº 58.778, de 30/05/2019. Dessa forma, o trabalho da Arsesp carece de elementos de análise básicos e fundamentais (investimentos previstos e realizados, evolução de indicadores e metas). Ressalte-se que a Arsesp participou da elaboração do Plano Municipal de Saneamento, em especial da agregação dos detalhes dos investimentos que foram pactuados com Sabesp para os anos de 2019 e 2020, não sendo, portanto, desconhecido da agência.

(iii) O percentual mínimo de 13% de investimentos em ações de saneamento básico e ambiental na Cidade corresponde a apenas uma das obrigações contratuais (com respaldo na Lei Municipal nº 14.934/2009, art. 5º inc. II). Há inúmeras outras que compõem o contrato que precisam ser cumpridas pela prestadora e aferidas pela Arsesp. O cumprimento desta obrigação contratual, isoladamente, não comprova o adimplemento contratual, como tem sido observado e questionado pela Cidade em outras oportunidades, haja visto o que se verificou nos investimentos realizados em 2018, onde apenas a cota parte de um único investimento compartilhado com outros municípios foi capaz de atingir o percentual mínimo de investimento, em detrimento de outros investimentos tão ou mais importantes para a Cidade e que estavam previstos e não foram cumpridos pela prestadora.

2. Fiscalização

No capítulo Informações Gerais, o item (b) menciona que a fiscalização foi realizada de maneira remota e que ocorreu no período de 15 de julho de 2020 a 21 de

agosto de 2020.

A Comissão de Segurança Hídrica solicita os seguintes esclarecimentos:

(i) Por que razão empreendimentos em execução em 2019 somente teriam sido objeto de fiscalização entre 15 de julho de 2020 e 21 de agosto de 2020? Por que não houve inspeções *in loco* durante o próprio ano de 2019? Caso tenha havido, apresentar as evidências da realização da fiscalização dos empreendimentos em execução durante o ano de 2019.

(ii) apresentar as evidências de fiscalização contábil e financeira dos investimentos e as conclusões da agência.

(iii) apresentar as evidências de fiscalização contábil e financeira dos repasses ao FMSAI e as conclusões da agência.

O CONVÊNIO que rege a relação entre Prefeitura e Arsesp prevê, no seu Capítulo Quarto alínea (t) a aplicação das receitas decorrentes da taxa de Regulação e Controle e Fiscalização nas atividades definidas neste convênio. Para o ano de 2019, está prevista a arrecadação pela agência de 0,5% da Receita Líquida, ou R\$33.341.059,43. Pede-se que seja elaborado um relatório da aplicação desses recursos, demonstrando sua aplicação nas atividades de regulação e fiscalização do município.

3. Metodologia e abrangência/escopo

No capítulo referente à metodologia, há referência a um relatório da Sabesp - "Programa de Investimentos Sabesp 2019/2020 Município de São Paulo - Realizado 2019", que teria sido encaminhado pelo Comitê Gestor à Arsesp. Solicita-se que este relatório conste da documentação anexa ao trabalho produzido pela Arsesp.

Ademais, a Arsesp informa que selecionou 192 contratos de um total de 999 para fiscalizar, no total de R\$ 1,184 bilhão (89% do total). Porém, informa que desses 192 contratos, aprofundou sua análise em 21, que totalizam apenas R\$ 51 milhões (3,4% do total). Por que Arsesp deliberadamente optou por não fiscalizar os contratos com investimentos de maior valor?

Na Tabela 3 - Evolução dos indicadores contratuais - 2010 a 2019, fica evidente

que o ano base para as duas séries de projeção do número de domicílios constantes nas notas de rodapé da referida tabela (1) e (2) são diferentes. Ainda nessa tabela, são apresentados resultados de cálculos dos índices de atendimento ano a ano por indicador. Para tanto, são utilizadas projeções da SEADE para os crescimentos populacional/domicílios. São duas projeções, a primeira para o horizonte 2000 a 2038, utilizada para os anos de 2010 a 2015, e a segunda de 2010 a 2050, utilizada para os anos a partir de 2016. A metodologia da SEADE seria a mesma? Não haveria outra forma de se ajustar esse cálculo? Essa tabela apresenta valores como se fossem reais. E no caso de se efetuar divisão de um número real por outro projetado, o resultado não pode ser “real” e sim estimado. Entretanto, na tabela não consta nenhuma nota relativa a mais. No início do relatório menciona-se que as três tabelas (1, 2 e 3) seriam objeto de análise, mas na prática só foram analisados os investimentos e a receita.

Na análise dos investimentos do ano de 2019, o relatório discrimina as despesas em diferentes categorizações: *compartilhados* e *exclusivos*; e *água* e *esgoto*. Dentro dos investimentos de água e esgoto, desdobram-se itens específicos, referentes a obras determinadas previstas no planejamento elaborado pelo Comitê Gestor dos Serviços de Água e Esgoto para o biênio 2019-2020 e no Plano Municipal de Saneamento Básico. Entretanto, como pode ser observado nos Quadros 5, 6 e 7; e nos respectivos gráficos, de número I, II e III, a execução dos dispêndios tem pouca aderência ao planejamento inicial. A maior parte das ações tem um hiato significativo entre o valor previsto e o realizado. Há casos de dispêndios a maior, como a ação “P. Tietê RNMSPTC-28”, com dispêndio 463% maior que o previsto; como a menor, como no caso da ação “Prog. Man. Urb. de favelas”, com execução de apenas 33% do previsto. Em nenhum dos casos de desvio, há qualquer justificativa ou explicação para a frustração do planejamento.

Como já foi apontado na análise realizada pela Comissão de Segurança Hídrica a respeito dos investimentos de 2018, as significativas diferenças entre o orçamento aprovado no Comitê Gestor de Serviços de Água e Esgoto da Capital e a efetiva execução dos investimentos representam uma prática problemática. Com isso, o Comitê Gestor e a Cidade perdem efetivamente a prerrogativa de planejar os serviços de água e esgoto, prerrogativa esta que decorre tanto da legislação do setor, em especial a Lei Federal nº 11.445/2007, quanto do contrato de prestação de serviços, em sua cláusula 4. Além disso, investimentos que tiveram uma execução muito superior ao previsto podem ser considerados Investimentos Extraordinários que, de acordo com as Cláusulas 7 e 8 do referido contrato, devem ser obrigatoriamente aprovadas prévia e expressamente pelo Comitê Gestor.

4. Resultados Obtidos

Como se apontou na seção 1, a análise dos investimentos limitou-se à aferição do mínimo de investimentos como proporção da receita líquida e, em parte, da evolução das metas constantes no Anexo IX do contrato de prestação de serviços. A aferição do cumprimento das metas deste Anexo será realizada quando forem analisados os investimentos de 2020, completando o biênio 2019-2020.

Entretanto, considera-se que seria importante no âmbito da análise do regulador uma avaliação da trajetória destes indicadores. Em outras palavras, uma avaliação do status de cada meta no fim de 2019, e as perspectivas e riscos de cumprimento de cada uma no fim do período. Além disso, seria importante vincular essa análise aos investimentos que foram feitos e os que foram planejados mas não efetivamente executados. Estão os investimentos em cada área, como “adução de água”, “tratamento de esgoto”, “controle de perdas” resultando em uma melhoria nos indicadores de cobertura de água, tratamento de esgoto e perdas? Seria importante esclarecer essa questão.

No caso específico das perdas, há uma preocupação com o não atingimento da meta, a despeito dos investimentos realizados, conforme demonstra o gráfico abaixo:

Perdas e Custos

Controle e Redução de Perdas									
Ano	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total
Investimentos (R\$ x mil)	173.559	163.616	187.028	247.434	238.258	233.264	272.236	470.700	1.986.095
IPDT (L/ramal*dia)	459,00	433,00	360,00	260,26	353,00	342,00	342,00	331,00	-



Total de Investimento (R\$ x Mil) = 1.986.095

A meta a ser alcançada até 2020 é de 300 litros/ligação dia; em 2019 alcançou 331 litros/ligação dia.

Na elaboração do gráfico foram utilizados três parâmetros: custos, meta e ano. Os custos de R\$1.986.095.000,00 (um bilhão novecentos e oitenta e seis milhões e noventa e cinco mil reais), metas 459/2012 e 331/2019. O Município solicita uma nota explicativa documental da Arsesp referente às perdas e quantos relatórios de fiscalização foram realizados.

No relatório da Sabesp de 2019, relatou-se investimento em 32 Lotes de Recuperação de Controle de Perdas, sendo 5 (cinco) Lotes concluídos e 27 (vinte e sete) Lotes em execução, perfazendo custo total de R\$ 470.735.000,00 (quatrocentos e setenta milhões e setecentos e trinta e cinco mil reais).



**CIDADE DE
SÃO PAULO**
COMISSÃO DE SEGURANÇA HÍDRICA

Além disso, como por força do contrato, a prestação de serviços deve estar alinhada ao Plano Municipal de Saneamento, espera-se também que a análise do regulador do serviço tenha por escopo os programas e ações ali previstos. Esse é o caso, por exemplo, do *Programa Mananciais*. Como mínimo, espera-se que sejam apresentados seus investimentos previstos, realizados, suas ações e seus impactos.

Plano de Investimentos 2019-2020 – Município de São Paulo

ANEXO 4 – OBRAS DE INFRAESTRUTURA - PROGRAMA MANANCIAIS /URBANIZAÇÃO DE FAVELAS E LOTEAMENTOS IRREGULARES - FASE 3 (CONVÊNIO SEHAB ÁGUA E ESGOTO)

ÁREA	SITUAÇÃO DA OBRA EM 2018	SUB-PREFEITURA	VALORES ESTIMADOS (P0) COM SERVIÇOS RELACIONADOS À REDES DE ÁGUA		VALORES ESTIMADOS (P0) COM SERVIÇOS RELACIONADOS À REDES DE ESGOTO	
			2019	2020	2019	2020
Alto da Alegria	em andamento	Capela do Socorro	R\$ 996.400,00	R\$ 996.400,00	R\$ 1.494.600,00	R\$ 1.494.600,00
Angelo Ramazotti/Missionária V/Papa Gregório Magno	em andamento	Cidade Ademar	R\$ 0,00	R\$ 249.000,00	R\$ 0,00	R\$ 879.000,00
Balneário/Mar Paulista/Ingai	não iniciada	Cidade Ademar	R\$ 0,00	R\$ 300.000,00	R\$ 0,00	R\$ 1.882.000,00
Bandeirantes/ Dois/ Jd. Apurá/ Paulistas/ REP LOTES 10/11/12 QD1 B. APURA	em andamento	Cidade Ademar	R\$ 115.000,00	R\$ 0,00	R\$ 200.000,00	R\$ 0,00
Boulevard da Paz	em andamento	M Boi Mirim	R\$ 865.400,00	R\$ 865.400,00	R\$ 1.298.100,00	R\$ 1.298.100,00
Cantinho do Céu	em andamento	Capela do Socorro	R\$ 0,00	R\$ 1.832.000,00	R\$ 0,00	R\$ 2.465.000,00
Chácara do Conde - Fase 1 e Fase 2	em andamento	Capela do Socorro	R\$ 1.850.000,00	R\$ 0,00	R\$ 3.910.000,00	R\$ 0,00
Chácara Flórida	não iniciada	M Boi Mirim	R\$ 320.000,00	R\$ 320.000,00	R\$ 480.000,00	R\$ 480.000,00
Cidade Júlia/Guaicuri	em andamento	Cidade Ademar	R\$ 2.170.000,00	R\$ 930.000,00	R\$ 6.000.000,00	R\$ 1.500.000,00
Erundina	em andamento	Capela do Socorro	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 2.100.000,00	R\$ 0,00
Jardim Angela II	não iniciada	M Boi Mirim	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 2.963.900,94	R\$ 0,00
Jardim Arnaldo A	em andamento	M Boi Mirim	R\$ 102.361,87	R\$ 0,00	R\$ 204.723,74	R\$ 0,00
Jardim Colorado	não iniciada	M Boi Mirim	R\$ 700.000,00	R\$ 700.000,00	R\$ 1.050.000,00	R\$ 1.050.000,00
Jardim Horizonte Azul	não iniciada	M Boi Mirim	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
Jardim Nova Varginha/Estrada do Barro Branco	não iniciada	Capela do Socorro	R\$ 49.000,00	R\$ 0,00	R\$ 864.000,00	R\$ 0,00
Jardim Rodrigo	não iniciada	Capela do Socorro	R\$ 143.000,00	R\$ 0,00	R\$ 84.000,00	R\$ 0,00
Jardim Roschel	não iniciada	Parelheiros	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 200.000,00	R\$ 0,00
Jardim Tancredo	em andamento	M Boi Mirim	R\$ 524.800,00	R\$ 524.800,00	R\$ 787.200,00	R\$ 787.200,00
João Manuel Vaz	não iniciada	M Boi Mirim	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 2.963.900,94	R\$ 0,00
Vale Verde ou M. Verde/ Carioba / Sítio Cascavel - Invasão/ Fechado Eliane	em andamento	Capela do Socorro	R\$ 2.280.000,00	R\$ 0,00	R\$ 4.815.000,00	R\$ 3.210.000,00
Total			R\$ 10.117.980,87	R\$ 6.719.620,00	R\$ 29.417.444,61	R\$ 15.047.920,00
PREVISÃO PARA REPASSE DA SABESP À PMSP			R\$ 7.082.586,61	R\$ 4.703.734,00	R\$ 20.592.211,22	R\$ 10.533.544,00

Neste capítulo, no Quadro 5 - Resumo Total Geral, percebe-se um investimento insignificante em abastecimento de água, Programa Mananciais, tanto no compartilhado, quanto exclusivo. Neste último, a tabela não inclui o percentual de investimento realizado, mas basta fazer o cálculo para chegar em apenas 2%. Para o esgotamento sanitário, mais uma vez não consta o percentual, cujo cálculo resulta em 22,9%. O mesmo se percebe em investimentos para tratamento de esgoto, com apenas 26%.

Plano de Investimentos 2019-2020 – Município de São Paulo

RESUMO - TOTAL GERAL					
(R\$ x mil) I ₀ = dez/2018					
Sistema		Item	2019	2020	TOTAL
ABASTECIMENTO DE ÁGUA	Compartilhado	Produção ⁽¹⁾	73.895	48.572	122.467
		Adução	14.765	8.996	23.760
		Renovação de Ativos	4.164	3.331	7.495
		Programa Mananciais - Projeto Sabesp BIRD	842	0	842
		Outras Ações ⁽²⁾	10.172	11.093	21.265
	Exclusivo	Adução	9.540	6.120	15.660
		Reservação			
		Redes e Ligações (Expansão e Crescimento Vegetativo)	62.553	108.403	170.956
		Controle e Redução de Perdas	365.157	300.768	665.925
		Renovação de Ativos	600	671	1.271
		Obras de Infraestrutura nas Áreas contempladas no Programa Mananciais/Urbanização de Favelas e Loteamentos Irregulares - Fase 3 (Convênio SEHAB Água e Esgoto) ⁽³⁾	7.083	4.704	11.786
		Outras Ações ⁽²⁾	3.844	1.865	5.709
	TOTAL Água			552.614	494.522
ESGOTAMENTO SANITÁRIO	Compartilhado	Tratamento	19.097	94.329	113.426
		Interceptação	116.380	17.130	133.510
		Renovação de Ativos	3.387	2.025	5.412
		Outras Ações ⁽²⁾	15.321	33.374	48.694
	Exclusivo	Afastamento (coletores-tronco)	96.357	119.830	216.187
		Redes e Ligações (Expansão e Crescimento Vegetativo) ⁽⁴⁾	101.374	100.856	202.230
		Córrego Limpo	8.000	8.000	16.000
		Obras de Infraestrutura nas Áreas contempladas no Programa Mananciais /Urbanização de Favelas e Loteamentos Irregulares - Fase 3 (Convênio SEHAB Água e Esgoto) ⁽³⁾	20.592	10.534	31.126
		Outras Ações ⁽²⁾	1.798	2.564	4.362
TOTAL Esgoto			382.308	388.641	770.948
TOTAL GERAL			934.922	883.164	1.818.085

(1) Inclui investimentos para aumento da segurança hídrica do sistema integrado de abastecimento da RMSP.

(2) Consultorias e Auditorias / Controles Tecnológicos / Televisionamento de Tubulações / Acompanhamento Técnico de Obras - ATO /

(3) Valores informados pela PMSP

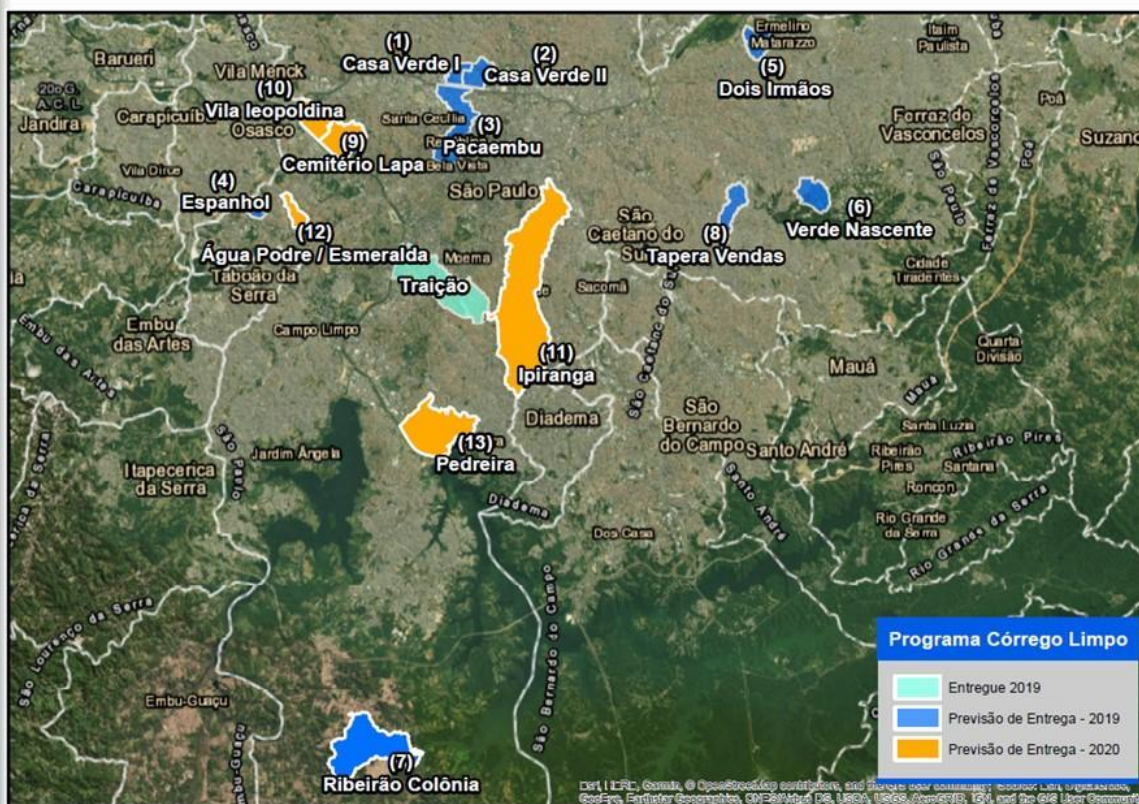
(4) Inclui serviços de melhoria e reforços em redes e ligações, Programa Se Liga na Rede.

No Quadro 6 - Investimentos em Sistemas de Água 2019 há incorreção no cálculo da porcentagem investida no Programa Mananciais, pois R\$ 58.000,00 em relação a R\$ 878.000,00 representam 6,6%, não 100% como indicado.

Na tabela 6, solicita-se que a Arsesp explique por que houve uma variação tão grande entre a estimativa de receita líquida da SABESP no Município de São Paulo (R\$ 8,004 bilhões) e o realizado em 2019 (R\$ 6,668 bilhões), ou seja, 17% a menos.

Com relação ao gráfico IV, nota-se grande disparidade entre os montantes das receitas da Sabesp na Cidade de São Paulo e dos investimentos realizados. Diante dessa trajetória, solicita-se à Arsesp analisar esta situação à luz dos investimentos necessários para atingir a universalização, e que faça os devidos apontamentos e recomendações de correção de trajetória para que se atinjam as metas, considerando o estabelecido em contrato e o que adveio do novo marco regulatório.

Plano de Investimentos 2019-2020 – Município de São Paulo



Cabe ainda pontuar como outro exemplo de ausência de análise do regulador do serviço, sem registro de fiscalização, do *Programa Córrego Limpo*, não sendo cumprido o previsto para entrega no Plano de Investimentos 2019 - 2020, para entrega em 2020.

5. Questões de forma

Assinatura eletrônica: o relatório não está assinado pelos Srs. Tadashi Kamiya, Camilo Moreira Corilow e Fabio Andre Nakanishi. Em consulta ao site da Arsesp com o código constante do relatório para verificação de assinatura digital, encontra-se a seguinte mensagem: “documento não encontrado”.

Pede-se também que seja apresentada a titulação acadêmica e registros profissionais dos fiscais responsáveis.

6. Sugestões para aperfeiçoamento do processo de análise de investimentos/relatórios futuros

O relatório apresentado pela Arsesp é extremamente sintético, girando em torno de poucos indicadores para, basicamente, justificar o percentual de investimento em relação à receita líquida.

Considerando, contudo, que se trata de um vasto programa de investimentos consolidado em muitos detalhes e que resultou num Plano de Saneamento da Cidade, a tarefa requer, respeitosamente, um grau bem maior de detalhamento do que o apresentado.

Tendo em vista as lacunas identificadas, e com o objetivo de aperfeiçoar o processo de análise dos investimentos nos serviços de água e esgoto, esta comissão, a título de cooperação e em caráter construtivo, recomenda:

1. A elaboração de um novo relatório, que contemple os pontos abordados nas seções 1 a 5 desta Nota Técnica, para subsidiar a análise pela Cidade e pelo Comitê Gestor de Serviços de Água e Esgoto da Capital;
2. O início de um processo de normatização das rotinas de avaliação de investimentos. Com isso, espera-se que o regulador estabeleça, por meio de um processo participativo, quais são os critérios, o objeto, o escopo e a periodicidade da análise. A edição de normas técnicas pactuadas entre todos os envolvidos ajudaria a pacificar questões e daria mais solidez jurídica na relação de prestação de serviços e de regulação. Espera-se que ao fim do processo sejam editadas normas ou notas técnicas para avaliação da prestação de serviços na Cidade. Como estão em elaboração novas normas gerais pela Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico - ANA, este é um momento oportuno para começar a construção dessas balizas normativas, antes que entrem em vigor as normas

federais;

3. A elaboração de critérios e balizas para a avaliação da execução do planejamento. A prática reiterada de uma execução orçamentária pouco vinculada ao planejamento original acaba por frustrar todo o processo de planejamento. É urgente que o regulador estabeleça normas sobre limites na alteração da execução frente ao planejado, definindo parâmetros para flexibilização. Recomenda-se que o Comitê Gestor de Serviços de Água e Esgoto da Capital seja informado dessas alterações com uma periodicidade menor, e não só anual. Além disso, este Comitê teria de aprovar mudanças na execução que excederem um certo patamar, sob pena da não inclusão dos valores no piso de investimentos de 13%, ou outras sanções cabíveis;
4. A utilização de cenários prospectivos e avaliação ex-ante. Atualmente, a avaliação do regulador se baseia somente no atingimento do mínimo de investimento e o cumprimento de metas contratuais em sentido estrito. Entretanto, o processo de regulação pode ser aperfeiçoado e enriquecido se forem adotadas metodologias para a construção de cenários futuros, baseados na extrapolação de tendências, com hipóteses para o comportamento das principais variáveis climáticas, econômicas, urbanísticas e institucionais que impactam no serviço. Esse tipo de prática não tem o objetivo de sancionar a prestadora, mas sim ajudar a corrigir trajetórias preocupantes e dar à Cidade, ao Comitê Gestor, e ao regulador a capacidade de agir tempestivamente para aperfeiçoar os serviços.

São Paulo, 18 de Janeiro de 2021.

EQUIPE TÉCNICA

Coordenador: Marco Antonio Palermo

Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento: Thor Saad Ribeiro

São Paulo Urbanismo: Breno Eitel Zylberstajn e Marco Antonio Palermo

Secretaria do Governo Municipal: Gustavo Guimarães de Campos Rabello

Procuradoria Geral do Município: Mauricio Morais Tonin

Consultoria: Antonio Carlos dos Santos e José Luiz Carra