

CONTROLE EXTERNO E SANEAMENTO BÁSICO: UMA ANÁLISE CRÍTICA DA ATUAÇÃO DO TCU NA IMPLEMENTAÇÃO DA LEI FEDERAL Nº 14.026/2020

EXTERNAL CONTROL AND BASIC SANITATION: A CRITICAL ANALYSIS OF THE TCU'S ROLE IN THE IMPLEMENTATION OF FEDERAL LAW NO. 14.026/2020

João Roberto Oliveira Moro¹

Francesca Raglione Mariutti²

ORCID: <https://orcid.org/0009-0002-2723-044X>

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8215-5898>

Submissão: 10/02/2026

Aprovação: 25/02/2026

RESUMO:

O artigo visa analisar a atuação do TCU junto à implementação da Lei federal nº 14.026/2020, que alterou substancialmente a Lei Nacional de Saneamento Básico. A partir do exame dos Acórdãos nº 2.392/2022 e nº 1.940/2024, ambos proferidos no âmbito de auditorias operacionais, o trabalho investiga os limites institucionais do controle externo sobre políticas públicas complexas e que demandam cooperação interfederativa. Inicialmente, delimita-se o papel constitucional da União no saneamento básico, distinguindo-se a política nacional, fundada na edição de diretrizes gerais, da política federal de saneamento, voltada à atuação direta, ao apoio técnico e financeiro e à supervisão regulatória. Com base nessa distinção, avalia-se em que medida a atuação do TCU se mantém aderente às competências federais ou

¹ Doutorando em Direito Administrativo pela Faculdade de Direito da USP. Mestre em Políticas Públicas pela Universidade de Oxford e em Gestão e Políticas Públicas pela FGV/SP. Graduado em Direito pela Faculdade de Direito da USP. Professor de Direito Administrativo no IDP. Gerente jurídico da Agência Brasileira do Desenvolvimento Industrial. E-mail: joaomoro@usp.br - Ark:/80372/2596/v17/018

² Mestranda em Direito Administrativo pela Faculdade de Direito da USP. Graduada em Direito pela PUC-SP, com especialização em Saneamento Ambiental pela FESPSP. Advogada da Manesco Advogados. Colaboradora da Sociedade Brasileira de Direito Público, como professora e orientadora. Membro da Comissão Especial de Saneamento da OAB Nacional e da diretoria da ABES/DF. E-mail: fran.mariutti@gmail.com - Ark:/80372/2596/v17/018

avança sobre escolhas administrativas discricionárias. O artigo sustenta que o Tribunal adota uma postura ambígua: por um lado, apresenta omissões analíticas relevantes em temas centrais da política federal, como a prestação direta de serviços, o saneamento rural e os instrumentos onerosos de apoio à gestão; por outro, exerce ingerência significativa sobre aspectos normativos e procedimentais da política nacional, aproximando-se, em determinados pontos, de um controle de mérito. Ademais, identifica-se a ausência de uma abordagem contextualizada quanto aos efeitos do atraso regulatório federal e às condicionantes institucionais da implementação do marco legal. Conclui-se que a atuação do TCU, tal como estruturada, carece de maior sensibilidade regulatória e de compreensão sistêmica do setor, sob pena de comprometer a funcionalidade e a legitimidade do controle externo no saneamento básico.

PALAVRAS-CHAVE: Tribunal de Contas da União. Saneamento Básico. Lei federal nº 14.026/2020. Políticas públicas. Controle externo.

ABSTRACT:

This article aims to analyze the role of the Brazilian Federal Court of Accounts (TCU) in the implementation of Federal Law No. 14.026/2020, which substantially amended the National Basic Sanitation Law. By examining Rulings (Acórdãos) No. 2,392/2022 and No. 1,940/2024, both issued within the scope of operational audits, the study investigates the institutional limits of external control over complex public policies that require inter-federative cooperation. Initially, it defines the Union's constitutional role in basic sanitation, distinguishing national policy – based on the issuance of general guidelines – from federal sanitation policy, which focuses on direct action, technical and financial support, and regulatory oversight. Based on this distinction, the article assesses the extent to which the TCU's actions remain adherent to federal competencies or encroach upon discretionary administrative choices. It argues that the Court adopts an ambiguous stance: on one hand, it presents relevant analytical omissions regarding central themes of federal policy, such as direct service provision, rural sanitation, and onerous management support instruments; on the other, it exerts significant interference in the normative and procedural aspects of national policy, bordering, in certain instances, on a merits review. Furthermore, the study identifies a lack of a contextualized approach concerning the effects of federal regulatory delay and the institutional constraints on the implementation of the legal framework. It concludes that the TCU's performance, as currently structured, lacks greater regulatory sensitivity and a

systemic understanding of the sector, which risks compromising the functionality and legitimacy of external control in basic sanitation.

KEYWORDS: Federal Court of Accounts. Basic sanitation. Law No. 14.026/2020. Public policies. External control.

1. INTRODUÇÃO

O presente artigo busca analisar os efeitos das avaliações realizadas pelo Tribunal de Contas da União, como agente de controle externo, à regulamentação e à implementação das diretrizes da Lei Federal nº 14.026 de 2020. Veja-se que o controle externo é o que se realiza por órgão estranho à Administração responsável pelo ato controlado. Na atual Constituição, o controle externo pelo TCU foi consideravelmente ampliado, quando comparado a outras constituições.

Nesse sentido, e considerando o alargamento de competências realizado pelo próprio TCU, utilizando-se de auditorias operacionais, o TCU avaliou a regulamentação e a implementação da Lei nº 14.026/2020. Apresentou o Acórdão 2.392/2022 - Plenário, trazendo recomendações e tecendo comentários acerca da política pública envolvida. Em uma segunda oportunidade, o TCU avaliou a implementação da Lei, qualificando a auditoria como “segunda rodada de acompanhamento”, apresentando o Acórdão 1.940/2024 - Plenário, e, além de realizar recomendações, traz também determinações às entidades avaliadas. Os dois acórdãos encontram-se no mesmo processo dentro do TCU, denotando um acompanhamento minucioso, quase vigilante em relação às políticas envolvidas na Lei federal nº 14.026/2020.

O tema do saneamento básico é de inegável relevância no país, uma vez que o Brasil ainda apresenta falhas significativas na prestação de todos os serviços públicos que compõem o saneamento básico – quais sejam, abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo de águas pluviais urbanas, manejo de resíduos sólidos e limpeza urbana. Não obstante, o presente artigo confere especial enfoque aos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, em razão de serem estes os eixos centrais das análises desenvolvidas pelo Tribunal de Contas da União.

Em razão dessas falhas, inclusive, o TCU incluiu a auditoria operacional que originou o Acórdão 2.392/2022 - Plenário, no rol das auditorias que compuseram o Relatório de Fiscalização em Políticas e Programas de Governo de 2023. Tais relatórios são enviados

pelo TCU ao Congresso Nacional desde 2017, com o condão de atender a dispositivos da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Considerando que a Lei federal nº 14.026/2020 trata não apenas de uma política nacional de saneamento básico, voltada a estabelecer um “piso mínimo” para a atuação dos entes federativos, mas também estabelece uma política federal de saneamento, ao definir campos de atuação próprios da União, resta, a princípio, legitimada a atuação do TCU como fiscalizador das políticas presentes na referida lei.

Ressalta-se que a discussão a respeito da discricionariedade da Administração Pública, especialmente em relação à regulamentação e à implementação de um determinado dispositivo legal é plausível, haja vista que existem diversos mecanismos para se alcançar um mesmo objetivo. Por essa razão, utiliza-se para esse artigo o recorte do acompanhamento do TCU em relação à Lei federal nº 14.026/2020, e as atribuições da União (e do TCU) nesse processo, nas duas políticas envolvidas.

Desse modo, pode-se ponderar em que medida o TCU pode ou não avaliar determinada regulamentação ou implementação de política, dado que nem sempre se trata de questões exclusivamente legais ou econômicas.

Há trabalhos nesta direção, tanto no campo do direito, como na dissertação de mestrado de Laís Youssef, que avalia de maneira crítica as auditorias operacionais realizadas pelo TCU em sede do Programa Nacional de Alimentação Escolar e do Plano Nacional de Educação. Já numa perspectiva mais multidisciplinar, Eduardo Grin analisa os mecanismos utilizados pelo TCU como agente de *policy making* na Administração Pública Federal. Os dois trabalhos trazem importantes reflexões acerca dos limites e dos efeitos da atuação do TCU em relação às políticas públicas.

Nesse sentido, o presente trabalho visa compreender a extensão da competência do TCU em relação aos acórdãos citados e sua influência em relação às políticas de saneamento no Brasil, norteadas pela Lei federal nº 14.026/2020. Veja-se que não se trata de uma “avaliação de resultados da política pública”, como aquelas analisadas por Youssef, mas sim, uma avaliação das propostas de regulamentação e de implementação.

Para plena compreensão do tema, o artigo inicialmente traz uma análise do papel da União no saneamento básico. Posteriormente trata de um debate geral da Lei federal nº 14.026/2020 e das competências do TCU em relação a políticas públicas e seus acórdãos. Então, serão apresentados achados decorrentes das auditorias operacionais apresentadas, e finalmente algumas considerações finais.

2. O PAPEL DA UNIÃO NO SANEAMENTO BÁSICO

Para a adequada análise da atuação do Tribunal de Contas da União – TCU no setor de saneamento básico, é indispensável, inicialmente, delimitar as competências atribuídas constitucionalmente à União nessa matéria. Será a partir da análise de competências da União que se poderá eventualmente legitimar o controle e fiscalização do TCU.

A Constituição Federal de 1988 estabelece, de início, que *compete à União instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos* (art. 21, XX). Mais adiante, estabelece que *é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (...) promover a melhoria das condições (...) de saneamento básico* (art. 23, IX).

Como se vê, embora os serviços públicos de saneamento básico não sejam de titularidade federal, a Constituição atribui à União competências relevantes sobre o setor. Assim, para compreender a extensão e os limites da atuação do TCU no controle e fiscalização em matéria de saneamento básico, é necessário situá-la no âmbito das competências da União: (i) no exercício da atribuição de instituir diretrizes gerais ou (ii) no exercício da competência comum, cuja compreensão é mais complexa. Veja-se que nos dois casos, trata-se de política pública a ser definida pela União.

A complexidade do tema, em especial a dualidade de políticas a serem executadas pela União, decorre do fato de que a competência comum se insere no contexto do federalismo cooperativo, modelo que não se encontra presente em todas as experiências federativas. Há, a esse respeito, dois grandes paradigmas de federalismo: (i) o federalismo de matriz estadunidense, que não contempla o conceito de competência comum; e (ii) o federalismo de matriz germânica, no qual esse conceito é central – como ocorre no modelo brasileiro contemporâneo.

No federalismo estadunidense, a repartição de competências entre a União e os Estados se dá por meio da cláusula dos poderes reservados. A Décima Emenda à Constituição dos Estados Unidos adota técnica residual, segundo a qual os poderes não delegados à União, nem vedados aos Estados, permanecem na esfera estadual. Trata-se, portanto, de um federalismo dual, fundado exclusivamente em competências próprias da União e dos Estados, sem espaço para competências comuns.

Embora possam incidir competências federais e estaduais distintas sobre um mesmo objeto, como ocorre, por exemplo, entre a navegação fluvial e o comércio

interestadual, tais situações configuram competências concorrentes, e não comuns. Nesses casos, as normas devem ser harmonizadas e, sendo isso inviável, prevalece a norma federal, conforme consolidado no precedente *Gibbons v. Ogden*³.

Diversamente, o federalismo de matriz germânica admite, além das competências próprias, a existência de tarefas comuns (*Gemeinschaftsaufgaben*)⁴, o que pressupõe mecanismos institucionais de cooperação federativa para viabilizar a compatibilização das decisões e das atividades de execução.

O federalismo brasileiro, em sua conformação inicial, foi fortemente influenciado pelo modelo estadunidense. A Constituição de 1891 estabelecia uma separação rígida de competências, atribuindo aos Estados a provisão de suas necessidades administrativas e reservando à União atuação apenas excepcional.

A partir da Constituição de 1934, contudo, passaram a ser incorporados elementos do modelo germânico⁵, com a admissão, ainda que incipiente, de mecanismos de cooperação entre União e Estados⁶.

Esse movimento⁷ culminou na Constituição de 1988, que consagrou expressamente a competência comum entre União, Estados, Municípios e Distrito Federal, compreendida como um poder-dever de cooperação para a implementação de políticas públicas conjuntas, tendo como exemplo paradigmático o Sistema Único de Saúde – SUS.

Essa lógica está expressamente consagrada no art. 23 da Constituição, cujo parágrafo único determina que leis complementares estabeleçam normas de cooperação entre os entes federativos, com vistas ao equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional:

³ Ocorrido em 1824, o caso envolvia a travessia de balsas no Rio Hudson (que divide os Estados de Nova York e de Nova Jersey). Questionava se a regulamentação da navegação comercial interestadual competiria aos Estados ou à União. A empresa Ogden, fora concedida uma licença estadual para navegar, ao passo que, à empresa Gibbons, tal licença fora concedida em âmbito federal. A decisão tomada pela Suprema Corte culminou no entendimento de que tratar-se-ia de competência exclusiva da União, em se tratando de comércio interestadual, o que afastou a competência dos Estados dessa matéria. Como consequência, firmou-se o entendimento de que, em havendo um conflito entre uma lei federal e uma lei estadual no âmbito do comércio interestadual, prevaleceria a federal. Tal precedente fortaleceu o entendimento de que não é possível que um mesmo assunto seja de competência tanto dos Estados, como da União. (*Gibbon v. Ogden. Ferry line between Elizabeth, New Jersey, and New York City. Oyez.* Disponível em: <<https://www.oyez.org/cases/1789-1850/22us1>>).

⁴ ZAGO, Marina Augusta dos Santos. Federalismo no Brasil e na Alemanha: estudo comparativo de repartição de competências legislativas e de execução. 2016. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016. doi:10.11606/T.2.2016.tde-04102016-181431.

⁵ ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. Considerações sobre os rumos do federalismo nos Estados Unidos e no Brasil. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 24, nº 96, out.dez. 1987, pp. 57-64.

⁶ Art 9º É facultado à União e aos Estados celebrar acordos para a melhor coordenação e desenvolvimento dos respectivos serviços, e, especialmente, para a uniformização de leis, regras ou práticas, arrecadação de impostos, prevenção e repressão da criminalidade e permuta de informações.

⁷ ZAGO, Marina Augusta dos Santos. op. cit. pp. 237-238.

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

(...)

Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

Como observa Dalmo Dallari, o objetivo do constituinte teria sido de “acentuar a necessidade de conveniência de cooperação, no espírito do federalismo cooperativo (...), tendo em conta a conveniência do exercício concomitante, coerente e integrado daquelas competências comuns”⁸.

Para Gabriela Sales, a interdependência entre os entes federativos, unindo a centralização regulatória, à descentralização de políticas públicas e as competências comuns, trazendo mais de um nível de governo para determinada área, assegura que certos déficits sejam supridos. Com isso, o arranjo interfederativo se torna uma maneira de se buscar uma redução de desigualdades regionais no Brasil⁹.

A competência comum, entretanto, não se confunde com a titularidade dos serviços públicos de saneamento básico. Esta última envolve poderes mais amplos, que incluem legislar de forma específica (para além das diretrizes gerais), organizar, fiscalizar, regular e prestar os serviços, diretamente ou mediante delegação. Em regra, tais atribuições cabem aos Municípios¹⁰, não podendo a União ou os Estados interferir na designação de prestadores ou reguladores, salvo exceções específicas.

⁸ DALLARI, Dalmo Abreu. Parecer destinado ao Grupo de Trabalho Interministerial de Saneamento Ambiental, com a finalidade de instituir as diretrizes para os serviços públicos de saneamento básico e a Política Nacional de Saneamento Básico – PNS. Publicado em 2 de fevereiro de 2005. Disponível em: <<https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/download/521/514/1059>>.

⁹ SALES, Gabriela Azevedo Campos. A institucionalização dos sistemas de políticas públicas no Brasil: uma comparação entre saúde, assistência social e educação. 2022. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2022. doi:10.11606/T.2.2022.tde-20012023-181300. Acesso em: 2026-02-09. p. 95.

¹⁰ Em novembro de 2021, o STF, em sede de julgamento da ADI nº 4.028, pacificou o entendimento de que a titularidade dos serviços de saneamento seria municipal, conforme o art. 30 da CF: “Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local; (...) V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial”.

Esse cenário se altera diante da instauração das estruturas de regionalização compulsória, uma vez que a titularidade passa a ser exercida de modo compartilhado pelos integrantes da estrutura regional, na forma da sua governança¹¹.

No exercício da competência comum, cabe à União executar ações voltadas à melhoria das condições de saneamento básico, desde que o faça no interior de arranjos cooperativos com Estados, Municípios e Distrito Federal, sem interferir nas competências privativas desses entes, sobretudo dos entes locais. A inobservância desse limite pode conduzir à declaração de inconstitucionalidade, como ocorreu na ADI nº 2.340, em que se reconheceu que lei estadual não pode interferir em contratos de concessão firmados entre Municípios e concessionárias, ainda que o Estado seja acionista majoritário da prestadora.

Dessa forma, à União compete, de um lado, formular a política nacional de saneamento básico, consistente na edição de diretrizes gerais aplicáveis a todos os entes federativos, e, de outro, estruturar uma política federal de saneamento, voltada à disciplina de sua própria atuação no setor, com ênfase no apoio técnico e financeiro, por meio de medidas estruturais e estruturantes destinadas à promoção da salubridade ambiental.

Cabe ainda à política federal promover a articulação do saneamento básico com outras políticas públicas relevantes, como desenvolvimento urbano, rural e regional, habitação, uso e ocupação do solo, combate à pobreza, proteção ambiental, saúde pública e gestão de recursos hídricos, reconhecendo o papel central do saneamento na melhoria da qualidade de vida.

2.1. EDIÇÃO DE NORMAS

A função normativa da União no saneamento básico decorre, sobretudo, de sua competência constitucional para instituir diretrizes gerais para o desenvolvimento urbano, incluindo habitação, saneamento básico e transportes urbanos (art. 21, XX). Como já ressaltado, essa atribuição não afeta a titularidade dos serviços, mas confere à União o papel de promover a padronização e a harmonização das regras do setor em âmbito nacional.

No exercício dessa competência, a atuação normativa da União assume contornos típicos de *hard law*, materializando-se na edição de leis, decretos e regulamentos de caráter vinculante, obrigatórios para todos os entes federativos. Inserem-se nesse campo, por

¹¹ É o decidido pelo Supremo Tribunal Federal na ADI nº 1.842/RJ. Preciso, quanto a esse aspecto foi o voto que o Ministro Joaquim Barbosa proferiu no mencionado julgamento: “Vale dizer, a titularidade do exercício das funções públicas de interesse comum passa para a nova entidade público-territorial-administrativa, de caráter intergovernamental, que nasce em consequência da criação da região metropolitana”.

exemplo, as normas que condicionam a validade e o conteúdo mínimo dos contratos de prestação de serviços.

Paralelamente, no âmbito da política federal de saneamento básico e, portanto, da competência comum, a União exerce sua função normativa predominantemente por meio de instrumentos de *soft law*, ainda que muitas vezes parametrizados por normas legais (*hard law*). Diferente das regras rígidas e sancionatórias, o *soft law* opera por meio de normas de referência, orientações técnicas e manuais, que induzem comportamentos sem impor sanções diretas. Essa estratégia é típica da supervisão regulatória, na qual a União estabelece padrões que, embora não tenham força sancionatória imediata, passam a orientar de forma decisiva a atuação dos entes reguladores, a elaboração de projetos e a gestão dos serviços.

Nesse contexto, destaca-se o uso do *spending power*¹² como mecanismo indireto de enforcement do *soft law*. A observância das Normas de Referência editadas pela Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico – ANA, bem como a existência de planos de saneamento, são exemplos de condições para o acesso a recursos federais, convertendo diretrizes técnicas em obrigações legais para Estados e Municípios que desejem financiamento.

A efetividade dessas normas depende, contudo, da capacidade de fiscalização do seu cumprimento. Nesse ponto, o controle exercido por órgãos como o TCU e pelas estruturas administrativas federais torna-se essencial, especialmente na análise da conformidade de projetos e planos locais como requisito para a liberação de recursos.

2.2. TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS

A transferência de recursos constitui, possivelmente, a dimensão mais visível da atuação da União no saneamento básico, fundamentada tanto na competência comum de promoção da melhoria das condições sanitárias quanto no dever constitucional de promover o equilíbrio do desenvolvimento nacional.

¹² De modo geral, o *spending power* pode ser compreendido como a capacidade da União de condicionar o acesso a recursos próprios, ou por ela administrados, com o objetivo de induzir os demais entes federativos a adotar determinados comportamentos na formulação, implementação e gestão de políticas públicas situadas no âmbito de suas respectivas competências. Por esse mecanismo, sem afronta à autonomia federativa, promove-se a coordenação e a harmonização das ações estatais em torno de parâmetros comuns. Trata-se, portanto, de instrumento por meio do qual o ente detentor dos recursos financeiros influencia a atuação dos demais integrantes da Federação, amplamente utilizado em experiências estrangeiras, como nos Estados Unidos e no Canadá, onde assume a forma de transferências condicionadas (*conditional grants*). Nesses casos, o acesso aos recursos fica sujeito ao cumprimento de requisitos previamente fixados pelo governo federal, relacionados a diretrizes, critérios técnicos e objetivos dos programas apoiados, sendo frequente, inclusive, a exigência de contrapartida financeira por parte do ente federativo beneficiário.

Em razão do caráter redistributivo do pacto federativo, cabe à União alocar recursos financeiros a Estados e Municípios que, muitas vezes, não dispõem de capacidade orçamentária suficiente para realizar os elevados investimentos exigidos pela infraestrutura de saneamento. Essa atuação se dá, majoritariamente, por meio do exercício do já tratado *spending power*, pelo qual a União induz políticas públicas locais mediante a imposição de condicionantes ao repasse de recursos.

Os recursos transferidos podem ser classificados em não onerosos, oriundos do Orçamento Geral da União e repassados a fundo perdido, fundamentais para municípios pobres e áreas rurais, e onerosos, consistentes em financiamentos e empréstimos, geralmente operados por bancos públicos com recursos do FGTS ou do FAT, destinados a prestadores com capacidade de endividamento.

Nesse âmbito, destaca-se a atuação histórica da Fundação Nacional de Saúde – FUNASA, voltada sobretudo a municípios de pequeno porte. Programas específicos foram estruturados para financiar sistemas de abastecimento de água, esgotamento sanitário e manejo de resíduos sólidos, em localidades onde a sustentabilidade econômica dos serviços é mais frágil.

A operacionalização dessas transferências ocorre, em regra, por meio de convênios ou contratos de repasse, exigindo estruturas administrativas complexas tanto no plano federal quanto no municipal. A burocratização excessiva desse modelo é frequentemente apontada como um gargalo, que acaba por transformar órgãos técnicos em meros gestores de convênios, em detrimento de um apoio técnico mais qualificado.

A política de transferências também é fortemente influenciada por emendas parlamentares. Uma parte significativa do orçamento de investimento da FUNASA e de outros órgãos federais é direcionada por deputados e senadores para suas bases eleitorais. Embora legítima sob o ponto de vista democrático, essa prática pode fragmentar os investimentos e comprometer o planejamento estruturante e regionalizado do setor.

Outro desafio recorrente diz respeito à eficiência do gasto. O foco excessivo na execução física da obra, sem a devida atenção à capacidade de operação e manutenção dos sistemas, resulta frequentemente em obras paralisadas ou em serviços insustentáveis após a inauguração.

Para mitigar esses riscos, a União tem buscado vincular os repasses a medidas estruturantes, que envolvem não apenas a construção de infraestrutura, mas também o fortalecimento institucional, a modernização da gestão e a capacitação técnica dos titulares

dos serviços. Ademais, as transferências podem custear a elaboração de projetos de engenharia, etapa crítica para destravar os investimentos em infraestrutura.

2.3. APOIO À GESTÃO

O apoio à gestão constitui uma função estratégica da União, voltada ao fortalecimento institucional do setor. Diferentemente da transferência de recursos, essa atuação tem por objetivo a disseminação de conhecimento, tecnologia e capacidade administrativa, qualificando a tomada de decisão local e assegurando a sustentabilidade dos sistemas implantados.

Historicamente, essa foi a principal marca da Fundação SESP, antecessora da FUNASA, cujo êxito decorria da atuação direta de seus técnicos junto aos gestores municipais, capacitando operadores e estruturando serviços autônomos de saneamento.

Atualmente, o apoio à gestão abrange o financiamento de consultorias para elaboração ou revisão de planos municipais e regionais de saneamento, bem como o fomento à regionalização, inclusive por meio do apoio técnico a Estados. Soma-se a isso a promoção de capacitação de recursos humanos, mediante cursos, seminários e treinamentos voltados a gestores, operadores e reguladores.

Desde a edição da Lei federal nº 14.026/2020 e da ampliação das atribuições da ANA, observa-se também um foco crescente na estruturação das agências reguladoras e na qualificação da regulação.

Outro vetor relevante do apoio à gestão exercido pela União refere-se à atuação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES e da Caixa Econômica Federal no apoio à estruturação de concessões e parcerias no setor de saneamento básico. Esse tipo de apoio técnico já se fazia presente no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos – PPI, mas foi significativamente fortalecido a partir da edição da Lei federal nº 14.026/2020, que impulsionou a agenda de concessões e a regionalização dos serviços. Por meio desses agentes financeiros federais, a União viabiliza a contratação de estudos técnicos, econômicos, financeiros e jurídicos necessários à modelagem de projetos de desestatização, contribuindo para a qualificação dos projetos. Trata-se, contudo, de um apoio à gestão de natureza onerosa, uma vez que os Estados e Municípios beneficiários assumem o custo desses serviços de estruturação, seja mediante pagamento direto, seja por meio de mecanismos de ressarcimento vinculados à futura concessão, o que distingue essa atuação de outras formas de apoio técnico financiadas com recursos orçamentários da União.

Por fim, deve-se reconhecer que o sistema de informações mantido pela União é uma ferramenta de apoio à gestão em nível macro. O Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico (atual SINISA) funciona a partir da coleta de dados de todos os prestadores. Ao devolver essas informações tratadas na forma de diagnósticos e indicadores, a União permite que os gestores comparem seu desempenho (benchmarking) e identifiquem pontos de melhoria, qualificando a gestão baseada em evidências.

2.4. PRESTAÇÃO DIRETA DOS SERVIÇOS

A prestação direta de serviços de saneamento básico pela União constitui exceção no arranjo federativo brasileiro, uma vez que a titularidade é municipal ou compartilhada entre Estado e Municípios. Ainda assim, a legislação e a realidade social impõem a atuação direta federal em situações específicas, seja por incapacidade local, seja por interesse federal direto.

Tanto é que a Lei Nacional de Saneamento Básico determina que, na medida que a União implementar sua política federal, esta deverá editar o Plano Nacional de Saneamento Básico, que incluirá, entre outros temas, “*as ações da União relativas ao saneamento básico nas áreas indígenas, nas reservas extrativistas da União e nas comunidades quilombolas*” e deverá “*contemplar programa específico para ações de saneamento básico em áreas rurais*” (art. 52, § 1º, II e III).

De fato, o principal campo de atuação direta da União ocorre em áreas indígenas, onde o saneamento integra a política federal de saúde indígena. A Secretaria de Saúde Indígena – SESAI executa obras e opera sistemas de abastecimento de água em territórios indígenas, observadas as especificidades culturais e logísticas dessas comunidades.

Situação semelhante ocorre em comunidades quilombolas e em reservas extrativistas, frequentemente localizadas em áreas rurais isoladas ou sob proteção federal, nas quais a atuação municipal é insuficiente ou inexistente. Nessas hipóteses, a União assume a responsabilidade pela implementação de soluções sanitárias básicas.

A prestação direta também se justifica em cenários de emergência sanitária e calamidade pública. Em casos de surtos epidêmicos, inundações ou secas severas, a capacidade local entra em colapso. A União atua diretamente instalando sistemas provisórios de tratamento de água, distribuindo reservatórios e realizando ações de controle de qualidade da água para evitar a propagação de doenças.

No saneamento rural disperso, a FUNASA executa programas como a construção de cisternas, banheiros e sistemas simplificados de água. Muitas vezes, a União contrata a obra e entrega o sistema pronto para a comunidade ou para o município, atuando como o executor do investimento.

Cumpra registrar, contudo, que a capacidade operacional da União para a prestação direta tem sido progressivamente reduzida, em razão do desmonte de estruturas técnicas, o que aumenta a dependência de terceirizações e convênios, com potenciais impactos negativos sobre a eficiência e a qualidade dos serviços.

3. A LEI FEDERAL Nº 14.026/2020

À luz do papel constitucional da União no saneamento básico, conforme delineado no item anterior, a Lei Nacional de Saneamento Básico (Lei federal nº 11.445/2007) pode ser compreendida como um modelo híbrido de atuação federal no setor.

De um lado, a lei exerce a função típica instituindo diretrizes gerais, nos termos do art. 21, XX, da Constituição Federal, ao estabelecer princípios, metas, parâmetros contratuais e regras estruturantes de observância nacional. De outro, materializa uma política federal de saneamento básico, vinculada à competência comum do art. 23, IX, ao criar as obrigações de criação do sistema de informações e do plano nacional, disciplinar instrumentos de apoio técnico e financeiro, bem como mecanismos de indução federativa – notadamente por meio do *spending power*, com critérios para a observância na regionalização e da supervisão regulatória, por exemplo. Trata-se, portanto, de um marco legal que combina normatividade geral e ação cooperativa, delimitando, simultaneamente, os contornos da atuação da União e os espaços de autonomia dos demais entes federativos.

A Lei federal nº 14.026/2020 introduziu modificações profundas na Lei Nacional de Saneamento Básico – LNSB, fixando como objetivo central a universalização dos serviços. Estabeleceu-se a meta de atendimento de 99% da população com água potável e de 90% com coleta e tratamento de esgoto até 31 de dezembro de 2033, admitindo-se, excepcionalmente, a prorrogação até 2040 mediante comprovação de inviabilidade técnica ou econômico-financeira.

A lei introduziu novos princípios orientadores da prestação dos serviços, com destaque para a eficiência e a sustentabilidade econômica, incluindo a redução de perdas, a

eficiência energética, o reuso de efluentes e o aproveitamento de águas pluviais. Reforçou-se, ainda, a regionalização como instrumento para obtenção de ganhos de escala e viabilidade dos serviços.

No regime de contratação, a legislação passou a exigir licitação prévia para a delegação dos serviços a entidades não integrantes da administração do titular, vedando a celebração de novos contratos de programa. Os contratos passaram a exigir conteúdo mínimo mais rigoroso, incluindo metas de expansão, redução de perdas, regime de bens reversíveis, critérios de indenização e repartição objetiva de riscos.

A manutenção dos contratos vigentes ficou condicionada à comprovação da capacidade econômico-financeira das prestadoras, como forma de assegurar a viabilidade do cumprimento das metas de universalização.

A regionalização ganhou centralidade na nova estrutura do setor. Além das estruturas já previstas na Constituição Federal, quais sejam, as regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, a lei prevê estruturas voluntárias especiais, as Unidades Regionais de Saneamento Básico e os Blocos de Referência. Estes últimos introduziram uma competência federal subsidiária, permitindo à União instituí-los na ausência de iniciativas dos demais entes federativos.

No âmbito do saneamento em áreas rurais e remotas, a lei trouxe flexibilizações para garantir o atendimento. É permitida a utilização de métodos alternativos e descentralizados para abastecimento de água e tratamento de esgoto nessas áreas, bem como em núcleos urbanos informais consolidados, desde que regulamentados pela entidade competente. O Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab) deve, ainda, contemplar programas específicos para ações nessas localidades.

A legislação também impôs restrições à distribuição de lucros e dividendos, condicionando-a ao cumprimento das metas contratuais, com o objetivo de priorizar o reinvestimento na expansão dos serviços.

Por fim, a Lei Federal nº 14.026/2020 ao alterar a Lei Federal nº 9.984/2000, ampliou as competências da ANA, atribuindo-lhe a função de supervisão regulatória por meio da edição de normas de referência para os serviços públicos de saneamento básico.

A supervisão regulatória não implica, de qualquer maneira, em uma hierarquia entre o ente responsável pela supervisão e as entidades responsáveis pela regulação. Na verdade, a relação entre entidade de supervisão e entidade de regulação é cooperativa, de tal

modo que deve a ANA propiciar um aumento da qualidade da regulação a partir da ação dos próprios reguladores.

Nos termos do § 2º do art. 13 do Decreto nº 11.599/2023, as normas de referências editadas pela ANA terão incidência sobre as relações jurídicas estabelecidas entre titulares, prestadores e usuários dos serviços de saneamento somente após a incorporação pelas respectivas entidades reguladoras infranacionais em seu arcabouço regulatório.

No entanto, não observadas as normas de referência pelas entidades reguladoras, a prestação regulada não poderá receber a alocação de recursos públicos e financiamentos com recursos federais, nos termos do art. 50 da LNSB.

3.1. POLÍTICAS PÚBLICAS E SUA AVALIAÇÃO

As políticas de saneamento básico no Brasil sofreram profundas modificações com a promulgação da Lei federal nº 14.026/2020. Como discutido no tópico 1, as competências da União apontam para dois caminhos. Em um deles, trata-se da atuação direta da União em relação ao saneamento básico, competindo a ela, a formulação da política federal de saneamento básico. No outro, é a União a responsável por determinar as diretrizes gerais aplicáveis aos entes federativos. Trata-se de um lado da atuação interfederativa, levando-se em conta as competências exclusivas da União em relação ao tema, e de outro, da centralização regulatória¹³.

Considerando que é objeto desse estudo, a compreensão da avaliação de tais políticas pelo TCU, é necessário definir conceitos em relação à política pública e sua avaliação. Para Maria Paula Dallari Bucci, políticas públicas são programas de ação do governo buscando coordenar meios estatais e atividades privadas para realizar objetivos determinados¹⁴. Leonardo Secchi¹⁵ defende que se trata de “*uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público*”.

Tanto a política nacional de saneamento, composta pelas diretrizes determinadas pela União aos outros entes federativos, como a política federal de saneamento, de responsabilidade direta da União, se inserem nas definições trazidas. Ambas tratam de

¹³ SALES, Gabriela Azevedo Campos. A institucionalização dos sistemas de políticas públicas no Brasil: uma comparação entre saúde, assistência social e educação. 2022. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2022. doi:10.11606/T.2.2022.tde-20012023-181300. Acesso em: 2026-02-09. p. 95.

¹⁴ BUCCI, Maria Paula Dallari. Direito administrativo e políticas públicas. São Paulo, Saraiva, 2006. p. 241.

¹⁵ SECCHI, Leonardo. Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: CENGAGE Learning, 2010, p. 2.

diretrizes para resolver problemas públicos, e ambas tratam de ações governamentais para coordenar atividades de modo a atingir determinados objetivos.

Além disso, importa destacar que o estudo das políticas públicas perpassa uma série de áreas do conhecimento, sendo reconhecidamente um campo multidisciplinar. Toda a intrincada relação de forças, atores, instrumentos e etapas do ciclo de políticas públicas, faz com que o tema possa ser abordado sob diversos prismas, da ciência política ao direito, passando pela economia, pela análise de dados, e outros que sejam necessários.

Independentemente do tipo da política pública, durante todo seu ciclo¹⁶ é preciso um arranjo entre as áreas do conhecimento, para que as etapas sejam vencidas de maneira satisfatória. A identificação do problema, por exemplo, carece de uma compreensão de dados pré-existentes, assim como das impressões da população. Já a fase da inclusão deste problema na agenda pode ser analisada sob a óptica da economia, de um dispositivo legal pré-existente, ou de um alinhamento ideológico da pauta pelas autoridades. As soluções e suas implementações seguem o mesmo caminho, e evidentemente a avaliação de políticas públicas não pode ser encarada de maneira isolada.

A avaliação das políticas públicas é uma etapa imprescindível dentro do ciclo. Avaliar é determinar os resultados de uma política pública. É importante diferenciar, contudo, o monitoramento da avaliação. Enquanto o primeiro é realizado de maneira concomitante à política, ao passo que a avaliação é realizada observando um intervalo de tempo maior. É verdade que o monitoramento tem a vantagem de uma análise pontual, quase instantânea¹⁷, mas é a avaliação que de fato atestará os resultados efetivos da política ao longo do tempo.

A avaliação de políticas públicas, inclusive, é obrigação constitucional da administração, conforme o art. 37, § 16, combinado ao art. 165, § 16.

Art. 37 - § 16. Os órgãos e entidades da administração pública, individual ou conjuntamente, devem realizar avaliação das políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados, na forma da lei.

¹⁶ De maneira sucinta, o ciclo de políticas públicas envolve a identificação do problema, a formação da agenda, a formulação da política, sua implementação, a avaliação - objeto deste ensaio, e, para alguns autores, a fase da extinção.

¹⁷ RECK, Janriê Rodrigues O direito das políticas públicas: regime jurídico, agendamento, formulação, implementação, avaliação, judicialização e critérios de justiça / Janriê Rodrigues Reck. Belo Horizonte: Fórum, 2023, p. 180.

Art. 165 - § 16. As leis de que trata este artigo devem observar, no que couber, os resultados do monitoramento e da avaliação das políticas públicas previstos no § 16 do art. 37 desta Constituição.

Contudo, há uma grande dúvida a respeito de qual seria (ou quais seriam) os órgãos responsáveis por essa avaliação. Diante desse vácuo administrativo, alguns atores do Estado têm buscado ocupar esse espaço. Dentro da administração federal, o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP) - hoje vinculado ao Ministério do Planejamento, é uma instância interministerial responsável por conduzir avaliações sistemáticas de políticas públicas federais.

As agências reguladoras também realizam parte desse trabalho, especialmente quando se trata de políticas voltadas à regulação de seus setores. As avaliações de resultado regulatório (ARR), consistem, de acordo com o guia editado pelo Governo Federal em 2022 *na verificação dos efeitos decorrentes da edição de ato normativo, considerados o alcance dos objetivos originalmente pretendidos e os demais impactos, observados sobre o mercado e a sociedade, em decorrência de sua implementação*¹⁸.

O gigantismo do Estado brasileiro, no entanto, não permite que todas as políticas sejam avaliadas a contento, especialmente aquelas que decorrem e correspondem a caminhos diversos, como as políticas de saneamento básico, tanto a federal, como a nacional. Com isso, abre-se espaço para os órgãos de controle, especialmente aqueles de controle externo realizem esse trabalho. Por essa razão, e no esteio da autoexpansão de suas competências, o TCU tem alcançado as políticas públicas para além de questões que versam estritamente a respeito da legalidade na utilização dos recursos, passando a avaliar programas por meio de auditorias operacionais¹⁹.

¹⁸ BRASIL. Ministério da Economia. Guia Orientativo para Elaboração de Avaliação de Resultado Regulatório - ARR. Brasília. Ministério da Economia. 2022. p. 12.

¹⁹ YOUSSEF, Laís Menegon. Entre as normas, o discurso e a prática: onde está o controle das políticas públicas do TCU? Uma análise crítica do controle a partir das auditorias operacionais de políticas de educação. Orientador: Carlos Ari Sunfeld. Dissertação (mestrado) - Fundação Getúlio Vargas, Escola de Direito de São Paulo. 2024. p. 42.

3.2. A COMPETÊNCIA DO TCU PARA A AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E SEUS MECANISMOS

Como visto no item 1, é natural que o TCU seja um dos responsáveis para a análise da conformidade de projetos e planos locais como requisito para a liberação de recursos. Contudo, no que toca às políticas públicas, considerando as definições trazidas no tópico anterior, e do que significa a avaliação, é necessário pontuar algumas notas a respeito da atuação do TCU nesse sentido.

Embora a Constituição Federal defina o Tribunal de Contas da União como o órgão de controle externo que auxilia o Congresso Nacional, notadamente na apreciação das contas do Presidente da República, a realidade é que o TCU se transformou em uma entidade temida pela Administração Federal. Isso se deve aos seus amplos poderes – frequentemente estabelecidos por seus próprios regulamentos – que, em diversas ocasiões, parecem ir além de suas competências originais.

Para Janriê Reck, por exemplo, não se pode confundir a avaliação de legalidade dos atos administrativos praticada pelo TCU, com uma avaliação de política pública, considerando que existe um caráter prático dentro da política pública que não pode ser analisado de maneira fria sob o prisma da legalidade²⁰. O autor ainda lembra que a Constituição não contempla um controle direto sobre políticas públicas, até mesmo porque o conceito de política pública era absolutamente incipiente no momento da promulgação da Constituição²¹.

O TCU, contudo, realiza auditorias, conforme o art. 239, II do seu Regimento Interno (RITCU), como mecanismo de avaliação de desempenho de políticas (ou até mesmo políticas públicas). A avaliação da auditoria abrange aspectos de economicidade, eficiência e eficácia dos atos praticados, conforme se verifica do dispositivo normativo:

Art. 239. Auditoria é o instrumento de fiscalização utilizado pelo Tribunal para: [...]

II – avaliar o desempenho dos órgãos e entidades jurisdicionados, assim como dos sistemas, programas, projetos e atividades governamentais, quanto aos aspectos

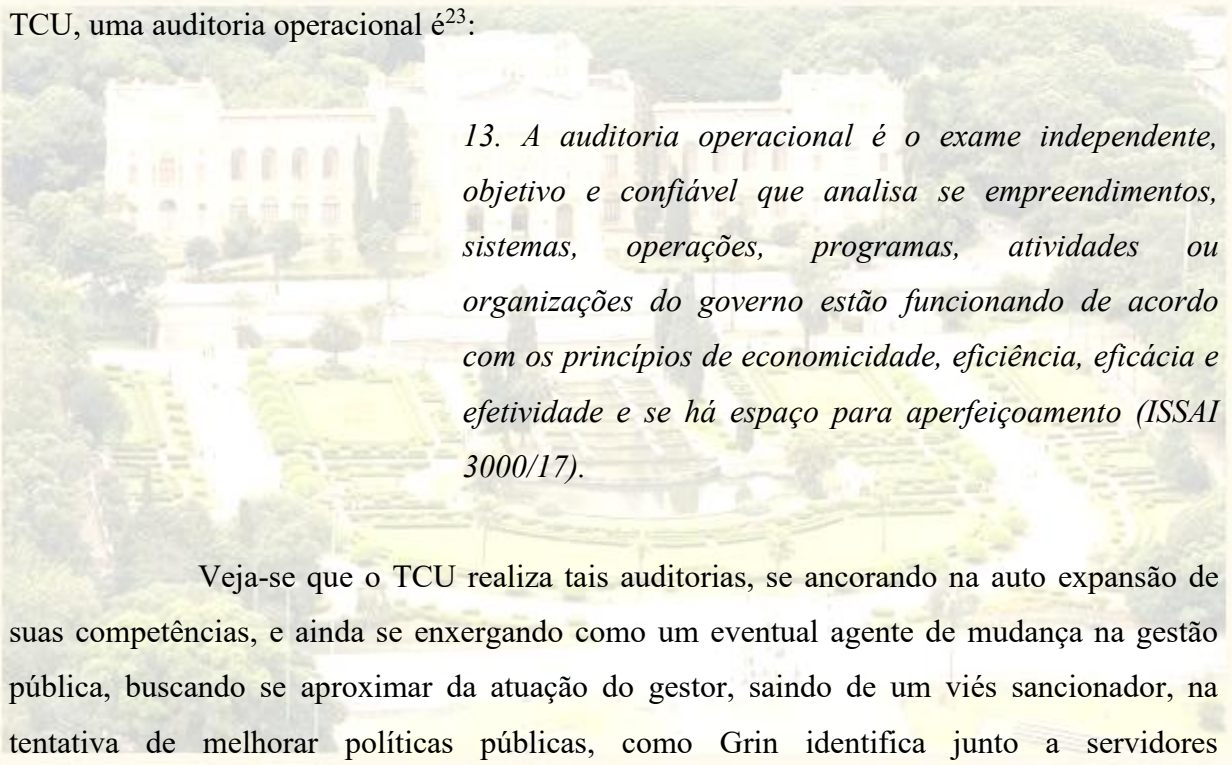
²⁰ RECK, Janriê Rodrigues O direito das políticas públicas: regime jurídico, agendamento, formulação, implementação, avaliação, judicialização e critérios de justiça / Janriê Rodrigues Reck. Belo Horizonte: Fórum, 2023. p. 179.

²¹ Idem, p. 213.

de economicidade, eficiência e eficácia dos atos praticados;

Nesse sentido, as auditorias se dividem em operacionais e em de conformidade. As operacionais se configuram, “como instrumentos de controle externo financeiro, permitindo que o longo percurso de uma *accountability* voltada para a compliance avance em direção ao desempenho e à performance dos entes auditados”²².

Nos casos em apreço, o Tribunal de Contas da União, no âmbito de suas competências, realizou auditorias operacionais visando o acompanhamento da regulamentação e da implementação da Lei federal nº 14.026/2020. De acordo com o próprio TCU, uma auditoria operacional é²³:



13. A auditoria operacional é o exame independente, objetivo e confiável que analisa se empreendimentos, sistemas, operações, programas, atividades ou organizações do governo estão funcionando de acordo com os princípios de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade e se há espaço para aperfeiçoamento (ISSAI 3000/17).

Veja-se que o TCU realiza tais auditorias, se ancorando na auto expansão de suas competências, e ainda se enxergando como um eventual agente de mudança na gestão pública, buscando se aproximar da atuação do gestor, saindo de um viés sancionador, na tentativa de melhorar políticas públicas, como Grin identifica junto a servidores entrevistados²⁴ durante seu trabalho.

Para André Rosilho, quando o TCU realiza medidas que impactam de maneira direta e imediata seus jurisdicionados, acarretando direitos e obrigações, está agindo no sentido de sua jurisdição direta. Quando, por outro lado, efetua medidas cujo impacto não é

²² WILLEMANN, M. M. O desenho institucional dos tribunais de contas e sua vocação para a tutela da *accountability* democrática: perspectivas em prol do direito à boa administração pública no Brasil. Tese (Doutorado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016. p. 268.

²³ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Manual de auditoria operacional / Tribunal de Contas da União. -- 4. ed. – Brasília: TCU, Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex), 2020.

²⁴ GRIN, Eduardo José. A Atuação do TCU no policy making da administração pública federal: modernização gerencial ou expansão dos papéis do controle externo? In: Reformas do Estado no Brasil: trajetórias, inovações e desafios. Org: Pedro Luiz Costa Cavalcante e Mauro Santos Silva. Brasília, Ipea, 2020. ID: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10950GRIN>, 2020, p. 430.

imediate e tampouco direto, Rosilho defende que se trata da jurisdição indireta do TCU. E, neste contexto, não há ação impositiva do tribunal²⁵.

A verdade é que não há consenso doutrinário a esse respeito. Há um amplo debate a respeito da possibilidade de o TCU realizar o controle referente a resultados de políticas públicas, e de gerar consequências (especialmente aos gestores) em relação a isso. Eduardo Grin defende que o TCU consegue agir de maneira a influenciar a autonomia dos órgãos e as políticas que são objeto de controle²⁶. Janriê Reck por sua vez, sustenta que o TCU pode realizar um controle direto de resultados, posto que as metas e modelos são estabelecidos em lei²⁷. Laís Youssef, contudo, aduz que o TCU ainda carece de certa legitimidade, para influenciar políticas e órgãos, pelo fato de as auditorias estarem ainda não estarem diretamente contidas na jurisdição direta do TCU²⁸.

3.3. AS AVALIAÇÕES DO TCU NO ÂMBITO DA LEI FEDERAL Nº 14.026/2020

3.3.1 ACÓRDÃO 2.392 DE 2022 - PLENÁRIO E REPP

O Acórdão 2.392 de 2022 - Plenário, decorrente do processo 025.604/2021-0, foi relatado pelo Ministro Jorge Oliveira e trata do acompanhamento da regulamentação do denominado “Novo Marco Legal do Saneamento Básico”, instituído pela Lei federal nº 14.026/2020. As entidades fiscalizadas foram a Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), e o então Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), e a unidade técnica responsável dentro da Corte de Contas foi a Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana (SeinfraUrbana).

Inclusive, o TCU, considerando a relevância da avaliação realizada, incluiu a fiscalização no Relatório de Fiscalização em Políticas e Programas de Governo de 2023. O Relatório foi apresentado em atendimento ao dispositivo constante do art. 150²⁹ da Lei nº

²⁵ ROSILHO, André Janjácómo. Controle da Administração Pública pelo Tribunal de Contas da União. Tese (doutorado) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo; orientador: Floriano Peixoto de Azevedo Marques Neto. São Paulo, 2016. p. 361.

²⁶ GRIN, Eduardo José. Op. Cit. p. 432.

²⁷ RECK, Janriê Rodrigues O direito das políticas públicas: regime jurídico, agendamento, formulação, implementação, avaliação, judicialização e critérios de justiça / Janriê Rodrigues Reck. Belo Horizonte: Fórum, 2023, p. 214.

²⁸ YOUSSEF, Laís Menegon. Entre as normas, o discurso e a prática: onde está o controle das políticas públicas do TCU? Uma análise crítica do controle a partir das auditorias operacionais de políticas de educação. Orientador: Carlos Ari Sundfeld. Dissertação (mestrado) - Fundação Getulio Vargas, Escola de Direito de São Paulo. 2024. p. 132.

²⁹ Art. 150. O Tribunal de Contas da União enviará à Comissão Mista a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição, no prazo de trinta dias após o encaminhamento do Projeto de Lei Orçamentária de 2023, quadro-resumo relativo à qualidade da implementação e ao alcance de metas e dos objetivos dos programas e das ações

14.436/2022 – a Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2023. Desde 2017, para atendimento de dispositivos similares, o TCU, ao invés de mandar um simples documento com as auditorias de conformidade, seleciona algumas auditorias operacionais e as compila em um relatório.

Não há exatamente uma metodologia para inclusão das auditorias. Eduardo Grin pontua que em 2017, o TCU identificou deficiências em suas unidades técnicas, as quais se manifestavam principalmente sob o aspecto da imprecisão conceitual de fatores que influenciam políticas públicas e numa falta de visão sistêmica considerando aspectos transversais dos problemas sociais e econômicos³⁰. Por isso, a ideia do Relatório é compilar as políticas para atendimento dessas questões. Veja-se que o TCU adota sua própria metodologia, o que lhe confere ainda mais autonomia em relação às análises.

No que se refere ao Acórdão, em síntese, o Tribunal identificou que, embora a ANA tenha envidado esforços para se estruturar, a agência enfrenta uma carência crítica de pessoal técnico, tendo conseguido efetivar apenas 21 dos 41 servidores planejados. Essa limitação de recursos humanos resultou em atrasos significativos no cronograma de publicação das normas de referência (NRs), que são essenciais para a uniformização regulatória do setor.

Adicionalmente, em relação ao Poder Executivo, a fiscalização apontou uma grave inoperância do Comitê Interministerial de Saneamento Básico (Cisb), que se reuniu apenas uma vez desde sua criação para aprovar seu regimento interno, descumprindo a exigência de ao menos duas reuniões anuais prevista no Decreto nº 10.430/2020. O Tribunal ressaltou que essa inércia compromete a articulação entre os órgãos federais e a racionalidade na alocação de recursos financeiros, elevando os riscos de falha na universalização dos serviços e na integração do saneamento com outras políticas públicas, como as de meio ambiente e recursos hídricos.

Diante desse cenário, o TCU decidiu dar ciência ao Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) sobre a inoperância do Cisb e recomendou à Secretaria Nacional de Saneamento o fornecimento de apoio técnico-administrativo para subsidiar a atuação efetiva do colegiado. Além disso, o Tribunal encaminhou o relatório ao Ministério da Economia para que avalie a necessidade de lotação de novos servidores na ANA e sugeriu que

governamentais objeto de auditorias operacionais realizadas para subsidiar a discussão do Projeto de Lei Orçamentária de 2023.

³⁰ GRIN, Eduardo José. A Atuação do TCU no policy making da administração pública federal: modernização gerencial ou expansão dos papéis do controle externo? In: Reformas do Estado no Brasil: trajetórias, inovações e desafios. Org: Pedro Luiz Costa Cavalcante e Mauro Santos Silva. Brasília, Ipea, 2020. ID: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10950>.

a agência incremente a transparência ativa sobre o estágio de elaboração das normas de referência, visando alinhar as expectativas do setor com a realidade da produção normativa.

3.3.2. ACÓRDÃO 1.940 DE 2024 - PLENÁRIO

O Acórdão 1.940 de 2024 - Plenário, foi proferido também no bojo do processo 025.604/2021-0. Trata-se de um acompanhamento das etapas subsequentes do processo de implementação da Lei federal nº 14.026/2020. Foi também relatado pelo Ministro Jorge Oliveira, e as entidades fiscalizadas foram mais uma vez a ANA, e o agora denominado Ministério das Cidades. Demonstrando as mudanças internas da Corte, a unidade técnica responsável foi a Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Urbana e Hídrica. Ao contrário de seu predecessor, esse acórdão não foi selecionado entre aqueles indicados para constar do RePP de 2025.

O Acórdão observa avanços e desafios persistentes na atuação da ANA e do Governo Federal. Nesse sentido, a agência conseguiu publicar seis novas normas de referência (NRs 3 a 8), porém, de acordo com a análise do TCU, ainda enfrenta um déficit de aproximadamente 36% no quadro técnico projetado e sofreu atrasos decorrentes de um ataque cibernético em 2023. Um ponto crítico identificado pelo Tribunal foi o atraso na divulgação da lista de entidades reguladoras infranacionais aderentes à NR1, o que inviabiliza a verificação de condicionantes para o repasse de recursos federais conforme exigido por lei.

Em relação ao Ministério das Cidades, o Tribunal criticou a dilação de prazos promovida pelos Decretos nº 11.598/2023 e 11.599/2023 para o cumprimento de pilares como a regionalização e a comprovação da capacidade econômico-financeira dos prestadores. O TCU argumenta que esses adiamentos enfraquecem os incentivos para a adequação do setor e elevam o risco de não se atingir a meta de universalização até 2033. Além disso, detectou-se que o MCidades carece de uma metodologia institucionalizada e transparente para verificar se os projetos candidatos ao Novo PAC atendem às condicionantes do art. 50 da Lei Nacional de Saneamento Básico.

O acórdão também apontou uma sobreposição de competências entre o MCidades e a FUNASA, recriada após a caducidade da MP nº 1.156/2023, especificamente no apoio ao saneamento rural e a pequenos municípios, o que ameaça a eficiência administrativa e a execução de programas de governo. Por outro lado, o Comitê Interministerial de Saneamento Básico (Cisb) demonstrou uma atuação mais robusta e recorrente em comparação à etapa anterior. Diante desse cenário, o TCU determinou que o

MCidades estabeleça procedimentos formais de avaliação das condicionantes legais em 90 dias e recomendou à pasta priorizar investimentos em entes que já cumprem integralmente os requisitos da lei.

4. ACHADOS E QUESTÕES RELEVANTES

No acompanhamento da Lei federal nº 14.026/2020, o TCU tem feito mais do que simplesmente fiscalizar a legalidade dos processos. Em ambos os acórdãos, o Tribunal emite juízos de valor – por vezes questionáveis – a respeito das políticas de saneamento no Brasil. Como se verificará dos achados, o Tribunal tenta fugir da mera avaliação da legalidade, recomendando e determinando aos órgãos públicos uma série de ações que lhes são em realidade discricionárias.

Enquanto no Acórdão 2.392 de 2022 – Plenário, o Tribunal se limitou a tecer básicas recomendações à Secretaria Nacional de Saneamento, especialmente voltadas à atuação do Comitê Interministerial de Saneamento Básico, no Acórdão 1.940 de 2024 – Plenário, observar-se uma postura muito mais assertiva, culminando com uma determinação ao Ministério das Cidades. As determinações representam decisões com força cogente por parte do Tribunal.

A determinação realizada, inclusive com prazo determinado (de 90 dias), para se estabelecer e institucionalizar metodologia e procedimentos de avaliação das condicionantes de acesso a recursos federais já estipuladas em lei, denota uma ampliação sensível da ingerência do Tribunal sobre a atuação administrativa, aproximando-se de um controle de mérito das escolhas do Poder Executivo. Ainda que a institucionalização de procedimentos possa, em tese, contribuir para maior racionalidade e transparência na aplicação do art. 50 da LNSB, chama atenção o fato de que o TCU adota esse grau de assertividade sem, contudo, enfrentar de maneira consistente as condicionantes materiais e contextuais que permeiam a implementação de tal política.

A análise dos acórdãos revela, ainda, uma confusão conceitual relevante: o TCU não diferencia as duas ideias de políticas presentes na Lei Nacional de Saneamento Básico. O Tribunal concentra sua análise na política nacional, quando o controle deveria recair, prioritariamente, sobre a política federal, que integra o núcleo de competência direta do Poder Executivo federal. Nesse sentido, veja-se que no Acórdão 2.392/2022, o TCU entende

como satisfatória a regulamentação, tanto por parte do Poder Executivo, como por parte da ANA, conforme se verifica no voto:

7. *De forma geral, a elaboração das normas de referência está ocorrendo de forma participativa, com interação da ANA com diversos agentes e a elaboração de consultas e/ou audiências públicas, com significativos índices de acolhimento às sugestões recebidas.*

[...]

10. *Quanto à atuação do MDR, também foi considerada satisfatória, com engajamento na participação de diversos eventos e discussões acerca da implementação do novo marco, além da realização de trabalhos voltados à regulamentação infralegal e processo de “esclarecimentos, convencimento e monitoramento dos demais atores”. Para tanto, o MDR foi reestruturado, com a criação de departamento voltado para o desenvolvimento e acompanhamento de tais atividades. Como destaque, ressalta-se a contratação de consultoria técnica para apoiar os processos de regionalização em sete estados, cujos trabalhos encontram-se em curso.*

No Acórdão 1.940/2024, embora o Tribunal identifique a sobreposição de competências entre o Ministério das Cidades e a FUNASA no apoio ao saneamento rural e a pequenos municípios, limita-se a dar ciência aos órgãos envolvidos – a ação com menor poder cogente, como se verifica no item 9.6 do Acórdão:

9.6. *dar ciência ao Ministério das Cidades e ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos de que a sobreposição das competências da Funasa e do Ministério das Cidades para apoio ao saneamento rural e de municípios com menos de 50 mil habitantes, evidenciada pelas atribuições contidas no Decreto 11.468/2023, art.*

1º, Anexo I, incisos II, IV e VII, e na Portaria Funasa 7.552/2022, pode configurar afronta ao princípio constitucional da eficiência administrativa e causar prejuízos à execução de programas de governo voltados a essas populações;

Veja-se que o TCU poderia aqui, inclusive, trazer diretrizes para sanar essa questão, mas tão somente alega que “[...] há, portanto, dois órgãos federais formalmente responsáveis por tratar do mesmo tema, mas sem uma definição clara de como cada um deve atuar”. Esse ponto específico sequer se trata de uma avaliação de política pública, mas de uma avaliação da atuação da União em relação ao tema. O TCU apenas deu ciência ao Ministério das Cidades e ao Ministério da Gestão e Inovação, possivelmente por sequer compreender o intrincado quebra-cabeças que é o setor de saneamento básico no Brasil.

Ainda, o Tribunal não enfrenta, por exemplo, a questão das competências da União para a prestação direta de serviços em áreas indígenas, nas reservas extrativistas da União e nas comunidades quilombolas, tampouco examina os efeitos do progressivo esvaziamento institucional da FUNASA sobre a execução de políticas públicas voltadas a populações rurais e pequenos municípios. Trata-se de um tema que se insere no núcleo da política federal de saneamento, mas que permanece subexplorado pelo controle externo, apesar de seus impactos diretos sobre a efetividade, a continuidade e a equidade da prestação dos serviços para populações carentes.

Paradoxalmente, ao mesmo tempo em que deixa de aprofundar a análise sobre a política federal de saneamento, o TCU realiza uma leitura fragmentada da política nacional, concentrando-se em recortes específicos da Lei Nacional de Saneamento Básico e deixando de examinar temas estruturantes e sua implementação concreta.

No que tange à análise das Normas de Referência, o Tribunal restringe sua análise ao processo de elaboração, abstendo-se de avaliar sua qualidade regulatória, seus efeitos práticos ou o grau de compressão da autonomia dos titulares e entidades reguladoras infranacionais. Tampouco examina, de forma consistente, os mecanismos de validação da adesão às normas, elemento central para o funcionamento do *spending power*.

Sobre o tema, a análise do TCU sustenta que o Poder Executivo teria enfraquecido esse mecanismo com a edição dos Decretos nº 11.598/2023 e 11.599/2023. A equipe técnica critica a postergação, por exemplo, do mecanismo de comprovação da

capacidade econômico-financeira sem considerar, por exemplo, que a ANA editou a norma de referência sobre a padronização dos aditivos com um atraso de praticamente um ano. Nesse contexto, os prestadores de serviços dispuseram de prazo extremamente exíguo para promover os aditivos contratuais necessários, em um período ainda marcado pelos efeitos da pandemia. Não há, contudo, qualquer ponderação por parte do Tribunal acerca de eventuais ganhos decorrentes da prorrogação dos prazos, especialmente sob a ótica do atendimento ao interesse público.

Outro aspecto relevante, pouco explorado pelo Tribunal, diz respeito ao atraso generalizado na edição das Normas de Referência pela ANA e seus impactos sobre o desenvolvimento do setor. Embora o TCU reconheça problemas com falta de pessoal e falhas relacionadas à verificação da recepção das NRs pelos entes subnacionais – questão diretamente vinculada ao funcionamento do *spending power* –, deixa de enfrentar de maneira sistemática os efeitos do próprio atraso regulatório federal sobre a implementação do marco legal.

A defasagem temporal na edição das normas de referência comprometeu a previsibilidade regulatória, retardou processos de adaptação institucional e contratual e contribuiu para a insegurança jurídica no setor, especialmente no período imediatamente posterior à promulgação da Lei federal nº 14.026/2020. Ao não incorporar essa variável em sua análise, o Tribunal acaba por desconsiderar que parte relevante dos entraves da implementação legal decorre da própria dinâmica e do ritmo da produção normativa da ANA.

A mesma lógica de superficialidade analítica se repete na abordagem do Tribunal quanto ao apoio técnico e financeiro prestado pela União ao setor de saneamento. Embora o Acórdão 1.940/2024 faça referência à atuação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) na estruturação de concessões relevantes, como nos Estados do Rio de Janeiro, Amapá e Alagoas, tal menção é meramente acessória. O Tribunal não avalia a abrangência, qualidade ou natureza desse apoio, tampouco examina o caráter oneroso dos contratos de estruturação de projetos celebrados entre o banco e os entes subnacionais. Trata-se de um componente central da política federal de saneamento, especialmente diante do protagonismo assumido pelo BNDES na estruturação de projetos de viabilização da participação de privados no setor, que permanece, contudo, praticamente imune a um escrutínio por parte do órgão de controle externo.

O conjunto dos achados evidencia, em última instância, um controle externo que oscila entre a omissão analítica em temas centrais e a ingerência excessiva em escolhas

administrativas discricionárias, aproximando-se, em determinados momentos, de um controle de mérito das políticas públicas.

Ao deixar de enfrentar os desafios concretos da implementação do marco legal, e, simultaneamente, formular juízos normativos descolados das condicionantes materiais, temporais e institucionais do setor, o TCU acaba por produzir uma leitura parcial e pouco funcional de uma política pública que exige, por sua própria natureza, coordenação federativa, sensibilidade regulatória e compreensão aprofundada da realidade operacional dos serviços.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise dos Acórdãos nº 2.392/2022 e 1.940/2024 evidencia que o Tribunal de Contas da União tem buscado assumir um papel cada vez mais ativo no acompanhamento das políticas públicas de saneamento básico, valendo-se das auditorias operacionais como instrumento de influência sobre a atuação administrativa. Contudo, essa ampliação do escopo de atuação não tem sido acompanhada por um aprofundamento analítico proporcional.

Os achados indicam que o TCU não compreende com clareza o papel da União no saneamento básico, o que acaba por comprometer a coerência e até mesmo a legitimidade de suas avaliações. Ao não distinguir, em diversos momentos, a política nacional com a política federal de saneamento, o Tribunal direciona seu controle a aspectos que nem sempre se encontram sob a esfera decisória do Poder Executivo federal.

Como consequência, o controle exercido revela-se seletivo: rigoroso na cobrança de condicionantes formais impostas a Estados e Municípios, mas tímido na avaliação das próprias escolhas federais, especialmente no que se refere à prestação direta, ao saneamento rural e aos instrumentos onerosos de apoio à gestão, como aqueles operados pelo BNDES.

Além disso, a ênfase excessiva em análises normativas e procedimentais, em detrimento da avaliação dos efeitos concretos das normas e das políticas implementadas, reduz a utilidade prática das recomendações e determinações expedidas. A ausência de ponderação contextual resulta em diagnósticos simplificados, que pouco contribuem para o aprimoramento efetivo da política pública.

Isso não significa negar a legitimidade do TCU para acompanhar a implementação da Lei federal nº 14.026/2020, especialmente no que toca ao uso de recursos

federais e à observância das condicionantes legais associadas ao *spending power*. Significa, antes, reconhecer que o exercício dessa competência demanda uma compreensão mais acurada do federalismo cooperativo, dos limites da centralização e supervisão regulatória e da complexidade inerente à implementação de políticas públicas estruturais.

Em última análise, o risco que se coloca é o de que um controle externo excessivamente formalista e pouco sensível às dinâmicas reais do setor acabe por produzir efeitos contraproducentes, inibindo soluções adaptativas e reforçando uma lógica de conformidade burocrática, em detrimento da efetividade e da sustentabilidade dos serviços de saneamento básico no Brasil.

BIBLIOGRAFIA

ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. **Considerações sobre os rumos do federalismo nos Estados Unidos e no Brasil**. Revista de Informação Legislativa, Brasília, ano 24, nº 96, out.dez. 1987.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Manual de auditoria operacional / Tribunal de Contas da União**. -- 4. ed. – Brasília: TCU, Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex), 2020.

BRASIL. Ministério da Economia. **Guia Orientativo para Elaboração de Avaliação de Resultado Regulatório - ARR**. Brasília. Ministério da Economia. 2022.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo, Saraiva, 2006.

CARVALHO, Vinícius Marques de. **O Direito do Saneamento Básico – Coleção Direito Econômico e Desenvolvimento – Volume 1**. São Paulo: Quartier Latin, 2010.

DALLARI, Dalmo Abreu. **Parecer destinado ao Grupo de Trabalho Interministerial de Saneamento Ambiental, com a finalidade de instituir as diretrizes para os serviços públicos de saneamento básico e a Política Nacional de Saneamento Básico – PNS**. Publicado em 2 de fevereiro de 2005. Disponível em: <https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/download/521/514/1059>.

DAL POZZO, Augusto Neves; OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; BERTOCCELLI, Rodrigo de Pinho (coord.). **Tratado sobre o marco regulatório do saneamento básico no direito brasileiro**. São Paulo: Editora Contracorrente, 2017.

DUTRA, Joisa; MOREIRA, Egon Bockmann; LOUREIRO, Gustavo Kaercher. **Competência e governança no setor de saneamento: quem faz o quê?** Rio de Janeiro: FGV CERI - Centro de Estudos em Regulação e Infraestrutura, 2021.

GOMES, Marcelo Barros. **O controle externo de políticas públicas: resultados para o cidadão e desenvolvimento sustentável e inclusivo para o país.** Revista TCU, v. 141, p. 14-23, jan./abr. 2018.

GRIN, Eduardo José. **A Atuação do TCU no policy making da administração pública federal: modernização gerencial ou expansão dos papéis do controle externo? In: Reformas do Estado no Brasil: trajetórias, inovações e desafios.** Org: Pedro Luiz Costa Cavalcante e Mauro Santos Silva. Brasília, Ipea, 2020. ID: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10950>

GUIMARÃES, Bernardo Strobel; VASCONCELOS, Andréa Costa de; HOHMANN, Ana Carolina (coord.). **Novo Marco Legal do Saneamento.** Belo Horizonte: Fórum, 2021.

JORDÃO, Eduardo; PALMA, Juliana Bonacorsi de. **O Tribunal de Contas da União brasileiro: uma instituição muito peculiar.** Revista Trimestral do Tribunal de Contas, n. 5, p. 69, 2023.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Parecer PL 5296 02/2005.** Revista Jurídica da Presidência da República, Brasília, vol. 7, n. 72, maio, 2005.

MOTA, Carolina (coord.). **Saneamento Básico no Brasil: Aspectos Jurídicos da Lei Federal nº 11.445/07.** São Paulo: Quartier Latin, 2010.

PEREZ, Marcos; SOUZA, Rodrigo Pagani; TOJAL, Sebastião Botto; CUNHA FILHO, Alexandre Jorge. (coord.) **Desafios da Nova Regulação do Saneamento no Brasil.** São Paulo: Quartier Latin, 2021.

PINTO, P. D. **Tribunal de Contas da União, agências reguladoras e um diálogo na construção de melhores resultados regulatórios.** Revista Eletrônica do Mestrado em Direito da UFAL, v. 5, n. 1, p. 183-223, 2014.

RECK, Janriê Rodrigues. **O direito das políticas públicas: regime jurídico, agendamento, formulação, implementação, avaliação, judicialização e critérios de justiça.** Belo Horizonte: Fórum, 2023

ROSILHO, André Janjácómo. **Controle da Administração Pública pelo Tribunal de Contas da União.** Tese (doutorado) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo; orientador: Floriano Peixoto de Azevedo Marques Neto. São Paulo, 2016.



SALES, Gabriela Azevedo Campos. **A institucionalização dos sistemas de políticas públicas no Brasil: uma comparação entre saúde, assistência social e educação.** 2022.

Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2022. doi:10.11606/T.2.2022.tde-20012023-181300. Acesso em: 2026-02-09.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos.** São Paulo: CENGAGE Learning, 2010.

SUNDFELD, Carlos Ari; CÂMARA, Jacintho Arruda. **Competências de Controle dos Tribunais de Contas - possibilidades e limites.** In: SUNDFELD, Carlos Ari; ROSILHO, André (Org.). *Tribunal de Contas da União no Direito e na Realidade.* 1ª ed. p. 19-58. São Paulo: Almedina, 2020.

WILLEMANN, Marianna. Montebello. **O desenho institucional dos tribunais de contas e sua vocação para a tutela da accountability democrática: perspectivas em prol do direito à boa administração pública no Brasil.** Tese (Doutorado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

YOUSSEF, Laís Menegon. **Entre as normas, o discurso e a prática: onde está o controle das políticas públicas do TCU? Uma análise crítica do controle a partir das auditorias operacionais de políticas de educação.** Orientador: Carlos Ari Sundfeld. Dissertação (mestrado) - Fundação Getulio Vargas, Escola de Direito de São Paulo. 2024.

_____. **As auditorias ambientais de natureza operacional do Tribunal de Contas da União: Como o TCU exerce sua competência de fiscalização em matéria ambiental?** In: *Revista do Instituto dos Advogados do Paraná: Concursos 2020*, n. 45, maio 2021.

ZAGO, Marina Augusta dos Santos. **Federalismo no Brasil e na Alemanha: estudo comparativo de repartição de competências legislativas e de execução.** 2016. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016. doi:10.11606/T.2.2016.tde-04102016-181431.

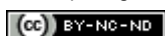
All Rights Reserved © Polifonia - Revista Internacional da Academia Paulista de Direito

ISSN da versão impressa: 2236-5796

ISSN da versão digital: 2596-111X

academiapaulistaeditorial@gmail.com/diretoria@apd.org.br

www.apd.org.br



This work is licensed under a [Creative Commons License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)