



Confederação Nacional da Indústria

**CNI. A FORÇA DO BRASIL INDÚSTRIA**



**INVESTIMENTOS EM SANEAMENTO COM  
RECURSOS DO FUNDO DE GARANTIA DO  
TEMPO DE SERVIÇO (FGTS)  
UMA AGENDA DE SIMPLIFICAÇÃO E OTIMIZAÇÃO**

Brasília  
2017



**INVESTIMENTOS EM SANEAMENTO COM  
RECURSOS DO FUNDO DE GARANTIA DO  
TEMPO DE SERVIÇO (FGTS)**

**UMA AGENDA DE SIMPLIFICAÇÃO E OTIMIZAÇÃO**

## **CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA – CNI**

*Robson Braga de Andrade*  
Presidente

### **Diretoria de Desenvolvimento Industrial**

*Carlos Eduardo Abijaodi*  
Diretor

### **Diretoria de Comunicação**

*Carlos Alberto Barreiros*  
Diretor

### **Diretoria de Educação e Tecnologia**

*Rafael Esmeraldo Lucchesi Ramacciotti*  
Diretor

### **Diretoria de Políticas e Estratégia**

*José Augusto Coelho Fernandes*  
Diretor

### **Diretoria de Relações Institucionais**

*Mônica Messenberg Guimarães*  
Diretora

### **Diretoria de Serviços Corporativos**

*Fernando Augusto Trivellato*  
Diretor

### **Diretoria Jurídica**

*Hélio José Ferreira Rocha*  
Diretor

### **Diretoria CNI/SP**

*Carlos Alberto Pires*  
Diretor



*Confederação Nacional da Indústria*

**CNI. A FORÇA DO BRASIL INDÚSTRIA**

**INVESTIMENTOS EM SANEAMENTO COM  
RECURSOS DO FUNDO DE GARANTIA  
DO TEMPO DE SERVIÇO (FGTS)  
UMA AGENDA DE SIMPLIFICAÇÃO E OTIMIZAÇÃO**

**ÁLVARO MENEZES**

© 2017. CNI – Confederação Nacional da Indústria.

Qualquer parte desta obra poderá ser reproduzida, desde que citada a fonte.

**CNI**

Gerência-Executiva de Infraestrutura (GEINFRA)

---

FICHA CATALOGRÁFICA

---

C748i

Confederação Nacional da Indústria.  
Investimentos em saneamento com recursos do fundo de garantia do  
tempo de serviço (FGTS) : uma agenda de simplificação e otimização /  
Confederação Nacional da Indústria. – Brasília : CNI, 2017.  
58 p. : il.

1. Investimentos. 2. FGTS. 3. Saneamento. I. Título.

CDU: 339.923

---

**CNI**

*Confederação Nacional da Indústria*

**Sede**

*Setor Bancário Norte*

*Quadra 1 – Bloco C*

*Edifício Roberto Simonsen*

*70040-903 – Brasília – DF*

*Tel.: (61) 3317-9000*

*Fax: (61) 3317-9994*

*<http://www.portaldaindustria.com.br/cni/>*

*Serviço de Atendimento ao Cliente - SAC*

*Tels.: (61) 3317-9989 / 3317-9992*

*[sac@cni.org.br](mailto:sac@cni.org.br)*

# LISTA DE SIGLAS E ABREVIações

ABCON – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS CONCESSIONÁRIAS PRIVADAS DE SERVIÇOS PÚBLICOS DE ÁGUA E ESGOTO

ABES – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENGENHARIA SANITÁRIA E AMBIENTAL

AESBE – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENGENHARIA SANITÁRIA E AMBIENTAL

ASSEMAE – ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS SERVIÇOS MUNICIPAIS DE SANEAMENTO

BID – BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO

BIRD – BANCO INTERNACIONAL PARA RECONSTRUÇÃO E DESENVOLVIMENTO (BANCO MUNDIAL)

BNDES – BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL

BNH – BANCO NACIONAL DE HABITAÇÃO

CCFGTS – CONSELHO CURADOR DO FUNDO DE GARANTIA DO TEMPO DE SERVIÇO

CEF – CAIXA ECONÔMICA FEDERAL

CESB – COMPANHIA ESTADUAL DE SANEAMENTO BÁSICO

CI FI-FGTS – COMITÊ DE INVESTIMENTOS DO FUNDO DE INVESTIMENTO DO FUNDO DE GARANTIA DO TEMPO DE SERVIÇO

CMN – CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL

CNI – CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA

CVM – COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS

FAE – FUNDO DE FINANCIAMENTO PARA ÁGUA E ESGOTOS

FAT – FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR

FGTS – FUNDO DE GARANTIA DO TEMPO DE SERVIÇO

FIC – FUNDO DE INVESTIMENTO EM COTAS

FI-FGTS - FUNDO DE INVESTIMENTO DO FUNDO DE GARANTIA DO TEMPO DE SERVIÇO

FIP SANEAMENTO – CAIXA FUNDO DE INVESTIMENTO EM PARTICIPAÇÕES SANEAMENTO

MCIDADES – MINISTÉRIO DAS CIDADES

OGU – ORÇAMENTO GERAL DA UNIÃO

PAC – PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO

PLANASA – PLANO NACIONAL DE SANEAMENTO

PLANSAB – PLANO NACIONAL DE SANEAMENTO BÁSICO

PNDU – POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO

REISB - REGIME ESPECIAL DE INCENTIVOS AO SANEAMENTO BÁSICO

SAAE - SERVIÇOS MUNICIPAIS DE ÁGUA E ESGOTO

SANEATINS - CIA. DE SANEAMENTO DO ESTADO DO TOCANTINS

SFH – SISTEMA FINANCEIRO DE HABITAÇÃO

SINAPI - SISTEMA NACIONAL DE PESQUISA DE CUSTOS E ÍNDICES DA CONSTRUÇÃO CIVIL

SNIS – SERVIÇO NACIONAL DE INFORMAÇÕES SOBRE SANEAMENTO

SNSA – SECRETARIA NACIONAL DE SANEAMENTO AMBIENTAL

SPE – SOCIEDADE DE PROPÓSITO ESPECÍFICO

SPT – SANEAMENTO PARA TODOS

STN – SECRETARIA DO TESOIRO NACIONAL

TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

## LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – SÉRIE DE INVESTIMENTOS EM SANEAMENTO (R\$ BILHÕES CONSTANTES DEZ/14) .....	22
QUADRO 2 – NÍVEIS DE ATENDIMENTO DE ÁGUA E ESGOTO EM 2015 .....	30
QUADRO 3 – INVESTIMENTOS NO SETOR DE SANEAMENTO EM 2015 POR REGIÃO.....	31
QUADRO 4 – INVESTIMENTOS EM SANEAMENTO POR ABRANGÊNCIA DOS PRESTADORES DE SERVIÇOS E TIPO DE CONTRATANTE DAS OBRAS EM 2015 .....	33
QUADRO 5 – EVOLUÇÃO DOS INVESTIMENTOS PRIVADOS EM SANEAMENTO (R\$ BILHÕES).....	34
QUADRO 6 – MODALIDADE DE INVESTIMENTOS EM SANEAMENTO EXECUTADOS COM RECURSOS DO FGTS EM 2015.....	35
QUADRO 7 – OPERAÇÕES PRIVADAS HABILITADAS NO FGTS PARA SANEAMENTO EM 2015.....	35
QUADRO 8 – OPERAÇÕES PRIVADAS CONTRATADAS NO FGTS PARA SANEAMENTO EM 2015 ....	36
QUADRO 9 – MONTANTE CONTRATADO E DESEMBOLSADO PELO FGTS (R\$ BILHÕES).....	37
QUADRO 10 – EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DE RECURSOS DO FGTS POR TOMADORES PÚBLICOS (R\$ BILHÕES) .....	37
QUADRO 11 – EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DE RECURSOS DO FGTS POR TOMADORES PRIVADOS (R\$ BILHÕES) .....	38
QUADRO 12 – DISTRIBUIÇÃO DOS INVESTIMENTOS DO FI-FGTS POR SETOR EM 2015.....	39
QUADRO 13 – DISTRIBUIÇÃO POR ATIVOS COM RECURSOS DO FI FGTS EM 2015.....	40
QUADRO 14 – QUANTIDADES DE ETAPAS DE CADA FASE DO PROCESSO DE LIBERAÇÃO DE RECURSOS DO FGTS .....	41
QUADRO 15 – FLUXOGRAMA DE SELEÇÃO, HABILITAÇÃO E CONTRATAÇÃO .....	42

QUADRO 16 – PRAZOS MÉDIOS DAS ETAPAS DE LIBERAÇÃO DE RECURSOS DE PROPONENTE PÚBLICO .....	43
QUADRO 17 – PRAZOS MÉDIOS DAS ETAPAS DE LIBERAÇÃO DE RECURSOS DE PROPONENTE PRIVADO .....	44
QUADRO 18 – RISCOS GERAIS PARA A EFICÁCIA NA CAPTAÇÃO, CONTRATAÇÃO E APLICAÇÃO DE FINANCIAMENTOS EM SANEAMENTO.....	48

# SUMÁRIO

SUMÁRIO EXECUTIVO .....	13
INTRODUÇÃO .....	21
1 A IMPORTÂNCIA DO FGTS PARA O SETOR DE SANEAMENTO .....	25
2 O PROCESSO DE LIBERAÇÃO DE RECURSOS DO FGTS .....	41
3 AGENDA DE SIMPLIFICAÇÃO E OTIMIZAÇÃO .....	47
CONCLUSÃO .....	53
REFERÊNCIAS .....	55





## SUMÁRIO EXECUTIVO

Foto: Shutterstock

Em 2013, a Confederação Nacional da Indústria, em parceria com entidades do setor, havia feito um mapeamento do processo de liberação de recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS). A análise mostrou, na época, que algumas etapas pareciam ser excessivamente longas e poderiam ser otimizadas. Este estudo é a atualização do trabalho feito anteriormente e apresenta uma série de propostas que buscam simplificar a liberação de recursos do FGTS para o setor de saneamento.

As propostas aqui apresentadas foram amplamente discutidas com os representantes do setor de saneamento: a Associação das Empresas de Saneamento Básico Estaduais (AESBE), Associação Brasileira das Concessionárias Privadas dos Serviços Públicos de Água e Esgoto (ABCN) e com diversos agentes do Governo Federal: Ministério das Cidades, Caixa Econômica Federal e com a Secretaria-Executiva do Conselho Curador do FGTS.

Há vários fatores importantes que comprometem o desenvolvimento do setor de saneamento no Brasil. Dentre eles, cabe destacar a baixa média histórica de investimentos no setor. Entre 2009 e 2014, a média nacional de investimentos no setor foi de apenas R\$ 9,3 bilhões. A título de comparação, a

previsão do Plansab para 2014 era de R\$ 26,8 bilhões – mais do que o dobro de inversões daquele ano.

Nesse contexto, as regras de contratação excessivamente rígidas vigentes no Brasil são um empecilho aos esforços que visam a universalização dos serviços de saneamento básico. É necessário reavaliar os procedimentos adotados para a liberação de recursos e compatibilizá-los com a realidade do setor.

Aparentemente, a estrutura simples do FGTS parece indicar a existência de processos de fácil operação. Na prática, contudo, os avanços não estão compatíveis com a aparente disponibilidade de recursos financeiros divulgada pelos órgãos do Governo Federal.

Se traçarmos um perfil dos operadores públicos – estaduais e municipais – e privados com base na forma como captam recursos financeiros para investir, observaremos que a maioria recorre ao uso de receitas próprias para realizar investimentos, ou seja, eles utilizam recursos financeiros resultantes da venda de serviços. Os recursos não onerosos representados pelas emendas parlamentares são usados em menor proporção. Poucos conseguem se habilitar para recursos do FGTS, não só pela dificuldade burocrática, mas também pela sua incapacidade empresarial de endividamento e pagamento.

No Nordeste (NE), por exemplo, prevaleceu, durante o período analisado, o uso de recursos próprios e não onerosos. Quando se tratou de onerosos, o valor estava muito abaixo dos demais. Do total investido na região apenas 7% corresponderam a recursos onerosos – em sua maioria, do FGTS. A diferença de valores do NE em comparação com as outras regiões é muito significativa. Na região Centro-Oeste (CO), os recursos onerosos foram responsáveis por 43% do total investido. Na região Sul (S) representaram 34%, cerca de 50% no Norte (N) e 39% no Sudeste (SE). Com exceção das regiões N e CO, as demais tiveram investimentos feitos com recursos próprios em proporção superior aos oriundos de fontes onerosas.

Dados recentes da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA) mostram que apenas três Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESB) são responsáveis pelo uso de 58% dos recursos contratados no sistema FGTS. Esse número demonstra, por si só, a necessidade de revisões na forma de captação, na capacidade gerencial do tomador público para captar, utilizar e pagar pelos recursos financiados, bem nas normas que regem a gestão do FGTS pelo operador e pelo agente financeiro.

Há diferentes processos de liberação dos recursos do FGTS entre os entes públicos e privados. De modo geral, o procedimento é dividido em três fases, cada uma composta por diversas etapas:

- Fase I: Enquadramento e seleção dos projetos
- Fase II: Validação, habilitação e contratação dos projetos
- Fase III: Contratação

Os prazos médios para o setor público são de seis meses para a Fase I, sendo que o intervalo entre a publicação do edital e o resultado da seleção pode chegar a quatro meses. A fase de habilitação é de responsabilidade do agente financeiro e dura cerca de sete meses, enquanto a análise da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), no caso de proponentes federados ou de empresas que tenham o tesouro estadual como garantidor, pode levar quatro meses. Logo, para a conclusão da Fase II, são necessários 11 meses. O processo desde a contratação até a liberação do primeiro desembolso leva cerca de dez meses (Fase III). Temos, desse modo, um tempo médio de 27 meses para conclusão das Fases I, II e III.

No caso do setor privado, como não está submetido aos contingenciamentos e à análise do Conselho Monetário Nacional (CMN) e da STN, e dada a existência de muitos recursos no FGTS, o processo de contratação ocorre em período contínuo. Assim, o proponente privado apresenta o projeto, que, em seguida, passa pela análise de crédito. A fase I (seleção) leva cerca de cinco meses. A validação da habilitação por parte do agente financeiro dura nove meses, seguida pela contratação e pelo desembolso (que é imediato após a contratação), que acontecem

durante um período de quatro meses, totalizando 13 meses para a Fase II. O Quadro 17 resume os prazos médios das etapas de contratação dos recursos do FGTS para o caso do setor privado.

Há, no entanto, uma série de aspectos que poderiam ser aprimorados nesse processo de liberação de recursos. O prazo de 27 meses para o setor público, por exemplo, é um grande empecilho para o andamento adequado dos projetos e contribui para que ocorram paralisações de obras em processo de construção. As obras de saneamento ocorrem, normalmente, em ambientes urbanos, que apresentam uma característica dinâmica. O prazo superior a dois anos entre a apresentação do projeto e o início de obras pode tornar o projeto obsoleto. É importante ressaltar que o setor público é responsável por cerca de 80% dos investimentos realizados no setor. E mesmo para o setor privado, os prazos são demasiadamente longos e há um excesso de etapas no processo.

Outro ponto que gera preocupação é a falta de previsibilidade da abertura dos processos seletivos. Como não há um calendário pré-definido, os agentes públicos sentem dificuldade em organizar a elaboração dos projetos, já que precisariam desembolsar um recurso sem que haja uma previsão de quando o projeto seria apresentado. Essa estrutura gera uma cultura de “agora ou nunca”, na qual os proponentes apresentam qualquer projeto que tiverem em mãos, independentemente da qualidade, só para tentar assegurar o recurso disponível porque não se tem uma data definida de quando haverá uma nova abertura de processo seletivo.

As diferenças entre o processo para entes públicos e privados deveriam ser ajustadas para aproximar as propostas de otimização do processo de liberação de recursos do FGTS, simplificando etapas e dando celeridade a cada passo do fluxograma.

## AGENDA DE PROPOSTAS PARA CURTO E MÉDIO PRAZOS

- Unificar o processo para entes públicos e privados para aproximar as propostas de otimização do processo de liberação de recursos do FGTS.
- Unificar os documentos apresentados e exigidos com uma só descrição para evitar interpretações diversas.
- Estabelecer um calendário anual com a previsão da abertura dos processos seletivos.
- Aperfeiçoar a regulamentação de procedimentos para utilizar os saldos residuais dos contratos para aporte ao valor financiado em outros empreendimentos.
- Atualizar e reduzir a excessiva carga de documentos solicitados pelo Agente Operador/Financeiro, pois, hoje, são feitas exigências de documentos do momento da licitação que não existem mais, como, por exemplo, contratos que o poder concedente não possui mais.
- Elaborar uma tabela de referência sucinta para que, no momento do protocolo da carta-consulta, a apresentação do projeto conceitual dos investimentos seja suficiente para o entendimento da “solução macro”, de acordo com o cronograma de atendimento das metas contratuais. Esse projeto deve conter elementos necessários para a caracterização do valor total a ser investido de acordo com as principais intervenções, tais como: extensão de redes, coletores-tronco, adutoras etc.; total de ligações domiciliares; estruturas de captação e recalque (EEA e EEE), estruturas de tratamento, e reservatórios a serem implantados.
- Adotar uma tabela referencial mais sintética como referência e utilizar a tabela do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (Sinapi) apenas de forma complementar.
- Divulgar amplamente a tabela referencial de preços para o setor de saneamento, na qual são apresentados preços por modalidade de serviço, abastecimento de água e esgotamento sanitário, além de valores de referência por unidades dos sistemas.





- Apresentar as estimativas do projeto conceitual para cada intervenção e seus respectivos custos orçados de maneira sintética, a partir da tabela referencial do setor de saneamento, contemplando, ainda, custos para adequação e recuperação de estruturas existentes, estudos, projetos, gerenciamento, automação e combate de perdas etc.
- Considerar que durante as liberações de desembolsos serão apresentados os projetos detalhados referentes ao que foi apresentado no pedido de desembolso.
- Permitir que os pagamentos referentes ao investimento sejam realizados em qualquer conta antes da contratação.
- Aumentar o percentual de financiamento para a elaboração de projetos e gerenciamento de obra de acordo com a complexidade e habilitar o financiamento das desapropriações.
- Revisar os procedimentos de forma a desburocratizar o processo de tomada e desembolso de recursos e a pacificação do entendimento sobre o nível de detalhamento da análise feita pelos órgãos controladores e financiadores.
- Dar transparência à metodologia de análise técnica (engenharia), realizando reuniões semestrais entre o setor de saneamento e o agente operador financeiro.
- Permitir que haja uma linha de contingência de até 30% em relação aos investimentos previstos, bem como permitir a correção dos investimentos previstos pela inflação (Índice Nacional de Custo da Construção – INCC).
- Digitalizar a entrega de documentos em um sistema único, de modo a evitar o grande volume de papéis e a necessidade de entregar os mesmos documentos posteriormente em uma agência da Caixa Econômica Federal (CEF).
- Unificar a opção de financiamento, contemplando diversos municípios, e elaborar um descritivo sucinto das obras e valor estimativo, definindo sistema de Abastecimento de Água (SAA), Sistema de Esgotamento Sanitário (SES) e outros. Após as licitações/contratações das obras pelo Agente Promotor, a CEF analisaria os projetos, orçamento e demais documentos pertinentes e aprovaria o valor/projeto daquela etapa licitada.

## AGENDA DE PROPOSTAS PARA O LONGO PRAZO



- Estabelecer um processo contínuo de acesso aos recursos ou a divulgação prévia do calendário de chamadas públicas.
- Flexibilizar as linhas de crédito específicas para que sejam utilizadas na melhoria da gestão e da eficiência operacional das concessionárias de saneamento.
- Expandir o FIP Saneamento como alternativa de financiamento do setor.





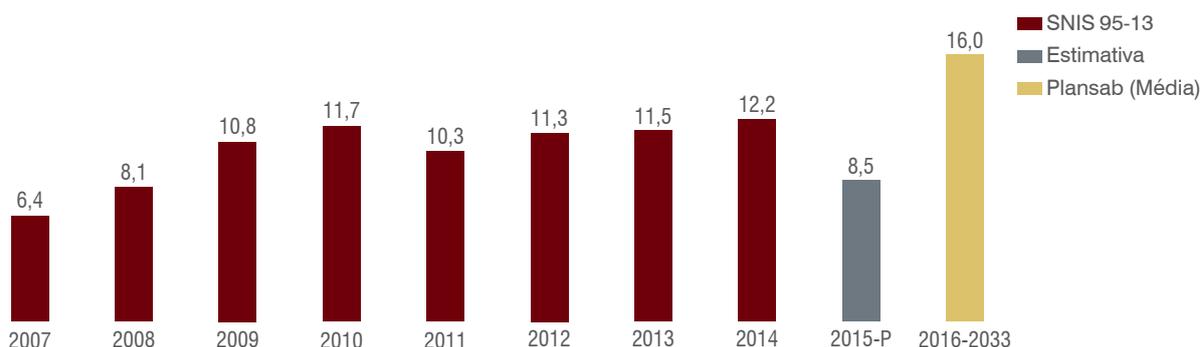
## INTRODUÇÃO

*Foto: Shutterstock*

Na infraestrutura brasileira, o setor com o maior déficit de atendimento e os maiores desafios de expansão é o saneamento. A lenta expansão das redes e a baixa qualidade na prestação dos serviços têm trazido fortes implicações para a saúde da população, para o meio ambiente e para o setor produtivo.

Há vários fatores importantes que comprometem o desenvolvimento do setor de saneamento no Brasil. Dentre eles, cabe destacar a baixa média histórica de investimentos no setor. Entre 2009 e 2014, a média nacional de investimento no setor foi de apenas R\$ 9,3 bilhões (Quadro 1). A título de comparação, a previsão do Plansab para 2014 era de R\$ 26,8 bilhões – mais do que o dobro de inversões daquele ano.

Quadro 1 – Série de investimentos em saneamento (R\$ bilhões constantes dez/14)



Fonte: CNI (2017).

Para universalizar os serviços até 2033, seria preciso elevar essa média para R\$ 15,2 bilhões anuais. Nos últimos anos, mesmo diante da liberação de verbas por meio do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), não houve aumento expressivo nos recursos destinados a obras de saneamento.

A alta pulverização do setor e o elevado número de agentes envolvidos torna ainda mais desafiadora a execução dos investimentos. As mudanças estruturais precisam atingir e sensibilizar, por exemplo, os mais de 5 mil municípios brasileiros que, em muitos casos, encontram dificuldades para o desenvolvimento de projetos de saneamento qualificados e aptos à captação de recursos.

Nesse contexto, as regras de contratação excessivamente rígidas vigentes no Brasil são um empecilho aos esforços que visam a universalização dos serviços de saneamento básico. É necessário reavaliar os procedimentos adotados para a liberação de recursos e compatibilizá-los com a realidade do setor.

Em 2013, a Confederação Nacional da Indústria (CNI), em parceria com entidades do setor, havia feito um mapeamento do processo de liberação de recursos do FGTS. A análise mostrou, na época, que algumas etapas pareciam ser excessivamente longas e poderiam ser otimizadas. Este estudo é a atualização do trabalho feito anteriormente e apresenta uma série de propostas que buscam simplificar a liberação de recursos do FGTS para o setor de saneamento.

As propostas aqui apresentadas foram amplamente discutidas com os representantes do setor de saneamento: a Associação das Empresas de Saneamento Básico Estaduais (AESBE), Associação Brasileira das Concessionárias Privadas dos Serviços Públicos de Água e Esgoto (ABCN) e com diversos agentes do Governo Federal: Ministério das Cidades, Caixa Econômica Federal e com a Secretaria-Executiva do Conselho Curador do FGTS.





Foto: Shutterstock

## 1 A IMPORTÂNCIA DO FGTS PARA O SETOR DE SANEAMENTO

Na história do saneamento nacional, o Planasa (Plano Nacional de Saneamento), criado em 1968 de modo experimental e definitivamente em 1971, foi o primeiro momento de real preparação do ambiente público para superar déficits de atendimento em abastecimento de água e de esgotamento sanitário por meio de sistemas públicos. Ele previa, entre outras medidas estruturantes, a existência de um Fundo para o Financiamento de Água e Esgotos (FAE), o qual seria integrado com recursos dos tesouros estaduais e alimentado com a remuneração decorrente das concessionárias estaduais que recebessem seus empréstimos.

A meta era déficit zero e o Planasa, com seus instrumentos, permitiu uma evolução visível no censo de 1970, segundo o qual apenas 26,7 milhões de brasileiros (ou 50,4% da população urbana) eram abastecidos com água potável e 10,1 milhões (ou 20%) eram atendidos pela rede de esgotos. Quinze anos depois, em 1985, a Pesquisa Nacional de Domicílios do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) assinalava que 87% da população urbana (82,8 milhões de pessoas) eram abastecidos com água potável.

Entretanto, o que a prática mostrou foi que entre o planejamento e a gestão houve muitas diferenças, principalmente em relação à sustentabilidade do FAE. Com o fim do BNH (Banco Nacional de Habitação), em 1986, apenas se colocou “uma pá de cal” sobre um modelo que não se sustentava mais. Enquanto o saneamento ficava à deriva, o Governo Federal e os políticos preparavam a nova Constituição Federal e buscavam soluções para manter os avanços e garantir a meta de déficit zero no abastecimento de água e no esgotamento sanitário.

Um dos pontos críticos era definir como o setor seria financiado. A solução à necessidade de um amparo financeiro para o modelo do BNH foi o FGTS (Fundo de Garantia do Tempo de Serviço), que foi instituído pela Lei n.º 5.107, de 13 de setembro de 1966, que nasceu como uma opção ao regime de estabilidade que os trabalhadores tinham ao completar dez anos de contrato de trabalho com o mesmo empregador, estabelecendo ao empregador a obrigação de depositar em uma conta vinculada um percentual de recursos para a formação de uma reserva financeira relativa ao tempo de serviço, que poderia ser utilizada pelo trabalhador nas situações previstas em lei, especialmente nos casos de demissão sem justa causa. Porém, ainda facultava-se ao trabalhador optar pelo FGTS ou pelo instituto da estabilidade.

A constituição de um fundo que pudesse ser uma alternativa à estabilidade no emprego – obrigatória no Brasil até o surgimento do FGTS – e que também pudesse financiar parte da infraestrutura urbana em um país que começava a apresentar persistentes taxas de urbanização parecia ser uma saída quase mágica para resolver dois problemas de uma só vez. O financiamento da indústria da construção civil era um problema relevante para a agenda pós-1964, e o BNH atuou diretamente nesse setor. O viés existente no BNH de uma política de incentivo industrial, constituindo um fundo robusto para dar suporte à indústria da construção civil nacional, foi estudado por importantes autores (Royer, 2016).

A partir da Constituição Federal de 5 de outubro de 1988, conforme disposto em seu inciso III, art. 7º, o direito do trabalhador ao FGTS alcançou o patamar de direito social constitucional. A Lei n.º 5.107, de 1966,

foi englobada pela nova Constituição, com exceção da possibilidade de opção entre os institutos. Extinguiu-se, assim, o instituto da estabilidade.

Além de beneficiarem diretamente os trabalhadores, os recursos do FGTS depositados mensalmente nas contas dos trabalhadores, enquanto não utilizados, são aplicados em habitação, saneamento básico e infraestrutura urbana. Seus recursos possibilitam financiamentos nos setores da economia nacional (sobretudo aqueles com capacidade para dinamizar o desenvolvimento, como, por exemplo, o setor da construção civil), desde que observada a política de desenvolvimento urbano elaborada pelo Governo voltada para programas habitacionais, no âmbito do Sistema Financeiro de Habitação (SFH).

De fato, o desempenho do FGTS ao longo do período de funcionamento do BNH assegurou excelentes resultados quantitativos, demonstrando que essa fonte de recursos era de crucial importância tanto do ponto de vista do custo de captação do recurso para a execução de políticas habitacionais para a população de renda média e média-baixa quanto do fomento à indústria da construção civil. Com o fim do BNH, pode-se dizer que o FGTS teve um papel ainda mais relevante, apesar de apresentar uma grande inconstância na liberação de recursos.

Passado o primeiro ano de vigência da nova Constituição, a Lei n.º 5.107, de 1966, foi revogada pela edição da Lei n.º 7.839, de 12 de outubro de 1989. Esta, por sua vez, foi revogada pela Lei n.º 8.036, de 1990. Destaca-se que, com a edição dessas leis, o controle das contas vinculadas foi atribuído à Caixa Econômica Federal (CEF), de modo a centralizá-las em um só banco.

Atualmente, a Lei n.º 8.036, regulamentada pelo Decreto n.º 99.684, de 8 de novembro de 1990, define a constituição, a forma de gestão, os gestores e as respectivas competências, as possibilidades de aplicação dos recursos, as obrigações dos empregadores, as situações de movimentação das contas vinculadas dos trabalhadores, a competência da justiça do trabalho sobre dissídios relativos ao Fundo, a isenção de tributos federais e a fiscalização do FGTS.

O Fundo, portanto, tem por finalidade assegurar ao trabalhador a constituição de pecúlio, sob a forma de uma reserva financeira compulsória, proporcional ao tempo de serviço. Ele pode ser utilizado nas situações previstas em lei, especialmente quando da demissão sem justa causa. Cabe, ainda, ao FGTS financiar empreendimentos nas áreas de habitação, saneamento básico e infraestrutura urbana, em consonância com a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) e as políticas setoriais de habitação popular, saneamento básico e infraestrutura urbana estabelecidas pelo Governo Federal.

A gestão dos recursos do FGTS tem amparo nas diretrizes, nos programas e nas linhas de crédito estabelecidas pelo CCFGTS (Conselho Curador do FGTS). Atualmente, essas regras estão dispostas na Resolução n.º 702, de 2012. Os benefícios gerados pelo Fundo podem ser diretos – como os descontos aos mutuários e os programas habitacionais –, ou indiretos – como a realização de obras de saneamento básico e infraestrutura urbana.

Ao MCidades (Ministério das Cidades), na qualidade de gestor da aplicação do FGTS, compete a elaboração, a alocação e o acompanhamento dos orçamentos anuais e plurianuais do Fundo, enquanto à CEF, na qualidade de agente operador, compete a execução operacional e financeira desses orçamentos, bem como das aplicações financeiras do Fundo.

Os financiamentos de habitação com recursos do FGTS são realizados mediante a execução dos seguintes programas:

- Pró-Moradia;
- Carta de Crédito Individual (CCI);
- Carta de Crédito Associativo (CCA);
- Apoio à Produção;
- Fimac (Financiamento de Material de Construção); e
- Pró-Cotista.

Nos casos de saneamento, os investimentos são operados pelo programa Saneamento para Todos (SPT), e, na área de infraestrutura, os financiamentos são realizados através do programa Pró-Transporte.

Outra forma de aplicação dos recursos do FGTS se dá por meio do Fundo de Investimento do FGTS (FI-FGTS), criado pela Lei n.º 11.491, de 20 de junho de 2007, que desfruta de patrimônio próprio, segregado do patrimônio do FGTS, disciplinado por instrução da Comissão de Valores Mobiliários (CVM), administrado e gerido pela CEF, cabendo a aprovação dos investimentos ao Comitê de Investimento do FI-FGTS (CI FIFGTS), constituído pelo CCFGTS.

Trata-se de outro fundo, que tem Relatório de Gestão e Processo de Prestação de Contas individualizados e que, da mesma forma que os do FGTS, são submetidos à deliberação do CCFGTS para serem apresentados ao Tribunal de Contas da União (TCU). Atualmente, enquanto não se regulamenta o Fundo de Investimento em Cotas (FIC), que permitirá aos trabalhadores aplicarem até 30% do saldo da sua conta vinculada no FGTS em aquisição de cotas do FI-FGTS, o único cotista é o próprio Fundo.

Os recursos do FGTS investidos no FI-FGTS fomentam a execução de projetos de saneamento, energia, rodovias, ferrovias, hidrovias, portos e aeroportos, de acordo com as diretrizes, os critérios e as condições que dispuser o CCFGTS.

O FGTS é, portanto, um importante indutor das políticas públicas do país, responsável por dinamizar a economia por meio do financiamento de empreendimentos nas áreas de habitação, saneamento básico e infraestrutura urbana em consonância com a PNDU e as políticas setoriais de habitação popular, saneamento básico e infraestrutura urbana estabelecidas pelo Governo Federal.

## 1.1 Resultados e avaliações gerais

Aparentemente, a estrutura simples do FGTS parece indicar a existência de processos de fácil operação. Na prática, a julgar pelos resultados financeiros e pelos índices de atendimento no Brasil, segundo o Serviço Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS) 2015 (Quadro 2), os avanços não estão compatíveis com a aparente disponibilidade de recursos financeiros divulgada pelos órgãos do Governo Federal.

Quadro 2 – Níveis de atendimento de água e esgoto em 2015

Região	Índice de atendimento com rede (%)				Índice de tratamento dos esgotos (%)	
	Água		Coleta de esgotos		Esgotos gerados	Esgotos coletados
	Total	Urbano	Total	Urbano	Total	Total
Norte	56,9	69,2	8,9	11,2	16,4	83,9
Nordeste	73,4	89,6	24,7	32,2	32,1	78,5
Sudeste	91,2	96,1	77,2	81,9	47,4	67,8
Sul	89,4	98,1	41,0	47,5	41,4	94,3
Centro-Oeste	89,6	97,4	49,6	54,8	50,2	92,6
<b>Brasil</b>	<b>83,3</b>	<b>93,1</b>	<b>50,3</b>	<b>58,0</b>	<b>42,7</b>	<b>74,0</b>

Fonte: SNIS 2015 (2017).

É sabido que há três modalidades principais de aplicação de recursos para investimentos no setor de saneamento. São elas:

- Recursos onerosos, provenientes do FGTS e do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), sob gestão do Governo Federal, ou derivados de empréstimos internacionais, adquiridos junto às agências multilaterais de crédito, como, por exemplo, o Banco Interamericano de Desenvolvimento e o Banco Mundial;
- Recursos não onerosos, oriundos do Orçamento Geral da União, disponibilizados por meio da Lei Orçamentária Anual e de orçamentos dos estados e municípios; e
- Recursos próprios dos prestadores de serviços, resultantes da cobrança pelos serviços.

Se traçarmos um perfil dos operadores públicos – estaduais e municipais – e privados, com base na forma como captam recursos financeiros para

investir, observaremos que a maioria recorre ao uso de receitas próprias para realizar investimentos, ou seja, eles utilizam recursos financeiros resultantes da venda de serviços. Os recursos não onerosos representados pelas emendas parlamentares são usados em menor proporção. Poucos conseguem se habilitar para recursos do FGTS, não só pela dificuldade burocrática, mas também pela sua incapacidade empresarial de endividamento e pagamento.

Uma das mudanças que se pode almejar para melhorar o desempenho dos prestadores de serviços públicos na execução dos planos de investimentos e metas é abrir mão da dependência do uso de fontes não onerosas, como acontece no formato atual (Quadro 3).

**Quadro 3 – Investimentos no setor de saneamento em 2015 por região**

Região	Recursos próprios	Recursos onerosos	Recursos não onerosos	Total	
	R\$ milhão	R\$ milhão	R\$ milhão	R\$ milhão	%
Norte	116,8	182,4	64,9	364,1	3,2%
Nordeste	973,0	129,6	764,2	1.866,8	16,6%
Sudeste	3.352,1	2.490,0	589,9	6.432,0	57,2%
Sul	1.057,5	573,3	74,1	1.704,9	15,2%
Centro-Oeste	372,3	373,3	131,2	876,8	7,8%
<b>Brasil</b>	<b>5.871,7</b>	<b>3.748,7</b>	<b>1.624,4</b>	<b>11.244,8</b>	<b>100,0%</b>
	<b>52,2%</b>	<b>33,3%</b>	<b>14,4%</b>	<b>100,0%</b>	-

Fonte: SNIS 2015 (2017).

Podemos observar que houve uma diferença significativa entre os recursos próprios investidos e os onerosos. No Nordeste (NE), por exemplo, prevaleceu, durante o período analisado, o uso de recursos próprios e não onerosos. Quando se tratou de onerosos, o valor estava muito abaixo dos demais. Do total investido na região, apenas 7% corresponderam a recursos onerosos – em sua maioria, do FGTS. Por que será que operadores do NE usam tão poucos recursos onerosos? As práticas políticas e gerenciais ainda vigentes, aliadas aos índices socioeconômicos fracos apresentados na região, podem apontar caminhos objetivos para a resposta desejada.

De fato, a diferença de valores do NE em comparação com as outras regiões é muito significativa. Na região Centro-Oeste (CO), os recursos onerosos foram responsáveis por 43% do total investido. Na região Sul (S), representaram 34%, cerca de 50% na região Norte (N) e 39% no Sudeste (SE). Com exceção das regiões N e CO, as demais tiveram investimentos feitos com recursos próprios em proporção superior aos oriundos de fontes onerosas.

Se é importante conhecer o perfil de uso dos recursos por região do Brasil, vale a pena também conhecer esse perfil categorizado por tipo de prestador do serviço, como define o SNIS.

- a. Prestador de Serviços de Abrangência Regional: São as entidades legalmente constituídas para administrar serviços e operar sistemas, atendendo a vários municípios com sistemas isolados ou integrados. Estão aí compreendidas as Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESB). Aqui podemos enquadrar a Saneatins– (Cia. de Saneamento do Estado do Tocantins), que é privada.
- b. Prestador de Serviços de Abrangência Microrregional: São as entidades legalmente constituídas para administrar serviços e operar sistemas, atendendo a mais de um município, com sistemas isolados ou integrados, normalmente adjacentes e agrupados em pequena quantidade. Estão aqui compreendidos os consórcios intermunicipais.
- c. Prestador de Serviços de Abrangência Local: São as entidades legalmente constituídas para administrar serviços e operar sistemas no município em que está sediada. Eventualmente – e quase sempre em caráter não oficial –, atendem a frações de municípios adjacentes. Estão aqui compreendidos os serviços municipais (públicos ou privados).

De acordo com os dados disponíveis pelo Ministério das Cidades, as CESBs investem muito mais que os serviços municipais, evidentemente, pois mesmo com todas as dificuldades de acesso e uso regular do recurso do FGTS, elas o utilizam muito mais em volume financeiro e quantidade de contratos que as entidades municipais.

Conforme se observa no Quadro 4, que retrata a abrangência dos prestadores de serviços, os investimentos no ano de 2015 se concentraram fortemente nos prestadores regionais.

Considerando o total de investimentos das três categorias de contratantes (prestadores de serviços, governos dos estados e prefeituras municipais), os valores somam R\$ 12,2 bilhões, sendo R\$ 9,2 bilhões (76,1%) informados pelos prestadores regionais, R\$ 81,3 milhões (0,7%) pelos prestadores de serviços microrregionais, e R\$ 2,8 bilhões (23,3%) pelos prestadores locais.

**Quadro 4 – Investimentos em saneamento por abrangência dos prestadores de serviços e tipo de contratante das obras em 2015**

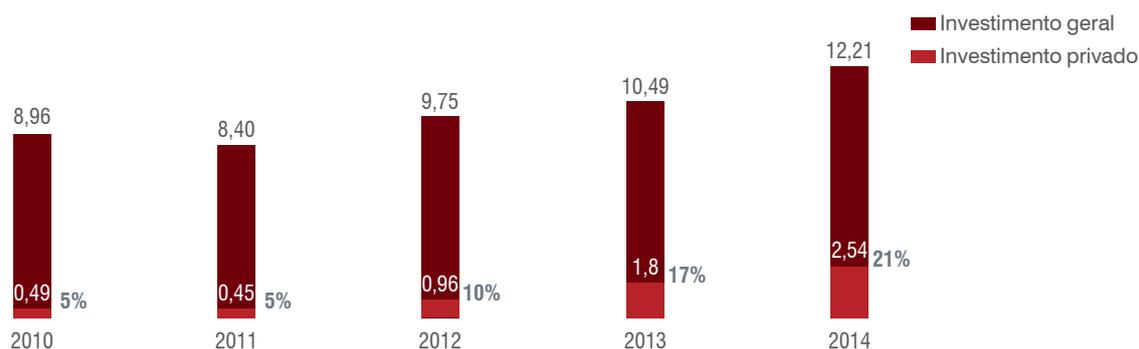
Abrangência dos prestadores de serviços	Contratante: Prestadores de serviços	Contratante: Municípios	Contratante: Estados	Total	
	R\$ milhão	R\$ milhão	R\$ milhão	R\$ milhão	%
Regional	8.720,2	10,5	530,1	9.260,9	76,1
Microrregional	78,9	2,4	0,0	81,3	0,7
Local	1.743,7	252,8	836,4	2.832,9	23,3
<b>Total</b>	<b>10.542,8</b>	<b>265,7</b>	<b>1.366,6</b>	<b>12.175,1</b>	<b>100,0</b>

Fonte: SNIS 2015 (2017).

Dados recentes da SNSA mostram que três CESBS são responsáveis pelo uso de 58% dos recursos contratados no sistema FGTS. Esse número demonstra, por si só, a necessidade de revisões na forma de captação, na capacidade gerencial do tomador público para captar, utilizar e pagar pelos recursos financiados, bem como nas normas que regem a gestão do FGTS pelo operador e pelo agente financeiro.

Ainda com a visão de apresentar resultados que relacionem o uso de recursos do FGTS com o desempenho dos operadores no setor, o Quadro 5 mostra que os operadores privados foram responsáveis por investimentos de R\$ 2,5 bilhões em 2014, ou seja, 20% do total investido em saneamento.

Quadro 5 – Evolução dos investimentos privados em saneamento (R\$ bilhões)



Fonte: ABCON (2016)

Esses números são indicadores importantes, pois mostram que prestadores de serviços privados, que não têm acesso a fontes tradicionais não onerosas, conseguem investir com recursos de *project finance* e receitas geradas pela melhoria da qualidade dos serviços de forma mais constante graças à sua capacidade de pagamentos e garantias, notadamente para contratos de concessão ou subconcessão, diferentemente dos contratos de Parcerias Público-Privadas (PPP) que envolvem responsabilidades e garantias do parceiro público.

Em se tratando FGTS como uma grande e relevante fonte de financiamento para o setor de saneamento operado tanto por públicos quanto privados, não se pode deixar de fazer referência aos resultados apresentados nos relatórios de gestão do FGTS. Também precisamos enfatizar que sempre estaremos falando do Saneamento Para Todos e do PAC, que englobam os projetos financiados pelo FGTS.

Com o círculo vicioso de falta de investimentos e baixa produtividade gerado pela crise fiscal – e política – desde 2015, alguns pontos verificados do relatório de 2015 merecem destaque. O primeiro, já mencionado neste trabalho, atesta a ausência de novas operações para operadores públicos em 2015 e uma maior participação dos agentes privados.

Não houve, durante o exercício de 2015, nenhuma nova seleção com recursos do FGTS direcionada aos mutuários públicos. Deu-se continuidade às contratações referentes à terceira e à quarta seleções, inseridas na segunda fase do PAC, após a prorrogação de prazos dos procedimentos dos respectivos processos seletivos.

Quanto aos mutuários privados e às Sociedades de Propósito Específico (SPE), deu-se continuidade à recepção de propostas de operações de saneamento básico, o que contribuiu para a ampliação da participação do setor em novas operações de crédito inseridas no Programa Saneamento Para Todos - Setor Privado, no âmbito do PAC 2 (2011-2014). Considera-se que as contratações de operações no exercício de 2015 poderiam utilizar o orçamento do FGTS de 2014 até 30 de junho de 2015 ou o próprio orçamento de 2015.

**Quadro 6 – Modalidade de investimentos em saneamento executados com recursos do FGTS em 2015**

UF	Modalidade	Valor enquadrado (R\$ milhões)
AL	Esgotamento sanitário	140,7
MA	Abastecimento de água	130,3
MG	Manejo de resíduos sólidos	86,2
MT	Abastecimento de água	3,7
MT	Redução e controle de perdas	3,7
RS	Esgotamento sanitário	47,3
SC	Abastecimento de água	30,6
SC	Esgotamento sanitário	27,9
SP	Abastecimento de água	68,1
SP	Desenvolvimento institucional	9,3
SP	Esgotamento sanitário	759,5
SP	Esgotamento sanitário	4,0
SP	Esgotamento sanitário	57,6
SP	Manejo de resíduos sólidos	123,8
TO	Desenvolvimento institucional	14,1
<b>Total</b>		<b>1.506,8</b>

Fonte: Departamento de Água e Esgotos (2016).

**Quadro 7 – Operações privadas habilitadas no FGTS para saneamento em 2015**

UF	Modalidade	Valor enquadrado (R\$ milhões)
MS	Esgotamento sanitário	178,2
MT	Abastecimento de água	4,6
MT	Esgotamento sanitário	259,7
MT	Redução e controle de perdas	5,2
PA	Abastecimento de água	76,7
PA	Desenvolvimento institucional	2,1
SP	Esgotamento sanitário	41,5
<b>Total</b>		<b>568,0</b>

Fonte: Departamento de Água e Esgotos (2016).

**Quadro 8 – Operações privadas contratadas no FGTS para saneamento em 2015**

UF	Modalidade	Valor enquadrado (R\$ milhões)
MS	Esgotamento sanitário	178,2
MT	Abastecimento de água	4,6
MT	Esgotamento sanitário	259,7
MT	Redução e controle de perdas	5,2
PR	Esgotamento sanitário	234,9
SP	Abastecimento de água	52,1
SP	Esgotamento sanitário	48,4
SP	Esgotamento sanitário	195,7
SP	Manejo de resíduos sólidos	54,1
<b>Total</b>		<b>1.032,9</b>

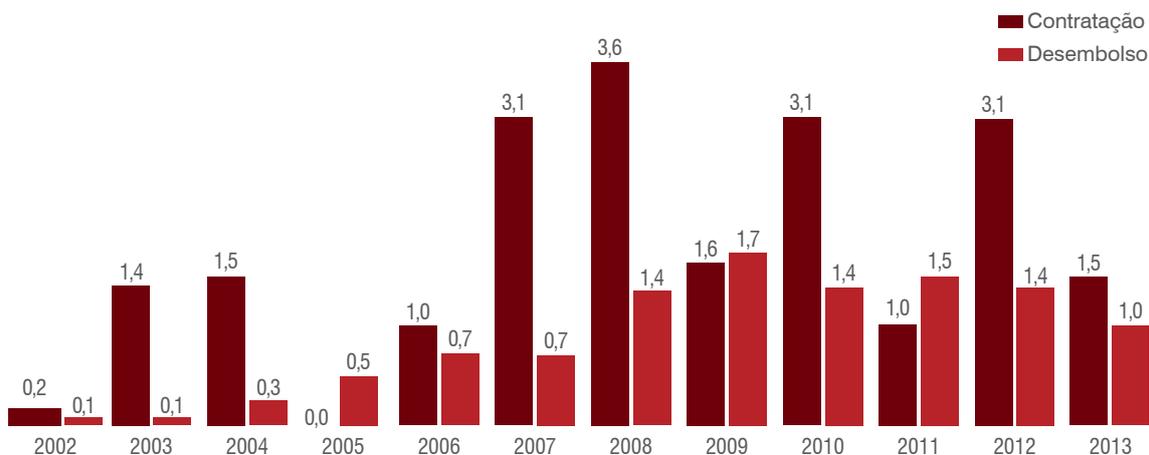
Fonte: Departamento de Água e Esgotos (2016).

Esses resultados, entre outras coisas, destacam e reforçam um dos argumentos em debate já há algum tempo entre os operadores públicos: a existência de um processo contínuo de captação de recursos apenas para operadores privados que apresentam seus projetos a qualquer tempo e não se submetem a contingenciamentos ou análises da STN.

Os relatórios apresentados tanto pela CEF como pela SNSA não deixam de enfatizar que há um descompasso visível entre os valores orçados, contratados e desembolsados. Os desembolsos, portanto, também são afetados de forma muito sensível pelo desempenho dos tomadores que demoram muito a contratar as obras e/ou serviços ou – muito pior – acabam tendo obras paralisadas ou suspensas por períodos muito longos.

No Quadro 9, vemos um levantamento da relação entre o contratado e o valor desembolsado pelo FGTS para saneamento desde 2002. Pode-se avaliar a eficiência do processo analisando dados desde 2007, considerando que esse foi o “ano da graça” para o saneamento brasileiro, porque em janeiro foi sancionada a Lei n.º 11.445 e implantado o PAC.

**Quadro 9 – Montante contratado e desembolsado pelo FGTS (R\$ bilhões)**

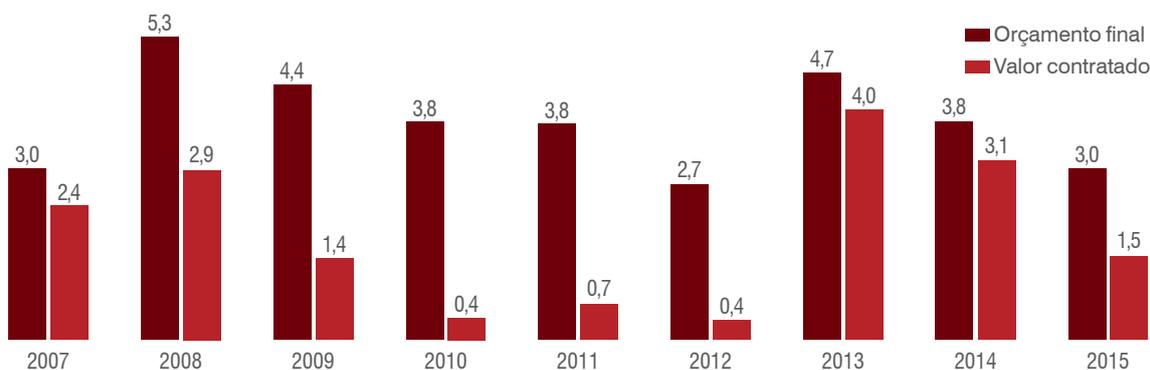


Fonte: Gestão de Crédito em Saneamento e Infraestrutura (2014).

Os valores contratados a partir de 2007, em linhas gerais, aumentaram quase o dobro em relação ao período 2002-2006. Os valores desembolsados também mudaram, seguindo, entre 2008 e 2013, uma média de R\$ 1,4 bilhão. Por outro lado, a média de contratação para o mesmo período foi de R\$ 2,3 bilhões, ou seja, foram desembolsados em média 60% dos valores contratados. Também podemos observar que, ano a ano, o comportamento é irregular e com visível ineficiência nos desembolsos. Destaquemos, ainda, que os valores dos desembolsos independem do ano de contratação.

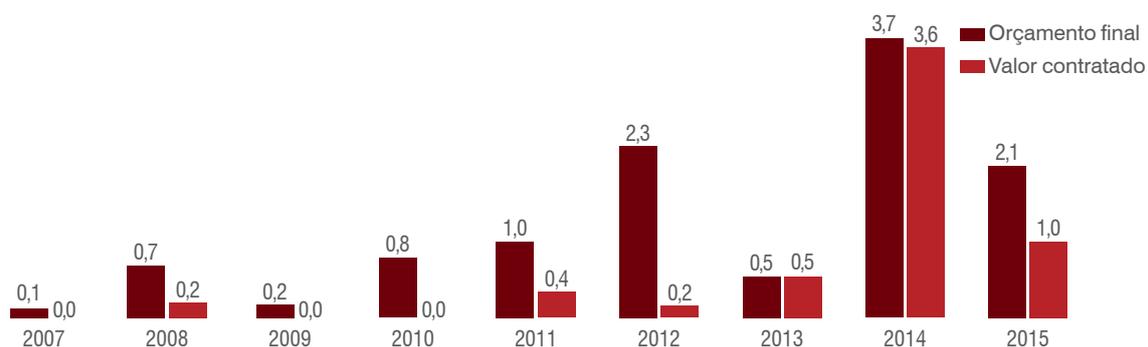
Os Quadros 10 e 11 mostram como se deu a execução orçamentária para cada ano por tipo de tomador.

**Quadro 10 – Execução orçamentária de recursos do FGTS por tomadores públicos (R\$ bilhões)**



Fonte: Relatório de Gestão do FGTS (2016).

**Quadro 11 – Execução orçamentária de recursos do FGTS por tomadores privados (R\$ bilhões)**



Fonte: Relatório de Gestão do FGTS (2016).

## 1.2 FI – FGTS

Em tempos de PPI (Programa de Parcerias de Investimentos), recém-lançado pelo Governo Federal com o objetivo de melhorar e desenvolver o setor de infraestrutura brasileiro – inclusive o saneamento –, não é possível deixar de falar sobre o fundo de investimentos do FGTS (FI-FGTS), criado por autorização da Lei n.º 11.491, de 20 de junho de 2007, constituído nos termos disciplinados pela Instrução CVM n.º 462, de 26 de novembro de 2007, e por resoluções do Conselho Curador do FGTS, sob a forma de condomínio aberto, com prazo de duração indeterminado, regido por um regulamento e pelas disposições legais e regulamentares que lhe forem aplicáveis.

O FI-FGTS tem por finalidade investir em ativos de infraestrutura no Brasil, visando promover o desenvolvimento do país por meio da ampliação da capacidade instalada dos setores de rodovia, ferrovia, hidrovias, portos, saneamento, energia e aeroportos, conforme seu regulamento.

Vejamos o que diz o primeiro artigo da Lei n.º 13.334/2016, que criou o PPI.:

Art. 1º Fica criado, no âmbito da Presidência da República, o Programa de Parcerias de Investimentos - PPI, destinado à ampliação e ao fortalecimento da interação entre o Estado e a iniciativa privada por meio da celebração de contratos de parceria para

a execução de empreendimentos públicos de infraestrutura e de outras medidas de desestatização.

Não se vê, portanto, intenções diferentes e talvez o PPI enseje um maior uso do FI-FGTS tanto por operadores públicos como pelos privados.

Segundo o relatório de gestão do FI-FGTS 2015, emitido em julho de 2016, em dezembro de 2015 o Fundo contava com investimentos aproximados de R\$ 10,7 bilhões em empresas que atuam no setor de energia, R\$ 1,9 bilhão no setor de ferrovia, R\$ 2,4 bilhões em portos, R\$ 3,2 bilhões em rodovias, R\$ 0,1 bilhão em hidrovias e **R\$ 1,8 bilhão em empresas do setor de saneamento**, sendo considerados para o cálculo apenas os projetos em carteira. Lembramos, também, que o investimento realizado no projeto BNDES não é considerado para fins de enquadramento, conforme dispõe o regulamento do FI-FGTS, e que o investimento no FIP Logística, no montante de R\$ 250 milhões, ainda se encontra em período de investimento e que, portanto, a distribuição setorial do volume investido somente estará definida quando os investimentos estiverem efetivamente aprovados pelo Comitê de Investimento do FIP, o qual conta com representação do FI-FGTS (Quadro 12) . Os três ativos referidos no Quadro 13 estão sendo contratados com empresas privadas, apesar das tentativas que foram feitas com as CESBs.

**Quadro 12 – Distribuição dos investimentos do FI-FGTS por setor em 2015**

Setor	Percentual
Energia	14,6%
Rodovia	4,3%
Portos	3,3%
Ferrovia	2,6%
Saneamento	2,5%
Hidrovia	0,1%
Aeroportos	0,0%
BNDES (Art. 53-A)	9,6%
Não definido	0,3%

Fonte: Relatório de Gestão do FGTS (2016).

**Quadro 13 – Distribuição por ativos com recursos do FI FGTS em 2015**

<b>Setor</b>	<b>Quantidade</b>
Energia	26
Rodovia	6
Ferrovia	4
Portos	4
Saneamento	3
<b>Total</b>	<b>43</b>

*Fonte: Relatório de Gestão do FGTS (2016).*



## 2 O PROCESSO DE LIBERAÇÃO DE RECURSOS DO FGTS

Foto: Shutterstock

Há diferentes processos de liberação dos recursos do FGTS entre os entes públicos e privados. De modo geral, o procedimento é dividido em três fases e cada fase é composta por diversas etapas (Quadro 14).

- Fase I: Enquadramento e seleção dos projetos.
- Fase II: Validação, habilitação e contratação dos projetos.
- Fase III: Contratação.

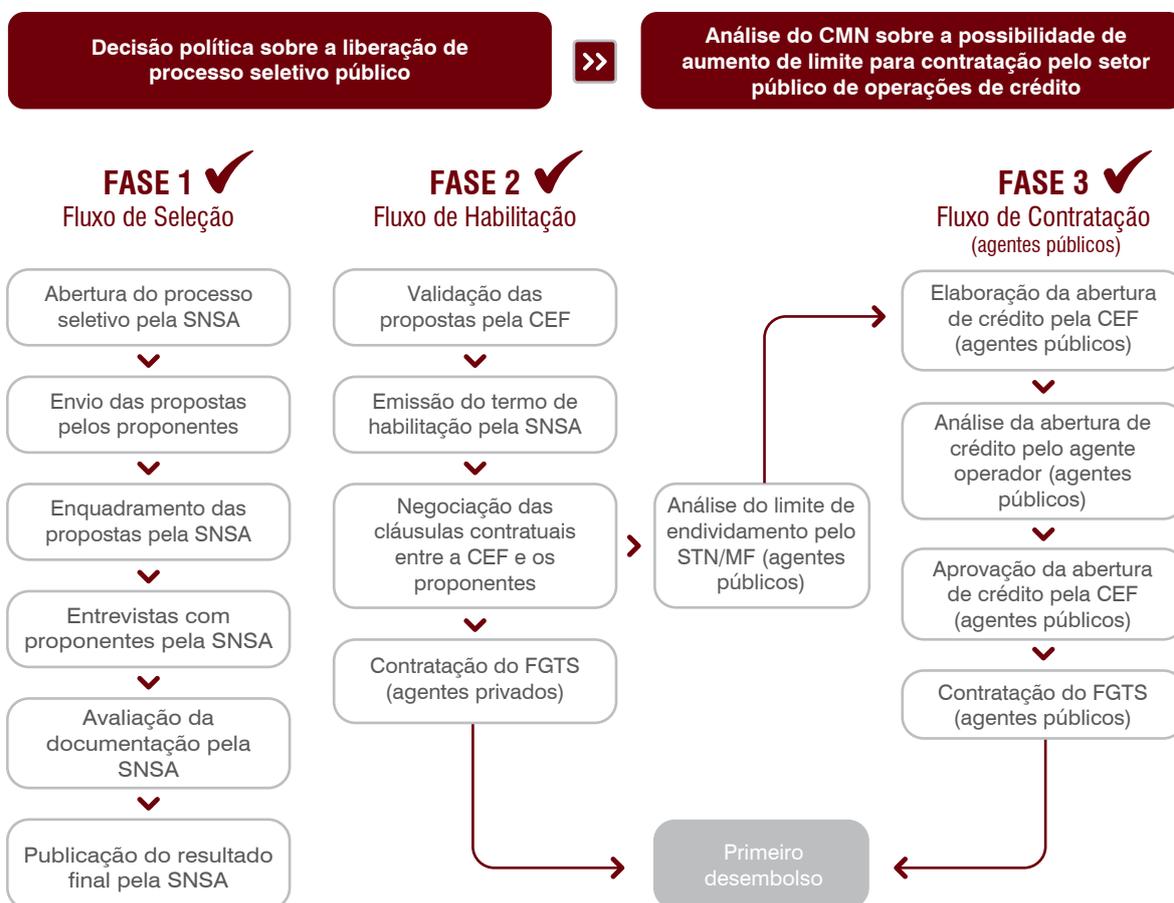
**Quadro 14** – Quantidades de etapas de cada fase do processo de liberação de recursos do FGTS

Fase	Público	Privado
I	18	12
II	14	10
III	5	0
<b>Total</b>	<b>37</b>	<b>22</b>

Fonte: Elaboração própria com base nas informações fornecidas pela SNSA e CEF.

O Quadro 15 mostra o fluxograma das fases de seleção, habilitação e contratação. Esse fluxograma, segundo a SNSA, é o mesmo desde 2004.

**Quadro 15 – Fluxograma de seleção, habilitação e contratação**



Fonte: Elaboração própria com base nas informações fornecidas pela SNSA e CEF.

Antes de discutir os prazos das fases de seleção, é importante destacar a necessidade do interesse dos gestores públicos em abrir o processo seletivo, que é aberto apenas depois de analisadas a hierarquização de prioridades e a disponibilidade de recursos.

Além disso, no caso dos operadores públicos, há um limite imposto pelo CMN e pela STN (art. 9º da Resolução n.º 2.827/2001 do CMN, que trata do contingenciamento e limite de crédito). Em outras palavras, para que haja a liberação de recursos para entes públicos, é necessário que o CMN tenha analisado previamente a situação financeira da administração direta da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios e averiguado que ainda há capacidade de endividamento.

Essas questões citadas acima fazem com que não haja um calendário fixo ou previsível de abertura do processo seletivo para entes públicos.

O Quadro 16 mostra os prazos das etapas no caso dos proponentes públicos. Os prazos médios são de seis meses para a fase I, sendo que o intervalo entre a publicação do edital e o resultado da seleção pode chegar a quatro meses. A fase de habilitação é de responsabilidade do agente financeiro e dura cerca de sete meses, enquanto a análise da STN, no caso de proponentes federados ou empresas que tenham o tesouro estadual como garantidor, pode levar quatro meses. Logo, para a conclusão da Fase II, são necessários 11 meses. O processo desde a contratação até a liberação do primeiro desembolso leva cerca de dez meses (fase III). Temos, desse modo, um tempo médio de 27 meses para conclusão das fases I, II e III.

**Quadro 16 – Prazos médios das etapas de liberação de recursos de proponente público**

Fase	Prazo médio (meses)
I – Seleção	6
II – Habilitação	11
III - Contratação	10
<b>Total</b>	<b>27</b>

Fonte: Elaboração própria com informações da SNSA e CEF.

No caso do setor privado, como não está submetido aos contingenciamentos e à análise do CMN e da STN, e dada a existência de muitos recursos no FGTS, o processo de contratação ocorre em período contínuo. Assim, o proponente privado apresenta o projeto, que, em seguida, passa pela análise de crédito.. A fase I (seleção) leva cerca de cinco meses. A validação da habilitação por parte do agente financeiro dura nove meses, seguida pela contratação e pelo desembolso (que é imediato após a contratação), que acontecem durante um período de quatro meses, totalizando 13 meses para a fase II. O Quadro 17 resume os prazos médios das etapas de contratação dos recursos do FGTS para o caso do setor privado.

**Quadro 17 – Prazos médios das etapas de liberação de recursos de proponente privado**

Fase	Prazo médio (meses)
I – Seleção	5
II – Habilitação e contratação	13
<b>Total</b>	<b>18</b>

Fonte: Elaboração própria com informações da SNSA e CEF.

É importante ressaltar que o fluxograma e os prazos apresentados consideram o processo regular de liberação de recursos, sem a necessidade de complementos à documentação ou de revisão dos projetos apresentados. Assim, o prazo apresentado reflete o processo otimizado, sem atraso nas análises ou entrega incompleta das informações por parte dos proponentes.

Há, no entanto, uma série de aspectos que poderiam ser aprimorados nesse processo de liberação de recursos. O prazo de 27 meses para o setor público, por exemplo, é um grande empecilho para o andamento adequado dos projetos e contribui para que ocorram paralisações de obras em processo de construção. As obras de saneamento ocorrem, normalmente, em ambientes urbanos que apresentam uma característica dinâmica. O prazo superior a dois anos entre a apresentação do projeto e início de obras pode tornar o projeto obsoleto. É importante ressaltar que o setor público é responsável por cerca de 80% dos investimentos realizados no setor. E mesmo para o setor privado, os prazos são demasiadamente longos e há um excesso de etapas no processo.

Outro ponto que gera preocupação é a falta de previsibilidade da abertura dos processos seletivos. Como não há um calendário pré-definido, os agentes públicos sentem dificuldade em organizar a elaboração dos projetos, já que precisariam desembolsar um recurso sem que haja uma previsão de quando o projeto seria apresentado. Essa estrutura gera uma cultura de “agora ou nunca”, na qual os proponentes apresentam qualquer projeto que tiverem em mãos, independentemente da qualidade, só para tentar assegurar o recurso disponível porque não se tem uma data definida de quando haverá uma nova abertura de processo seletivo.

As diferenças entre o processo para entes públicos e privados deveriam ser ajustadas para aproximar as propostas de otimização do processo de liberação de recursos do FGTS, simplificando etapas e dando celeridade a cada passo do fluxograma.

Também é necessário discutir formas de esclarecer as exigências que são feitas na etapa de análise dos documentos técnicos e financeiros dos proponentes públicos e privados. O setor afirma que a análise é um fator de incerteza, o que dificultado o processo de aprendizagem para reduzir eventuais devoluções em contratações futuras.

As referências de preços também geram uma dificuldade no processo de liberação dos recursos. Essas referências ensejam perda de tempo na comprovação das fontes, justificativas de composição ou compatibilidade com o Sinapi. É necessário fazer a apresentação de uma tabela referencial de preços para o setor de saneamento na qual são apresentados preços por modalidade de serviço, abastecimento de água e esgotamento sanitário, além de preços de referência por unidades dos sistemas.

Por fim, a contratação final ainda é submetida à aprovação de instâncias decisórias, gerando insegurança tanto para entes públicos quanto privados.





Foto: Shutterstock

### 3 AGENDA DE SIMPLIFICAÇÃO E OTIMIZAÇÃO

A agenda apresentada é fruto de um trabalho conjunto da Confederação Nacional da Indústria (CNI), da Associação Brasileira das Empresas Estaduais de Saneamento (Aesbe) e da Associação Brasileira das Concessionárias Privadas dos Serviços Públicos de Água e Esgoto (ABCON). O Ministério das Cidades e a Caixa Econômica Federal também foram importantes agentes na avaliação da viabilidade das propostas aqui apresentadas.

Pelo que se viu desse período de coleta de propostas e discussões, há uma clara tendência e intenção em simplificar e racionalizar os processos para utilização dos recursos do FGTS.

Do lado dos proponentes envolvidos neste trabalho, além do interesse em contribuir com propostas que se baseiam em suas experiências de rotina, nota-se também que passaram e passam por mudanças em seus sistemas de governança, que indicam possibilidades de uma maior capacidade de dar efetividade aos financiamentos recebidos.

Pela complexidade do sistema FGTS, é preciso compreender que os avanços aqui obtidos representam um importante passo rumo à otimização, tanto por parte do Governo como pelos proponentes,

para que se alcance a universalização dos serviços de saneamento com investimentos que tenham efetividade.

Entretanto, apesar dos sinais de mudança positivos, há alguns riscos para que se possa garantir que uma agenda de soluções venha a ser eficaz e traga os resultados esperados para o setor. Em linhas gerais, com o fito de visar um maior uso de recursos do FGTS para o setor de saneamento, é fundamental atentar para os riscos gerais apresentados no Quadro 18.

**Quadro 18 – Riscos gerais para a eficácia na captação, contratação e aplicação de financiamentos em saneamento**

<b>Econômicos</b>	Redução dos limites de crédito
	Restrições à obtenção de crédito
	Aumento da crise financeira
	Inestabilidade financeira dos proponentes
	Indefinição e inconstância nas políticas de financiamento
<b>Sociais</b>	Dificuldade de acesso a crédito bancário
	Desemprego
	Incapacidade de pagar tarifas
	Elevação do nível de demandas
<b>Operacional</b>	Qualidade das demandas
	Ocorrência de secas
	Crise hídrica
	Elevação das perdas reais e aparentes
	Baixo nível de controle operacional
	Ociosidade de sistemas de esgoto
	Redução da disponibilidade de mananciais
	Aumento do custo com energia elétrica
<b>Ambiental</b>	Elevado custo de tecnologias alternativas
	Interpretação local de leis ambientais
	Falta de capacitação na gestão ambiental
<b>Regulação e gestão</b>	Despreparo na aplicação das leis ambientais
	Excesso de regulações operacionais
	Falta de capacitação para regulação econômica
	Excesso de projetos de lei em tramitação
	Agências reguladoras sem estrutura
	Planos de saneamento com premissas e metas irreais
	Falta de planos de saneamento
	Desinformação sobre modelos de gestão
	Multivariabilidade de órgãos atuando no setor
Poder concedente não exercendo seu papel como contratante de serviços	

Fonte: CNI (2016).

As propostas apresentadas se dividem, dessa forma, em ações para o curto, médio e longo prazo.

## AGENDA DE PROPOSTAS PARA CURTO E MÉDIO PRAZOS



- Unificar o processo para entes públicos e privados para aproximar as propostas de otimização do processo de liberação de recursos do FGTS.
- Unificar os documentos apresentados e exigidos com uma só descrição para evitar interpretações diversas.
- Estabelecer um calendário anual com a previsão da abertura dos processos seletivos.
- Aperfeiçoar a regulamentação de procedimentos para utilizar os saldos residuais dos contratos para aporte ao valor financiado em outros empreendimentos.
- Atualizar e reduzir a excessiva carga de documentos solicitados pelo Agente Operador/Financeiro, pois, hoje, são feitas exigências de documentos do momento da licitação que não existem mais, como por exemplo, contratos que o poder concedente não possui mais.
- Elaborar tabela de referência sucinta para que, no momento do protocolo da carta-consulta, a apresentação do projeto conceitual dos investimentos seja suficiente para o entendimento da “solução macro”, de acordo com o cronograma de atendimento das metas contratuais. Esse projeto deve conter elementos necessários para a caracterização do valor total a ser investido de acordo com as principais intervenções, tais como: extensão de redes, coletores-tronco, adutoras etc.; total de ligações domiciliares; estruturas de captação e recalque (EEA e EEE); estruturas de tratamento a implantar (ETA e ETE); e reservatórios a serem implantados.
- Adotar uma tabela referencial mais sintética como referência e utilizar a tabela da Sinapi apenas de forma complementar.
- Divulgar amplamente a tabela referencial de preços para o setor de saneamento, na qual são apresentados preços por modalidade de serviço, abastecimento de água e esgotamento sanitário, além de valores de referência por unidades dos sistemas.



- Apresentar as estimativas do projeto conceitual para cada intervenção e seus respectivos custos orçados de maneira sintética, a partir da tabela referencial do setor de saneamento, contemplando, ainda, custos para adequação e recuperação de estruturas existentes, estudos, projetos, gerenciamento, automação e combate de perdas etc.
- Considerar que, durante as liberações de desembolsos, serão apresentados os projetos detalhados referentes ao que foi apresentado no pedido de desembolso.
- Permitir que os pagamentos referentes ao investimento sejam realizados em qualquer conta antes da contratação.
- Aumentar o percentual de financiamento para a elaboração de projetos e gerenciamento de obras de acordo com sua complexidade e habilitar o financiamento das desapropriações.
- Revisar os procedimentos de forma a desburocratizar o processo de tomada e desembolso de recursos e a pacificação do entendimento sobre o nível de detalhamento da análise feita pelos órgãos controladores e financiadores.
- Dar transparência à metodologia de análise técnica (engenharia), realizando reuniões semestrais entre o setor de saneamento e o agente operador financeiro.
- Permitir que haja uma linha de contingência de até 30% em relação aos investimentos previstos, bem como permitir a correção dos investimentos previstos pela inflação (Índice Nacional de Custo da Construção - INCC).
- Digitalizar a entrega de documentos em um sistema único, de modo a evitar o grande volume de papéis e a necessidade de entregar os mesmos documentos posteriormente em uma agência da CEF;
- Unificar a opção de financiamento, contemplando diversos municípios, e elaborar um descritivo sucinto das obras e valor estimativo, definindo Sistema de Abastecimento de Água (SAA), Sistema de Esgotamento Sanitário (SES) e outros. Após as licitações/contratações das obras pelo Agente Promotor, a CEF analisaria os projetos, orçamento e demais documentos pertinentes e aprovaria o valor/projeto daquela etapa licitada.

## AGENDA DE PROPOSTAS PARA O LONGO PRAZO



- Estabelecer um processo contínuo de acesso aos recursos ou divulgação prévia do calendário de chamadas públicas.
- Flexibilizar as linhas de crédito específicas para que sejam utilizadas na melhoria da gestão e da eficiência operacional das concessionárias de saneamento.
- Expandir o FIP Saneamento como alternativa de financiamento do setor.





## CONCLUSÃO

*Foto: Shutterstock*

Este trabalho mostra que há uma série de melhorias potenciais no processo de liberação de recursos do FGTS para saneamento. A mera unificação dos procedimentos já possibilitaria que o tempo médio do setor público passasse de 27 para 18 meses, conforme ocorre com as companhias privadas.

Não se pode esquecer que há, ainda, questões complexas e muitas propostas que aparentemente desperçam energia existentes em projetos que visam alterar a Lei n.º 11.445/2007, submetida a mais de cem projetos de lei para inclusão de novas ideias ou ajustes temporais e administrativos necessários, como no caso dos Planos Municipais de Saneamento.

Um dos exemplos está na Lei n.º 13.329/2016, do Regime Especial de Incentivos ao Saneamento Básico (REISB), que agrega, ainda, atenções e dedicados estudos, quando se sabe que dificilmente a STN aceitará um modelo de desoneração para empresas que tenham baixos indicadores de desempenho e não tenham garantias de qualquer ordem sobre seus futuros projetos e planos.

É importante que as melhorias apresentadas sejam, portanto, implementadas e possibilitem que mais companhias tenham acesso aos recursos e que, assim, os investimentos no setor aumentem.





Foto: Shutterstock

## REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS CONCESSIONÁRIAS PRIVADAS DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE ÁGUA E ESGOTO – ABCON. **Panorama da participação privada no saneamento.** [S.l.]: ABCON, 2016.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Demonstrações financeiras do FGTS 2007.** Disponível em: <<http://www.fgts.gov.br/downloads.asp>>. Acesso em: 06 fev. 2017.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Demonstrações financeiras do FGTS 2008.** Disponível em: <<http://www.fgts.gov.br/downloads.asp>>. Acesso em: 06 fev. 2017.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Demonstrações financeiras do FGTS 2009.** Disponível em: <<http://www.fgts.gov.br/downloads.asp>>. Acesso em: 06 fev. 2017.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Demonstrações financeiras do FGTS 2010.** Disponível em: <<http://www.fgts.gov.br/downloads.asp>>. Acesso em: 06 fev. 2017.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Demonstrações financeiras do FGTS 2011**. Disponível em: <<http://www.fgts.gov.br/downloads.asp>>. Acesso em: 06 fev. 2017.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Demonstrações financeiras do FGTS 2012**. Disponível em: <<http://www.fgts.gov.br/downloads.asp>>. Acesso em: 06 fev. 2017.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Demonstrações financeiras do FGTS 2013**. Disponível em: <<http://www.fgts.gov.br/downloads.asp>>. Acesso em: 06 fev. 2017.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Demonstrações financeiras do FGTS 2014**. Disponível em: <<http://www.fgts.gov.br/downloads.asp>>. Acesso em: 06 fev. 2017.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Demonstrações financeiras do FGTS 2015**. Disponível em: <<http://www.fgts.gov.br/downloads.asp>>. Acesso em: 06 fev. 2017.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Relatório de gestão do FI-FGTS 2015**. Disponível em: <<http://www.fgts.gov.br>>. Acesso em: 06 fev. 2017.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. **Comparações internacionais: uma agenda de soluções para os desafios do saneamento brasileiro**. 2017.

PHILIPPI JÚNIOR, Arlindo; GALVÃO JÚNIOR, Alceu de Castro. **Gestão do saneamento básico: abastecimento de água e esgotamento sanitário**. São Paulo: Manole, 2012.



## **CNI**

### **DIRETORIA DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS (DRI)**

*Mônica Messenberg Guimarães*  
Diretora de Relações Institucionais

### **GERÊNCIA EXECUTIVA DE RELACIONAMENTO COM O PODER EXECUTIVO (COEX)**

*Pablo Silva Cesário*  
Gerente-Executivo de Relacionamento com o Poder Executivo

*Cesar Carlos Wanderley Galiza*  
Equipe Técnica

### **GERÊNCIA EXECUTIVA DE INFRAESTRUTURA (GEINFRA)**

*Wagner Ferreira Cardoso*  
Gerente-Executivo de Infraestrutura

*Ilana Dalva Ferreira*  
Equipe Técnica

### **DIRETORIA DE COMUNICAÇÃO (DIRCOM)**

*Carlos Alberto Barreiros*  
Diretor de Comunicação

### **GERÊNCIA EXECUTIVA DE PUBLICIDADE E PROPAGANDA (GEXPP)**

*Carla Gonçalves*  
Gerente-Executiva de Publicidade e Propaganda

*Walner Pessôa*  
Produção Editorial

### **DIRETORIA DE SERVIÇOS CORPORATIVOS (DSC)**

*Fernando Augusto Trivellato*  
Diretor de Serviços Corporativos

### **ÁREA DE ADMINISTRAÇÃO, DOCUMENTAÇÃO E INFORMAÇÃO (ADINF)**

*Maurício Vasconcelos de Carvalho*  
Gerente-Executivo de Administração, Documentação e Informação

*Alberto Nemoto Yamaguti*  
Normalização

---

*Álvaro Menezes – Álvaro Menezes Engenharia & Consultoria EPP*  
Consultores

*Comunicação*  
Diagramação





*Confederação Nacional da Indústria*

**CNI. A FORÇA DO BRASIL INDÚSTRIA**









*Confederação Nacional da Indústria*

**CNI. A FORÇA DO BRASIL INDÚSTRIA**