

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 013.478/2015-0

Natureza: Relatório de Acompanhamento

Órgãos/Entidades: Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba; Departamento Nacional de Obras Contra as Secas; Fundação Nacional de Saúde; Ministério da Integração Nacional (vinculador); Ministério das Cidades (vinculador)

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: FISCALIZAÇÃO DE ORIENTAÇÃO CENTRALIZADA. ACOMPANHAMENTO DAS OBRAS HÍDRICAS NOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO SEMIÁRIDA DOS ESTADOS DE ALAGOAS, BAHIA, CEARÁ, MINAS GERAIS, PARAÍBA, PERNAMBUCO, PIAUÍ, RIO GRANDE DO NORTE E SERGIPE. FALHAS E DEFICIÊNCIAS NO PLANEJAMENTO, NA COORDENAÇÃO E NA COERÊNCIA ENTRE AS POLÍTICAS, ENTRE OUTRAS. BAIXA EFETIVIDADE DAS INTERVENÇÕES. RITMO LENTO DE EVOLUÇÃO DAS OBRAS. MOVIMENTAÇÕES ATÍPICAS NAS CONTAS DE CONVÊNIO. DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES. ARQUIVAMENTO.

## RELATÓRIO

Por apresentar adequadamente os principais fatos e fundamentos constantes do processo, adoto como relatório, com os ajustes pertinentes, a instrução de peça 209, a qual contou com a anuência do corpo diretivo da Secex-PB (peças 210/211):

### **I. Apresentação**

1. Trata-se do relatório consolidado de Fiscalização de Orientação Centralizada – FOC destinada ao acompanhamento das obras hídricas nos municípios da região Semiárida dos estados de Alagoas, Bahia, Ceará, Minas Gerais, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe – Fiscalis 235/2015, realizado no período de 01/6/2015 a 03/7/2015, 04/8/2015 a 28/8/2015, 13/10/2015 a 23/10/2015, 25/1/2016 a 12/2/2016 e 10/3/2016 a 31/3/2016, conforme Portarias de Fiscalização 503, de 10/6/2015; 585, de 29/6/2015; 813, de 17/08/2015; 887, de 31/8/2015; e 1079, de 2/10/2015 (peças 1 a 5).

### **II. Introdução**

2. O presente trabalho é decorrente de deliberação constante do Despacho de 09/06/2015 do Exmo. Ministro Bruno Dantas (TC 009.700/2015-3).

3. Esta fiscalização tem como objetivo geral acompanhar a execução de empreendimentos associados à oferta de água na região do Semiárido, identificando os reflexos nas Ações e Programas associados à infraestrutura hídrica do Semiárido, previstos no PPA 2012-2015.

4. Diante das diversas possibilidades de abordagens que poderiam ser seguidas neste estudo, a fim de induzir as avaliações sobre o seu objeto, definiu-se como objetivo específico avaliar elementos que permitissem a esta Corte de Contas deliberar sobre questões que viessem a induzir a melhoria na gestão das obras destinadas à oferta de água para consumo humano no Semiárido, seu efetivo acompanhamento e conclusão.

5. Para fins de viabilizar a realização deste acompanhamento, adotou-se como critério de seleção apenas as obras que viessem a atender às demandas hídricas da população urbana, independente dos demais usos.
6. Para alcançar essa finalidade, o escopo da fiscalização está composto por três ordens de avaliação:
- a) avaliação parcial das políticas de recursos hídricos no Semiárido, em especial sob os aspectos de ‘institucionalização’, ‘planos e objetivos’, ‘participação’ e ‘coordenação e coerência’;
  - b) avaliação da efetividade das obras concluídas; e
  - c) diagnóstico e avaliação do andamento das obras que receberam recursos do Orçamento Geral da União;
7. Assim, o objeto da auditoria abrange o planejamento federal e as obras destinadas à oferta de água para abastecimento humano na região do Semiárido, sendo, por isso mesmo, necessário analisar, ainda que parcialmente, as principais políticas públicas e programas orçamentários direcionados à oferta de água na Região.
8. Embora sejam as mais importantes do Semiárido, não serão auditadas as obras do Programa de Integração do Rio São Francisco – PISF, uma vez que elas foram objeto de análises específicas, conforme Acórdãos 2017/2006-Plenário, 1457/2012-Plenário e 2058/2013-Plenário, dentre outros.
9. A partir do objetivo do trabalho, foram elaboradas as seguintes questões, que nortearam o planejamento desta ação de controle:
- a) questão 1 - o planejamento das obras destinadas ao aumento da disponibilidade hídrica e do abastecimento de água potável no Semiárido é realizado de forma adequada e integrada entre os atores das respectivas políticas?
  - b) questão 2 - de que forma as obras para oferta de água, assim como as metas e indicadores dos programas associados, estão previstos no PPA e nos planos das políticas públicas a eles relacionados?
  - c) questão 3 - os empreendimentos realizados contribuíram para o aumento da oferta (produção e distribuição) de água na região do Semiárido?
  - d) questão 4 - a Administração está tomando providências com vistas a evitar/solucionar a situação de atraso para início, paralisação ou ritmo lento de execução das obras?
  - e) questão 5 - há indícios de ocorrência de eventos de riscos relacionados à movimentação financeira das contas bancárias ou à idoneidade e/ou capacidade técnico-operacional das empresas contratadas para a execução?
10. Dessa forma, no escopo da fiscalização estão presentes três ordens de avaliação. Em primeiro lugar, estão sendo examinados aspectos das políticas de recursos hídricos e de saneamento básico no Semiárido, com ênfase nas obras para oferta de água para consumo humano (questões 1 e 2). Em segundo, está em foco a efetividade das obras concluídas para esse mesmo fim (questão 3). E, por último, avalia-se a ocorrência de eventos de riscos nas obras em andamento para a mesma finalidade, e a gestão desses riscos por parte dos órgãos repassadores de recursos federais (questões 4 e 5).

### III. Metodologia

11. Para o desenvolvimento do trabalho, foram realizadas análises de informações constantes em bancos de dados e oriundas de diligências, além da aplicação da legislação vigente e da adoção do Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU (edição de 2014) na formulação dos critérios de governança.
12. Pela natureza operacional deste trabalho, ele baseou-se na reunião de indícios com o intuito de identificar riscos e possíveis gargalos, e não substitui a realização de eventuais auditorias de conformidade.
13. Adotou-se para construção deste relatório as seguintes técnicas de auditoria:

- a) análise documental;
  - b) pesquisa em sistemas informatizados;
  - c) entrevistas;
  - d) cruzamento e análise quantitativa e qualitativa de dados, usando-se ferramentas como Excel, Access e o *software LimeSurvey*;
14. Foram desenvolvidas as seguintes atividades:
- a) workshop com as secretarias participantes;
  - b) painel de referência com especialistas em recursos hídricos;
  - c) levantamento do universo de convênios, processos de interesse, empresas contratadas, oferta e distribuição de recursos hídricos, no portal da transparência, sispac, siconv, siafi, gigov, e-TCU, RPG, CGU, Snis, Siop, portais da ANA (atlas Brasil, boletins mensais de monitoramento etc.) e das agências de água estaduais, e no sistema de monitoramento do Dnocs;
  - d) requisições a concedentes e convenientes, realizada mediante formulário eletrônico desenvolvido pela Seint no *software LimeSurvey*, para confirmação do universo de estudo e obtenção de informações sobre a situação dos convênios;
  - e) entrevistas a jurisdicionados (agências estaduais de água, comitês de bacia, prestadores de serviços de saneamento);
  - f) tratamento, cruzamento e análise dos dados colhidos nos sistemas, entrevistas e diligências, mediante usos das citadas ferramentas.

15. Este relatório é resultado da consolidação das atividades elaboradas por cada uma da Secex participantes. Foi instaurado, com fulcro na Portaria Adplan 2/2010, um processo de acompanhamento no âmbito de cada Secex integrante da equipe de fiscalização, quais sejam: TC 013.524/2015-1 (Rio Grande do Norte); TC 014.864/2015-0 (Sergipe e Alagoas); TC 014.855/2015-1 (Bahia); TC 009.700/2015-3 (Pernambuco); TC 014.435/2015-2 (Piauí e Ceará) e TC 014.902/2015-0 (Paraíba).

#### **IV. Limitações inerentes à auditoria**

16. Entre as limitações desta fiscalização, pode-se mencionar problemas relacionados à confiabilidade das fontes de informação utilizadas, em específico, falta de atualização, e inconsistências e divergências nos bancos de dados. Adiciona-se que alguns convenientes não responderam às requisições, responderam de forma incompleta ou responderam com informações inadequadas ou inconsistentes. Ademais, ao contrário do que ocorre com as contas correntes no Banco do Brasil, o TCU ainda não dispõe de acesso aos extratos das contas correntes da Caixa Econômica Federal por meio de sistema informatizado.

17. Consigne-se também que, em face de questões orçamentárias, a equipe coordenadora não foi autorizada a fazer deslocamentos para aplicar procedimentos de auditorias presenciais (entrevistas e outros) junto aos gestores dos órgãos centrais, o que dificultou sobretudo o aprofundamento das causas dos achados descritos neste trabalho, especialmente em relação às políticas.

18. Menciona-se também que os resultados devem ser entendidos de forma a possibilitar uma visão geral dos problemas e gargalos nas transferências voluntárias acompanhadas (termos de compromisso, convênios e contratos de repasse) e não no sentido da identificação de irregularidades em cada uma das transferências em específico. Isso ocorre devido à natureza operacional deste trabalho, ao elevado volume de convênios analisados e ao fato de que as conclusões embasaram-se, fundamentalmente, no cruzamento de informações de bancos de dados e não na análise documental e verificações *in loco* propriamente.

#### **V. Visão geral do objeto**

19. A Resolução L44 da ONU, de 20/11/1989, ratificada pelo Brasil em 24/9/1990, definiu como direito básico da criança o acesso à água.

20. A Constituição Federal de 1988 atribuiu à União (art. 21, incisos XVII e XIX) o planejamento e a promoção da defesa permanente contra calamidades públicas, especialmente as secas e as inundações, bem como previu a instituição do sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e a definição de outorga de direitos de seu uso. A Constituição (art. 21, inciso XX) ainda previu a instituição pela União de diretrizes para o saneamento básico.
21. Em atenção à Constituição e ao compromisso assumido na Cúpula Mundial de Joanesburgo (Rio+10), que apontou a necessidade de os países elaborarem planos de gestão integrada de recursos hídricos, o Brasil criou o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, por meio da Lei 9433/1997, que tem como objetivo assegurar à atual e às futuras gerações a necessária disponibilidade hídrica, em padrões de qualidade adequados aos respectivos usos. Constitui fundamento dessa Lei o uso prioritário dos recursos hídricos, em situação de escassez, para o consumo humano e a dessedentação animal.
22. O Brasil também editou a Lei 11.446/2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico e que definiu como princípios básicos a universalização do abastecimento de água, com segurança, qualidade, regularidade e de forma adequada à saúde pública e à proteção do meio ambiente, bem como a articulação com as políticas de desenvolvimento urbano e regional, de combate à pobreza e de sua erradicação, de proteção ambiental e de promoção da saúde.
23. Aos olhos dessas diretrizes nacionais e internacionais, tem-se, portanto, como pano de fundo do objeto desta auditoria, a questão hídrica no Semiárido, mais precisamente a escassez de água, e as soluções públicas destinadas a garantir às gerações atual e futuras desse território oferta (disponibilização e distribuição) de água para consumo humano em quantidade e qualidade adequadas.
24. O objeto central desta fiscalização refere-se à questão hídrica no Semiárido, mais precisamente no que tange à escassez de água e às soluções públicas destinadas a garantir às gerações atual e futuras desse território a oferta (disponibilização e distribuição) de água para consumo humano em quantidade e qualidade adequadas, abrangendo o planejamento federal e as obras destinadas à oferta de água para abastecimento humano na região do Semiárido.
25. O Semiárido brasileiro, que se estende por oito estados da região Nordeste (AL, BA, CE, PB, PE, PI, RN e SE) até o norte de Minas Gerais, possui uma extensão territorial de 980.133,09 km<sup>2</sup>, distribuído em 1.135 municípios, no qual reside uma população de 22.598.318 de pessoas, sendo 61,97% na zona urbana e 38,13% na área rural. A região concentra cerca de 12% da população e 20% dos municípios brasileiros (fonte: ANA – documento citado na tabela 1).
26. Devido a seus baixos índices pluviométricos e características geológicas dominantes, o Semiárido carrega em sua história relatos de dificuldades econômico-sociais provocadas por escassez de água, especialmente nos anos de seca, em que milhares de pessoas são afetadas e têm sua sobrevivência comprometida. A quantidade de pessoas que morreram de fome, sede e doenças ligadas à desnutrição provocada pela sede chegou, no decorrer do tempo, a centenas de milhares. Por isso, a seca no Semiárido caracteriza-se como um grave problema social, que, atualmente, com o longo período de seca em curso, agrava-se ainda mais.
27. Em termos econômicos, o PIB *per capita* da região, no valor de R\$ 6.520,35, é 31,81% menor que o do Nordeste e 67,01% menor que o nacional, situação que torna a população local extremamente vulnerável aos efeitos da escassez hídrica (fonte: INSA – documento citado na tabela 2).
28. Com exceção da região hidrográfica São Francisco, que recebe significativa contribuição de água da Região Sudeste (região política), e da região hidrográfica Parnaíba, com uma contribuição menor oriunda da Região Amazônica (região política), o Semiárido tem histórico de *déficit* hídrico, por depender das poucas chuvas (inferior a 800 mm) que caem anualmente sobre seu território. Há, portanto, *déficit* hídrico na maioria de suas regiões hidrográficas, como na Atlântico Nordeste Oriental, cuja média entre vazão e população é inferior a 1.200 m<sup>3</sup>/hab ano, caracterizando situação de estresse (500 a 1700 m<sup>3</sup>/hab ano), sendo que em algumas sub-regiões hidrográficas a situação é de escassez (abaixo de 500 m<sup>3</sup>/hab ano).

Tabela 1 – Situação da região Atlântico Nordeste Oriental

Sub-Região Hidrográfica	População (hab)	<sup>1</sup> Q (m <sup>3</sup> /s)	<sup>2</sup> q (m <sup>3</sup> /hab ano)
Norte CE	5.046.781	234,7	1.467
Jaguaribe	2.162.960	197,5	2.880
Piranhas – Apodi	1.963.969	120,3	1.931
Litoral RN – PB	2.385.602	89,3	1.180
Paraíba	1.801.091	26,85	470
Litoral Al-PE-PB	8.246.478	110,4	422
Total	21.606.881	779	1.137

Fonte: Agência Nacional de Águas – ANA (Atlântico Nordeste Oriental – Caderno da Região Hidrográfica, Brasília-DF, Novembro/2006).

<sup>1</sup>Q – Vazão média de longo prazo.

<sup>2</sup>q – Média entre vazão e população.

29. Em ano de seca, todavia, o cenário agrava-se, ocorrendo inclusive ruptura na oferta de água em algumas localidades. A evolução, entre setembro/2012 e setembro/2015, do volume de água dos principais reservatórios da região mostra que, com 27% de sua reserva, o Semiárido corre o risco de sofrer, em 2016, colapso no abastecimento de água em vários de seus municípios (ANA).

30. Isso porque, em termos de águas subterrâneas, existem depósitos em áreas sedimentares, que correspondem a 40% do território nordestino, com água abundante e de boa qualidade, mas, nos demais 60%, predominam solos rasos, cristalinos, com água pouca, salobra e salgada. Estes últimos dominam o espaço dos estados mais afetados pelas secas, como Ceará, Paraíba e Rio Grande do Norte.

31. Quanto ao abastecimento, em 2014 (fonte: Insa – documento citado na tabela 2), 1,35% dos 1.135 municípios não dispunham de abastecimento de água por rede de distribuição, que contavam como principais soluções alternativas de acesso à água o chafariz, bica ou mina, carro pipa ou cisterna. Nos municípios que dispunham de rede de distribuição, 63,99% eram abastecidos por fonte superficial de água, 28,52% por fonte subterrânea e 6,95% por fonte mista (superficial e subterrânea). Ademais, predomina na região o sistema isolado de distribuição, presente em 64,62% das sedes municipais abastecidas por rede de distribuição.

32. A tabela adiante mostra a situação do acesso aos recursos hídricos na região, onde apenas 29,50% dos municípios possuem sistema satisfatório que garantem segurança hídrica, enquanto 54,63% das sedes necessitam de investimentos para ampliação dos atuais sistemas e 15,06% necessitam de novos mananciais para garantir a oferta de água à sua população:

Tabela 2 – Situação de acesso aos recursos hídricos

Semiárido	Sedes municipais atendidas com sistema de abastecimento de água por rede de distribuição						
	Total	Criticidade					
		Abastecimento satisfatório		Requer ampliação		Requer novo manancial	
		Sede	População	Sede	População	Sede	População
AL	38	8	142.208	30	398.070	0	0
BA	265	50	753.329	178	3.174.885	35	726.235
CE	150	46	832.839	85	2.136.970	18	155.173
MG	85	28	295.032	56	520.077	1	25.855

Semiárido	Sedes municipais atendidas com sistema de abastecimento de água por rede de distribuição						
PB	162	64	683.641	48	183.987	45	197.697
PE	122	37	605.478	38	1.057.170	47	963.551
PI	124	18	38.694	104	498.378	2	11.342
RN	147	65	402.733	61	449.333	20	348.401
SE	29	15	166.032	13	125.455	1	13.582
Total	1.122	331	3.919.986	613	7.198.368	169	1.955.014

Fonte: Instituto Nacional do Semiárido - Insa (Abastecimento Urbano de Água – Panorama para o Semiárido Brasileiro, Campina Grande-PB, 2014)

33. Assim, ao passo que em outras áreas, como o Rio Grande do Sul e as regiões metropolitanas de São Paulo e Rio de Janeiro, a criticidade hídrica resulta da alta demanda – atrelada à irrigação ou ao consumo humano –, ela, no Semiárido, tem como causa principal os baixos índices pluviométricos. E a estiagem que assola esse castigado território desde 2010 agravou a situação hídrica, provocando colapso no abastecimento de água em vários municípios, justificando, assim, a delimitação geográfica dessa fiscalização ao Semiárido.

#### V.1 A água e seus diversos usos

34. Dentre os vários usos da água, menciona-se os usos consuntivo (a água não retorna, como no caso da irrigação e abastecimento humano), não consuntivo (hidroeletricidade e navegação), difuso (rural, pequenas aglomerações humanas) e concentrado (urbanos). O escopo do presente trabalho não envolve o consumo difuso. Os principais usos da água são a irrigação, consumo humano, indústria, turismo, produção de energia e agropecuária.

35. No Brasil, os principais setores usuários de água são a agricultura (54%), o abastecimento humano (25%) e a indústria (17%). No semiárido, os principais usos são a irrigação e o abastecimento humano, com 47% e 26%, respectivamente.

36. A depender do uso, da quantidade e da forma como é retirada a água, sua extração deve se submeter ao regime de outorga, nos termos do art. 12 da Lei 9.433/1997, estando sujeitos à outorga os seguintes usos:

- a) derivação ou captação de parcela da água existente em um corpo de água para consumo final, inclusive, abastecimento público, ou insumo de processo produtivo;
- b) extração de água de aquífero subterrâneo para consumo final ou insumo de processo produtivo;
- c) lançamento em corpo de água de esgotos e demais resíduos líquidos ou gasosos, tratados ou não, com o fim de sua diluição, transporte ou disposição final;
- d) aproveitamento dos potenciais hidrelétricos; e
- e) outros usos que alterem o regime, a quantidade ou a qualidade da água existente em um corpo de água.

37. Embora a outorga deva preservar os usos múltiplos, a Lei priorizou, na sequência: i) consumo humano e animal; ii) irrigação altamente eficaz; iii) produção hidrelétrica; iv) outros.

38. A outorga dos recursos hídricos compete aos Poderes Executivos Federal, Estadual e Distrital, em função da dominialidade dos recursos hídricos, estabelecida em lei, podendo a União delegar essa competência aos Estados e ao Distrito Federal. No âmbito nacional, à ANA compete implementar a política e o sistema nacional de recursos hídricos e regular os usos da água nos corpos de água de domínio da União, enquanto os órgãos gestores estaduais definem as regras e regulam os usos da água em corpos de água estaduais. Em ambos os níveis, aos conselhos de recursos hídricos compete definir regras gerais e deliberar sobre os conflitos de água. Aos comitês de bacias hidrográficas, às vezes apoiados por agências de bacia hidrográfica, compete definir os usos

prioritários da água e aprovar os planos de bacia hidrográfica.

## **V.2 Políticas Públicas relacionadas ao problema hídrico do Semiárido**

39. No Brasil, as principais políticas voltadas a garantir disponibilidade hídrica e acesso à água potável são a Política Nacional de Recursos Hídricos e a Política Nacional de Saneamento Básico, as quais integram de forma mais direta o objeto desta fiscalização e das quais se espera que partam as soluções dos problemas hídricos do Semiárido.

40. Ainda que não estejam diretamente no objeto desta fiscalização, deve-se consignar que, atualmente, existem diversas outras políticas públicas relacionadas à conservação e uso de recursos hídricos, dentre elas, a Política Nacional de Resíduos Sólidos – PNRS (Lei 12.305/2010), Política Nacional de Segurança de Barragens – PNSB (Lei 12.334/2010), Política Nacional de Irrigação – PNI (Lei 12.787/2013), Política Energética Brasileira – PEB (Lei 9.478/1997), Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR (Decreto 6.047/2007).

41. Não menos importante do que as duas principais políticas tratadas neste trabalho, foi instituída pela Lei 13.153/15 a Política Nacional de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca, porém, tendo em vista que os instrumentos da Política ainda não foram implementados, tal como o Plano de Ação Brasileiro de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca, ainda não é possível se analisar os impactos que a instituição de tal Política trará para a questão dos recursos hídricos. Igualmente, ainda está em fase de elaboração a Política Nacional de Segurança Hídrica, sendo esta uma das metas que constavam do PPA 2012-2015, associada ao Programa 2051 – Oferta de Água, mas cujos reflexos ainda não são passíveis de verificação objetiva.

## **V.3 Política Nacional de Recursos Hídricos**

42. A Política Nacional de Recursos Hídricos foi instituída pela Lei 9.433, de 8/1/1997, que estabeleceu os fundamentos, objetivos, diretrizes gerais de ação e os instrumentos da citada Política.

43. De acordo com a Lei 9.433/1997 (art. 2º), são objetivos da Política Nacional de Recursos Hídricos: assegurar à atual e às futuras gerações a necessária disponibilidade de água, em padrões de qualidade adequados aos respectivos usos; a utilização racional e integrada dos recursos hídricos, incluindo o transporte aquaviário, com vistas ao desenvolvimento sustentável; e a prevenção e a defesa contra eventos hidrológicos críticos de origem natural ou decorrentes do uso inadequado dos recursos naturais.

44. Os instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos, citados no artigo 5º da Lei 9.433/97, são estes:

- a) os Planos de Recursos Hídricos;
- b) o enquadramento dos corpos de água em classes, segundo os usos preponderantes da água;
- c) a outorga dos direitos de uso de recursos hídricos;
- d) a cobrança pelo uso de recursos hídricos;
- e) a compensação a municípios;
- f) o Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos.

45. Dentre os instrumentos estabelecidos pela Lei (art. 5º), caracterizam-se, como principais para o planejamento e consecução da Política Nacional de Recursos Hídricos, os Planos de Recursos Hídricos. Nesse contexto, foi aprovado em 30 de janeiro de 2006, pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos, o Plano Nacional de Recursos Hídricos - PNRH.

46. Na estrutura do Plano Nacional de Recursos Hídricos, composta de quatro componentes e treze programas, há o programa finalístico XII - Gestão Sustentável de Recursos Hídricos e Convivência com o Semiárido Brasileiro, dentro do terceiro componente do referido plano.

47. Mesmo assim, dentro desse Programa Gestão Sustentável de Recursos Hídricos e Convivência com o Semiárido Brasileiro, o PNRH, elaborado em 2006 e revisado em 2011, não contemplou nenhuma prioridade ou ação específica para o Semiárido. Dessa forma, apesar de haver um programa

finalístico tratando do tema dentro da Política Nacional de Recursos Hídricos, não há política específica para ofertar água ao Semiárido.

48. São diversos os atores envolvidos na Política Nacional de Recursos Hídricos, devendo-se mencionar no âmbito federal:

48.1. Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH) - órgão coordenador, consultivo e deliberativo, que reúne todos os atores relacionados aos recursos hídricos. É composto por representantes dos ministérios e secretarias do governo federal que desempenham algum papel na gestão dos recursos hídricos, representantes dos conselhos estaduais de recursos hídricos, representantes dos usuários da água e representantes de organizações não governamentais. Conforme o artigo 35 da Lei 9.443/97, o CNRH é responsável por promover a coordenação dos planos de recursos hídricos com os planos nacionais, regionais, estaduais e dos setores usuários; arbitrar conflitos entre os conselhos estaduais; decidir sobre os projetos com impactos que ultrapassam as fronteiras de um estado; decidir sobre as questões submetidas pelos conselhos estaduais ou comitês de bacias hidrográficas; analisar propostas de legislação relevante sobre recursos hídricos; fornecer orientação complementar para a implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos; aprovar a criação de comitês de bacias hidrográficas e estabelecer diretrizes para os seus estatutos; aprovar o Plano Nacional de Recursos Hídricos e certificar-se de que suas metas são cumpridas; e definir critérios gerais para a outorga de direitos de água e definição das cobranças pela água;

48.2. Agência Nacional de Águas (ANA) – autarquia de regime especial (agência reguladora) com autonomia administrativa e financeira, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, que tem a finalidade de implementar, em sua esfera de atribuições, a Política Nacional de Recursos Hídricos, integrando o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Suas competências estão descritas no artigo 4º da Lei 9.984/2000, lei de sua criação, e referem-se, principalmente, ao planejamento, financiamento, monitoramento e engajamento dos atores da Política Nacional de Recursos Hídricos;

48.3. Ministério do Meio Ambiente – participa de diversas interações com os setores e políticas públicas que são relevantes para os recursos hídricos. O órgão primordial para tanto é a Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano (SRHU), para quem a ANA presta contas como agência de implementação.

48.4 Ministério das Cidades - responsável pela promoção do abastecimento doméstico de água e pelo saneamento nos locais com mais de 50 mil habitantes, a conexão dos diversos atores da política com o Ministério das Cidades é crucial para o setor de recursos hídricos, especialmente em virtude do abastecimento de água e do saneamento em áreas urbanas, uma vez que esse é um uso muito importante da água em termos sociais e econômicos.

48.5 Ministério da Integração Nacional - responsável pelas políticas, programas e infraestruturas que contribuem para uma melhor integração e desenvolvimento regional. Possui duas ligações com a gestão dos recursos hídricos em nível nacional. A primeira é a Secretaria Nacional da Infraestrutura Hídrica, que lida principalmente com grandes projetos de irrigação; e a segunda é a Secretaria Nacional de Desenvolvimento Regional, que está envolvida em iniciativas de combate à pobreza, tais como o programa “Água para Todos”. Entidades importantes para a gestão dos recursos hídricos e para o desenvolvimento social e econômico do país estão vinculadas a esse ministério, como a Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (CODEVASF) e o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS). Sua Secretaria Nacional de Irrigação (SENIR) é responsável pela criação de um sistema de gestão para irrigação, pela articulação entre as partes interessadas e pelo apoio à irrigação privada.

48.6 Ministério da Saúde - desempenha um papel importante no controle da qualidade da água para consumo humano. É responsável pela legislação que estabelece padrões de qualidade da água para o consumo humano e interage principalmente com os prestadores de serviços de saneamento. Por intermédio da Fundação Nacional de Saúde - Funasa, instituição relevante e ativa relacionada aos recursos hídricos no ministério, é responsável por várias iniciativas importantes, tais como as “Ações Estratégicas em Saúde Ambiental”, a “Educação em Saúde Ambiental”, o “Controle da Qualidade da Água” e a “Intervenção em Desastres causados por Enchentes”. Comanda ainda o programa

“Cooperação no Apoio ao Gerenciamento dos Serviços Públicos de Saneamento”, para auxiliar os municípios com população abaixo de 50 mil habitantes na prevenção e controle de doenças relacionadas ao meio ambiente, devido especialmente às condições de falta de saneamento.

48.7 Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - desempenha um papel importante em relação à irrigação, especialmente quando se trata de financiamento e preços dos produtos. Seu papel é complementado pela Secretaria Nacional de Irrigação - SENIR, do Ministério da Integração Nacional.

48.8 Ministério de Minas e Energia - A energia hidrelétrica tem um impacto significativo na gestão dos recursos hídricos, porque os reservatórios e a sua operação alteram o regime hidrológico dos cursos de água, motivo pelo qual há a participação do Ministério, em especial relacionadas às licenças e outorgas de água, com o fim de garantir a estabilidade e a previsibilidade necessárias nos investimentos do setor hidrelétrico.

48.9 Ministério dos Transportes – relaciona-se com os recursos hídricos no que tange à navegação fluvial, que pode ser afetada pela construção de barragens e demais obras hídricas.

48.10. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação – possui interface com os recursos hídricos no que concerne ao desenvolvimento e aprimoramento de tecnologias hídricas, relevantes para melhorar a gestão dos recursos hídricos.

49. Em âmbito estadual, existem os conselhos estaduais de recursos hídricos, que são órgãos normativos e deliberativos com funções semelhantes às do Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH). Sua composição é regulamentada pelas leis estaduais de recursos hídricos e varia de estado para estado. Os membros geralmente incluem representantes das secretarias estaduais, dos municípios, usuários de água e sociedade civil.

50. Há ainda os órgãos gestores estaduais de recursos hídricos, órgãos executivos que gerenciam a água em nível estadual e, muitas vezes, também desempenham as funções de agências de bacia hidrográfica onde elas ainda não existem.

51. Dentro do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, existem ainda os comitês de bacias hidrográficas e as agências de bacias hidrográficas. Os primeiros são plataformas consultivas e deliberativas para a gestão dos recursos hídricos na respectiva escala hidrográfica. Conforme artigo 38 da Lei 9.433/97, os comitês devem promover debates e coordenação sobre temas pertinentes; arbitrar disputas em primeira instância administrativa; aprovar os planos de bacia hidrográfica; acompanhar a implementação dos planos e propor medidas para cumprir as metas estabelecidas; propor aos conselhos nacional e estaduais a isenção de outorga para usos insignificantes; estabelecer mecanismos para a cobrança e propor os montantes a serem coletados; estabelecer critérios e promover a partilha dos custos das estruturas para usos múltiplos e de interesse comum. Suas decisões são passíveis de recurso junto ao conselho nacional e aos conselhos estaduais.

52. Já as agências de bacias hidrográficas, que existem em poucas bacias hidrográficas do país, atuam como secretarias executivas dos comitês de bacias hidrográficas. De acordo com o artigo 43 da Lei 9.433/97, os pré-requisitos para a criação de agências incluem a existência de um comitê de bacia e alguma sustentabilidade financeira garantida pelas cobranças de água na bacia. Onde as agências de bacia hidrográfica não existem, que é a grande maioria dos casos, tendo em vista a pouca implantação das cobranças pelo uso da água, os órgãos gestores estaduais de recursos hídricos desempenham esse papel.

53. Por último, temos a participação dos municípios, que se dá através dos conselhos de recursos hídricos e dos comitês de bacias hidrográficas que compõem. Os municípios também podem ser vistos como usuários de água, dado que eles são legalmente responsáveis pelo abastecimento urbano de água e coleta e tratamento de esgotos e águas residuais e, muitas vezes, transmitem essa gestão para as companhias de abastecimento de água (usuário). Eles também administram o planejamento dos resíduos sólidos e do uso do solo e o ordenamento do território, o que exige que participem efetivamente do sistema de gestão dos recursos hídricos.

#### **V.4. Política Nacional de Saneamento Básico**

54. A Política Nacional de Saneamento Básico foi instituída pela Lei 11.445, de 5/1/2007, regulamentada pelo Decreto 7.217/2010.
55. Nos termos do art. 2º, constitui objetivo da Lei 11.445/2007 assegurar a universalização do abastecimento (acesso) de água, que deverá ser realizado de forma adequada à saúde pública e à proteção do meio ambiente.
56. Os principais instrumentos estabelecidos na Lei 11.445/2007 para a consecução de seus objetivos são os planos de saneamento básico.
57. O primeiro plano de que trata a Lei, constante do art. 9º, inciso I, é o plano municipal de saneamento básico, que deverá ser elaborado pelo titular dos serviços de saneamento básico, no caso, os municípios. Em seguida, em seu artigo 52, estabelece a Lei 11.445/2007 que a União deverá elaborar, sob a coordenação do Ministério das Cidades, o Plano Nacional de Saneamento Básico – PLANSAB, e os planos regionais de saneamento básico, elaborados e executados em articulação com os Estados, Distrito Federal e Municípios envolvidos para as regiões integradas de desenvolvimento econômico ou nas que haja a participação de órgão ou entidade federal na prestação de serviço público de saneamento básico.
58. Os planos de saneamento básico são, portanto, os instrumentos que guiarão a política pública de saneamento básico, fornecendo as diretrizes, orientações, objetivos e metas para a efetiva consecução das ações de saneamento básico. Para tanto, deverão tais planos guardar compatibilidade com os planos hídricos das bacias em que estiverem inseridos (art. 19, §3º, Lei 11.445/2007), serem revistos em prazo não superior a 4 anos, antes da elaboração do PPA (art. 19, §4º, Lei 11.445/2007).
59. Em relação aos atores envolvidos na política, diversos órgãos no Governo Federal respondem por programas e ações em saneamento básico. Do ponto de vista dos investimentos, a gestão dos recursos onerosos, independentemente do porte populacional dos municípios, é atribuição exclusiva do Ministério das Cidades, por meio da Secretaria Nacional Saneamento Ambiental (SNSA). Entretanto, no tocante aos recursos do Orçamento Geral da União (OGU), diversas são as instituições federais atuantes no setor.
60. Conforme o Plano Plurianual de Investimentos (PPA) 2012-2015, a atuação do Ministério das Cidades é dirigida a municípios com população superior a 50 mil habitantes ou integrantes de Regiões Metropolitanas (RM) ou Regiões Integradas de Desenvolvimento (Ride).
61. À Funasa, entidade vinculada ao Ministério da Saúde, o PPA reserva o atendimento a municípios com menos de 50 mil habitantes, áreas rurais, quilombolas e sujeitas a endemias. À Secretaria de Vigilância Sanitária (SVS) cabe dispor sobre os procedimentos de controle e de vigilância da qualidade da água para consumo humano e seu padrão de potabilidade. À Secretaria Especial de Saúde Indígena (Sesai) cabe executar ações de vigilância e controle da qualidade da água para consumo humano nas aldeias. À Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) cabe exercer a vigilância da qualidade da água nas áreas de portos, aeroportos e passagens de fronteiras terrestres.
62. As atuações dos órgãos federais se complementam com as atuações dos principais atores da política, os municípios, que são os titulares dos serviços de saneamento básico, responsáveis pela elaboração dos seus respectivos planos municipais de saneamento básico. Contudo, há forte dependência da chegada de recursos federais aos municípios para que ações de saneamento básico sejam efetivamente realizadas.
63. Cumpre dizer que a Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental do Ministério das Cidades elaborou em 2013 o Plano Nacional de Saneamento Básico - PLANSAB, com um conjunto de metas por região e por estado para os próximos 20 anos. Contudo, o PLANSAB também não contemplou nenhuma prioridade ou ação específica para o Semiárido.

#### **V.5 Programas orçamentários do PPA 2012-2015 relacionados ao objeto**

64. Ligados às obras objeto desta fiscalização, foram incluídos no PPA 2012-2015 o Programa 2068 – Saneamento Básico, oriundo do Plano Nacional de Saneamento Básico, e o Programa 2051 – Oferta de Água, que não teve origem no Plano Nacional de Saneamento Básico nem no Plano

Nacional de Recursos Hídricos, e o Programa 2026 – Conservação e Gestão de Recursos Hídricos.

#### V.6 Programas orçamentários do PPA 2016-2019 relacionados ao objeto

65. Dentro da Política Nacional de Recursos Hídricos, foi inserido no PPA 2016-2019 o Programa 2084 – Recursos Hídricos, resultado da fusão dos programas 2026 – Conservação e Gestão dos Recursos Hídricos (constante do PPA 2012-2015 e do Plano Nacional de Recursos Hídricos 2012-2015) e 2051 – Oferta de Água, que não integra o referido plano hídrico. Além deste, foi mantido o Programa 2068 – Saneamento Básico.

#### V.7 Processos de Interesse relacionados ao tema

66. Por meio de consulta ao sistema E-TCU, foram detectados os processos de interesse listados abaixo, relacionados ao objeto de estudo deste trabalho, cujas situações detectadas e respectivas deliberações proferidas por esta Corte são sintetizadas no Anexo 1 deste relatório: TC 010.021/2012-4; TC 000.910/2011-2; TC 006.993/2011-7; TC 003.051/2014-5; TC 029.351/2014-6; TC 002.854/2015-5; TC 026.061/2008-6; TC 003.632/2015-6; TC 029.557/2014-3; TC 003.997/2014-6; TC 005.961/2011-4; TC 028.502/2006-5; TC 006.253/2012-1 ; TC 012.773/2012-3; TC 033.511/2012-8; TC 033.512/2012-4; TC 011.588/2014-4; TC 003.478/2013-0; TC 003.479/2013-7; TC 003.480/2013-5; TC 004.799/2004-2; TC 008.782/2009-4; TC 010.095/2008-3; TC 008.659/2009-0; TC 001.988/2012-3; TC 003.997/2014-6; TC 002.575/2011-6; TC 003.008/2014-2; TC 002.577/2011-9; TC 010.801/2009-9; TC 043.321/2012-7; TC 014.187/2015-9; TC 011.156/2010-4; TC 000.339/2010-5; TC 029.144/2014-0; TC 033.513/2012-0; TC 003.054/2014-4; TC 033.514/2012-7; TC 005.578/2014-0; TC 036.124/2011-7; TC 005.568/2014-5; TC 003.481/2013-1; TC 003.482/2013-8; TC 002.127/2015-6.

#### V.8 Volume de recursos fiscalizados

67. O rol de empreendimentos acompanhados inicialmente contempla ações em 99 municípios, referentes a 256 transferências voluntárias (TVs) entre convênios, termos de compromisso e contratos de repasse, conforme resumo constante da tabela adiante:

Tabela 3- Resumo das transferências voluntárias acompanhadas

UF	Qtde. de TVs	Valor Convênio (R\$)	Valor Liberado pela União (R\$)(*)
AL	13	1.881.432.419,81	1.366.824.933,47
BA	72	875.969.286,87	630.324.910,52
CE	23	266.581.751,29	250.112.930,93
MG	9	255.635.747,63	34.657.301,11
PB	38	1.196.623.869,09	537.465.781,83
PE	49	1.526.267.097,67	598.566.235,06
PI	26	76.000.015,32	58.818.800,41
RN	22	636.208.226,30	379.407.965,77
SE	4	65.525.980,80	56.713.406,72
<b>Total Geral</b>	<b>256</b>	<b>6.780.244.394,78</b>	<b>3.912.892.265,82</b>

\* Obs: Dados oriundos de extração do Portal da Transparência realizada em 29/11/2015. Ressalva-se que em alguns poucos casos, a extração apresentou equivocadamente o valor 0 no campo Valor Liberado, em que pese ter registrado valores no campo Valor Última Liberação.

68. Nos Anexos 02 e 04, constam a relação dos convênios acompanhados, com dados sobre os municípios beneficiados, os concedentes, os valores envolvidos, a vigência, a situação das obras de acordo com a análise realizada, entre outros. Os dados foram atualizados até 29/11/2015.

## V.9 Benefícios estimados da fiscalização

69. Entre os benefícios estimados desta fiscalização, pode-se mencionar: expectativa de controle gerada durante toda a auditoria, melhorias organizacionais e aperfeiçoamento dos controles internos; benefícios sociais e econômicos em decorrência da atuação tempestiva dos concedentes em face dos indícios detectados impulsionando agilidade ao andamento das obras acompanhadas; e fornecimento de subsídios para a atuação do Congresso Nacional, do Poder Executivo e dos Tribunais de Contas Estaduais.

## VI. Achados de Auditoria

### VI.1 Intempestividade do Plano Nacional de Recursos Hídricos - PNRH e do Plano Nacional de Saneamento Básico – PLANSAB em relação aos Planos Plurianuais

70. De acordo com as normas em vigor, o Projeto de Lei do PPA deve ser encaminhado pelo Presidente da República ao Congresso Nacional até o dia 31 de agosto do primeiro ano do mandato. O Projeto de Lei do Plano Plurianual para o período de 2012 a 2015 (PLPPA 2012-2015), denominado “Plano Mais Brasil”, foi enviado no final do prazo ao Congresso Nacional, tempestivamente, pela Mensagem 87/2011- CN (nº 345 na origem).

71. O Plano Nacional de Recursos Hídricos – PNRH foi lançado em 2006. Sua primeira revisão foi publicada no mês de dezembro de 2011, ou seja, após o envio do PPA 2012-2015 para o Congresso Nacional. Tal fato se repete para a segunda revisão do PNRH, que está em curso, não havendo ainda uma data certa para sua conclusão, que também será publicada em data posterior ao PPA 2016-2019, já enviado ao Congresso Nacional.

72. Quanto ao Plano Nacional de Saneamento Básico – PLANSAB, apesar de a Lei 11.445, que estabeleceu as diretrizes nacionais para o saneamento básico, ter sido publicada no ano de 2007, este só foi concluído e publicado no mês de dezembro de 2013. Percebe-se, pois, que este foi feito entre o PPA 2012-2015 e o PPA 2016-2019.

73. Dessa maneira, sendo o PNRH e o PLANSAB os instrumentos-matrizes de planejamento das políticas nacionais de recursos hídricos e de saneamento básico, que fundamentam e orientam o gerenciamento dos recursos hídricos e de saneamento básico, deveriam tais instrumentos ser tempestivos aos planos plurianuais, de modo a subsidiá-los no que tange à definição de ações ou projetos a serem implementados naquele período.

74. Corroborando o acima exposto, a Lei 11.445/2007, em seu artigo 52, §2º, ao tratar do Plano Nacional de Saneamento Básico e dos planos regionais de saneamento básico, assim dispôs:

§ 2º Os planos de que tratam os incisos I e II do caput deste artigo devem ser elaborados com horizonte de 20 (vinte) anos, avaliados anualmente e revisados a cada 4 (quatro) anos, preferencialmente em períodos coincidentes com os de vigência dos planos plurianuais.

75. A definição pela coincidência de períodos pelo legislador busca justamente trazer integração entre os instrumentos primordiais de gestão das políticas, os Planos Nacionais, e o instrumento de gestão orçamentária, o Plano Plurianual, uma vez que, tanto a Lei 9433/97 (art. 7º - Política Nacional de Recursos Hídricos) quanto a Lei 11.455/07 (art. 52, I, “c” - Política Federal de Saneamento Básico), definem que os Planos Nacionais devem contemplar os projetos e ações necessárias para atingir os objetivos e metas por elas definidos, os quais devem alicerçar e respaldar as iniciativas/ações definidas nos planos plurianuais.

### Critérios

76. **Legais:** Lei 11445/07, artigo 52, §2º e 52, I, “c”; Lei 9433/97, artigo 7º, caput e inciso V.

77. **De governança:** Devem haver planos que traduzam o delineamento estratégico em termos operacionais, de forma a orientar os processos de implementação. Os objetivos e as metas definidos devem se relacionar com as intervenções escolhidas. Nesse contexto, a política pública orienta-se por uma formulação geral que defina sua lógica de intervenção e por planos que permitam operacionalizar as ações necessárias, delineados em função das diretrizes, objetivos e metas

propostas (tópico 3.1.2 - “Planos e objetivos” do Referencial para avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU).

### **Evidências**

78. Por meio dos PPAs 2012-2015 e 2016-2019, do PNRH e do PLANSAB, foram obtidas as evidências necessárias a comprovar o achado em tela.

### **Causas**

79. Ausência de agenda para atualização dos planos das políticas de recursos hídricos e saneamento básico, quando da elaboração do PPA. Ausência de integração entre os instrumentos de planejamento utilizados pelo Governo Federal.

### **Efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada**

80. A não integração dos instrumentos de planejamento poderá ocasionar a dotação de recursos públicos através de demandas de estados e municípios, em prejuízo da dotação de recursos para ações e projetos tidos como prioritários e essenciais nos planos de longo prazo feitos pelo Governo Federal.

### **Conclusão**

81. Conclui-se, pois, pela intempestividade do Plano Nacional de Recursos Hídricos - PNRH e do Plano Nacional de Saneamento Básico – PLANSAB em relação aos Planos Plurianuais, posto que, sendo o PNRH e o PLANSAB os instrumentos-matrizes de planejamento das políticas nacionais de recursos hídricos e de saneamento básico, deveriam tais instrumentos ser tempestivos aos planos plurianuais, de modo a subsidiá-los no que tange à definição de ações ou projetos a serem implementados naquele período.

### **Propostas**

82. Propõe-se recomendar ao Ministério do Meio Ambiente, por meio da Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano, à Agência Nacional de Águas e ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos, que, na realização das atualizações e revisões do PNRH, procurem torná-lo tempestivo aos planos plurianuais, de modo a possibilitar que este Plano alicerce e respalde as iniciativas/ações definidas nos planos plurianuais, integrando, assim, os instrumentos de planejamento utilizados pelo Governo Federal.

83. Do mesmo modo, propõe-se recomendar ao Ministério das Cidades, através da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, responsável pela elaboração do PLANSAB, que, na realização das atualizações e revisões do Plano citado, procure torná-lo tempestivo aos planos plurianuais, de modo a possibilitar que este plano alicerce e respalde as iniciativas/ações definidas nos planos plurianuais, integrando, assim, os instrumentos de planejamento utilizados pelo Governo Federal.

### **VI.2 Ausência de definição, no PNRH, de projetos para oferta de água no Semiárido, assim como de critérios para seleção de empreendimentos**

84. O marco regulatório referente à gestão dos recursos hídricos é a Lei 9.433/1997, que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos. Entre os instrumentos dessa Política, foram eleitos como principais os Planos de Recursos Hídricos, que, de acordo com o artigo 8º da mesma Lei, devem ser elaborados para o país (Plano Nacional), por estado (Plano Estadual) e por bacia hidrográfica (Plano de Bacia).

85. O Plano Nacional de Recursos Hídricos, embora a Lei 9.433 seja de 1997, foi lançado apenas em 2006. Sua primeira revisão ocorreu em 2011 e a segunda está em curso, não havendo ainda uma data definida para a sua conclusão.

86. Após a primeira revisão do PNRH, em 2011, dos 13 programas existentes, foram detalhados os programas I a XII, que, contudo, assim como no plano original, não contemplaram, em suas 22 prioridades, propostas de ações estruturais (obras) para a solução dos problemas ligados à escassez de água, deixando, ainda, de detalhar o programa XIII.

87. O artigo 7º, inciso V, da Lei 9.433/1997 expõe com clareza que os Planos de Recursos Hídricos deverão ter, como conteúdo mínimo: “medidas a serem tomadas, programas a serem desenvolvidos e projetos a serem implantados, para o atendimento das metas previstas”.

88. A definição orçamentária do termo “Projeto” diz que este é um instrumento de programação utilizado para alcançar o objetivo de um *programa*, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação de governo. Como exemplo, pode-se citar a ação “Construção de Trecho Rodoviário – Entroncamento BR-472 – Fronteira Brasil/Argentina – na BR-468 – no Estado do Rio Grande do Sul”, que consiste na definição de uma obra ou ação a ser realizada.

89. Nesse contexto, verifica-se que não há no Plano Nacional de Recursos Hídricos qualquer menção a obras, projetos ou ações estruturais a serem realizadas para minimizar os efeitos da seca no Semiárido. A única exceção ao acima exposto refere-se à Revitalização do Rio São Francisco, única diretriz estrutural contemplada no Plano Nacional de Recursos Hídricos.

90. Dessa maneira, sendo o Plano Nacional de Recursos Hídricos um instrumento de planejamento estratégico e mais, um plano diretor da Política Nacional de Recursos Hídricos, que fundamenta e orienta o gerenciamento dos recursos hídricos (art. 6º, Lei 9433/97), deveria tal instrumento subsidiar o Plano Plurianual 2012-2015 no que tange à definição de ações ou projetos a serem implementados naquele período.

91. Apenas o Programa 2026 – Conservação e Gestão dos Recursos Hídricos, do PPA 2012-2015, consta do Plano Nacional de Recursos Hídricos revisado, sendo que o Programa Orçamentário 2051 - Oferta de Água (PPA 2012-2015), no qual estão descritas as obras e demais ações a serem implementadas, concernentes ao principal tema desta auditoria, não teve qualquer origem no Plano Nacional de Recursos Hídricos ou qualquer subsídio deste, não havendo sequer menção no PNRH ao Programa Oferta de Água.

92. Importa dizer que, além da não definição dos projetos, verificou-se que os documentos citados não trazem sequer orientações acerca dos critérios para seleção de projetos prioritários voltados à mitigação do déficit hídrico e dos efeitos da seca e estiagem, em especial na região do Semiárido.

93. A definição de critérios de seleção de projetos busca, sobretudo, o uso racional do dinheiro público, com a destinação de recursos públicos para áreas mais críticas, seja do ponto de vista hídrico, econômico, ambiental ou social. Tal definição mostra-se salutar, para que o processo decisório seja mais qualificado, trazendo eficácia na aplicação dos recursos públicos,

94. Apenas a título comparativo, ressalta-se que o PLANSAB, de forma diversa, possui, em seu capítulo 9, tópico específico para tratar dos critérios de seleção e hierarquização das demandas aos seus Programas. Os critérios a serem considerados na seleção de projetos incluem: pertencimento a área ou comunidade eleita para focalização; solicitação voltada para área de risco para desastres e intervenção claramente orientada para a redução desse risco; arranjos institucionais que demonstrem ganhos de escala na gestão e, ou, na prestação do serviço; município com baixo Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M), com elevados indicadores de enfermidades evitáveis pelo saneamento e com grave condição de insalubridade ambiental; pedido que considere a compatibilidade do empreendimento com a disponibilidade hídrica dos mananciais e com a capacidade de suporte dos corpos receptores, em sintonia com o planejamento e a gestão dos recursos hídricos, entre outros.

### Critérios

95. **Legais:** Lei 9.433/97, artigos 6º e 7º;

96. **De governança** – As políticas públicas devem possuir coesão interna. Assim, os objetivos e as metas definidos devem se relacionar com as intervenções escolhidas. Nesse contexto, a política pública orienta-se por uma formulação geral que defina sua lógica de intervenção e por planos que permitam operacionalizar as ações necessárias, delineados em função das diretrizes, objetivos e metas propostas. Deve haver consistência na lógica de intervenção da política, alinhando insumos, atividades, produtos, efeitos e impactos em função dos problemas a serem atacados e das

correspondentes causas identificadas na formulação da política pública (tópico 3.1.2 - “Planos e Objetivos” do Referencial para avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU).

97. É necessária a institucionalização formal dos processos decisórios, neste caso, da decisão acerca de quais projetos serão contemplados com recursos públicos (tópico 3.1.1 - “Institucionalização” do Referencial para avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU).

#### **Análise das evidências**

98. Através do Plano Nacional de Recursos Hídricos (2006), de sua atualização (2011) e dos PPAs 2012-2015 e 2016-2019, foram obtidas as evidências necessárias a comprovar o achado em tela.

#### **Causas**

99. Cultura de dissociação das funções de planejamento da gestão de uso dos recursos hídricos e da gestão das ações estruturais, que são realizados por ministérios distintos, em programas governamentais que não se comunicam entre si.

#### **Efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada**

100. Prevalência de condicionantes não objetivas, inclusive de ordem política, na definição das obras a serem contempladas com recursos públicos. Baixa implementação da política, na forma estabelecida pela Lei 9.433/97. Realização de obras não prioritárias para a solução da escassez de água no Semiárido. Perpetuação dos problemas relacionados à oferta e demanda hídrica.

#### **Conclusão**

101. Em análise do PPA 2016-2019, verificou-se que os Programas 2026 – Conservação e Gestão dos Recursos Hídricos e o Programa 2051- Oferta de Água foram unidos sob um único programa, denominado “Recursos Hídricos”, porém a execução de seus objetivos e metas permanece dividida entre o Ministério do Meio Ambiente e o Ministério da Integração Nacional, o que, por si só, não se mostra preocupante. O problema reside na não explicitação, pelo Plano Nacional de Recursos Hídricos, de quais são os projetos prioritários da Política Nacional de Recursos Hídricos, que deveriam subsidiar o Plano Plurianual e a definição das obras a serem realizadas, tanto pelo Ministério do Meio Ambiente quanto pelo Ministério da Integração Nacional.

102. Deve-se ressaltar que está em elaboração, com previsão de conclusão ao final de 2016, o Plano Nacional de Segurança Hídrica – PNSH, cujo objetivo é definir as principais intervenções estruturais e estratégicas de recursos hídricos para todo o País, tais como barragens, sistemas adutores, canais e eixos de integração, que são necessárias para garantir a oferta de água para o abastecimento humano e para o uso em atividades produtivas. Tal Plano poderá vir a sanar a omissão do Plano Nacional de Recursos Hídricos na definição das intervenções prioritárias, contudo, não se sabe ainda ao certo o seu real conteúdo.

103. Dessa forma, conclui-se pela necessidade do Plano Nacional de Recursos Hídricos, em sua próxima atualização, contemplar projetos relevantes a serem implantados, bem como critérios para seleção de projetos prioritários voltados à mitigação do déficit hídrico e dos efeitos da seca e estiagem, em especial no Semiárido, com o fim primordial de realizar a destinação de recursos públicos para áreas mais críticas, seja do ponto de vista hídrico, econômico, ambiental ou social.

#### **Propostas**

104. Dessa forma, propõe-se recomendar ao Ministério do Meio Ambiente, por meio da Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano, à Agência Nacional de Águas – ANA e ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos que, na revisão do Plano Nacional de Recursos Hídricos, incluam em seu conteúdo os principais projetos a serem implantados, na forma do artigo 7º, inciso V, da Lei 9433/97, e os critérios/ diretrizes para seleção de novos empreendimentos.

105. Adicionalmente, propõe-se ainda recomendar ao MMA, ANA e Ministério da Integração Nacional, responsáveis direto pela elaboração do Plano Nacional de Segurança Hídrica - PNSH, que analisem a conveniência e oportunidade de integrar o Plano Nacional de Segurança Hídrica ao Plano Nacional de Recursos Hídricos, adotando mecanismos para que o Plano Nacional de Recursos

Hídricos se torne instrumento agregador dos diversos seguimentos da gestão dos recursos hídricos.

### **VI.3 Inexistência de metas de resultado no Plano Nacional de Recursos Hídricos**

106. O Plano Nacional de Recursos Hídricos de 2006 (assim como sua atualização de 2011) não possui em seu conteúdo a definição de quaisquer metas de resultado a serem atingidas. Não há, portanto, no PNRH, a aferição de qualquer resultado finalístico da Política Nacional de Recursos Hídricos, tais como parâmetros de quantidade e qualidade hídrica.

107. Vale ressaltar que o artigo 7º, inciso IV, da Lei 9433/97 informa como conteúdo mínimo necessário do PNRH a existência de metas de racionalização de uso, aumento de quantidade e melhoria da qualidade dos recursos hídricos.

#### **Critérios**

108. **Legais:** Lei 9433/97, art. 7º, inciso IV;

109. **De governança** - Deve haver planos que traduzam o delineamento estratégico em termos operacionais, de forma a orientar os processos de implementação. Os objetivos e as metas definidos devem se relacionar com as intervenções escolhidas. Nesse contexto, a política pública orienta-se por uma formulação geral que defina sua lógica de intervenção e por planos que permitam operacionalizar as ações necessárias, delineados em função das diretrizes, objetivos e metas propostas (tópico 3.1.2 - “Planos e objetivos” do Referencial para avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU).

110. Deve haver o alinhamento das ações dos diversos atores das políticas públicas, sendo, por isso, relevante haver participação das diversas esferas de governo na concepção, execução e avaliação da política pública. Para tanto, faz-se necessário haver fórum de articulação entre as esferas de governo relativas à política pública e canais de comunicação e consulta para atender às necessidades dos diferentes interessados na política. (tópico 3.1.5 – “Coordenação e Coerência” do Referencial para avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU)

#### **Evidências**

111. Através do Plano Nacional de Recursos Hídricos e de sua atualização, foram obtidas as evidências necessárias a comprovar o achado em tela.

#### **Causas**

112. O texto do PNRH (pág. 65, vol. IV) informa que não houve tal definição em virtude de as ações, na maioria dos casos, estarem fora do controle operacional dos agentes públicos responsáveis direto pela implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, como a Secretaria de Recursos Hídricos do Ministério do Meio Ambiente, Agência Nacional de Águas e órgãos gestores estaduais

113. Assim, segundo o documento, optou-se pela definição de metas “de performance e de processo”, uma vez que a seleção de tais metas decorre do fato de que tais ações estão fundamentalmente ligadas às entidades já nomeadas como responsáveis da Política Nacional de Recursos Hídricos.

114. Sobre o tema, observe-se que, de fato, há uma dissonância entre os atores que pensam e definem a Política Nacional de Recursos Hídricos (SRHU/MMA/ANA) e aqueles que executam as obras relacionadas aos recursos hídricos (MIN/MCIDADES/FUNASA), trazendo assim uma grande dificuldade na definição de metas de resultado no PNRH, uma vez que existe certa dificuldade na integração dos muitos atores da Política.

#### **Efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada**

115. A ausência da definição de metas de resultado dificulta, de forma evidente, a realização do planejamento e das ações necessárias por parte dos órgãos executores, criando, assim, uma dissociação entre as necessidades hídricas e as obras realizadas para a mitigação dos problemas relacionados à escassez de água, podendo-se afirmar ainda que impossibilita o funcionamento do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos na forma estabelecida na Lei 9.433/1997.

### Conclusão

116. Não existem, no PNRH, metas de resultado, ou seja, instrumentos capazes de aferir a efetividade das ações relacionadas à gestão dos recursos hídricos, fato este em desacordo com comando legal e com as boas práticas de governança.

117. Porém, deve restar claro que o instrumento maior de planejamento dos recursos hídricos é o PNRH, e deve ele, por obrigação legal, trazer metas de resultado, justamente com o objetivo de subsidiar e alicerçar a atuação dos atores envolvidos na gestão e execução dos recursos hídricos.

### Propostas

118. Propõe-se recomendar ao Ministério do Meio Ambiente, por meio da Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano, à Agência Nacional de Águas e ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos que, na realização das atualizações e revisões do plano citado, estabeleçam metas de resultado, em especial voltadas à mitigação do déficit hídrico no Semiárido, norteando, assim, a atuação de todos os atores envolvidos na Política Nacional de Recursos Hídricos e possibilitando a verificação da efetividade das ações e projetos hídricos.

### **VI.4 Inexistência de comitês de bacia constituídos em bacias hidrográficas**

119. Inicialmente, deve-se frisar que o presente achado foi descrito exclusivamente no Relatório do Estado da Paraíba, em que pese os Relatórios dos Estados do Piauí, Rio Grande do Norte e Alagoas terem mencionado que algumas bacias não possuem comitês formados.

120. Sobre a Paraíba, tem-se que ela se encontra dividida em 11 (onze) bacias hidrográficas, conforme seu Plano Estadual de Recursos Hídricos, elaborado em 2006. As bacias hidrográficas da Paraíba são estas: Bacia Hidrográfica do Rio Piranhas (Comitê Piranhas-Açu); Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba (Comitê do Rio Paraíba); Bacia Hidrográfica do Rio Abiaí (Comitê do Litoral Sul); Bacia Hidrográfica do Rio Gramame (Comitê do Litoral Sul); Bacia Hidrográfica do Rio Mirirí (Comitê do Litoral Norte); Bacia Hidrográfica do Rio Mamanguape (Comitê do Litoral Norte); Bacia Hidrográfica do Rio Camaratuba (Comitê do Litoral Norte); Bacia Hidrográfica do Rio Guaju; Bacia Hidrográfica do Rio Curimataú; Bacia Hidrográfica do Rio Jacu; e Bacia Hidrográfica do Rio Trairí.

121. Os Comitês de Bacias constituídos de âmbito estadual e em funcionamento são estes:

- a) Comitê das Bacias Hidrográficas do Litoral Norte, que engloba três bacias hidrográficas: a do Rio Mirirí, a do Rio Mamanguape e a do Rio Camaratuba;
- b) Comitê das Bacias Hidrográficas do Litoral Sul, que engloba duas bacias hidrográficas: a do Rio Abiaí e a do Rio Gramame;
- c) Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba, que trata com exclusividade da bacia hidrográfica do Rio Paraíba;

122. No que tange aos Comitês de Bacias de âmbito federal, existe o Comitê de Integração da Bacia Hidrográfica do Rio Piranhas-Açu, de domínio federal, visto que nasce na Paraíba (Bacia do Rio Piranhas) e segue seu curso pelo Estado do Rio Grande do Norte (Bacia do Rio Açu).

123. Das 11 bacias existentes na Paraíba, 4 delas não possuem Comitê de Bacia Hidrográfica constituído, quais sejam: Bacia Hidrográfica do Rio Guaju, Bacia Hidrográfica do Rio Curimataú, Bacia Hidrográfica do Rio Jacu e Bacia Hidrográfica do Rio Trairí.

124. De acordo com a Lei 9.433/1997, os Comitês de Bacias Hidrográficas integram o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (art. 33, inciso III) e possuem uma série de competências importantes na Política Nacional de Recursos Hídricos (art. 38), entre as quais, destaca-se a de aprovar o Plano de Recursos Hídricos da bacia; estabelecer os mecanismos de cobrança pelo uso de recursos hídricos e sugerir os valores a serem cobrados; e a de promover o debate das questões relacionadas a recursos hídricos e articular a atuação das entidades intervenientes.

125. Dessa forma, a inexistência dos Comitês em 4 das bacias hidrográficas do Estado da Paraíba prejudica de forma evidente a gestão de recursos hídricos nas bacias, visto a quantidade de competências e responsabilidades atribuídas a esta espécie de entidade na Lei 9.433/1997.

### **Crítérios**

126. **Legais:** Lei 9.433/1997, arts. 32, 33, 37 e 38;

127. **De governança:** Os processos decisórios da política pública, assim como a elaboração dos planos, devem ser realizados com a participação social e das partes interessadas e, especificamente, dos atores responsáveis pela execução da política pública (tópico 3.1.1 - “Participação” do Referencial para avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU).

128. É importante haver instância de coordenação, devidamente instituída e legitimada em normativo próprio, para alinhar as ações dos diversos atores das políticas públicas, sendo, por isso, relevante haver participação das diversas esferas de governo na concepção, execução e avaliação da política pública. Para tanto, faz-se necessário haver fórum de articulação entre as esferas de governo relativas à política pública e canais de comunicação e consulta para atender às necessidades dos diferentes interessados na política. Tal estrutura de governança deve ser amplamente divulgada entre os interessados (tópico 3.1.5 – “Coordenação e Coerência” do Referencial para avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU)

### **Evidências**

129. Através do Plano Estadual de Recursos Hídricos da Paraíba, bem como dos dados obtidos no sítio [www.cbh.gov.br](http://www.cbh.gov.br), cuja gestão é da Agência Nacional de Águas – ANA, e dos dados obtidos no sítio da Agência Executiva de Gestão das Águas do Estado da Paraíba – AESA ([www.aesa.pb.gov.br](http://www.aesa.pb.gov.br)), somados à resposta encaminhada pela AESA ao Ofício de Requisição 1-277/2015-TCU-SECEX/PB, foram obtidas as evidências necessárias a comprovar o achado.

### **Causas**

130. As principais causas do achado se encontram no marco legal da Política Nacional de Recursos Hídricos, que não trouxe em seu arcabouço qualquer prazo para a constituição dos comitês de bacia hidrográfica.

131. Também não se estabeleceu de que forma os comitês de bacia seriam mantidos, visto que o artigo 22 da Lei 9.433/97 apenas estabelece que os valores arrecadados com a cobrança pelo uso de recursos hídricos serão aplicados prioritariamente na bacia hidrográfica em que foram gerados e serão utilizados no pagamento de despesas de implantação e custeio administrativo dos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Contudo, a cobrança pelo uso de recursos hídricos é incipiente no Brasil, sendo que no Estado da Paraíba o início da cobrança começou apenas em junho de 2015.

132. Dessa forma, a ausência de recursos orçamentários, a não definição das autonomias e vínculos (financeiras, administrativa etc.) e o não estabelecimento de prazo são as principais causas da não implantação, até o momento, de comitês para todas as bacias hidrográficas.

### **Efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada**

133. Sendo os Comitês de Bacia integrantes do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, dotados de diversas competências essenciais para o funcionamento da Política Nacional de Recursos Hídricos, tais como aprovar o Plano de Recursos Hídricos da bacia, estabelecer os mecanismos de cobrança pelo uso de recursos hídricos e sugerir os valores a serem cobrados, e promover o debate das questões relacionadas a recursos hídricos e articular a atuação das entidades intervenientes, a ausência de sua constituição dificulta de forma evidente a realização do planejamento e das ações necessárias à adequada gestão de águas da bacia, podendo-se afirmar inclusive que impossibilita o funcionamento do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos na forma estabelecida na Lei 9.433/1997, em virtude da falta de um dos atores essenciais ao Sistema.

### Conclusão

134. Das onze bacias hidrográficas do Estado da Paraíba, 4 delas não possuem Comitê de Bacia Hidrográfica constituído, quais sejam: Bacia Hidrográfica do Rio Guaju, Bacia Hidrográfica do Rio Curimataú, Bacia Hidrográfica do Rio Jacu e Bacia Hidrográfica do Rio Trairí, situação em desconformidade com a Lei 9.433/1997.

### Propostas

135. Propõe-se recomendar ao Ministério do Meio Ambiente, à Agência Nacional de Águas e ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos que busquem aperfeiçoar a implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, especialmente no Semiárido Brasileiro, de modo que auxilie a criação, fortalecimento e atuação adequada dos comitês de bacia e agências de água indispensáveis à boa gestão dos recursos hídricos das regiões de maior criticidade hídrica, inclusive buscando identificar fontes de recursos que permitam a criação, a implantação dos instrumentos de gestão, em especial os planos hídricos, e a sustentabilidade econômico-financeira desses atores da referida Política.

### **VI.5 Baixo nível ou ausência de atendimento a demandas técnicas dos comitês de bacia**

136. Constatou-se, exclusivamente no Estado do Piauí, a ausência de institucionalização de Agência de Água para os comitês. Apenas a Superintendência de Recursos Hídricos, que atua como Secretaria Executiva, seja dos comitês seja do Conselho Estadual de Recursos Hídricos do Piauí, executa as atribuições de agência de água. No entanto, a insuficiência de recursos impossibilita a Superintendência de Recursos Hídricos de atuar em todas as frentes nas quais possui atribuições.

137. Além disso, nem o Conselho Estadual de Recursos Hídricos do Piauí nem os comitês de bacia implementaram a cobrança pelo uso da água que possibilitaria a implantação de uma agência de água, dado que sua criação depende de viabilidade financeira assegurada pela cobrança de uso de recursos hídricos na sua área de atuação.

138. Constatou-se, ainda, agora nos Estados de Sergipe, Alagoas e Pernambuco, um baixo nível de atendimento às demandas técnicas dos comitês de bacia, por parte das agências de água ou instância administrativa similar.

139. Os comitês de bacia demandam os órgãos mencionados sobre os seguintes temas: apoio administrativo/financeiro; esclarecimentos sobre obras em realização na bacia; denúncias; fiscalizações realizadas pelo comitê, e, de acordo com estes, tais entidades não veem cumprindo tempestivamente e adequadamente suas demandas técnicas, inclusive do ponto de vista da realização de diagnósticos gerais ou pontuais pertinentes à bacia.

### Critérios

140. **Legais:** Lei 9.433/1997, arts. 33, inciso V, 41, 42, 43 e 44, incisos I a XI.

141. **De governança:** os processos decisórios referentes à política pública devem estar formalmente institucionalizados nas normas emanadas das esferas estadual e federal, onde a atuação dos comitês deve estar legitimada e as suas competências devidamente instituídas e definidas (tópico 3.1.1 - Institucionalização do Referencial para avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU). As entidades responsáveis pela formulação e deliberação sobre a política, como os comitês de bacia e suas respectivas agências de águas, devem possuir estrutura de pessoal qualificado e em quantidade suficiente para que todas as etapas da política pública possam ser adequadamente desenvolvidas. Além disso, devem ter meios para prover os recursos materiais necessários ao desenvolvimento da política, sendo relevante haver planejamento orçamentário plurianual e dotações orçamentárias destinadas a cobrir todos os gastos necessários ao desenvolvimento da política. (Tópico 3.1.4 - Capacidade Operacional e Recursos do Referencial para avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU).

### Evidências

142. Extratos de entrevistas realizadas com os membros da SRH/Semar/PI e com os representantes dos Comitês das Bacias Hidrográficas dos Estados de Sergipe, Alagoas e Pernambuco.

### Causas

143. Não implantação dos meios necessários à criação da agência de água. Por exemplo, os instrumentos de gestão de recursos hídricos (plano de bacia, outorga e cobrança), principalmente a cobrança, como fonte financeira, impossibilitam a criação e/ou atuação das agências de água. Ausência de estrutura administrativa das agências de água ou instância administrativa similar, em especial a falta de pessoal qualificado para o atendimento das demandas.

### Efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada

144. Demora ou não atendimento às demandas técnicas provenientes dos comitês de bacia, ocasionando uma atuação intempestiva ou ineficaz dos Comitês, e prejudicando, sobretudo, o controle social. Implementação inadequada da política de recursos hídricos, com a manutenção do *status quo* relacionados à oferta e à demanda hídrica, sem a proposição de ações efetivas para solucionar definitivamente os problemas que assolam os municípios mais carentes de recursos hídricos.

### Conclusão

145. Não existe agência de água no Estado do Piauí. Além disso, os meios necessários para criação dessa agência não foram implantados. Nos Estados de Sergipe, Alagoas e Pernambuco, os comitês de bacia têm tido baixo nível de atendimento às suas demandas técnicas, por parte das agências de água ou instância administrativa similar.

### Propostas

146. Aplica-se a este achado a recomendação descrita no achado VI.4 do presente relatório.

### **VI.6 Ausência ou desatualização de planos de bacia em locais com obras hídricas financiadas com recursos federais**

147. Verificou-se que inexistem ou estão desatualizados Planos de Bacia em diversas bacias que, inclusive, possuem obras financiadas com recursos federais, fato que contraria o artigo 8º da Lei 9.443/1997, que estabelece que os Planos de Recursos Hídricos serão elaborados por bacia hidrográfica, por Estado e para o País.

148. Conforme dito acima, os Planos de Recursos Hídricos são um dos principais instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos, consoante artigo 5º, inciso I, da Lei 9.433/1997, e se configuram como planos diretores que visam a fundamentar e orientar a implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e ao gerenciamento dos recursos hídricos (art. 6º).

149. A Lei estabelece ainda (art. 7º) que os Planos de Recursos Hídricos são planos de longo prazo, com horizonte de planejamento compatível com o período de implantação de seus programas e projetos e deverão ter o seguinte conteúdo mínimo:

- a) diagnóstico da situação atual dos recursos hídricos;
- b) análise de alternativas de crescimento demográfico, de evolução de atividades produtivas e de modificações dos padrões de ocupação do solo;
- c) balanço entre disponibilidades e demandas futuras dos recursos hídricos, em quantidade e qualidade, com identificação de conflitos potenciais;
- d) metas de racionalização de uso, aumento da quantidade e melhoria da qualidade dos recursos hídricos disponíveis;
- e) medidas a serem tomadas, programas a serem desenvolvidos e projetos a serem implantados, para o atendimento das metas previstas;
- f) prioridades para outorga de direitos de uso de recursos hídricos;
- g) diretrizes e critérios para a cobrança pelo uso dos recursos hídricos;
- h) propostas para a criação de áreas sujeitas a restrição de uso, com vistas à proteção dos recursos hídricos.

150. Pelo conteúdo exigido em Lei, denota-se a relevância dos Planos de Recursos Hídricos dentro da Política Nacional de Recursos Hídricos, sem os quais não se possibilita uma adequada gestão dos recursos hídricos das bacias hidrográficas.

151. No Estado de Sergipe, detectou-se que nas bacias dos rios Japarutuba, Rio Sergipe e Rio Piauí, foram executadas obras com recursos federais sem que houvesse planos de bacia elaborados.

152. Na Bahia, nenhuma de suas bacias possui Plano de Recursos Hídricos, apesar de 7 planos de bacias estarem em elaboração (Recôncavo Norte/Inhambupe, Recôncavo Sul, Bacias do Leste/Contas, Paraguaçu, Grande e Corrente).

153. Na Paraíba, as Bacias Hidrográficas do Rio Piranhas (plano apenas parcial do Rio do Peixe), do Rio Abiaí, do Rio Mirirí, do Rio Mamanguape, do Rio Camaratuba, do Rio Guaju e do Rio Trairí não possuem planos de bacia hidrográfica aprovados.

154. Em Pernambuco, constatou-se que há obras hídricas financiadas com recursos federais nas bacias de Brígida, Riacho do Pontal, Terra Nova, Una, Mundaú, Moxotó, Ipanema, Serinhaém, Pajeú e Garças, sem que haja planos de bacias elaborados.

155. No Rio Grande do Norte, verificou-se que, das 10 bacias que estão situadas no Semiárido, nenhuma delas possui plano de bacia. O mesmo ocorre no Piauí, dividido em 12 sub-bacias de nível 3, as quais não possuem plano de bacia.

156. Constatou-se, igualmente, que nos Estados de Alagoas e Pernambuco os Planos de Bacia existentes estão desatualizados.

157. O achado foi constatado nos Estados da Paraíba, Sergipe, Bahia, Pernambuco, Rio Grande do Norte, Alagoas e Piauí.

### **Critérios**

158. **Legais:** Lei 9.433/1997, art. 5º, inciso I, 6º, 7º e 8º;

159. **De governança:** Devem haver planos que traduzam o delineamento estratégico em termos operacionais, de forma a orientar os processos de implementação (tópico 3.1.2 - “Planos e objetivos” do Referencial para avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU).

### **Evidências**

160. Extratos de entrevistas de membros dos comitês de bacia e de órgãos relacionados aos recursos hídricos; pesquisas na internet; planos estaduais de recursos hídricos; respostas a ofícios encaminhados a órgãos gestores dos recursos hídricos.

### **Causas**

161. A ausência de recursos financeiros/orçamentários para a produção dos planos de bacia, aliado à não implementação dos instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos em sua totalidade, bem como a ausência de autonomia suficiente por parte dos comitês de bacia instituídos são causas da não elaboração dos planos de bacias hidrográficas.

### **Efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada**

162. Como os Planos de Recursos Hídricos são um dos principais instrumentos da Política, com conteúdo indispensável para a realização de um planejamento adequado dos recursos hídricos da bacia, a ausência deles causa diversos problemas na gestão, como o não estabelecimento de critérios para a cobrança pelo uso dos recursos hídricos e para a concessão de outorgas, na forma preconizada nos arts. 7º, inciso IX, 13 e 19 da Lei 9.433/1997, dificultando a realização das ações necessárias à adequada gestão das águas da bacia.

163. Além disso, por serem os planos de recursos hídricos responsáveis por estabelecer metas de racionalização de uso, aumento da quantidade e melhoria da qualidade dos recursos hídricos disponíveis, bem como de trazer medidas a serem tomadas, programas a serem desenvolvidos e projetos a serem implantados para o atendimento das metas previstas, fica dificultada não só a gestão

das águas das bacias, mas também o exercício do controle social, que fica impossibilitado de exigir metas claras e prazos exequíveis para as suas reivindicações.

### Conclusão

164. Não existem planos de bacia hidrográfica aprovados em diversas bacias dos Estados da Paraíba, Sergipe, Bahia, Pernambuco, Rio Grande do Norte e Piauí, o que contraria o artigo 8º da Lei 9.433/1997, que estabelece que os Planos de Recursos Hídricos serão elaborados por bacia hidrográfica, por Estado e para o País.

### Propostas

165. Aplica-se ao achado em tela a recomendação proposta no achado VI.4 do presente relatório.

### **VI.7 Ausência de planos de saneamento básico dos municípios banhados pelas bacias com obras hídricas financiadas com recursos federais**

166. Constatou-se a ausência de Planos Municipais de Saneamento Básico na grande maioria dos municípios da Paraíba, Sergipe, Bahia, Pernambuco, Rio Grande do Norte, Ceará e Piauí, muitos dos quais banhados por bacias com obras hídricas financiadas com recursos federais.

167. De acordo com o artigo 50 da Lei 11.445/2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, a alocação de recursos públicos federais e os financiamentos com recursos da União ou com recursos geridos ou operados por órgãos ou entidades da União serão feitos em conformidade com as diretrizes e objetivos estabelecidos nos arts. 48 e 49 da Lei e com os planos de saneamento básico.

168. Por sua vez, o Decreto 7.217/2010, que regulamentou a Lei 11.445/2007, determinou, no artigo 26, § 2º, que, a partir do exercício financeiro de 2014, a existência de plano de saneamento básico, elaborado pelo titular dos serviços, seria condição para o acesso a recursos orçamentários da União ou a recursos de financiamentos geridos ou administrados por órgão ou entidade da administração pública federal, quando destinados a serviços de saneamento básico.

169. Tal prazo foi estendido até 31 de dezembro de 2015 pelo Decreto 8.211/2014, e mais uma vez postergado para 31 de dezembro de 2017 pelo Decreto 8.629/2015. Porém, a grande maioria dos municípios não vem cumprindo os prazos estipulados, estando sujeitos ao bloqueio de repasses federais para a realização de projetos na área.

170. Vale ressaltar ainda que a Lei 11.445/2007, em seu artigo 11, inciso I, informa que é condição de validade dos contratos que tenham por objeto a prestação de serviços públicos de saneamento a existência de plano de saneamento básico, dispositivo que não vem sendo cumprido em face da inexistência dos planos municipais de saneamento.

171. As exigências do artigo 11, inciso I, e do artigo 19 da Lei 11.445/2007 demonstram a relevância dos Planos Municipais de Saneamento Básico, sem os quais não se possibilita uma adequada gestão do saneamento básico municipal.

### Critérios

172. **Legais:** Lei 11.445/2007, arts. 11, inciso I, 19, caput e §4º, e 50, *caput*; Decreto 7.217/10, artigo 26, § 2º.

173. **De governança:** O estágio de referência inicial da política (linha de base) que servirá de subsídio para avaliação do resultado da política no Semiárido deve estar explicitado. Os estudos para a definição dos objetivos devem estar realizados e suportados em evidências que suportem a escolha dos objetivos. As obras para oferta de água no Semiárido executadas devem ser selecionadas a partir de critérios pré-definidos em diagnósticos atuais constantes ou oriundos dos planos de bacias. (tópico 3.1.2 - "Planos e objetivos" do Referencial para avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU).

### Evidências

174. Extratos de entrevistas de membros dos comitês de bacia e de órgãos relacionados aos recursos hídricos; respostas a ofícios encaminhados a órgãos gestores dos recursos hídricos.

### Causas

175. A ausência de recursos financeiros/orçamentários e/ou carência de técnicos e profissionais capacitados nos municípios para a produção dos planos de saneamento básico, a certeza de prorrogação dos prazos para elaboração dos planos municipais pelo Governo Federal, aliado à não implementação dos instrumentos da Política Nacional de Saneamento Básico deram causa à não elaboração dos planos municipais de saneamento básico.

### Efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada

176. Os Planos de Saneamento Básico são um dos principais instrumentos da Política, com conteúdo indispensável para a realização de um planejamento adequado. A ausência deles causa diversos problemas na gestão, como o não estabelecimento de diagnóstico da situação e de seus impactos nas condições de vida, utilizando sistema de indicadores sanitários, epidemiológicos, ambientais e socioeconômicos e apontando as causas das deficiências detectadas; não estabelecimento de objetivos e metas de curto, médio e longo prazos para a universalização, admitidas soluções graduais e progressivas, observando a compatibilidade com os demais planos setoriais; não estabelecimento de programas, projetos e ações necessárias para atingir os objetivos e as metas, de modo compatível com os respectivos planos plurianuais e com outros planos governamentais correlatos, identificando possíveis fontes de financiamento; não definição de ações para emergências e contingências e de mecanismos e procedimentos para a avaliação sistemática da eficiência e eficácia das ações programadas, dificultando a realização das ações necessárias à adequada gestão do saneamento básico.

177. Além disso, a ausência de parâmetros que norteiem o planejamento de ações de saneamento alinhadas com as reais necessidades das comunidades, e que respeitem o meio ambiente também afetam o exercício do controle social, que fica impossibilitado de exigir metas claras e prazos exequíveis para as suas reivindicações.

### Conclusão

178. Conclui-se pela ausência de Planos Municipais de Saneamento Básico na grande maioria dos municípios da Paraíba, Sergipe, Bahia, Pernambuco, Rio Grande do Norte e Piauí, muitos dos quais banhados por bacias com obras hídricas financiadas com recursos federais, em afronta ao determinado pela Lei 11.445/2007.

### Propostas

179. Propõe-se recomendar à Fundação Nacional de Saúde e ao Ministério das Cidades que estudem a possibilidade de aperfeiçoar a cooperação financeira e/ou técnica com os municípios de até 100 mil habitantes, para que estes consigam elaborar seus planos de saneamento básico, sem prejuízo de fixar prazo para adesão e conclusão do plano.

### **VI.8 Ausência ou baixo nível de articulação entre os municípios e os comitês de bacias na elaboração do planejamento de saneamento básico e falta de participação dos comitês na concepção das obras que afetam as bacias**

180. Os representantes de Comitês de Bacias Hidrográficas (CBHs) entrevistados foram unânimes em afirmar não haver qualquer participação dos comitês na elaboração dos planos municipais de saneamento básico - PMSBs dos municípios que compõem as respectivas bacias. Os poucos planos que têm sido elaborados pelos municípios são feitos a partir de convênios celebrados com a Funasa e mediante a contratação de empresas de consultorias. Tal fato foi constatado nos Estados de Sergipe, Pernambuco, Ceará, Piauí e Bahia.

181. Afirmaram ainda os comitês que não têm participado ou sido consultados da concepção e/ou formulação dos projetos dos empreendimentos federais que estão beneficiando a bacia.

182. Sendo o comitê de bacia hidrográfica o órgão cuja composição permite a participação dos usuários, municípios e de entidades civis no Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos (art. 39, Lei 9.433/1997), sua exclusão do processo decisório de definição dos empreendimentos a serem realizados na bacia e dos processos de elaboração dos planos municipais de saneamento básico prejudica de forma consistente a gestão democrática dos recursos hídricos.

183. Conforme artigo 1º, inciso VI, da Lei 9.433/97, a Política Nacional de Recursos Hídricos tem como fundamento a gestão dos recursos hídricos ser descentralizada, devendo contar com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades.

184. Ora, o Comitê de Bacia Hidrográfica é a única instância com participação dos usuários e das comunidades, assim, a sua exclusão do processo de concepção ou formulação de empreendimentos que afetem os usos hídricos na respectiva bacia descumpra um dos pilares definidos na Política, também exposto no art. 3º, inciso IV, da Lei 9.433/1997.

185. Tal aspecto foi constatado nos Estados da Paraíba, Sergipe, Alagoas, Bahia, Pernambuco, Rio Grande do Norte e Piauí.

### **Crítérios**

186. **Legais:** Lei 9.433/1997, arts. 1º, inciso VI, 3º, incisos I e IV, 4º, 35, inciso I, e 38, incisos I, III e IV, e Lei 11.445/2007, art. 19, *caput*, e §3º.

187. **De governança:** Deve haver consistência interna na lógica de intervenção da política pública e, caso não haja consistência, as fragilidades no encadeamento entre recursos, ações, produtos e efeitos devem estar identificadas (tópico 3.1.2 - Planos e objetivos do Referencial para avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU).

188. Os processos decisórios da política pública, assim como a elaboração dos planos, devem ser realizados com a participação social e das partes interessadas e, especificamente, dos atores responsáveis pela execução da política pública (tópico 3.1.3 - Participação do Referencial para avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU). Assim é importante haver instância de coordenação, devidamente instituído e legitimado em normativo próprio, para alinhar as ações dos diversos atores das políticas públicas, sendo, por isso, relevante haver participação das diversas esferas de governo na concepção, execução e avaliação da política pública. Para tanto, faz-se necessário haver fórum de articulação entre as esferas de governo relativas à política pública e canais de comunicação e consulta para atender às necessidades dos diferentes interessados na política. Tal estrutura de governança deve ser amplamente divulgada entre os interessados (tópico 3.1.5 - Coordenação e Coerência do Referencial para avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU).

### **Evidências**

189. Extratos de entrevistas realizadas com os representantes dos Comitês das Bacias Hidrográficas.

### **Causas**

190. Falta de cultura de planejamento dos atores responsáveis pela elaboração do plano municipal de saneamento básico e pelo planejamento das bacias com obras hídricas financiadas com recursos federais. Centralização da tomada de decisão nas esferas federal, estadual e municipal, sem a participação social não governamental, aliado à ausência de critérios técnicos, fundamentados em prioridades, para a escolha de implantação de empreendimentos.

### **Efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada**

191. Planos de saneamento municipais elaborados em descompasso com os planos de bacia e com a Política Nacional de Saneamento Básico.

192. O risco maior diz respeito à adoção de ações nem sempre alinhadas com as reais necessidades das comunidades e à ausência de parâmetros que norteiem a execução de ações relacionadas às políticas de recursos hídricos.

### **Conclusão**

193. Não há qualquer tipo de envolvimento dos comitês das bacias durante a elaboração dos planos municipais de saneamento básico, assim como tais comitês não têm participado ou sido consultados na concepção e/ou formulação do projeto dos empreendimentos federais que estão beneficiando suas bacias.

### **Propostas**

194. A recomendação proposta para o achado VI.4 também se aplica ao presente achado.

### **VI.9 Baixa capacidade dos comitês de bacia para promover a articulação das entidades intervenientes da política, para a tomada de decisões técnicas no exercício da sua função deliberativa, bem como para acompanhar as ações desenvolvidas na bacia**

195. Foi constatado nos Estados da Paraíba, Sergipe, Alagoas, Pernambuco e Piauí que os comitês de bacia possuem baixa capacidade para promover a articulação das entidades intervenientes da política, o que é uma de suas competências precípua, conforme artigo 38, inciso I, *in fine*, da Lei 9.433/1997.

196. Nas entrevistas realizadas, os comitês de bacia afirmaram que não têm tido apoio técnico, financeiro, material ou de serviços suficientes para promover a articulação das entidades intervenientes da política de recursos hídricos, bem como que as entidades públicas não têm contribuído na articulação das ações desenvolvidas em relação a recursos hídricos.

197. Os comitês não possuem autonomia administrativa e financeira, dependendo majoritariamente do apoio dado pela sua Agência Executiva, o que impossibilita ações proativas do comitê, bem como a capacitação de seus membros.

198. A baixa capacidade de promover a articulação estaria também relacionada ao fato de os comitês de bacia não estarem participando, sendo cientificados ou consultados, pelas entidades públicas intervenientes da política, no desenvolvimento por estas de ações relacionadas a recursos hídricos no estado, retirando as competências normativas, consultivas e deliberativas dos Comitês, fazendo com que se tornem instâncias exclusivamente de aquiescência às decisões já tomadas de forma centralizada.

199. Outrossim, apesar de a Lei 9.433/1997 ter estabelecido, em seu artigo 38, diversas funções deliberativas a serem exercidas pelos comitês de bacia, tais funções não têm sido exercidas a contento, conforme constatado nos Estados da Paraíba, Ceará e Piauí.

200. As decisões tomadas pelos comitês de bacia, das quais cabem recurso ao Conselho Estadual ou Nacional de Recurso Hídricos, têm sido apenas legitimadoras das escolhas politicamente realizadas. O modelo adotado, ao não prever recursos para os comitês de bacia, cria uma dependência extrema destes órgãos para com a sua Agência Executiva, o que dificulta o exercício pleno das competências dos comitês.

201. Acresce-se ao acima exposto a não institucionalização dos comitês de bacia como órgãos capacitados técnico e financeiramente e baixa quantidade de capacitações dos membros do comitê, o que dificulta que as decisões dos comitês de bacia sejam proativas e tenham como origem o próprio comitê. De acordo com as entrevistas realizadas, os comitês atuam basicamente sob demandas trazidas por seus membros, na grande maioria das vezes resultantes de conflitos no uso/retirada de água, o que demonstra que as funções deliberativas dos comitês não têm sido exercidas da forma adequada.

202. As fragilidades institucionais de órgãos estatais relacionados aos recursos hídricos, somadas à baixa capacitação de setores da sociedade impactados pela política, resultam em mobilização insuficiente e, conseqüentemente, em comitês de bacias com baixa capacidade em tomar decisões próprias e, muitas vezes, atuando apenas para preencher requisitos formais.

203. Outro ponto de destaque refere-se à atuação dos comitês de bacia, que tem se resumido, de forma precária, à fiscalização dos investimentos e irregularidades no uso nas bacias, além da participação de reuniões do comitê, oficinas e seminários.

204. As atividades deveriam ser desempenhadas pelos comitês de bacia de acordo com o que dispõe Política Nacional de Recursos Hídricos e o Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos

Hídricos, no entanto, as atividades predominantes dos comitês de bacia são as de fiscalização dos investimentos e irregularidades no uso nas bacias, bem como a participação de reuniões do comitê: reuniões ordinárias do comitê; reuniões extraordinárias do comitê, as quais ocorrem de acordo com a necessidade; reuniões semestrais das câmaras técnicas do comitê; reuniões da diretoria do comitê, e a participação semestral em oficinas e seminários.

205. Este último aspecto foi observado nos Estados de Sergipe, Alagoas, Pernambuco e Piauí.

### **Critérios**

206. **Legais:** Lei 9.433/1997, arts. 3º, incisos I e IV, 35, inciso I, e 38, incisos I e IV, VI e IX.

207. **De governança:** Os processos decisórios da política pública, assim como a elaboração dos planos, devem ser realizados com a participação social e das partes interessadas e, especificamente, dos atores responsáveis pela execução da política pública (tópico 3.1.3 - “Participação” do Referencial para avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU).

208. As entidades responsáveis pela formulação e deliberação sobre a política, como os comitês de bacia e suas respectivas agências de águas, devem possuir estrutura de pessoal qualificado e em quantidade suficiente para que todas as etapas da política pública possam ser adequadamente desenvolvidas. Além disso, devem ter meios para prover os recursos materiais necessários ao desenvolvimento da política, sendo relevante haver planejamento orçamentário plurianual e dotações orçamentárias destinadas a cobrir todos gastos necessários ao desenvolvimento da política (tópico 3.1.4 - “Capacidade Operacional e Recursos” do Referencial para avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU).

209. É importante haver instância de coordenação, devidamente instituído e legitimado em normativo próprio, para alinhar as ações dos diversos atores das políticas públicas, sendo, por isso, relevante haver participação das diversas esferas de governo na concepção, execução e avaliação da política pública. Para tanto, faz-se necessário haver fórum de articulação entre as esferas de governo relativas à política pública e canais de comunicação e consulta para atender às necessidades dos diferentes interessados na política. Tal estrutura de governança deve ser amplamente divulgada entre os interessados (tópico 3.1.5 - “Coordenação e Coerência” do Referencial para avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU).

### **Evidências**

210. Por meio dos extratos de entrevista dos representantes dos comitês de bacia, foram obtidas as evidências necessárias a comprovar o achado em tela.

### **Causas**

211. Ausência de capacitação dos integrantes dos comitês. Centralização da tomada de decisão nas esferas federal e estadual. Alta dependência por parte dos comitês de bacia de sua agência executiva. Baixa capacidade financeira das entidades responsáveis pela implementação da Política de Recursos Hídricos, com apoio técnico, material ou de serviços insuficientes para desenvolver suas atribuições. Não implementação dos instrumentos de gestão de recursos hídricos tais como: cobranças pelo uso da água, planos de bacias e outorgas de uso de água. Falta de uma estrutura adequada dos comitês.

### **Efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada**

212. Baixa participação social (usuários e entidades civis) na implementação da política de recursos hídricos, resultando em comitês de bacias frágeis, sem poderes de tomada de decisões perante as decisões políticas das demais entidades governamentais, o que ocasiona também uma baixa implementação da política (na forma estabelecida na Lei 9.433/97) e a perpetuação dos problemas relacionados à oferta e demanda hídrica. Comitês de bacia inoperantes e com pouca representatividade.

### **Conclusão**

213. Os comitês de bacia têm uma baixa capacidade para promover a articulação das entidades intervenientes da política, situação em desconformidade com o artigo 38, inciso I, *in fine*, da Lei

9.433/97, bem como possuem baixa capacidade de tomada de decisões técnicas no exercício das suas funções deliberativas elencadas no artigo 38 da Lei 9.433/97. Por último, os comitês das bacias hidrográficas têm atuado de forma deficiente nas ações desenvolvidas nas respectivas bacias.

### **Propostas**

214. A recomendação proposta para o achado VI.4 também se aplica ao presente achado.

### **VI.10 Baixa efetividade de transferências voluntárias com vigência concluída e que tiveram manifestação conclusiva dos órgãos concedentes/repassadores de recursos**

215. Diversas transferências voluntárias (TVs), apesar do término de suas vigências, deixaram de causar o impacto esperado das obras que constituem seu objeto, qual seja, o de trazer benefícios efetivos à população alvo no que tange ao aumento da disponibilidade hídrica para seu consumo.

216. Na presente análise, do universo de 256 transferências acompanhadas, foram consideradas para fins deste achado apenas 54 TVs celebradas a partir de 2007, com vigências expiradas e manifestações conclusivas pelo concedente, relativas a obras realizadas no Semiárido para o aumento da disponibilidade hídrica e que tenham como público alvo, ainda que não exclusivamente, a população urbana nessa região. A base de dados utilizada para identificação das obras foi o Portal da Transparência.

217. Dessa forma, encontram-se nesse universo: a) as TVs que tiveram obras concluídas, isto é, as que estão com registro “Concluído” ou “Prestação de Contas Aprovada” no campo Situação Convênio do Portal da Transparência e as que foram informadas pelos convenentes ou concedentes nas respostas aos formulários eletrônicos enviados por meio do *software LimeSurvey*, consoante o procedimento relatado nos itens 279 a 293 deste relatório; b) as TVs que não tiveram as contas aprovadas ou cujos convenentes/tomadores estão inadimplentes, isto é, as que estão com registro “Inadimplência” ou “Inadimplência Suspensa” ou “Prestação de Contas Rejeitadas” no campo Situação Convênio do Portal da Transparência.

218. A seguir, apresenta-se um quadro resumo das TVs identificadas:

Tabela 4 – Resumo do universo das TVs para análise de efetividade [consta do original].

219. Das 54 TVs identificadas, 12 (22,22%) estão com registros de inadimplência dos convenentes com a União, de acordo com o Portal da Transparência. Contudo, tratam-se de investimentos de porte menor, e, na soma dos valores nominais dos instrumentos celebrados, representam 3.48 % do total (18.452.035,36 / 529.192.289,85).

Tabela 5 – Resumo das TVs em situação de inadimplência [consta do original].

220. A fim de coletar outras informações complementares acerca dessas transferências inadimplentes, demandou-se aos órgãos concedentes o preenchimento e envio de formulário eletrônico produzido por meio do *software LimeSurvey*, ao que se obteve resposta em relação a apenas oito TVs. Em relação a estas, os dados encaminhados demonstram a instauração de tomada de contas especial em relação a cinco TVs, conforme quadro abaixo:

Tabela 6 – Resumo das informações prestadas quanto às TVs em situação de inadimplência [consta do original].

221. Em relação a essas transferências voluntárias em situação de inadimplência, já se presume a ausência de efetividade do gasto público com elas dispendido como reflexo da não conclusão plena das metas estipuladas nos respectivos planos de trabalho.

222. No que se refere às TVs que estão com registro de conclusão das obras e sem registro de inadimplência, a avaliação do impacto das obras revela que em diversos municípios alvo das obras não se observaram benefícios capazes de aumentar o consumo de água pela população.

223. Para essa aferição, a metodologia incluiu a análise da evolução do indicador IN022 - Consumo médio per capita de água (l/hab./dia) da base do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (Snis), com periodicidade anual, de responsabilidade da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental do Ministério das Cidades (MCidades).

224. A referida base de dados é constituída por informações fornecidas anualmente pelos prestadores de serviços de água, esgotos e resíduos sólidos urbanos e por indicadores calculados a partir dos dados alimentados pelos prestadores de serviços.

225. Os dados do Snis são públicos e acessíveis de forma gratuita por qualquer interessado por meio do sítio eletrônico [www.snis.gov.br](http://www.snis.gov.br).

226. Para cada unidade da federação, traçou-se a evolução do mencionado indicador no período de 2008 a 2014 nos municípios do Semiárido beneficiários das obras. A análise, pois, consistiu em avaliar o comportamento do indicador a partir do exercício em que a obra foi concluída.

227. Na identificação dos municípios beneficiários, no caso de TVs celebradas com entes da esfera estadual, realizou-se buscas no sistema do Programa de Aceleração do Crescimento (SISPAC), dados de tabelas inseridas na página do Observatório da Seca, no sítio eletrônico <http://www.brasil.gov.br/observatoriodaseca/> e informações constantes dos sítios eletrônicos dos governos estaduais. No caso de TVs celebradas com municípios, considerou-se o próprio município conveniente como o beneficiário.

228. Adotou-se a premissa de que as obras terão sido efetivas se se observar a variação positiva do indicador nos exercícios seguintes ao da conclusão da transferência voluntária.

229. Como limitação à análise, observa-se que nem todos os municípios têm dados informados no Snis, razão pela qual algumas transferências ficarão sem a análise do indicador. Em outros casos, não há dados do Snis para todos os exercícios da série. Além disso, obras concluídas a partir de 2014 não são passíveis de serem analisadas, visto que não se dispõe de dados de 2015 no Snis. Em todos esses casos, a análise ficou prejudicada.

230. Feitas as considerações acima, a seguir apresenta-se a análise dos dados do indicador IN022 - Consumo médio per capita de água (l/hab./dia) e ao final os gráficos nos quais se basearam os apontamentos referentes aos municípios do Semiárido que não tiveram variação positiva.

### **Estado do Alagoas**

231. A avaliação do impacto do Siafi 607512 restou prejudicada por não haver informações no Snis para o município beneficiado no exercício de conclusão da obra e nos posteriores.

232. Já o município de Cacimbinhas/AL recebeu obra do tipo sistema de abastecimento de água, concluída em 2013, por meio da transferência Siafi 657799. Contudo, o indicador de consumo médio per capita de água regrediu 2,79% no exercício seguinte, de 121,06 em 2013 para 117,68 em 2014.

### **Estado da Bahia**

233. Observou-se que a avaliação do impacto dos Siafi 627154 restou prejudicada por não haver informações no Snis para o município beneficiado no exercício de conclusão da obra e nos posteriores. Já em relação aos Siafis 610918 (inadimplente) e 622601, não há dados no Snis para o exercício de conclusão da obra, também inviabilizando a análise. Quanto aos Siafis 672172 e 672361, também não são passíveis de avaliação, por conta da conclusão ser a partir de 2014, não havendo dados para comparação.

234. O município de Coronel João Sá/BA recebeu obra relativa a barragem, concluída em 2009, por meio da transferência Siafi 621502. Contudo, o indicador de consumo médio per capita de água regrediu nos exercícios seguintes, tendo variações negativas sucessivas até 2012, quando ficou em 73,83 em 2013, 13,9% menor que em 2009 (85,8), quando da conclusão da obra. Em 2014, ainda está abaixo, em 80,54.

235. Da mesma forma, o município Itaeté/BA recebeu obra de adutora em 2010, por meio da transferência Siafi 609319, e teve variações negativas no indicador em comento, que passou de 95,2 em 2010 para 87,9 em 2011, retração de 7,66%. No exercício de 2014, o valor ainda é menor (92,68).

236. O município de Livramento de Nossa Senhora/BA se beneficiou de obra de adutora em 2009 (Siafi 599226), tendo o índice em 2010 aumentado em 3,37 % (de 115,5 para 119,4). Contudo, nos

anos seguintes, o indicador passou a regredir, até atingir o menor valor em 2014 (97,94), com variação a menor de 15,20% em relação ao ano de conclusão da obra.

237. Não foi detectada variação negativa do indicador em análise no Siafi 599219.

#### **Estado do Ceará**

238. Observou-se que a avaliação do impacto do Siafi 595144, referente à conclusão do Trecho 2 do Eixo da Integração Castanhão - Região Metropolitana de Fortaleza, restou prejudicada em relação ao município de Pacajus, por não haver informações no Snis para este município no exercício de conclusão da obra e nos posteriores. Contudo, mostrou-se possível a avaliação do município de Chorozinho, o qual apresentou variação positiva do indicador em análise.

239. Quanto aos Siais 671657 e 668633, também não são passíveis de avaliação, por conta da conclusão ser a partir de 2014, não havendo dados para comparação.

240. Não foi detectada variação negativa do indicador em análise nos demais Siais relativos ao estado do Ceará cujos municípios beneficiados têm dados no Snis.

#### **Estado de Minas Gerais**

241. O município de Ninheira/MG recebeu obra de barragem em 2010, porém só apresentou variação positiva do indicador em 2011, de 18,84% (93,9 para 115,7). Contudo, o índice despencou no ano de 2012 para 51,3, revelando variação negativa de 45,36%. Em 2013, o indicador subiu a 71,95. Em 2014, diminuiu em grandeza pouco significativa em relação a 2013, ficando em 70,31, portanto, ainda bem menor em relação a 2011 (variação negativa de 23,37%).

242. Não foi detectada variação negativa do indicador em análise no Siafi 638815.

#### **Estado da Paraíba**

243. Observou-se que a avaliação do impacto do Sistema Adutor de Capivara em 2010 (Siais 634363 e 620512) restou prejudicada para os municípios Bernadino Batista, Poço Dantas, Poço José de Moura e Vieirópolis, por não haver informações no Snis para os referidos municípios no exercício de conclusão da obra. Todavia, nos demais municípios do Semiárido beneficiários da obra e para os quais constam informações no Snis (Joca Claudino, Lastro e Uiraúna), ocorreu variação positiva do indicador IN022.

244. O município de São Francisco/PB foi beneficiado pelo Sistema Adutor de Capivara em 2010 (Siais 634363 e 620512) e também recebeu obra de açude em 2013 (701674). Porém, o consumo médio per capita de água não apresentou variação positiva a partir de 2010, havendo pois variações negativas sucessivas com queda significativa em 60% do exercício de 2011 para 2012 (de 143,9 para 57,3) e de 26,48% (de 76,31 em 2013 para 56,1 em 2014).

245. Em relação a da 2ª etapa do Sistema Adutor do Congo (Siafi 620648), em que pese a vigência do convênio se estender até o início de 2012, a obra foi inaugurada em outubro de 2011, conforme notícias publicadas na Internet. Entre os municípios beneficiados que tem registros no Snis a partir de 2010 (Gurjão, Livramento, Ouro Velho, Prata e São José dos Cordeiros), apenas o município de Livramento teve variação negativa de 2011 para 2012, porém de baixa expressividade, a menor 4,23% (de 103,80 para 99,4). Em relação aos municípios Amparo e Parari, a análise ficou prejudicada por não haver dados no Snis para os exercícios anteriores a 2012. Nos demais municípios com dados no Snis, todos tiveram aumento de consumo médio per capita.

246. Não foi detectada variação negativa do indicador em análise nos demais Siais relativos ao estado da Paraíba cujos municípios beneficiados tem dados no Snis.

#### **Estado do Pernambuco**

247. Quanto aos Siais 674416, 649881 (inadimplente), 657775 (inadimplente), 657675 (inadimplente) e 651932, esses não são passíveis de avaliação de impacto na metodologia ora adotada, por conta da conclusão ser a partir de 2014, não havendo dados para comparação nos municípios beneficiados.

248. O município de Agrestina recebeu obra de ampliação do seu sistema integrado de abastecimento de água em 2012, por meio do Siafi 620638, cujo concedente é o Ministério da Integração Nacional. Contudo, verificou-se variação negativa no índice de consumo médio per capita de 2012 para 2013, de menos 3,36% (de 97,81 para 93,83).

249. Além disso, consta que o município de Itapetim foi beneficiado pelo Contrato de Repasse 0246000-99 (Siafi 613734), cujo objeto se trata de construção de barragem e a conclusão se deu em 2012. Observou-se, todavia, que o consumo médio per capita despencou em 2013, em comparação a 2012, caindo de 97,7 para 36,75, com variação negativa de 62,38%.

250. Ainda o município de Sairé recebeu obra de sistema de abastecimento de água em 2011 (Siafi 648105). Todavia, constata-se que o município de Sairé não teve aumento no consumo médio de água por habitante nos exercícios de 2012 e 2013, com variação negativa de menos 5,3% (de 105 para 99,4) e 2,68% (de 99,4 para 96,73), respectivamente.

#### **Estado do Rio Grande Norte**

251. Quanto ao Siafi 654032, a avaliação não é viável, por conta da conclusão ser a partir de 2014, não havendo dados para comparação. Já em relação aos Siafis 609489 e 613768, não há dados no Snis para o exercício de conclusão da obra, também inviabilizando a análise.

252. O município de Coronel Ezequiel foi beneficiado com recursos do Termo de Compromisso PAC 150/07 (Siafi 632917) para a implantação de Sistema de Abastecimento de Água. O ajuste, que vigorou até 2013, teve suas contas rejeitadas em decorrência de omissão no dever de prestar contas, a qual culminou em instauração de Tomada de Contas Especial pela Funasa, já encaminhada a esta Corte (TC 014.187/2015-9). A Funasa constatou que a obra, apesar de concluída, não está em operação, em decorrência de problemas técnicos. Essa constatação se reflete nos dados do Snis, pois o município teve baixa de 9,29% no consumo médio per capita de 2013 para 2014 (de 83,27 para 75,53).

253. A transferência Siafi 701430, apesar de estar em situação de cancelamento (extinção) no Portal da Transparência, teve a integralidade dos recursos pactuados liberados pelo concedente, posto que substituída pelo Siafi 299968, tendo em vista a implantação do PAC, e o seu objeto, implantação do Sistema Adutor do Seridó, foi concluído, entrando em operação em 2013, conforme informação prestada pela Secretaria do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do Estado do Rio Grande do Norte (Semarh/RN). Esse sistema adutor foi concebido para beneficiar as sedes dos municípios de Currais Novos e Acari. Apesar disso, ambos os municípios tiveram variação para menos no consumo médio de água per capita: em Acari, de 2013 para 2014 o consumo diminuiu em 2,4% (de 72,3 para 70,56); em Currais Novos, a baixa foi de 11,63% (de 99,78 em 2013 para 88,17 em 2014).

254. Não foi detectada variação negativa do indicador em análise no Siafi 653388.

#### **Estado do Piauí**

255. Não se constatou conclusão regular de obras no estado do Piauí, sendo que o Siafi 648428 está na situação de inadimplência suspensa.

#### **Estado do Sergipe**

256. A única transferência voluntária na qual se detectou dados no Snis para o município beneficiado é a referente ao Siafi 671427. Todavia, a avaliação restou prejudicada tendo em vista que a obra foi concluída em 2015, não havendo dados de comparação relativamente ao indicador ora em análise.

[Gráficos constam do documento original]

#### **Critérios**

257. **Legais/Normativos:** Art. 37 da Constituição Federal; parágrafo 10 do art. 2º; incisos III, IV e V, do art. 7º, inciso II do parágrafo 4º do art. 21 e art. 22 da Instrução Normativa STN 1/1997; Incisos VI e VII do art. 43, art. 54 e inciso II do art. 68 da Portaria Interministerial CGU/MF/MP 507/2011; Itens 12.6, 15.1 e 15.2 do Manual de Instruções para Contratação e Execução dos Programas e Ações do Ministério das Cidades; inciso II do art. 4º, incisos II, III e IV do art. 5º e art.

14 da Portaria Funasa 902/2013.

### **Evidências**

258. Portal da Transparência; Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (Snis); ofícios de requisição encaminhados aos concedentes e convenientes/tomadores de recursos federais; formulários eletrônicos encaminhados pelos concedentes.

### **Objetos nos quais o achado foi constatado**

259. A seguir, apresenta-se a relação de transferências voluntárias nas quais foi constatada a ausência de efetividade e os respectivos valores gastos:

Tabela 7 – TVs com baixa efetividade [consta do documento original].

### **Causas**

260. As causas para as presentes constatações resultam de diversas circunstâncias passíveis de ocorrer especificamente em cada obra, que vão desde aquelas relativas a fatos imprevisíveis quando da elaboração dos projetos, como períodos de estiagens mais longos que os normais, até fatos atinentes à atuação dos órgãos concedentes e/ou convenientes, como a não conclusão de obras estruturantes para a garantia da segurança hídrica na região, problemas técnicos em equipamentos, inexecução parcial ou total do objeto, entre outros.

261. No caso das transferências com registros de inadimplência e para as quais houve envio de resposta dos concedentes à requisição de preenchimento de formulário eletrônico do *software Limesurvey*, na quase totalidade as causas apontadas para a situação são glosas técnicas por inexecução total ou parcial do objeto e execução em desacordo com o projeto ou fora dos padrões técnicos, conforme exposto no quadro seguinte:

Tabela 8 – Causas das TVs em situação de inadimplência [consta do documento original].

262. Por outro lado, em nível macro, tem-se como causa para a não evolução do indicador de consumo de água IN022 do Snis as deficiências na forma de atuação dos órgãos federais no tocante à implementação, monitoramento e avaliação das ações executadas por meio das transferências voluntárias.

263. Isso pode ser percebido, por exemplo, nas metas que foram estabelecidas no Plano Plurianual de 2012-2015 para os programas por meio dos quais são liberados os recursos das transferências voluntárias objeto desse achado, o 2051 - Oferta de Água e o 2068 - Saneamento Básico, uma vez que não possibilitavam medir a efetividade das ações.

264. No Programa Oferta de Água, embora contivesse a meta de regularizar a oferta de água para os sistemas de abastecimentos dentro do objetivo 0479 (“Aumentar a oferta de água em sistemas integrados...”), de responsabilidade do Ministério da Integração Nacional, os indicadores estabelecidos para acompanhamento foram capacidade de reserva de água (milhão de m<sup>3</sup>) e quilometragem de adução de água (km), isto é, que demonstravam apenas a realidade de conclusão das obras, mas não sua operação e benefícios gerados.

265. No Programa Saneamento Básico, as metas estabelecidas para Ministério das Cidades e Funasa dentro do objetivo 0610, relativamente ao apoio para intervenções em sistema de abastecimento de água, eram apenas financeiras e relativas a fase de contratação (iniciando com textos do tipo: “contratar R\$ 3 bilhões...”; “contratar R\$ 960 milhões...”), não encampando sequer a conclusão do objeto ou aos resultados de sua operação no período pós conclusão das obras.

266. Por consequência, no período de 2012 a 2015, não existiu nos órgãos repassadores de recursos nos mencionados programas governamentais a preocupação de se medir os benefícios gerados à população. Soma-se a isso o fato de que normalmente as transferências voluntárias não trazem metas de aumento de consumo associadas às obras.

267. Outrossim, a deficiência de atuação dos concedentes também é perceptível na demora para a manifestação conclusiva sobre as contas das transferências voluntárias. Por exemplo, entre as transferências voluntárias que beneficiam a população urbana do Semiárido com obras hídricas,

detectou-se 19 casos de transferências voluntárias que estão na situação “Adimplente” com término da vigência ocorrida há mais de dois anos:

Tabela 9 –TVs na situação adimplente com vigência expirada há mais de 2 anos [consta do documento original].

268. São transferências que já deveriam ter tido análise da prestação de contas com a atualização da situação no Siafi, ou, se fosse o caso, prorrogação da vigência do ajuste celebrado.

#### **Efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada**

269. Ausência de efetividade da política de recursos hídricos no Semiárido.

#### **Conclusão**

270. Do universo das 54 transferências finalizadas com análise conclusiva dos órgãos concedentes, ao menos 22 não tiveram efetividade nas sedes urbanas dos municípios do Semiárido que seriam por elas beneficiadas, conforme a evolução do indicador de consumo médio de água per capita do Snis (IN022). Tais transferências respondem por aproximadamente 22% dos recursos federais aplicados, conforme pode ser observado na tabela e gráfico seguintes.

Tabela 10 – Resumo da análise de efetividade das TVs [consta do documento original]

[Gráfico consta do documento original]

271. Do ponto de vista dos valores previstos para repasse dos concedentes em instrumentos celebrados no período de 2007 a 2015, é ínfimo o percentual referente às transferências com análise de contas concluídas, de apenas 7,8% dos valores previstos.

272. Se se considerar o valor referente a esse percentual, R\$ 529.192.289,85, relativamente aos recursos liberados em todas as transferências voluntárias consideradas nesse relatório, tem-se que aquele valor representa somente 12% dos valores liberados no período de 2007 a 2015 (até 29/11/2015, data da extração considerada na auditoria), relevando mínima efetividade dos gastos públicos nas obras hídricas para o Semiárido brasileiro.

Tabela 11 – Resumo de todas as TVs objeto do acompanhamento [consta do documento original]

273. Para melhor visualizar o universo das transferências concluídas no conjunto de empreendimentos analisados no presente relatório e a média de tempo de vigência desses ajustes, apresenta-se o quadro a seguir:

Tabela 12 – Resumo da análise de todas as TVs e a média do prazo de vigência [consta do documento original]

274. Vê-se que as transferências concluídas levaram em média 1.180 dias para conclusão da vigência, o que permite concluir que a defasagem média em relação ao prazo inicial normal (de 2 anos) foi de 1 ano, 2 meses e 15 dias.

275. Já as transferências ainda não concluídas, já estão com prazo médio de vigência de 1485 dias, o que representa uma defasagem média de 2 anos e 25 dias, evidenciando que a maioria das transferências sofreram prorrogação de prazo de vigência e tiveram momentos de lentidão das obras.

276. Diante desse quadro, resta demonstrado o baixo índice de conclusão de empreendimentos no Governo Federal, que tendem a se manter para as obras em andamento, especialmente pela crise que atinge o País.

#### **Proposta de Encaminhamento**

277. Propõe-se recomendar à Fundação Nacional de Saúde, Ministério das Cidades, Ministério da Integração Nacional, Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco e do Parnaíba e ao Departamento Nacional de Obras Contra as Secas que:

a) estabeleçam mecanismos de planejamento integrado de metas para empreendimentos no Semiárido para o aumento da disponibilidade hídrica para os sistemas de abastecimento de água, mediante soluções conjuntas de racionalização de esforços e recursos financeiros, de forma a

alcançar a maior efetividade possível para a população alvo da política;

b) nas transferências voluntárias para empreendimentos que visem o aumento da disponibilidade hídrica para os sistemas de abastecimento de água, pactuem metas de aumento da oferta de água aos sistemas a serem beneficiados e monitorem a sua evolução em períodos previamente definidos e formalizados nos instrumentos de celebração;

c) incluam em seus processos de trabalho, de modo integrado, ferramentas de automação, de modo a promover a conjugação de dados oriundos das diversas bases à disposição da administração pública federal, tais como as do Sistema Nacional de Informação sobre Saneamento, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Sistema de Administração Financeira e Orçamentária, e dos sistemas de acompanhamento das transferências voluntárias, de modo a gerar instrumentos gerenciais de suporte ao monitoramento e avaliação no âmbito da política.

278. Além disso, propõe-se recomendar ao Ministério da Integração Nacional e ao Departamento Nacional de Obras Contra as Secas que incluam e desenvolvam em seus processos de trabalho ferramentas de automação e/ou sistemas de acompanhamento das obras financiadas por suas transferências voluntárias, em todas as suas modalidades, que contemplem o registro das vistorias realizadas e situação das obras.

#### **VI.11. Obras paralisadas, em ritmo lento de execução ou não iniciadas com atraso superior a dois anos**

279. Como objeto de estudo do presente trabalho, foi considerado um universo de 256 transferências voluntárias (TVs) feitas a estados ou municípios, realizadas por meio de convênios, termos de compromisso e contratos de repasse.

280. Entretanto, para fins do presente achado, apenas 194 TVs devem ser consideradas no universo, que engloba aquelas em fase de execução e as sem análise conclusiva do órgão repassador dos recursos federais. Dessa forma, foram expurgadas as TVs com registro de situação de finalização do objeto com apreciação conclusiva do órgão concedente (ou seja: no Portal da Transparência, no campo Situação Convênio: "Prestação de Contas Aprovada", "Inadimplência Suspensa", "Inadimplente", "Concluído", "Obra concluída"; "Obra concluída com pendências") e aquelas nas quais se verificou cancelamento ou conclusão do seu objeto, após análise das respostas às requisições da equipe de auditoria.

281. Feitas as ponderações acima, constatou-se que pelo menos 74 obras (38,14%) estão em uma das seguintes situações: 1) obra não iniciada - atraso superior a 2 anos; 2) obra não iniciada - atraso superior a 1 ano; 3) obra paralisada; 4) obra em ritmo lento.

282. Para se chegar à situação apontada no presente achado, preliminarmente, realizou-se análise de dados a fim de verificar, entre as TVs que não estavam na situação "Concluído", "Inadimplência" ou "Inadimplência Suspensa" na base de dados do Portal da Transparência (subconjunto de 214 ajustes), em quais delas se configuravam situações enunciativas de possíveis eventos de risco à sua conclusão.

283. Para tanto, também foram obtidos dados inseridos nos sistemas informatizados específicos de acompanhamento das TVs dos órgãos repassadores de recursos federais, o que se aplica somente aos ajustes do Ministério das Cidades, Fundação Nacional de Saúde e Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba, tendo em vista que o Ministério da Integração e o Departamento Nacional de Obras contra as Secas não dispõem de sistemas específicos de acompanhamento de suas TVs.

284. Assim, os procedimentos de análise de dados constantes nos sistemas informatizados inicialmente identificaram as TVs que estavam nas seguintes situações de risco: [consta do documento original].

285. Inicialmente, foram constatadas 98 transferências voluntárias nas mencionadas situações de risco. A fim de confirmar ou negar os riscos identificados, checar a situação atual das obras e as causas e providências adotadas pelas partes envolvidas nos ajustes celebrados, foram encaminhadas

requisições de informações complementares aos concedentes e aos convenientes/tomadores de recursos.

286. Para isso, demandou-se que a forma de envio das informações à equipe de auditoria fosse por meio de formulários eletrônicos produzidos no *software LimeSurvey*, e acessados por meio da *Internet*, para cada situação de risco e para cada parte no ajuste (concedente e conveniente), compostos de questões objetivas (respostas nos padrões de data, valor numérico, sim/não) e de cunho descritivos (padrão textual).

287. A partir dos dados fornecidos via formulário eletrônico, foram adotados os seguintes critérios para classificar a situação de cada obra: [consta do documento original].

288. Aplicados os critérios acima, a análise retornou o seguinte quadro situacional das obras objeto das requisições de informações:

Tabela 13 – Resumo da situação das obras objeto das TVs examinadas

Situação da obra - ANÁLISE	Quantidade de Transferências Voluntárias
Análise Prejudicada	5
Convênio cancelado	8
Obra concluída	8
Obra concluída com pendências	2
Obra em ritmo lento	16
Obra em ritmo normal	1
Obra não iniciada - atraso superior a 1 ano	8
Obra não iniciada - atraso superior a 2 anos	14
Obra Paralisada	36
<b>Total Geral</b>	<b>98</b>

289. Frente ao universo de transferências sobre o qual recaiu a análise (total de 194), a situação revela os percentuais de incidência expostos no gráfico a seguir:

[Gráfico consta do original]

290. Considerando-se que as situações não foram identificadas por amostragem estatística dentro do universo, mas por análise de risco que direcionou a avaliação ao subconjunto de 98 TVs, admite-se que no percentual de 59% (114 TVs) no qual a avaliação não foi aplicada possam se constatar os mesmos achados, embora com probabilidade de serem menores os números constatados.

291. Apresenta-se na tabela e gráfico a seguir a distribuição das situações constatadas nas análises dentro do universo de cada órgão concedente. [consta do documento original].

292. O detalhamento do universo de TVs e os resultados mencionados estão na planilha constante do Anexo 2 deste relatório.

293. Já as análises no subconjunto das 98 TVs que foram enquadradas nas situações de risco, os critérios e causas considerados encontram-se demonstrados na planilha do Anexo 3 deste relatório.

### **Critérios**

294. **Legais/Normativos:** Art. 37 da Constituição Federal; parágrafo 10 do art. 2º; incisos III, IV e V do art. 7º, inciso II do parágrafo 4º do art. 21 e art. 22 da Instrução Normativa STN 1/1997; Incisos VI e VII do art. 43, art. 54 e inciso II do art. 68 da Portaria Interministerial CGU/MF/MP 507/2011; Itens 12.6, 15.1 e 15.2 do Manual de Instruções para Contratação e Execução dos Programas e Ações do Ministério das Cidades; inciso II do art. 4º, incisos II, III e IV do art. 5º e art. 14 da Portaria

Funasa 902/2013.

### **Evidências**

295. Portal da Transparência; Sistema Integrado de Gerenciamento de Ações – Siga (da Funasa); Sistema de Acompanhamento de Obras – Siurb (da Caixa Econômica Federal, mandatária nos contratos de repasse do Ministério das Cidades – acesso dos dados em <http://www.caixa.gov.br/site/paginas/downloads.aspx>); Sistema de Gestão de Contratos e Convênios – Sigec (da Codevasf); Ofícios de requisição encaminhados pelos concedentes e convenientes/tomadores de recursos federais; Formulários eletrônicos encaminhados pelos concedentes e convenientes/tomadores de recursos federais

### **Objetos nos quais o achado foi constatado**

296. Vide situação detalhada dos convênios no Anexo 4.

297. O achado foi constatado nos seguintes convênios (número Siafi), discriminados por estado:

Tabela 15 – Objetos nos quais o achado foi encontrado [consta do documento original].

### **Causas**

298. As causas foram apuradas objetivamente para 73 das 74 TVs nas quais foram constatados os achados, por meio das respostas aos formulários eletrônicos encaminhados aos concedentes e convenientes. Os percentuais de incidência das causas identificadas em relação a cada achado estão demonstrados na tabela a seguir:

Tabela 16 – Incidência das causas em relação aos achados [consta do documento original].

[Gráfico consta do original]

299. Ressalta-se que as causas apontadas não são necessariamente exclusivas, sendo que na maioria dos casos ocorrem mais de uma entre as citadas acima. Dessa forma, foi ranqueada a incidência das causas nas TVs que apresentaram os achados.

300. Assim, nota-se que duas ordens de causa são preponderantes: a ausência de disponibilidade financeira (em 51% dos casos) e as relacionadas aos projetos das obras, que são compostas das relativas a falhas ou deficiências (em 38% dos casos) e ampliação ou redução do objeto (em 27% dos casos).

301. Percebe-se que essas causas podem ser atribuídas à atuação deficiente dos órgãos concedentes, embora no caso das relacionadas aos projetos os convenientes também possuam atuação determinante. A falta de disponibilidade financeira para as obras é um evento que pode ser adequadamente prevenido pelo Governo Federal, mediante projeções e estudos eficientes das receitas e gastos com obras no médio prazo, incluindo os passivos existentes, e celebração de ajustes dentro de critérios que reservem recursos financeiros para as eventuais contingências que se apresentem no futuro. Em relação aos projetos, sendo os órgãos concedentes instâncias de aprovação e revisão desses documentos, as falhas e deficiência, bem como a ampliação ou redução, podem se dar em decorrência da insuficiência dos métodos de análise adotados pelos concedentes, em especial quando da celebração dos convênios, termos de compromisso e contratos de repasse.

### **Efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada**

302. As situações apontadas trazem risco alto ao sucesso da política de recursos hídricos no segmento de projetos para o aumento de disponibilidade hídrica, gerando os seguintes efeitos: o aumento do prazo para conclusão das obras, em prejuízo da eficácia do processo; oneração dos custos das obras, perdendo-se economicidade e eficiência, decorrentes de despesas de manutenção e vigilância dos equipamentos e materiais da obra, aumento de preços de materiais e serviços, deterioração de materiais e outros; abandono do projeto, como foi o caso dos 8 convênios examinados que foram cancelados por descontinuidade para a obra, em decorrência de paralisações ou não início das obras (Siafis 644248, 659254, 658527, 659255, 659257, 659345, 659348 e 659353).

### Conclusão

303. O exame das situações encontradas indicou que 38% das transferências voluntárias para a construção de obras hídricas do Semiárido beneficiadoras de sedes urbanas apresentam problemas que põe em risco a sua conclusão. Tem-se que pelo menos 19% das obras estão paralisadas; no mínimo 11% não foram iniciadas apesar dos instrumentos de transferências voluntárias estarem vigentes há mais de 1 ano; e ao menos 8% estão em ritmo lento. As causas preponderantes para os achados poderiam ser adequadamente prevenidas pelos órgãos concedentes dos recursos.

### Propostas

304. Propõe-se determinar aos órgãos concedentes, Fundação Nacional de Saúde, Ministério das Cidades, Ministério da Integração Nacional e Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco e do Parnaíba que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, remetam a este Tribunal plano de ação, contendo cronograma de adoção das medidas necessárias para solucionar os problemas apontados.

### **VI.12 Movimentações atípicas nas contas específicas dos convênios**

305. Do total de 256 transferências inicialmente acompanhadas, 7 não foram analisados porque estavam canceladas. Este achado ocorreu em 10 do total de 249 convênios examinados (4,02%). Ressalta-se que as análises foram limitadas aos convênios cujas contas específicas são no Banco do Brasil, por meio do Sistema de Repasse de Recursos de Projetos do Governo (RPG). Não foram analisadas as contas na Caixa Econômica, tendo em vista que o TCU não tem acesso ao sistema informatizado da Caixa Econômica que fornece acesso aos extratos das contas. Em razão disso, ficaram de fora da avaliação os ajustes do MCidades e os Contratos de Repasse do Ministério da Integração Nacional, cujas contas bancárias são da Caixa Econômica Federal.

306. Também não foram avaliados os convênios já concluídos e sem pendências.

Ao final do exame dos extratos bancários, foi consultado o Siconv, para saber verificar a possível existência de documentação que justificasse as movimentações atípicas observadas.

308. A figura a seguir ilustra a proporção encontrada.

309. A figura seguinte apresenta o percentual de incidência deste achado em cada estado da área de estudo:

310. Foram realizadas as seguintes análises nas movimentações das contas específicas: (i) ocorrência de saques em espécie; (ii) saída de recursos para outras contas dos convenientes; e (iii) pagamento a terceiros estranhos ao contrato.

311. Citem-se, como exemplo deste tipo de ocorrência, o Convênio Siafi 648428, firmado entre a Funasa e o município de Don Inocêncio-PI, para execução do sistema de abastecimento de água do bairro Alto Bela Vista, localizado naquela cidade, com valor total de R\$ 444.445,00. De acordo com o Siafi, foram liberados os R\$ 400 mil a cargo da Funasa, que, em relatório de 14/10/2014, postado no Sigesan, apurou a execução de apenas 5,91% da obra. Ao consultar o extrato bancário, constatou-se a realização de 4 saques contra recibo, no montante de R\$ 324.000,00 (R\$ 80.000,00 em 10/3/2010; R\$ 80.000,00 em 5/8/2010; R\$ 44.000,00 em 5/8/2010; R\$ 120.000,00 em 10/9/2010).

312. O entendimento do TCU sobre a matéria é no sentido de que os saques em espécie nas contas que detêm recursos de convênio contrariam os normativos legais vigentes. Além disso, tais atos impedem o estabelecimento de nexos de causalidade entre os saques realizados e a execução do objeto pactuado por meio de convênio ou congênere custeado com recursos federais, o que prejudica a prestação de contas do convênio.

313. É vedada a realização de saques em espécie das contas específicas dos convênios com o Governo Federal, da mesma forma não é permitida a movimentação dos recursos do convênio para outras contas do conveniente.

314. Nos termos do art. 10, §§ 3º e 4º, do Decreto 6.170, de 26/7/2007, os recursos dos convênios deverão permanecer na conta bancária específica, somente sendo permitido movimentá-los para

aplicação financeira, quando não utilizados, ou para pagamento das despesas correlatas, mediante crédito na conta bancária de titularidade dos fornecedores e prestadores de serviços, facultada a dispensa deste procedimento, por ato da autoridade máxima do concedente ou contratante, devendo o conveniente ou contratado identificar o destinatário da despesa, por meio do registro dos dados no Siconv (Redação dada pelo Decreto 6.619, de 2008).

315. No âmbito do Acórdão 198/2013-Plenário, o TCU recomendou à Funasa, entre outros, a celebração de acordo de cooperação com o Banco do Brasil para possibilitar o acesso aos extratos das contas específicas dos convênios, nos seguintes termos:

9.3.10. celebre acordo com o Banco do Brasil para que as áreas envolvidas em atividades de acompanhamento e fiscalização de transferências acessem o sistema informatizado Repasse de Recursos de Projeto de Governo;

9.3.11. caso o acordo citado no item 9.3.10 seja celebrado, utilize o sistema informatizado Repasse de Recursos de Projeto de Governo na seleção e priorização de transferências a serem auditadas ou visitadas in loco, na análise de prestação de contas e nos demais controles relativos à utilização das contas bancárias das transferências firmadas;

316. Outro exemplo é o Convênio Siafi 657733, firmado entre a Funasa e o município de Porção-PE, para execução do sistema de abastecimento de água do município, com valor total de R\$ 1,5 milhão. Pelas informações do Siafi, foram liberados R\$ 578 mil. Relatório de vistoria técnica da Funasa, de 26/11/2012, constante no Sistema Gerencial de Acompanhamento de Projetos de Saneamentos - Sigesan, aponta a execução de 10% da obra, que hoje está paralisada. Ao examinar o extrato da conta específica do convênio, constatou-se que houve, em 30/9/2013, um resgate de R\$ 105.000,00 da aplicação financeira e uma transferência, no mesmo valor, para outra conta bancária do município.

#### **Crítérios:**

317. **Legais/Normativos:** Art. 20 da IN/STN 1/1997; Art. 50 da Portaria Interministerial 127/2008; Decreto 6.170/2007; Acórdão 264/2007-1ª Câmara; Acórdão 1.099/2007-2ª Câmara; Acórdão 274/2008-Plenário; Acórdão 1.385/2008-Plenário; Acórdão 2.831/2009-2ª Câmara.

#### **Evidências:**

318. As evidências utilizadas foram: Siafi; Sigesan; Respostas das diligências pelos convenientes e; Sistema de Repasse de Recursos de Projetos do Governo (RPG) do Banco do Brasil.

#### **Objetos nos quais o achado foi constatado:**

319. Vide situação detalhada dos convênios no Anexo 4.

320. O achado foi constatado nos seguintes convênios (número Siafi), discriminados por estado:

- PE: 674416, 651892, 654239, 657733;

- PI: 648427, 658527, 659353, 648428;

- BA: 672255, 650100.

#### **Causas:**

321. Entre as possíveis causas, tem-se a deficiência nos controles internos e fiscalização deficiente.

#### **Efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada**

322. Destacam-se neste ponto a utilização dos recursos do convênio em fins diversos, obras inacabadas, não atingimento dos objetivos almejados e convênios não concluídos.

#### **Conclusão**

323. Do exposto, tem-se que 4,02% dos convênios apresentaram indícios de movimentações atípicas nas contas específicas. Eventual celebração de acordo de cooperação entre a Funasa e o Banco do Brasil possibilitaria uma atuação tempestiva da autarquia no sentido de mitigar os problemas oriundos de movimentações atípicas nas contas bancárias, nos termos recomendados pelo TCU anteriormente.

### Propostas

324. Propõe-se, na mesma forma do achado anterior, determinar aos órgãos concedentes, Fundação Nacional de Saúde, Ministério das Cidades, Ministério da Integração Nacional e Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco e do Parnaíba que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, remeta a este Tribunal plano de ação, contendo cronograma de adoção das medidas necessárias para solucionar os problemas apontados.

### **VII. Análise dos comentários dos gestores**

325. Enviadas cópias do relatório preliminar para comentários dos gestores do Ministério das Cidades, Fundação Nacional de Saúde, Ministério da Integração Nacional, Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco e do Parnaíba, do Ministério do Meio Ambiente, por meio da Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano, da Agência Nacional de Águas e do Conselho Nacional de Recursos Hídricos, apresentaram comentários o Ministério do Meio Ambiente, o Conselho Nacional de Recursos Hídricos, o Ministério da Integração Nacional, a ANA e o Ministério das Cidades, os quais serão adiante analisados.

326. A **Agência Nacional de Águas**, instada a se manifestar sobre a versão preliminar do relatório de fiscalização desta FOC, apresentou (peça 206) exclusivamente ponderações para melhor compreensão e interpretação textual, as quais foram incorporadas ao presente relatório.

327. O **Ministério das Cidades** trouxe aos autos, em sua manifestação (peça 208), informações recentes acerca dos 23 termos de compromisso firmados pelo MCidades com governos estaduais e municipais, objeto da presente fiscalização, com descrição das providências adotadas para as obras atrasadas ou paralisadas (peça 208, p. 14 a 17).

328. Dos comentários realizados pelo MCidades deve-se destacar o referente à proposta de recomendação ao Ministério da Saúde, Ministério das Cidades e Ministério da Integração Nacional, para que analisassem a conveniência e oportunidade de integrarem os comitês de bacia no processo decisório de definição de alocação de recursos para empreendimentos que afetem suas respectivas bacias.

329. Nesse ponto, ponderou o MCidades que já existe instrumento de gestão democrática da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, que seria o Conselho das Cidades, constituído por 86 titulares e 86 suplentes, sendo este o fórum apto a se manifestar acerca das prioridades e reivindicações apresentadas.

330. Cumpre destacar que a proposta acima descrita já não constava das propostas finais do relatório preliminar, ficando, por equívoco, na descrição do achado, falha esta corrigida neste relatório final. A proposta foi retirada justamente pelo fato de já haver participação de servidores públicos de alguns dos órgãos na composição de comitês de bacias, e pela existência de outros fóruns de discussão para tratar dos temas atinentes às políticas.

331. Os comentários atinentes à intempestividade do Plansab em relação aos planos plurianuais e ao aperfeiçoamento da cooperação financeira e técnica aos municípios foram insuficientes para alterar os posicionamentos da equipe de auditoria, posto que trouxeram apenas algumas atividades do Ministério justamente com o fim de mitigar as falhas apontadas nos achados, ainda insuficientes para uma adequada resolução dos problemas apontados.

332. O **Ministério da Integração Nacional** informou (peça 207) que a Secretaria Nacional de Irrigação não detectou transferências voluntárias concedidas por ela, razão pela qual deixou de se manifestar sobre o assunto. Já a Secretaria de Desenvolvimento Regional – SDR informou que o relatório não é direcionado às ações de acesso à água operacionalizadas pela SDR, visto que, quando há menção a ações do MI, elas são referentes a obras de adutoras, barragens, açudes e canais, que não se relacionam ao Programa Água para Todos, e portanto, não engloba análises de execução no âmbito daquela Secretaria. Sendo assim, verifica-se que o Ministério da Integração Nacional não se debruçou de fato sobre o relatório, se abstendo de fazer manifestações relevantes quanto aos apontamentos relacionados aquele Ministério.

333. O **Ministério do Meio Ambiente**, através da Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente

Urbano, manifestou-se em conjunto com o **Conselho Nacional de Recursos Hídricos** (peça 205), uma vez que a Secretária Executiva do CNRH é também a titular da Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano. Os comentários realizados serão detalhados a seguir.

334. **COMENTÁRIO 1:** O primeiro comentário realizado diz respeito ao Achado “Intempestividade do Plano Nacional de Recursos Hídricos - PNRH e do Plano Nacional de Saneamento Básico - PLANSAB em relação aos Planos Plurianuais”, sobre o qual o CNRH e a SRHU/MMA manifestaram-se no sentido de que, embora apontada a intempestividade dos processos de revisão do PNRH, os quais obedecem processo deliberativo no âmbito do CNRH e suas Câmaras Técnicas, as prioridades do PNRH foram observadas na construção dos PPAs 2012-2015 e 2016-2019, no âmbito dos Programas 2026: Conservação e Gestão dos Recursos Hídricos e 2084: Recursos Hídricos.

335. Trouxeram aos autos (peça 205, p. 11 a 89) documento que apresenta as prioridades do PNRH contempladas nos PPAs 2012-2015 e 2016-2019, informe sobre a implementação do PNRH no período 2012-2014 e perspectivas para 2015, além de documento orientador da revisão do PNRH, pactuado na CTPNRH/PNRH, com maiores informações sobre o processo de revisão do PNRH, em andamento no âmbito do CNRH, envolvendo consulta pública no site [participa.br/recursos\\_hidricos](http://participa.br/recursos_hidricos), aberta à participação dos representantes dos colegiados de recursos hídricos e da sociedade em geral, no período de 1º de fevereiro a 1º de maio de 2016.

336. Sobre o tema, denota-se que as informações trazidas aos autos não têm o condão de alterar o achado ou a sua referente proposta, uma vez que os comentários realizados demonstram uma comunicação ainda incipiente entre o PNRH e os PPA's, sem trazer todo o conteúdo necessário para uma eficiente adequação entre os instrumentos. Ademais, a informação de que o processo de revisão do PNRH está em curso, inclusive com consulta pública aberta até o dia 1º de maio de 2016, corrobora o achado citado, visto que o PPA 2016-2019 já foi concluído, sendo, portanto, o PNRH intempestivo em relação ao Plano Plurianual.

337. **COMENTÁRIO 2:** Em seguida, comentaram acerca do Achado “Ausência de definição, no PNRH, de projetos para oferta de água no Semiárido, assim como de critérios para seleção de empreendimentos” no sentido de que o PNRH é o instrumento mais abrangente de planejamento dos recursos hídricos, que deve orientar e integrar uma ampla gama de iniciativas e ações dos Estados da Federação e de vários Ministérios, visando à implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e o gerenciamento dos recursos hídricos. Informaram que a decisão sobre projetos estruturais em relação aos recursos hídricos cabe principalmente aos órgãos setoriais relacionados ao tema e, em alguns casos, aos Comitês de Bacias Hidrográficas no âmbito dos Planos de Recursos Hídricos das suas bacias. Assim, entende-se que o papel do PNRH é oferecer diretrizes para o desenvolvimento desses planos setoriais de recursos hídricos e buscar sua pactuação no âmbito do Conselho Nacional de Recursos Hídricos.

338. Nesse ponto, deve restar claro o que dispõe o artigo 7º, inciso V, da Lei 9.433/1997, que determina que os Planos de Recursos Hídricos deverão ter, como conteúdo mínimo: “medidas a serem tomadas, programas a serem desenvolvidos e projetos a serem implantados, para o atendimento das metas previstas. Assim, buscou o legislador incluir nos Planos de Recursos Hídricos os principais projetos estruturantes relacionados ao tema.

339. A intenção do legislador para que hajam tais definições visa justamente minimizar a discricionariedade dos órgãos setoriais na escolha de projetos, uma vez que o órgão maior de planejamento do setor apontaria, com maior propriedade, as ações mais efetivas para solucionar as criticidades hídricas existentes. Assim, mantém-se o achado e a sua respectiva proposta.

340. **COMENTÁRIO 3:** Sobre o Achado “Inexistência de metas de resultado no Plano Nacional de Recursos Hídricos”, o CNRH e a SRHU/MMA informaram que: “As revisões são parte integrante do ciclo gerencial de implementação do PNRH e por meio desses processos de revisão foi possível avançar na relação do PNRH com o Planejamento Plurianual do Governo Federal, ao serem incluídas as prioridades do PNRH nos PPAs 2012-2015 e 2016-2019. Sendo o CNRH ambiente adequado à pactuação dessas metas, pois reúne a representação da quase totalidade dos órgãos federais e estaduais com atribuições em relação à implementação do Plano Nacional, temos trabalhado neste

sentido. Para o segundo semestre de 2016, está prevista a realização de seminário, envolvendo os membros do CNRH e outros atores estratégicos, para consolidação dos resultados da segunda revisão das prioridades do PNRH, em que se deve buscar a pactuação de metas de implementação até 2020. Os resultados esperados da segunda revisão das prioridades serão consolidados em um documento final pela SRHU, a ser encaminhado para deliberação do pleno do CNRH.”

341. O comentário realizado buscou apenas informar que algumas medidas estão sendo tomadas para a solução do tema, não tendo o condão de modificar o achado ou sua proposta.

342. **COMENTÁRIOS 4, 5, 6 e 7:** Tendo em vista a similaridade dos comentários feitos para os achados abaixo descritos, que, inclusive, geraram proposta única no relatório, optou-se por analisá-los de forma unificada.

343. Os Achados “Inexistência de comitês de bacia constituídos em bacias hidrográficas”, “Baixo nível ou ausência de atendimento a demandas técnicas dos comitês de bacia”, “Ausência ou desatualização de planos de bacia em locais com obras hídricas financiadas com recursos federais” e “Baixa capacidade dos comitês de bacia para promover a articulação das entidades intervenientes da política, para a tomada de decisões técnicas no exercício da sua função deliberativa, bem como para acompanhar as ações desenvolvidas na bacia” tiveram como resultado, no relatório preliminar, a redação da seguinte proposta:

‘recomendar ao Ministério do Meio Ambiente, por meio da Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano, à Agência Nacional de Águas e ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos, que busquem aperfeiçoar a implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, especialmente no Semiárido Brasileiro, de modo que proporcione a criação, fortalecimento e atuação adequada dos comitês de bacia e agências de água, indispensáveis à boa gestão dos recursos hídricos das regiões de maior criticidade hídrica, inclusive buscando identificar fontes de recursos que permitam a criação, a implantação dos instrumentos de gestão, em especial os planos hídricos, e a sustentabilidade econômico-financeira desses atores da referida Política.’

344. O CNRH e a SRHU/MMA, ao comentarem sobre os achados acima descritos, informaram que buscam induzir o fortalecimento da gestão de recursos hídricos, com apoio à elaboração dos Planos Estaduais de Recursos Hídricos e a emissão de normativos pelo CNRH, e que, na região do semiárido, a SRHU está apoiando a revisão dos Planos Estaduais de Recursos Hídricos da Paraíba e do Rio Grande do Norte. Consignaram, quanto aos Comitês de Bacias, que estes têm sua autonomia de funcionamento, em respeito à legislação em vigor, e que, quanto às demandas, elas devem ser discutidas e viabilizadas no âmbito dos Comitês de Bacias, buscando a articulação e possíveis parceiros para sua implementação. Apontaram ainda que a dupla dominialidade das águas no Brasil divide a responsabilidade entre União e Estados, assim, a instalação dos comitês de bacias hidrográficas estaduais é acompanhada pelos órgãos gestores estaduais de recursos hídricos, no âmbito dos sistemas de gerenciamento estaduais.

345. Nesse aspecto, haja vista a divisão de competências que a legislação em vigor apresentar, cabe realizar uma modificação no texto da proposta do relatório preliminar, no sentido de alterar o termo “proporcione” para o termo “auxilie”, uma vez que a atuação do Ministério do Meio Ambiente, da Agência Nacional de Águas e do Conselho Nacional de Recursos Hídricos no âmbito estadual deve ser exclusivamente de auxílio aos órgãos competentes e aos comitês de bacias hidrográficas estaduais. A mudança aqui descrita já foi realizada no corpo deste relatório.

346. **COMENTÁRIOS ÀS PROPOSTAS DE RECOMENDAÇÕES:** Por último, apresentaram o CNRH e a SRHU/MMA comentários acerca das propostas de recomendações constantes no relatório preliminar (peça 205, p. 8 a 10).

347. Informaram, entre outros apontamentos, que, entre 2012-2015, a SRHU/MMA apoiou 6 Estados para a elaboração dos seus Planos Estaduais de Recursos Hídricos, sendo que foram finalizadas as elaborações do PERH/RS (2014) e PERH/MA (2015). Disseram que os Estados do Amazonas, Maranhão e Rondônia receberam recursos para a execução dos seus Planos Estaduais e que a SRHU/MMA e a ANA firmaram termo de execução descentralizada para o apoio à revisão do PERHs da Paraíba e do Rio Grande do Norte. Declararam que esta ação terá continuidade no PPA

2016-2019, com a meta de ampliar de 58% para 100% a área do território nacional coberta com Planos Estaduais de Recursos Hídricos".

348. Expuseram que a SRHU avançou na articulação federativa com as ações de apoio aos Estados para a elaboração dos seus Planos Estaduais de Recursos Hídricos, a partir das diretrizes do Plano Nacional de Recursos Hídricos, e que com a segunda revisão do PNRH, iniciada em 2015, busca-se articular melhor as necessidades dos governos estaduais e federal, e melhorar a capacidade de enfrentar os desafios hídricos em diferentes níveis, por meio de uma resposta coordenada com o alinhamento das prioridades políticas.

349. Aduziram que as medidas de aperfeiçoamento do gerenciamento do PNRH que vêm sendo adotadas pela SRHU devem contribuir para o atendimento das recomendações do TCU em relação à tempestividade das revisões e às metas de implementação do PNRH, e concluíram afirmando que há esforço de integração do PNRH com os planos setoriais, inclusive o Plano Nacional de Segurança Hídrica - PNSH, respeitando-se, contudo, a finalidade de cada um desses instrumentos de planejamento.

350. Pelo exposto, verifica-se que o conteúdo apresentado não traz elementos para modificar as propostas apresentadas (exceção feita ao tratado no tópico anterior - item 340), uma vez que os comentários se atêm exclusivamente a demonstrar algumas atividades que os órgãos têm realizado com o fim de melhoria da gestão dos recursos hídricos no país.

351. Sendo, portanto, insuficientes os argumentos para alterar os posicionamentos da equipe de auditoria, mantém-se as propostas feitas no relatório, com a realização de uma única alteração, exposta no item 340 da presente instrução, a qual já foi incorporada no presente relatório.

### **VIII. Conclusão**

352. A presente FOC de natureza operacional foi realizada com o fim de acompanhamento das obras hídricas nos municípios da região Semiárida dos estados de Alagoas, Bahia, Ceará, Minas Gerais, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe. Definiu-se como objetivo específico avaliar elementos que permitissem a esta Corte de Contas deliberar sobre questões que viessem a induzir a melhoria na gestão das obras destinadas à oferta de água para consumo humano no Semiárido, seu efetivo acompanhamento e conclusão.

353. Por meio dos dados obtidos dos convenientes e concedentes via diligências, aliados às entrevistas realizadas e à análise de documentos, informações de bancos de dados e dos Planos de Recursos Hídricos e de Saneamento Básico, bem como dos Planos Plurianuais, foi possível obter uma visão geral do objeto, seus riscos, falhas e possíveis gargalos em todo o processo referente às obras relacionadas aos recursos hídricos do Semiárido.

354. Os seguintes achados foram identificados: Intempestividade do Plano Nacional de Recursos Hídricos - PNRH e do Plano Nacional de Saneamento Básico – PLANSAB em relação aos Planos Plurianuais; Ausência de definição, no PNRH, de projetos para oferta de água no Semiárido, assim como de critérios para seleção de empreendimentos; Inexistência de metas de resultado no Plano Nacional de Recursos Hídricos; Inexistência de comitês de bacia constituídos em bacias hidrográficas; Baixo nível ou ausência de atendimento a demandas técnicas dos comitês de bacia; Ausência ou desatualização de planos de bacia em locais com obras hídricas financiadas com recursos federais; Ausência de planos de saneamento básico dos municípios banhados pelas bacias com obras hídricas financiadas com recursos federais; Ausência ou baixo nível de articulação entre os municípios e os comitês de bacias na elaboração do planejamento de saneamento básico e falta de participação dos comitês na concepção das obras que afetam as bacias; Baixa capacidade dos comitês de bacia para promover a articulação das entidades intervenientes da política, para a tomada de decisões técnicas no exercício da sua função deliberativa, bem como para acompanhar as ações desenvolvidas na bacia; Obras paralisadas, em ritmo lento de execução ou não iniciadas com atraso superior a dois anos; Movimentações atípicas nas contas específicas dos convênios; Ausência de efetividade de transferências voluntárias com vigência concluída.

355. Conclui-se, assim, pela existência de diversos problemas relacionados às obras hídricas, em várias fases de seu processo, no planejamento, na escolha das intervenções, na participação dos

atores das políticas, na execução das obras, dentre outros, a exemplo do elevado número de obras paralisadas ou em ritmo lento, ausência de efetividade e de saques em espécie ou retirada da conta do convênio para outras contas dos convenientes. As ocorrências em destaque configuram-se como irregularidades que podem comprometer a conclusão dos empreendimentos, em face da falta de recursos.

356. Configura-se, assim, um cenário preocupante e que deve receber atenção dos responsáveis, no sentido de solucionar os problemas identificados e buscar meios para concluir e dar efetividade às obras relacionadas aos recursos hídricos do Semiárido.

357. Desta forma, propõe-se que sejam feitas as recomendações e determinações adiante especificadas, bem como que seja dado conhecimento aos órgãos mencionados.

### **IX. Encaminhamento**

358. Submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

353.1. determinar à Fundação Nacional de Saúde, Ministério das Cidades, Ministério da Integração Nacional e Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco e do Parnaíba que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, contados da notificação, remetam a este Tribunal plano de ação, contendo cronograma de adoção das medidas necessárias para solucionar os problemas apontados nos Achados VI.10 e VI.11, indicando o nome dos responsáveis por estas medidas;

353.2. recomendar ao Ministério do Meio Ambiente, por meio da Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano, à Agência Nacional de Águas e ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos, que:

a) busquem aperfeiçoar a implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, especialmente no Semiárido Brasileiro, de modo que auxilie a criação, fortalecimento e atuação adequada dos comitês de bacia e agências de água, indispensáveis à boa gestão dos recursos hídricos das regiões de maior criticidade hídrica, inclusive buscando identificar fontes de recursos que permitam a criação, a implantação dos instrumentos de gestão, em especial os planos hídricos, e a sustentabilidade econômico-financeira desses atores da referida Política.

b) na realização das atualizações/revisões do Plano Nacional de Recursos Hídricos:

c) procurem torná-lo tempestivo aos planos plurianuais, de modo a possibilitar que este Plano alicerce e respalde as iniciativas/ações definidas nos planos plurianuais, integrando, assim, os instrumentos de planejamento utilizados pelo Governo Federal;

d) inclua em seu conteúdo os projetos a serem implantados, na forma do artigo 7º, inciso V, da Lei 9433/97, e os critérios/ diretrizes para seleção de novos empreendimentos;

e) estabeleçam metas de resultado, em especial voltadas à mitigação do déficit hídrico no Semiárido, norteando, assim, a atuação de todos os atores envolvidos na Política Nacional de Recursos Hídricos e possibilitando a verificação da efetividade das ações e projetos hídricos;

353.3. recomendar ao Ministério das Cidades, através da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, responsável pela elaboração do PLANSAB, que, na realização das atualizações e revisões do Plano citado, procure torná-lo tempestivo aos planos plurianuais, de modo a possibilitar que este plano alicerce e respalde as iniciativas/ações definidas nos planos plurianuais, integrando, assim, os instrumentos de planejamento utilizados pelo Governo Federal;

353.4. recomendar ao Ministério do Meio Ambiente, Agência Nacional de Águas e Ministério da Integração Nacional, responsáveis direto pela elaboração do Plano Nacional de Segurança Hídrica - PNSH, que analisem a conveniência e oportunidade de integrar o Plano Nacional de Segurança Hídrica ao Plano Nacional de Recursos Hídricos, adotando mecanismos para que o Plano Nacional de Recursos Hídricos se torne instrumento agregador dos diversos seguimentos da gestão dos recursos hídricos;

353.5. recomendar à Fundação Nacional de Saúde e ao Ministério das Cidades que estudem a possibilidade de aperfeiçoar a cooperação financeira e/ou técnica com os municípios de até 100 mil habitantes, para que estes consigam elaborar seus planos de saneamento básico, sem prejuízo de fixar

prazo para adesão e conclusão do plano;

353.6. recomendar à Fundação Nacional de Saúde, Ministério das Cidades, Ministério da Integração Nacional, Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco e do Parnaíba e ao Departamento Nacional de Obras Contra as Secas que:

a) estabeleçam mecanismos de planejamento integrado de metas para empreendimentos no Semiárido para o aumento da disponibilidade hídrica para os sistemas de abastecimento de água, mediante soluções conjunta de racionalização e de esforços e recursos financeiros, de forma a alcançar a maior efetividade possível para a população alvo da política;

b) nas transferências voluntárias para empreendimentos para o aumento da disponibilidade hídrica para os sistemas de abastecimento de água, pactuem metas de aumento da oferta de água aos sistemas a serem beneficiados e monitore a sua evolução em períodos previamente definidos e formalizados no instrumento de celebração;

c) incluam em seus processos de trabalho, de modo integrado, ferramentas de automação, de modo a promover a conjugação de dados oriundos das diversas bases à disposição da administração federal, tais como as do Sistema Nacional de Informação sobre Saneamento, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, e dos sistemas de acompanhamento das transferências voluntárias.

353.7. recomendar ao Ministério da Integração Nacional e ao Departamento Nacional de Obras Contra as Secas que incluam e desenvolvam em seus processos de trabalho ferramentas de automação e/ou sistemas de acompanhamento das obras financiadas por suas transferências voluntárias, em todas as suas modalidades, que contemplem o registro das vistorias realizadas e situação das obras;

353.8. determinar à Secex/PB o monitoramento das medidas a serem implementadas, conforme proposto no item 353.1 deste relatório, mediante abertura de novo processo com essa finalidade;

353.9. encaminhar cópia do presente relatório de acompanhamento operacional, bem como do Voto e Acórdão, ao Ministério do Planejamento, Ministério do Meio Ambiente, Agência Nacional de Águas, Ministério da Integração Nacional, à Casa Civil da Presidência da República, Fundação Nacional de Saúde, Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba, Departamento Nacional de Obras Contra as Secas, ao Senado Federal, à Câmara dos Deputados, à Receita Federal do Brasil, aos governos dos Estados de Alagoas, Bahia, Ceará, Minas Gerais, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe, às respectivas Assembleias Legislativas e Tribunais de Contas Estaduais e à Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Portuária, Hídrica e Ferroviária (SeinfraHid) e Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana (SeinfraUrb) do TCU;

353.10. apensar definitivamente, a este feito, os processos abertos por cada Secex durante este acompanhamento da FOC (TC 013.524/2015-1 - Rio Grande do Norte; TC 014.864/2015-0 - Sergipe e Alagoas; TC 014.855/2015-1 - Bahia; TC 009.700/2015-3 - Pernambuco; TC 014.435/2015-2 - Piauí e Ceará e TC 014.902/2015-0 - Paraíba, com fulcro no inciso I, art. 2º, e inciso III, art. 40, da Resolução TCU 259/2014, com posterior encerramento dos mesmos, conforme disposto no art. 37, desse mesmo normativo;

353.11. arquivar os presentes autos.”.

2. Conclusos os autos, a Agência Nacional de Águas (peça 214) e o Ministério da Integração (peça 213) apresentaram manifestações quanto aos apontamentos do relatório consolidador, as quais foram devidamente analisadas em meu gabinete.

É o relatório.

## VOTO

Submeto à deliberação do Plenário relatório de fiscalização realizada com o objetivo de acompanhar a execução de empreendimentos associados à oferta de água na Região do Semiárido, identificando os reflexos nas ações e programas relacionados à infraestrutura hídrica do Semiárido, previstos no PPA 2012-2015.

2. A ação de controle, proposta e coordenada pela Secex-PB, foi efetuada na modalidade Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) entre junho de 2015 e março de 2016 e contou com a participação de outras seis unidades regionais (Secex-BA, Secex-MG, Secex-PE, Secex-PI, Secex-RN e Secex-SE).

3. Informa o relatório de auditoria que o volume de recursos federais fiscalizados alcançou montante da ordem de R\$ 3,9 bilhões (soma de valores liberados pela União para as 256 transferências voluntárias acompanhadas).

4. O acompanhamento pautou-se por diversas questões formuladas pela equipe, que abrangeram o planejamento das obras; a coordenação entre os atores; a coerência entre ações, políticas e planos; a efetividade da atuação governamental; a correção dos problemas identificados; e a ocorrência de irregularidade nos convênios e nas contratações.

5. Para a execução do trabalho, a equipe realizou tratamento, cruzamento e análise de informações constantes em bancos de dados governamentais e aquelas obtidas junto a órgãos e entidades envolvidos com as políticas examinadas. Foram realizadas consultas nos sistemas informatizados, entrevistas com jurisdicionados, painel de referência com especialistas do setor e workshop com as secretarias participantes.

6. As constatações das equipes de fiscalização envolveram achados relativos a planejamento e coordenação entre as políticas; estabelecimento de metas; capacidade dos comitês de bacia; efetividade da atuação governamental nas transferências realizadas; evolução da execução das obras em face dos cronogramas previstos; e atipicidade na movimentação das contas dos convênios.

7. Segue a lista dos achados descritos no relatório consolidador:

a) Intempestividade do Plano Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) e do Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab) em relação aos Planos Plurianuais (PPA);

b) Ausência de definição, no PNRH, de projetos para oferta de água no Semiárido, assim como de critérios para seleção de empreendimentos;

c) Inexistência de metas de resultado no Plano Nacional de Recursos Hídricos;

d) Inexistência de comitês de bacia;

e) Baixo nível ou ausência de atendimento a demandas técnicas dos comitês de bacia;

f) Ausência ou desatualização de planos de bacia em locais com obras hídricas financiadas com recursos federais;

g) Ausência de planos de saneamento básico dos municípios banhados pelas bacias com obras hídricas financiadas com recursos federais;

h) Ausência ou baixo nível de articulação entre os municípios e os comitês de bacias na elaboração do planejamento de saneamento básico e falta de participação dos comitês na concepção das obras que afetam as bacias;

i) Baixa capacidade dos comitês de bacia para promover a articulação das entidades intervenientes da política, para a tomada de decisões técnicas no exercício da sua função deliberativa, bem como para acompanhar as ações desenvolvidas na bacia;

j) Ausência de efetividade de transferências voluntárias com vigência concluída;

k) Obras paralisadas, em ritmo lento de execução ou não iniciadas;

l) Movimentações atípicas nas contas específicas dos convênios.

8. O encaminhamento sugerido pela unidade instrutiva coordenadora do trabalho abrange determinações e recomendações para a implementação de medidas que corrijam as falhas identificadas e aprimorem a gestão das obras destinadas à oferta de água.

9. Manifesto minha concordância com as análises e as conclusões da Secex-PB, razão pela qual as incorporo às minhas razões de decidir, sem prejuízo das divergências bastante pontuais que explico neste Voto.

## II

10. A maior parte dos achados de auditoria indica oportunidades de melhoria no planejamento das ações governamentais, na articulação entre as políticas e na coordenação entre os atores.

11. O planejamento das políticas nacionais de recursos hídricos (Plano Nacional de Recursos Hídricos - PNRH) e saneamento (Plano Nacional de Saneamento Básico - Plansab) **não tem sido formulado tempestivamente de forma a subsidiar o Plano Plurianual (PPA)**.

12. É desejável que o planejamento orçamentário seja pautado pelas políticas setoriais, de forma que o delineamento estratégico governamental seja coerente. Não é por outra razão a orientação legal de que haja coincidência entre a vigência do PPA e o período de revisão do Plansab (Lei 11.445/2007, art. 52, § 2º, parte final). Em acréscimo às ponderações da equipe, observo que o próprio PPA elege como um de seus princípios “a aderência do Plano às políticas públicas tal como reconhecidas pelo governo e pela sociedade” (Orientações para a elaboração do PPA 2016-2019).

13. Relacionado a esse achado, o relatório de fiscalização também aponta a **ausência de definição, no PNRH, dos projetos para oferta de água no Semiárido, assim como de critérios para seleção de empreendimentos**.

14. A Política Nacional de Recursos Hídricos exige que os Planos de Recursos Hídricos incluam os projetos a serem implantados para o atendimento das metas previstas (Lei 9.433/1997, art. 7º, inciso V). O atendimento a essa exigência dá maior coerência entre o planejamento setorial e os investimentos destinados à realização de ações estruturais. Assegura-se, assim, que a destinação de recursos orçamentários para empreendimentos relativos ao setor de recursos hídricos encontre suporte e sejam orientados pelas diretrizes do PNRH. Em adição, é desejável que sejam definidos critérios para seleção de projetos e empreendimentos, de acordo com as prioridades estabelecidas pelos agentes responsáveis pelas escolhas governamentais.

15. Em outro achado, o relatório informa que **o PNRH não possui quaisquer metas de resultado finalístico da política**.

16. As metas são formuladas para expressar a medida de alcance dos objetivos de uma política e devem, por essa razão, representar suas questões mais estruturantes. A inexistência de definição de metas inviabiliza a avaliação dos resultados da atuação governamental e dificulta a correção de rumos quando necessária.

17. Também afetam o planejamento e a gestão dos recursos hídricos as falhas relativas ao funcionamento do modelo de comitês de bacias hidrográficas.

18. A Lei 9.433/1997 elege a bacia hidrográfica como unidade territorial para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos (art. 1º, inciso V), pois é no âmbito da bacia que o poder público descentraliza decisões, compartilhando responsabilidades com os usuários e a sociedade civil organizada, dando efetividade ao fundamento de que a gestão de recursos hídricos deve ser descentralizada e participativa (art. 1º, inciso VI).

19. Diante da diversidade de interesses que envolvem o uso dos recursos hídricos numa bacia, surge a exigência de que sejam criados “arranjos institucionais que promovam o acordo entre os setores usuários com as políticas públicas e com as múltiplas visões da sociedade civil para a adequada tomada de decisão sobre o destino das águas” (Cadernos de Capacitação em Recursos Hídricos - O Comitê de Bacia Hidrográfica, documento disponível no sítio da Agência Nacional de Águas).

20. Os comitês são instâncias consultivas, propositivas e deliberativas para a gestão dos recursos hídricos dentro da bacia, a quem compete diversas funções de coordenação, planejamento e acompanhamento, dentre as quais a de aprovar o plano de bacia (Lei 9.433/1997, art. 38).

21. Trata-se de um modelo de participação cidadã nas políticas públicas, em que a deliberação sobre a gestão das águas é feita de forma compartilhada com o poder público. Com esse instrumento, pretende-se democratizar a gestão dos recursos hídricos e compartilhar o poder de decidir. Mas a efetividade desse mecanismo depende não só do poder público, na determinação para dividir poder, mas também dos usuários e da sociedade civil, na determinação para compartilhar responsabilidades (Cadernos de Capacitação em Recursos Hídricos - O Comitê de Bacia Hidrográfica, documento disponível no sítio da Agência Nacional de Águas).

22. A equipe relata a existência de **bacias hidrográficas que ainda não constituíram comitês**. Menciona-se especificamente o Estado da Paraíba, no qual quatro das onze bacias hidrográficas não dispõem de comitê.

23. Constatou-se ainda que, nos estados Paraíba, Sergipe, Alagoas, Pernambuco e Piauí, os comitês já formados dispõem de **baixa capacidade técnica, administrativa e financeira para bem desempenhar suas funções** (em especial, as de articulação das entidades intervenientes da política, de tomada de decisões técnicas e de acompanhamento das ações desenvolvidas na bacia). Segundo a equipe, o funcionamento dos comitês não tem ocorrido de modo proativo e autônomo, como deseja a Política Nacional de Recursos Hídricos, mas passivamente, pautado pela agenda governamental – o que vai de encontro aos fundamentos da participação e da descentralização das decisões (Lei 9.433/1997, art. 1º, VI).

24. O relatório também dá conta de **falhas no atendimento das demandas técnicas dos comitês**.

25. A equipe relaciona esse achado à falta de institucionalização das agências de água, instâncias administrativas que deveriam fornecer suporte técnico aos comitês de bacia (apoio técnico e administrativo; realização de estudos e diagnósticos; celebração de convênios; elaboração de planos etc.). Constatou-se que o Estado do Piauí não dispõe de agência. Também foi relatado que, nos estados de Sergipe, Alagoas e Pernambuco, as demandas técnicas dos comitês não têm sido adequadamente atendidas.

26. A equipe relata como principal causa do achado a ausência de cobrança pelo uso da água dada a falta de fonte financeira para a estruturação adequada das agências. De fato, a legislação vincula a criação da agência à existência de viabilidade financeira de suas atividades assegurada pela cobrança pelo uso das águas naquela área de atuação (Lei 9.433/1997, art. 43, inciso II).

27. Embora os elementos identificados pela equipe não permitam dimensionar a exata magnitude desses problemas nas demais unidades da Federação e no país como um todo, considero as constatações importantes, porquanto a situação narrada pode ser, a princípio, considerada prejudicial ao planejamento e às ações necessárias à adequada gestão de águas.

28. De qualquer forma, não fica claro até que ponto a ausência de comitê, a baixa capacidade dos comitês já formados ou a inexistência de agências de água constituam questões que possam ser atribuídas aos órgãos governamentais ou solucionadas por eles.

29. Em primeiro lugar, o adequado funcionamento de estruturas autônomas de decisão descentralizada como os comitês de bacia pressupõe uma cultura de maturidade democrática (associativismo, participação cidadã, controle social e *accountability*) que nem sempre está presente em determinada localidade. E muito pouco pode ser feito pelos agentes estatais para, a curto prazo, resolver essa questão.

30. Registro, por exemplo, que, em rios de domínio da União, a instituição de comitê depende de iniciativa de entidades representativas de setores usuários de água ou entidades civis de recursos hídricos com comprovada atuação naquela bacia (Resolução 5/2000 do Conselho Nacional dos Recursos Hídricos, art. 9º). Sem que haja mobilização social autônoma, portanto, não se preenchem os pressupostos básicos para a adequada formação de um comitê.

31. Em segundo lugar, não creio que possamos definir, *a priori* e sem o conhecimento suficiente das peculiaridades de cada bacia, que a instituição de comitês seja a solução mais adequada para todas as situações.

32. Ressalto que uma das diretrizes gerais de ação para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos é exatamente a adequação da gestão de recursos hídricos às diversidades físicas, bióticas, demográficas, econômicas, sociais e culturais das diversas regiões do País (Lei 9.433/1997, art. 3º, inciso II).

33. A propósito, transcrevo trecho de interesse para o esclarecimento da questão, obtido junto à literatura técnica (Cadernos de Capacitação em Recursos Hídricos – Alternativas Organizacionais para a Gestão de Recursos Hídricos, documento disponível no sítio da Agência Nacional de Águas, destaques acrescidos):

“A Política Nacional estabeleceu, ainda, normas gerais para a gestão de recursos hídricos. Entretanto **a realidade do país é bastante diversificada** em termos de disponibilidade hídrica e de realidades socioambientais. (...) É esperado que uma política geral não dê conta de todas as realidades. Assim, formas alternativas de organização para a gestão dos recursos hídricos tornam-se uma necessidade para lidar com a complexidade e os desafios na gestão das águas em nosso país.

A criação de um Comitê de Bacia, por exemplo, pressupõe **uma série de exigências legais que, algumas vezes, não podem ser construídas em determinadas realidades físicas e socioeconômicas**. Envolve um conjunto de fundamentos, objetivos, diretrizes e instrumentos de gestão que devem ser seguidos, mas que, para que sejam efetivados, demandam recursos, prazos e estruturas muitas vezes inviáveis no arcabouço da administração pública brasileira.

A Lei das Águas prevê que a abrangência territorial de um comitê é a totalidade de uma bacia hidrográfica, sub-bacia de tributário do curso de água principal da bacia, ou de tributários desse tributário, ou, ainda, um grupo de bacias ou sub-bacias contíguas. Ou seja, a área de atuação de um Comitê obedece a uma lógica que, na maioria dos casos, não coincide com a lógica de planejamento e gestão das unidades político-administrativas, tais como os municípios; tampouco com outras possíveis formas de identidade e reconhecimento da população com o território. Além disso, a Lei prevê que sejam criados comitês somente em bacias de rios até a 3ª ordem, o que traz como consequência, em muitas situações, espaços territoriais de grande extensão, dificultando a criação de identidade para uma efetiva participação social.

A escolha da bacia hidrográfica como unidade territorial para nortear as políticas de recursos hídricos é, em primeira análise, a mais apropriada para a gestão das águas, entretanto, o recorte de bacia ou sub-bacia pode não ter um significado claro para as pessoas que ocupam esse território. Assim, o aspecto participativo e descentralizado da política pode ficar comprometido.

Somado a isso, **há situações específicas, como a escassez de água no Semiárido, que demandam negociações diferenciadas, dificilmente atendidas na lógica das bacias, ou mesmo, formas de organização e desafios que requerem diálogo com outras políticas públicas** como regiões metropolitanas, unidades de conservação, regiões transfronteiriças etc.

Assim **surgem experiências variadas, com características diferentes dos comitês de bacia**, criadas para lidar com os inúmeros desafios que são postos na gestão das águas.”

34. Também no que diz respeito à criação de agências, considero limitada a margem de atuação do poder público. Com efeito, a formação de comitê de bacia e a cobrança pelo uso da água, pressupostos para instituição das agências de água (Lei 9.433/1997, art. 43), são decisões que não dependem exclusivamente dos órgãos governamentais.

35. Por essas razões, julgo que o tratamento dessas questões pelo Tribunal exige cautela.

36. De qualquer forma, incumbe aos órgãos gestores apoiar os comitês, nas bacias em que eles existem, no exercício de suas atribuições, mesmo na inviabilidade da criação das agências de água, eis que a gestão de recursos hídricos se baseia em um sistema em que todos os integrantes (conselhos, Agência Nacional de Águas, comitês, poder público e agência de águas, conforme art. 33 da Lei 9.433/1997) devem atuar em cooperação, de forma coordenada e articulada (Cadernos de Capacitação em Recursos Hídricos - O Comitê de Bacia Hidrográfica, documento disponível no sítio da Agência Nacional de Águas).

37. Assim, é razoável esperar que o poder público proporcione à comunidade as condições que estejam a seu cargo para a realização das aspirações da Política Nacional de Recursos Hídricos, observadas as peculiaridades de cada localidade.

38. Ainda dentro da temática de planejamento, o relatório informa que, para grande parte das localidades em exame, **inexistem ou estão desatualizados planos de bacia e planos de saneamento básico** – instrumentos essenciais para uma adequada gestão dos recursos hídricos.

39. Os planos de recursos hídricos, que devem ser elaborados também por bacia hidrográfica, são planos diretores que visam a fundamentar e orientar a implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e o gerenciamento dos recursos hídricos (Lei 9.433/1997, arts. 5º, 6º e 8º).

40. A prestação de serviços públicos de saneamento e os investimentos nesse setor dependem da existência de planos de saneamento básico, elaborados pelos titulares dos serviços de maneira compatível com os planos plurianuais, os planos setoriais e os planos das bacias hidrográficas em que estiverem inseridos (Lei 11.445/2007, arts. 9º, 11, inciso I e § 1º, e 19).

41. Na implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, é essencial que tais planos estejam coerentes e integrados (Lei 9.433/1997, art. 31). Ao tempo em que as informações sobre os serviços públicos de saneamento básico influenciam a formulação dos planos de recursos hídricos, estes últimos devem orientar o planejamento do setor de saneamento.

42. A situação relatada pela equipe dá conta de diversas bacias que não formularam seus planos de recursos hídricos, além do fato de que a maior parte dos municípios não dispõem de plano de saneamento básico.

43. Em outro achado, revela-se que **não existe envolvimento dos comitês das bacias na elaboração dos planos municipais de saneamento básico e nem na concepção de empreendimentos** federais que estão beneficiando suas bacias, situação que, aparentemente, é confirmada pelo achado anteriormente descrito que relata a baixa capacidade técnica dos comitês.

44. Afastando-se o comitê de bacia das decisões relevantes, fragiliza-se um dos fundamentos da Política Nacional de Recursos Hídricos, que é a gestão descentralizada e participativa (Lei 9.433/1997, art. 1º, inciso VI), uma vez que o comitê é o principal canal de comunicação entre usuários, comunidade e poder público na tomada de decisão. Sem a participação dos principais interessados na

formulação de políticas públicas, há risco de descolamento entre as ações adotadas e as reais necessidades das comunidades.

45. A situação relatada pela equipe de auditoria indica falhas na articulação entre os municípios e os comitês de bacias, o que também prejudica o adequado planejamento da política.

### III

46. Em outra linha de abordagem, a equipe de auditoria também se voltou à análise da execução das transferências voluntárias relacionadas com a realização de obras hídricas no Semiárido. Foram selecionadas 256 transferências (entre convênios, termos de compromisso e contratos de repasse), que podem ser segmentadas em três grupos: 54 foram concluídas ou tiveram seu prazo de vigência expirado; 194 encontravam-se em execução ou sem análise conclusiva do repassador; e oito foram canceladas (Tabelas 11 e 12 do relatório da Secex-PB, à peça 209, p. 61-62).

47. Concentrando-se sobre o primeiro grupo, o relatório aponta **baixa efetividade das transferências voluntárias concluídas**, uma vez que, em boa parte dos casos, não se verificou efetivo aumento de disponibilidade hídrica para consumo.

48. Nesse achado, foram analisadas 54 transferências voluntárias: aquelas celebradas desde o ano de 2007 com o intuito de aumento da disponibilidade hídrica no Semiárido, que tinham a população urbana como público alvo (ainda que não exclusivo) e que apresentavam registro de conclusão ou de expiração do prazo de vigência.

49. Parte significativa dessas transferências (12 delas) apresenta registro de inadimplência do convenente, o que, por si só, sugere a ausência de efetividade desse grupo de repasses. Para a análise da efetividade das demais transferências (concluídas a contento), a auditoria levou em consideração a evolução do indicador anual de “Consumo médio per capita de água”, constante do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (Snis), de responsabilidade do Ministério das Cidades.

50. A equipe considerou como critério para a confirmação da efetividade de uma política que objetiva aumentar a disponibilidade hídrica a existência de variação positiva no índice de consumo de água a partir da conclusão das obras. Nos dizeres do relatório, “adotou-se a premissa de que as obras terão sido efetivas se se observar a variação positiva do indicador nos exercícios seguintes ao da conclusão da transferência voluntária”.

51. Tomando por base essa premissa, a análise revelou que, das 54 transferências examinadas, 22 não tiveram efetividade. Em termos financeiros, essas transferências correspondem a 22% dos recursos federais transferidos.

52. Outro achado tratou do segundo grupo (194 transferências, que incluem as que estavam em fase de execução e as que não tinham análise conclusiva do repassador). Constatou-se a existência de grande quantidade de **obras paralisadas, não iniciadas ou em ritmo lento de execução**.

53. Preliminarmente, foi feita uma pré-seleção, mediante análise de dados disponíveis em sistemas informatizados, das 98 transferências que se encontravam em situação de maior risco, no que se refere ao ritmo de execução das obras.

54. Foram aprofundados os exames sobre esses casos pré-selecionados por meio de requisição junto aos órgãos concedentes e convenentes. Essa análise revelou problemas relacionados a cronograma em 74 obras (38% de um total de 194): 36 obras encontravam-se paralisadas; 16 obras estavam com ritmo lento; e 22 obras ainda não haviam iniciado, embora contassem com atraso superior a um ano.

55. O exame das razões que levam a esse quadro, realizado mediante questionamento junto aos órgãos envolvidos, indica que preponderam as seguintes causas: ausência de disponibilidade financeira

(em 51% dos casos); deficiência de projetos das obras (em 38% dos casos); e modificação do objeto (em 27% dos casos).

56. O último achado relatado diz respeito à identificação de **movimentações atípicas nas contas específicas dos convênios**. A equipe analisou as seguintes ocorrências: (i) saques em espécie; (ii) saída de recursos para outras contas dos convenientes; e (iii) pagamento a terceiros estranhos ao contrato.

57. A análise limitou-se às contas específicas de convênio localizadas no Banco do Brasil. Num universo de 249 convênios, identificou-se a ocorrência de movimentações atípicas dessa natureza em dez ajustes.

#### IV

58. Todo esse quadro revela oportunidades de aprimoramento em diversas vertentes das políticas públicas em análise.

59. Numa perspectiva de coordenação e coerência entre as políticas, verificou-se a ocorrência de descolamento entre os planos setoriais e o planejamento orçamentário; falta de encadeamento lógico entre os diversos planos existentes; e falhas de planejamento em âmbito local.

60. Quanto ao monitoramento das ações, constatou-se a necessidade de maior acompanhamento dos resultados; de estabelecimento de metas que direcionem as intervenções; da verificação do cumprimento de cronogramas; e do aperfeiçoamento da gestão de riscos e controles para a prevenção de irregularidades e a tempestiva correção de rumos.

61. Feitas as ressalvas já explicitadas neste Voto, manifesto-me de acordo com as recomendações e as determinações sugeridas pela unidade instrutiva, sem prejuízo de promover ajustes pontuais no teor dos encaminhamentos.

Ante o exposto, Voto por que seja adotado o acórdão que ora submeto à consideração deste colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 6 de julho de 2016.

Ministro BRUNO DANTAS  
Relator

## ACÓRDÃO Nº 1743/2016 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 013.478/2015-0.
- 1.1. Apenso: 013.524/2015-1.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Acompanhamento.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgãos/Entidades: Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba; Departamento Nacional de Obras Contra as Secas; Fundação Nacional de Saúde; Ministério da Integração Nacional (vinculador); Ministério das Cidades (vinculador).
5. Relator: Ministro Bruno Dantas.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado da Paraíba (SECEX-PB).
8. Representação legal: não há.

## 9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido este relatório de fiscalização realizada com o objetivo de acompanhar a execução de empreendimentos associados à oferta de água na Região do Semiárido, identificando os reflexos nas ações e programas relacionados à infraestrutura hídrica do Semiárido, previstos no PPA 2012-2015.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. determinar à Fundação Nacional de Saúde, ao Ministério das Cidades, ao Ministério da Integração Nacional e à Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco e do Parnaíba, com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, contados da notificação, remetam a este Tribunal plano de ação, contendo cronograma de adoção das medidas necessárias para solucionar os problemas relacionados ao ritmo de execução das obras e às movimentações atípicas nas contas específicas dos convênios, descritos, respectivamente, nos Achados VI.11 e VI.12 do relatório, indicando o nome dos responsáveis por estas medidas;

9.2. recomendar ao Ministério do Meio Ambiente, por meio da Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano, à Agência Nacional de Águas e ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que:

9.2.1. busquem aperfeiçoar a implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, especialmente no Semiárido Brasileiro, auxiliando a criação, o fortalecimento e a atuação adequada dos comitês de bacia e das agências de água, quando for o caso, bem como a implantação dos instrumentos daquela Política e o aprimoramento do suporte técnico dado aos comitês existentes, consideradas as diversidades físicas, bióticas, demográficas, econômicas, sociais e culturais de cada localidade;

9.2.2. na realização das atualizações/revisões do Plano Nacional de Recursos Hídricos (PNRH):

9.2.2.1. procurem torná-lo tempestivo aos planos plurianuais, de modo a possibilitar que o PNRH alicerce e respalde as iniciativas/ações definidas nos planos plurianuais, integrando, assim, os instrumentos de planejamento utilizados pelo Governo Federal;

9.2.2.2. incluam, em seu conteúdo, os projetos a serem implantados, na forma do artigo 7º, inciso V, da Lei 9.433/1997, e os critérios/ diretrizes para seleção de novos empreendimentos;

9.2.2.3. estabeleçam metas de resultado, em especial voltadas à mitigação do déficit hídrico no Semiárido, norteando, assim, a atuação de todos os atores envolvidos na Política Nacional de Recursos Hídricos e possibilitando a verificação da efetividade das ações e dos projetos hídricos;

9.3. recomendar ao Ministério das Cidades, através da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, responsável pela elaboração do PLANSAB, com fundamento no art. 250, inciso III, do

Regimento Interno do TCU, que, na realização das atualizações e das revisões do referido Plano, procure torná-lo tempestivo aos planos plurianuais, de modo a possibilitar que este plano alicerce e respalde as iniciativas/ações definidas nos planos plurianuais, integrando, assim, os instrumentos de planejamento utilizados pelo Governo Federal;

9.4. recomendar ao Ministério do Meio Ambiente, Agência Nacional de Águas e Ministério da Integração Nacional, responsáveis diretos pela elaboração do Plano Nacional de Segurança Hídrica (PNSH), com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que analisem a conveniência e oportunidade de integrar o Plano Nacional de Segurança Hídrica ao Plano Nacional de Recursos Hídricos, adotando mecanismos para que o Plano Nacional de Recursos Hídricos se torne instrumento agregador dos diversos seguimentos da gestão dos recursos hídricos;

9.5. recomendar à Fundação Nacional de Saúde e ao Ministério das Cidades, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que estudem a possibilidade de aperfeiçoar a cooperação financeira e/ou técnica com os municípios de até 100 (cem) mil habitantes, para que estes consigam elaborar seus planos de saneamento básico, avaliando a possibilidade de fixar-se prazo para adesão e conclusão do plano;

9.6. recomendar à Fundação Nacional de Saúde, Ministério das Cidades, Ministério da Integração Nacional, Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco e do Parnaíba e ao Departamento Nacional de Obras Contra as Secas, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que:

9.6.1. estabeleçam mecanismos de planejamento integrado de metas para empreendimentos no Semiárido destinados ao aumento da disponibilidade hídrica em sistemas de abastecimento de água, mediante soluções conjuntas de racionalização de esforços e recursos financeiros, de forma a alcançar a maior efetividade possível para a população alvo da política;

9.6.2. nas transferências voluntárias para empreendimentos destinados ao aumento da disponibilidade hídrica em sistemas de abastecimento de água, pactuem metas de aumento da oferta de água aos sistemas a serem beneficiados e monitore a sua evolução em períodos previamente definidos e formalizados no instrumento de celebração;

9.6.3. incluam, em seus processos de trabalho, de modo integrado, ferramentas de automação, de modo a promover a conjugação de dados oriundos das diversas bases à disposição da administração federal, tais como as do Sistema Nacional de Informação sobre Saneamento, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, e dos sistemas de acompanhamento das transferências voluntárias;

9.7. recomendar ao Ministério da Integração Nacional e ao Departamento Nacional de Obras Contra as Secas, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que incluam e desenvolvam em seus processos de trabalho ferramentas de automação e/ou sistemas de acompanhamento das obras financiadas por suas transferências voluntárias, em todas as suas modalidades, que contemplem o registro das vistorias realizadas e situação das obras;

9.8. encaminhar cópia deste Acórdão, do Relatório e do Voto que o fundamentam, bem como do Relatório de Acompanhamento acostado à peça 209, ao Ministério do Planejamento, ao Ministério do Meio Ambiente, à Agência Nacional de Águas, ao Ministério da Integração Nacional, à Casa Civil da Presidência da República, à Fundação Nacional de Saúde, à Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba, ao Departamento Nacional de Obras Contra as Secas, ao Senado Federal, à Câmara dos Deputados, à Receita Federal do Brasil, aos governos dos Estados de Alagoas, Bahia, Ceará, Minas Gerais, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe, assim como às respectivas Assembleias Legislativas e aos respectivos Tribunais de Contas Estaduais;

9.9. dar ciência desta deliberação à Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Portuária, Hídrica e Ferroviária (SeinfraHid), à Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana (SeinfraUrb) do TCU; e à Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente (SecexAmbiental);

9.10. determinar à Secex/PB o monitoramento das medidas a serem implementadas;

9.11. arquivar os presentes autos.

10. Ata nº 26/2016 – Plenário.

11. Data da Sessão: 6/7/2016 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1743-26/16-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Raimundo Carreiro, Ana Arraes, Bruno Dantas (Relator) e Vital do Rêgo.

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

**AROLDO CEDRAZ**

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

**BRUNO DANTAS**

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

**PAULO SOARES BUGARIN**

Procurador-Geral