

## VOTO

Cuida a presente auditoria da avaliação do planejamento dos investimentos federais em infraestrutura hídrica, com vistas a identificar fragilidades nas políticas afetas ao tema no que se refere à distribuição temporal e espacial dos recursos hídricos no território brasileiro.

2. Inegável a importância do tema aqui tratado, visto que sustentabilidade e segurança hídrica são condicionantes ao desenvolvimento econômico e social do país. Os eventos críticos vividos nos últimos anos no Brasil ilustram a necessidade premente de uma atuação estatal planejada, coordenada e sistematizada, que garanta efetividade na aplicação dos recursos em prol da superação dos problemas.

3. O trabalho teve por foco os investimentos federais realizados pelo Ministério da Integração Nacional, no período de 2012 a 2018, compreendendo os Planos Plurianuais (PPA) 2012-2015 e 2016-2019. Em resumo, foram formuladas seis questões de auditoria:

1. O planejamento dos investimentos federais em infraestrutura hídrica encontra-se institucionalizado formal e adequadamente por meio de algum instrumento normativo e está inserido em alguma política pública institucionalizada?;
2. A tomada de decisão dentro do planejamento dos investimentos em infraestrutura hídrica é orientada por regras estruturadas e institucionalizadas?;
3. As diretrizes, os objetivos e as metas, bem como a priorização, os responsáveis, os prazos e a orientação estratégica do planejamento do investimento de infraestrutura hídrica estão definidos?;
4. A lógica de intervenção do planejamento dos investimentos federais em infraestrutura hídrica está alinhada com seus componentes e resultados esperados?;
5. Os diversos atores governamentais envolvidos no planejamento dos investimentos federais em infraestrutura hídrica atuam de maneira coerente e coordenada entre si?;
6. O sistema de monitoramento e avaliação do planejamento dos investimentos federais em infraestrutura hídrica está estruturado de forma a permitir o acompanhamento das ações federais planejadas e a produção de informações que retroalimentem os processos decisórios, favorecendo o aprendizado e o aperfeiçoamento das ações para o alcance dos resultados?

4. De início, releva destacar que em face da edição da Medida Provisória 870, de 1º de janeiro de 2019, convertida na Lei 13.844, de 18 de junho de 2019, que estabeleceu a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios, houve a criação de novos Ministérios com a conseqüente incorporação de competências daqueles que foram extintos.

5. Assim, o Ministério do Desenvolvimento Regional passou a ser o responsável, no lugar do extinto Ministério da Integração Regional, pelas políticas nacionais de desenvolvimento regional, de desenvolvimento urbano e de segurança hídrica. Por sua vez, o Ministério da Economia ficou incumbido da formulação do planejamento estratégico nacional e da elaboração de subsídios para formulação de políticas públicas de longo prazo destinadas ao desenvolvimento nacional, assim como da avaliação dos impactos socioeconômicos das políticas e dos programas do Governo federal e elaboração de estudos especiais para a reformulação de políticas.

6. Considerando que o trabalho em análise foi elaborado no exercício passado, este voto manterá as referências aos Ministérios extintos em face das irregularidades encontradas em 2018, sem prejuízo de ajustar as determinações a serem formuladas aos novos Ministérios criados.

## I – CONTEXTO

7. O Brasil é o maior detentor das águas doces superficiais no globo, contudo, apresenta distribuição pouco uniforme em seu espaço, com histórica escassez em determinadas regiões, em especial na região do semiárido nordestino, e recentemente em regiões densamente povoadas.

8. As causas de uma crise hídrica não se resumem apenas às baixas taxas pluviométricas verificadas nos últimos anos, mas também a fatores relacionados à garantia de oferta de água e à gestão da demanda da água, que podem favorecer a escassez e agravar ou atenuar a ocorrência da crise. São Paulo, Curitiba, Goiânia, Distrito Federal e Fortaleza, conforme registra o relatório precedente, já apresentam a necessidade de buscar mananciais cada vez mais distantes e obras de regularização.

9. A relevância do tema exige a priorização das políticas públicas no tocante à entrega de resultados efetivos à sociedade de forma sustentável. O arcabouço normativo pátrio possui um conjunto sistêmico de leis que buscam disciplinar regras de planejamento para o uso dos recursos hídricos, a iniciar pela Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH), instituída pela Lei 9.433/1997, chamada de “Lei das Águas”.

10. Essa política tem por base a “água” como bem de domínio público, recurso natural limitado e dotado de valor econômico, cujo uso prioritário, em situações de escassez, deverá ser o consumo humano e a dessedentação de animais. A lei orienta a criação dos Planos de Recursos Hídricos de longo prazo, com o objetivo de disciplinar a implementação da PNRH e o gerenciamento dos recursos hídricos, que devem ser elaborados por bacia hidrográfica, por estado e para o país. Nos termos do art. 6º da Lei 9.433/1997, o plano representa o documento-guia, com diretrizes para orientar a implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos em nível federal, estadual e distrital, além das ações do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH).

11. A boa gestão desses recursos apresenta como premissa a atuação integrada e coordenada entre todos os entes da federação. No âmbito da União, o Ministério da Integração Nacional e a Agência Nacional de Águas, em conjunto com outros Ministérios, desenvolveram o Programa de Desenvolvimento do Setor Água (Interáguas), financiado com recursos do Banco Mundial, com o objetivo de *“criar um ambiente onde os setores envolvidos com a utilização da água possam se articular e planejar suas ações de maneira racional e integrada, de modo a contribuir para o fortalecimento da capacidade de planejamento e gestão no setor água, especialmente nas regiões menos desenvolvidas do País”*.

12. Como desdobramento do Interáguas, o Ministério da Integração Nacional, por meio da Secretaria de Infraestrutura Hídrica (SIH), e a ANA, estabeleceram parceria para a elaboração do Plano Nacional de Segurança Hídrica (PNSH), com foco nas intervenções consideradas estruturantes e estratégicas do ponto de vista nacional e regional, para propiciar a garantia da oferta de água e a redução dos riscos associados a eventos críticos. Um dos objetivos desse plano é orientar o planejamento de investimentos em obras regionais ou nacionais de infraestrutura hídrica, balizando a atuação dos órgãos envolvidos na execução das políticas relacionadas a recursos hídricos.

13. A gestão das obras de infraestrutura hídrica, até 2018, era feita pelo Ministério da Integração Nacional e se resumia ao remanejamento de investimentos que integram a carteira do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e à inclusão ou rejeição de empreendimentos alocados no orçamento por meio emendas parlamentares.

14. Além do arcabouço legal nacional, catalogado pela equipe de auditoria, importa ressaltar que a Cúpula das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável definiu agenda mundial relativa a ações mundiais nas áreas de erradicação da pobreza, segurança alimentar, saúde, educação, redução das desigualdades, energia, água e saneamento, padrões sustentáveis de produção e de consumo, mudança do clima, entre outros, que contempla 17 objetivos e 169 metas a serem atingidos até 2030. No objetivo 6, foi incorporada a diretriz de *“assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todas e todos”*, com as seguintes metas:

6.1 Até 2030, alcançar o acesso universal e equitativo a água potável e segura para todos

6.2 Até 2030, alcançar o acesso a saneamento e higiene adequados e equitativos para todos, e acabar com a defecação a céu aberto, com especial atenção para as necessidades das mulheres e meninas e daqueles em situação de vulnerabilidade

6.3 Até 2030, melhorar a qualidade da água, reduzindo a poluição, eliminando despejo e minimizando a liberação de produtos químicos e materiais perigosos, reduzindo à metade a

proporção de águas residuais não tratadas e aumentando substancialmente a reciclagem e reutilização segura globalmente

**6.4** Até 2030, aumentar substancialmente a eficiência do uso da água em todos os setores e assegurar retiradas sustentáveis e o abastecimento de água doce para enfrentar a escassez de água, e reduzir substancialmente o número de pessoas que sofrem com a escassez de água

**6.5** Até 2030, implementar a gestão integrada dos recursos hídricos em todos os níveis, inclusive via cooperação transfronteiriça, conforme apropriado

**6.6** Até 2020, proteger e restaurar ecossistemas relacionados com a água, incluindo montanhas, florestas, zonas úmidas, rios, aquíferos e lagos

**6.a** Até 2030, ampliar a cooperação internacional e o apoio à capacitação para os países em desenvolvimento em atividades e programas relacionados à água e saneamento, incluindo a coleta de água, a dessalinização, a eficiência no uso da água, o tratamento de efluentes, a reciclagem e as tecnologias de reuso

**6.b** Apoiar e fortalecer a participação das comunidades locais, para melhorar a gestão da água e do saneamento.

## II – TRABALHOS ANTERIORES DO TCU

15. Este Tribunal tem, desde o início do programa de fiscalizações de obras (Fiscobras), buscado avaliar o tema escassez hídrica em suas auditorias de conformidade, por meio da verificação de obras estruturantes para o país. Diversas auditorias acabaram por identificar irregularidades nos empreendimentos fiscalizados, a exemplo de projetos básicos deficientes, sobrepreços decorrentes de preços excessivos frente ao mercado, impropriedades na execução dos instrumentos de repasse, dentre outras. Entretanto, deixavam de aprofundar a análise na fundamentação da seleção da carteira de investimentos, em especial no tocante aos motivos de seleção dos empreendimentos ou aos critérios objetivos e estudos técnicos das obras necessárias para solucionar a má distribuição das águas.

16. Devido à importância do tema para o país e ao montante de recursos envolvidos, o TCU realizou, entre 2003 e 2017, fiscalizações em 59 obras hídricas de adutoras, barragens, açudes, canais e perímetros de irrigação, encontrando aproximadamente 800 achados a serem tratados. Entre as obras fiscalizadas, destaca-se, por sua relevância e magnitude dos valores envolvidos o Projeto de Integração do São Francisco (Pisf).

17. A importância dada a esse projeto destaca-se nos números apresentados pela equipe de auditoria: nas execuções orçamentárias referentes aos PPAs 2012-2015 e 2016-2019 foram destinados R\$ 20.320.075.659,00 para o Ministério da Integração Nacional investir em infraestrutura hídrica; desse montante, nos anos de 2012 a 2017, foram empenhados R\$ 14.389.132.610 e pagos R\$ 6.301.436,226; dessas despesas, 80% são referentes ao Projeto de Integração do São Francisco (Pisf) e a outras quatro obras estruturantes (Canal Adutor do Sertão Alagoano, Adutora do Agreste, Canal Adutor Vertente Litorânea e Cinturão das Águas do Ceará), sendo três delas dependentes diretamente das águas do Pisf, com exceção da obra do Canal Adutor do Sertão Alagoano.

18. A situação caótica da política hídrica no Brasil ficou estampada no relatório precedente, que detalha a deficiência de planejamento, a falta de coordenação e a ausência de integração das ações encontradas no Pisf e nas demais obras, bem como os efeitos dessas falhas: seleção de projetos pouco consistentes em termos técnicos, os quais geram desperdício com a construção de soluções que podem se transformar em obras inacabadas caso a ação federal não tenha a necessária contrapartida de estados e municípios; atrasos na concepção e realização de projetos; práticas de corrupção na contratação; diferença entre o custo previsto e o executado, projetos incompletos em termos técnicos; baixa qualidade dos serviços; e reduzida capacidade na operação e na manutenção dos ativos, de modo que os benefícios são menores do que deveriam ser efetivamente.

19. Em paralelo, o TCU desenvolveu outros trabalhos que enfrentaram o tema, a exemplo do Acórdão 3.180/2016- Plenário, que identificou deficiência na condução de uma política de combate aos riscos hídricos, meramente reativa, com o baixo enfrentamento da poluição de mananciais; o alto nível de poluição orgânica dos mananciais, associado também à baixa priorização de investimentos em infraestrutura em trechos críticos; e o elevado índice de perda da água tratada nas redes de distribuição

na maior parte dos municípios brasileiros, chegando a 37% em 2013 (equivalente a 5,95 bilhões de metros cúbicos).

20. Também pode ser mencionado o FiscNordeste (TC 020.126/2015-8), que consolidou outros trabalhos, como a Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) sobre Segurança Hídrica (TC 013.478/2015-0), e teve deliberação por meio do Acórdão 1.827/2017-Plenário. A baixa governança do desenvolvimento regional identificada acaba por gerar atrasos nas entregas para o cidadão; ausência de monitoramento dos resultados alcançados; e ações desarticuladas setoriais (transversalidade horizontal) e dos entes federativos (transversalidade vertical).

### III – DEFICIÊNCIAS DE GOVERNANÇA DA POLÍTICA HÍDRICA

21. Os achados encontrados pela unidade técnica ilustram com clareza as falhas da governança dos investimentos federais em infraestrutura hídrica, uma vez que identificam deficiências na entrega de resultados à sociedade em virtude de problemas nos mecanismos de liderança, estratégia e controle da política pública afeta ao tema.

22. A propósito, o Decreto 9.203/17, que institucionalizou a Política de Governança Pública no país, define valor público como as entregas que representam respostas efetivas e úteis às necessidades ou às demandas de interesse público. A partir dessa definição, fica claro, pelas evidências colhidas na auditoria, que a atuação do Ministério da Integração Nacional (MI) na gestão de recursos hídricos cria pouco valor para a sociedade, à medida que não contribui, de forma eficaz, para amenizar a escassez hídrica que assola parcela considerável da população brasileira, em especial pelos elevados prazos de execução dos empreendimentos, o incremento significativo de seus orçamentos e a persistência da falta d'água que as obras deveriam mitigar.

23. E as causas dessa insuficiência de resultados podem ser encontradas nas deficiências dos mecanismos da governança – liderança, estratégia e controle –, cujo aprimoramento passa por iniciativas previstas no texto do mencionado decreto, por meio do qual foi lançada a Política de Governança Pública em âmbito federal.

24. Uma questão crucial levantada pela equipe de auditoria reside na omissão do MI em assumir o protagonismo da condução da Política Nacional de Infraestrutura Hídrica, a despeito de determinação legal nesse sentido, estabelecida desde a vigência do PPA 2012-2015. Também foi observado que a construção do Plano Nacional de Segurança Hídrica, ferramenta de planejamento dos investimentos setoriais, tem sido conduzida apenas pela ANA, sem participação efetiva do ministério, órgão ao qual compete precipuamente elaborar o plano, nos termos dos PPAs 2012-2015 e 2016-2019 (itens 4.1.1 e 4.1.2 do relatório).

25. Em relação ao mecanismo liderança, o Decreto 9.203/2017 atribuiu à alta administração dos ministérios a obrigação de implementar e manter mecanismos, instâncias e práticas de governança em consonância com os princípios e as diretrizes estabelecidos naquela norma. Com fundamento no art. 4º, inc. VII e VIII do Decreto, este Tribunal determinou, por meio do Acórdão 2.608/2018 – Plenário, ao Ministério do Planejamento e à Casa Civil, que definissem cronograma de ações para a aplicação do Guia de Análise Ex Ante do Governo Federal nos processos de criação, aperfeiçoamento e expansão de políticas públicas.

26. Em seguida, no que pertine à estratégia, as evidências ilustram que o marco legal da política pública necessário à realização do planejamento de investimentos federais em obras de infraestrutura hídrica não encontra prioridade na atuação do Ministério da Integração Nacional, a despeito de ser sua a obrigação de elaborá-los, conforme consta nos planos plurianuais, na Lei 13.502/2017 e no Decreto 8.980/2017. O que se percebe é a transferência dessa competência para a Agência Nacional de Águas, autarquia vinculada ao Ministério do Meio Ambiente.

27. Também existe a carência da utilização de elementos técnicos, objetivos e atualizados, para a priorização de empreendimentos. Faltam critérios que orientem a escolha, dentre as situações possíveis e vivenciadas de escassez hídrica, de quais projetos serão priorizados e em qual ordem de atendimento (item 4.3 do relatório). O cenário é agravado pela descontinuidade administrativa que

caracteriza a gestão dos órgãos envolvidos no tema, possibilitando a cada gestor definir sua estratégia de intervenção, sem possuir uma visão geral do problema.

28. Por fim, o trabalho demonstra que o monitoramento e a avaliação dos resultados dos investimentos federais em infraestrutura hídrica são materializados por meio de relatórios de avanço físico-financeiro e dos programas temáticos do PPA, sem que ocorra uma avaliação de alcance dos resultados atrelados à função social dos empreendimentos e à política setorial (item 4.4 do relatório). Tal fato é agravado em virtude das metas constantes no PPA não contribuírem para verificar se as ações governamentais efetivamente mitigam os problemas sociais decorrentes da escassez hídrica ou por ela agravados, nem em qual medida os objetivos são alcançados.

29. Esses problemas, por certo, serão mitigados com a formulação das determinações propostas no relatório precedente, em especial para que o ministério responsável regulamente em normativo interno o processo de elaboração do planejamento dos investimentos em obras de infraestrutura hídrica sob sua responsabilidade, observando as diretrizes estabelecidas no “Guia de Análise Ex Ante de Políticas Públicas do Governo Federal” e contendo, minimamente, as etapas, os setores responsáveis, os prazos, a metodologia, os critérios técnicos e objetivos para a seleção e a priorização de investimentos, os produtos esperados e as formas de acompanhamento e avaliação dos resultados, focados na mitigação dos problemas sociais atrelados à escassez hídrica, com vistas ao cumprimento dos arts. 6º, inciso I, do Decreto-Lei 200/1967, e 4º, incisos III e VII do Decreto 9.203/2017, e do princípio da eficiência administrativa, insculpido no art. 37, caput, da Constituição Federal.

30. Não obstante o aperfeiçoamento da política, a melhoria da atuação do MI também é condição essencial para a criação de valor para a sociedade. Dessa forma, acrescento à mencionada determinação comando para que o ministério apresente ao TCU o andamento do plano de implementação de sua política de governança, nos termos definidos na 1ª Reunião do Comitê Interministerial de Governança, de 22 de novembro de 2017 (ata disponível na página da Casa Civil na Internet).

#### IV – DEFICIÊNCIAS DE GOVERNANÇA SIMILARES ÀS DE OUTRAS POLÍTICAS PÚBLICAS

31. Em face da relevância do tema e a necessidade da atuação coordenada de diversos órgãos e entidades para encontrar soluções que viabilizem respostas sustentáveis aos problemas hídricos, entendo importante fazer menção ao Acórdão 2608/2018 – Plenário que cuidou do acompanhamento da qualidade da implementação e do alcance de metas e objetivos dos programas e ações governamentais objeto de auditorias operacionais realizadas, para subsidiar a discussão do Projeto de Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2019, em cumprimento ao art. 124 da Lei 13.707/2018 (Lei de Diretrizes Orçamentárias do exercício de 2019 - LDO/2019).

32. Naquela oportunidade, foram analisados dezoito programas de governo, dentre os quais o relativo ao planejamento de investimentos em infraestrutura hídrica, com vistas a subsidiar a discussão do Projeto de Lei Orçamentária de 2019. Em resumo foram encontrados seis achados comuns a maior parte deles, a saber:

- ✓ Achado 1 – Ausência de diagnóstico adequado dos problemas que as políticas públicas pretendem enfrentar tem comprometido a adequada concepção, formulação e processo de tomada de decisão das políticas.
- ✓ Achado 2 – A ausência reiterada de institucionalização das políticas públicas tem prejudicado a atuação conjunta das partes interessadas e comprometido a legitimidade e a qualidade da tomada de decisão governamental.
- ✓ Achado 3 – Formulação inadequada de políticas públicas tem dificultado sistematicamente sua boa e regular implementação, o que compromete o alcance dos objetivos e dos resultados esperados
- ✓ Achado 4 – Deficiências na gestão de riscos e na implementação de controles internos nas políticas públicas tem permitido a concessão e manutenção de beneficiários inapropriados.
- ✓ Achado 5 – Deficiências de coordenação entre setores ou esferas de governo e ausência de articulação entre os atores envolvidos, com prejuízo à entrega de soluções

- ✓ Achado 6 - Deficiências no processo de monitoramento e avaliação tem impedido o acompanhamento e a melhoria dos resultados das políticas públicas e prejudicado a transparência da atuação governamental.

33. Entendi oportuno registrar o mencionado acórdão neste voto por dois motivos. O primeiro, para demonstrar que essa coincidência de causas comuns à maior parte dos problemas encontrados perpassa a maioria das políticas públicas, o que acarreta a baixa qualidade do resultado entregue à sociedade; e o segundo, para esclarecer que as determinações corretivas aos órgãos do centro de governo, que visam solucionar os problemas comuns às políticas já foram realizadas naquele processo.

34. Por oportuno, registro agradecimento ao Exmo. Ministro Aroldo Cedraz que, após pedido de vista dos autos, na sessão de 27/3/2019, apresentou sugestão prontamente acolhida por este relator, no sentido de se examinar o impacto no exame da equipe de auditoria do lançamento, em 11/4/2019, do Plano Nacional de Segurança Hídrica.

35. Nessa circunstância, novo pronunciamento foi colhido junto à Secretaria de Fiscalização de infraestrutura Hídrica, de Comunicação e de Mineração (SeinfraCom), havendo a unidade técnica especializada ratificado o encaminhamento proposto no relatório de auditoria originalmente submetido ao relator, à exceção do subitem a.2 daquela peça (item 287), que determina ao então MI que acompanhe e aprove a elaboração do PNSH, com o objetivo de assegurar que as diretrizes do ministério sejam observadas na seleção e priorização dos empreendimentos hídricos listados no plano em questão, uma vez que, como visto, o plano foi lançado, restando insubsistente a determinação no sentido de acompanhar a sua elaboração.

36. Por fim, agradeço igualmente as contribuições oferecidas pelo Ministro Weder de Oliveira e prontamente acolhidas, no sentido de melhorar a interlocução com os órgãos envolvidos, por meio de aprimoramento do texto da deliberação.

Ante o exposto, incorporo as minhas razões de decidir a manifestação da unidade técnica e voto por que este Tribunal adote a minuta de Acórdão que trago à apreciação deste Colegiado, que contempla determinações, recomendações e ciência ao Ministério do Desenvolvimento Regional e ao Ministério da Economia, que assumiram as competências do Ministério da Integração Nacional e do Ministério do Orçamento, Planejamento e Gestão, respectivamente, e também à Agência Nacional de Águas e à Casa Civil da Presidência da República.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 18 de setembro de 2019.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES  
Relator