

Relatório do Ministro Relator

Trata-se de relatório do segundo monitoramento realizado por este Tribunal relativamente ao cumprimento da Decisão nº 243/2001 - Plenário, adotada quando da apreciação da auditoria de natureza operacional no Programa de Implantação de Dessalinizadores de Água em Poços Tubulares no Semi-Árido Nordeste. A referida decisão foi modificada pela Decisão nº 331/2001 - Plenário, que transferiu a obrigação do monitoramento da implementação das recomendações da SEPROG para a 4ª SECEX.

O primeiro monitoramento foi realizado no período de 29/10/2001 a 14/11/2001, resultando na Decisão nº 704/2002 - Plenário (Sessão Ordinária de 26/06/2002), na qual este Egrégio Tribunal decidiu encaminhar Aviso ao Ministro de Estado do Meio Ambiente, enfatizando a importância da criação de um grupo de contato para acompanhamento da implementação das recomendações exaradas na Decisão nº 243/2001-P, bem como "...remeter cópia do Relatório de Inspeção, produzido pela Equipe Técnica, às seguintes autoridades: Ministro de Estado de Meio Ambiente; Ministro de Estado da Integração Nacional; Ministro de Estado do Desenvolvimento Agrário; Diretor presidente da Agência Nacional de Águas; Diretor Presidente da Fundação Nacional de Saúde; Secretário Executivo da Comissão Setorial de Convívio com o Semi-Árido e Inclusão Social do Nordeste e Norte do Estado de Minas Gerais; Secretário Federal de Controle Interno."

A atividade de monitoramento tem por objetivo:

- a) acompanhar as providências tomadas no âmbito do programa auditado em resposta às recomendações exaradas pelo Tribunal nas Decisões nºs 243/2001-P e 704/2002-P;
- b) acompanhar a evolução do desempenho do programa;
- c) verificar o grau de implementação das recomendações; e
- d) verificar quais os maiores obstáculos/dificuldades para a implementação das recomendações propostas.

A seguir, passo a reproduzir parte do relatório da equipe de auditoria da 4ª SECEX:

“Características da auditoria

1.1.A região do semi-árido nordestino tem elevado déficit hídrico, o que torna necessária a execução de ações governamentais, não constituídas apenas de programas emergenciais, mas sobretudo de ações estruturantes que propiciem o acesso permanente a água de boa qualidade. A auditoria tinha como objetivo a análise das ações voltadas para a instalação de dessalinizadores, equipamentos que têm por finalidade a produção de água potável a partir de águas impróprias para consumo humano, em razão de sua elevada salinização. Dessa forma, procurou-se avaliar se as ações governamentais para implantação dos dessalinizadores estão adequadamente estruturadas e se as ações beneficiam grupos que têm maior necessidade de água.

1.2.As principais constatações da auditoria foram as seguintes:

- a) falta de manutenção dos equipamentos;
- b) baixa utilização dos equipamentos nos períodos de chuva;
- c) falta de higiene quando da manipulação da água, antes do consumo;
- d) falta de avaliação dos resultados do programa;
- e)baixo desempenho do programa;
- f)falta de coordenação, na esfera federal, das diversas ações de instalação de equipamentos;
- g) ausência de estratégia para aproveitamento do rejeito com alto teor salino, além de outras.

2.Análise das Recomendações Exaradas pelo TCU- Decisão nº 243/2001.

2.1.Descrição da Conjuntura Encontrada pela Equipe.

2.1.1Durante a fase de planejamento desta auditoria, verificamos, pela análise dos autos e de outros elementos, a existência de fatos e circunstâncias que impactaram negativamente a realização do primeiro monitoramento e que, certamente, causarão a mudança nos rumos destes autos.

2.1.2Em função dessas descobertas, este relatório deixará de seguir os padrões definidos para os relatórios de monitoramento, segundo o item 4 do ‘ROTEIRO PARA MONITORAMENTO DE AUDITORIAS DE NATUREZA OPERACIONAL’, publicado no BTCU nº 21, de 08 de abril de 2002.

2.1.3Nesse sentido, passaremos a discorrer sobre a conjuntura na qual se inserem as recomendações exaradas, fornecendo um panorama que possibilite entender o contexto no qual se situa toda a auditoria realizada e as razões pelas quais o 1º monitoramento realizado indicou um baixo grau de cumprimento das recomendações. Também há o intuito de compreender os motivos pelos quais as recomendações continuam na mesma situação encontrada durante o primeiro monitoramento.

2.1.4Transcrevemos, abaixo, o teor da Decisão nº 243/2001, originada da apreciação da ANOp realizada sobre a implantação dos dessalinizadores:

‘O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE:

8.1. recomendar ao atual Ministro de Estado do Meio Ambiente que:

a) organize uma comissão interministerial, com a participação da Agência Nacional de Águas, considerando sua competência legal de planejar e promover ações destinadas a prevenir ou minimizar os efeitos de secas e inundações, bem como dos ministérios que atuam na aquisição e na implantação de dessalinizadores, como o Ministério da Integração Nacional e o Ministério da Saúde, com o objetivo de estudar formas de integração entre os órgãos do Executivo Federal que implementam ações de instalação de sistemas de dessalinização para combater os efeitos das secas;

b) estabeleça um grupo de contato de auditoria, com a participação, pelo menos, da gerência do Programa Água Boa e da Secretaria Federal de Controle Interno, para atuar como canal de comunicação com este Tribunal e para acompanhar a implementação das recomendações desta Corte de Contas, a evolução dos indicadores de desempenho e o atingimento das respectivas metas;

c) envide esforços no sentido de evitar prejuízo ao desempenho das ações de implementação de dessalinizadores no semi-árido nordestino, ocasionado por repasse financeiro em desacordo com o cronograma de desembolso avençado em convênio;

8.2. recomendar ao atual Secretário de Recursos Hídricos do Ministério do Meio Ambiente que:

a) faça constar dos convênios celebrados para a instalação de dessalinizadores que os convenientes tenham a responsabilidade de fazer a manutenção dos equipamentos e o monitoramento da água produzida, seja com recursos humanos próprios, seja contratando terceiros;

b) exija que os municípios onde venham a ser instalados dessalinizadores passem a aderir formalmente aos convênios, assinando termo de responsabilidade, ou documento semelhante, se comprometendo a arcar com todas as responsabilidades que lhes cabem no processo, tais como construção do abrigo, dos reservatórios, efetuação das ligações elétricas, disponibilização de operador para os equipamentos, pagamento da energia elétrica, e outras que se entendam necessárias;

c) realize gestões junto aos órgãos competentes para que faça parte das ações desenvolvidas pelos agentes de saúde que atuam nos municípios contemplados com dessalinizadores, trabalho de conscientização da população-alvo do Programa acerca da importância de consumir a água dessalinizada mesmo fora das épocas de seca, em razão dos benefícios à saúde decorrentes do consumo de água de boa qualidade, bem como orientação quanto aos cuidados na manipulação da água dessalinizada, evitando sua contaminação antes do consumo;

d) exija que os municípios onde venham a ser instalados dessalinizadores façam o levantamento da incidência de doenças de veiculação hídrica antes e depois da instalação do equipamento, devendo haver uma articulação prévia da Secretaria de Recursos Hídricos com a Fundação Nacional de Saúde ou Secretarias Estaduais de Saúde para que estas orientem as Administrações Municipais quanto à forma de realização desse tipo de trabalho;

e) adote os seguintes indicadores de desempenho para monitorar o programa e avaliar seus resultados por Estado, passando a exigir dos convenientes o envio de relatórios periódicos, contendo as informações necessárias para seu cálculo:

-nº de pessoas atendidas pelos dessalinizadores no município/ nº de pessoas no município que não possuem outra forma de abastecimento adequado de água;

-nº operadores treinados / nº total de operadores;

-nº equipamentos instalados / nº equipamentos necessários;

- nº equipamentos instalados / nº equipamentos previstos;
- nº equipamentos funcionando adequadamente/ nº equipamentos instalados;
- % de equipamentos funcionando adequadamente após três anos de sua instalação;
- número de beneficiários por milhões de reais investidos;
- % redução na incidência de doenças de veiculação hídrica na população beneficiada;

f) dissemine as tecnologias de aproveitamento do rejeito produzido pelos dessalinizadores, viabilizando sua aplicação por parte dos municípios que possuam dessalinizadores instalados;

g) realize a compilação de dados já existentes sobre o déficit hídrico, sobre poços já perfurados e instalados na Região Nordeste, e com base nesses dados, estabelecer metas regionalizadas para as ações de implantação de dessalinizadores, especificando aquelas áreas de atendimento prioritário; e

h) estabeleça critérios técnicos para priorizar a instalação de dessalinizadores, considerando, no mínimo, os seguintes aspectos, além dos pré-requisitos já existentes:

- número de pessoas atendidas na localidade onde será instalado o equipamento;
- redução da distância média para acesso à água de boa qualidade pela comunidade;
- indicador de abastecimento de água adequado para o município onde será instalado o equipamento;

8.3. determinar ao atual Secretário de Recursos Hídricos do Ministério do Meio Ambiente que envie ao Tribunal em 30 dias informações sobre a apreciação da prestação de contas do Convênio MMA/SRH nº 111/97, firmado com o governo de Pernambuco;

8.4. determinar à SEPROG, que proceda monitoramento da implementação das recomendações estabelecidas nesta deliberação, bem como avaliação da oportunidade de se determinar ao órgão responsável pelo Programa que informe sobre o conjunto de metas correspondentes aos indicadores de desempenho recomendados, o prazo para que elas sejam atingidas e o cronograma de implementação das medidas contidas nesta deliberação, contendo atividades, prazo de implementação e nomes dos responsáveis. (Alterado pela Decisão 331/2001 - Ata 22 - Plenário. Alteração da redação da determinação destinada à 4ª SECEX.);

8.5. remeter cópia da presente deliberação, acompanhada do Voto que a fundamenta, bem como da Cópia integral do Relatório de Auditoria constante deste processo, aos Senhores Ministros de Estado do Meio Ambiente e Integração Nacional; ao Presidente da Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias, da Câmara dos Deputados; ao Presidente da Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal; ao Departamento Nacional de Obras Contra as Secas; à Fundação Nacional da Saúde; à Agência Nacional de Águas; à Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste; à Secretaria Estadual de Recursos Hídricos do Ceará; à Secretaria de Infra-Estrutura do Estado de Pernambuco; à Associação Técnico-Científica Ernesto Luiz de Oliveira Júnior - CETEL;

aos Prefeitos Municipais de Campina Grande, Cabaceiras, Caturité e Juazeirinho na Paraíba; Canindé, Madalena e Caridade no Ceará; Vertentes, Vertentes do Lério, Santa Maria do Cambucá e Taquaritinga do Norte em Pernambuco;

8.6. determinar a anexação do processo TC 012.376/2000-8 que trata do Relatório de Planejamento da Auditoria de Natureza Operacional na Ação de Instalação de Dessalinizadores no Semi-Árido Nordeste aos presentes autos;

8.7. autorizar a inclusão da presente deliberação acompanhada do Relatório e Voto que a fundamentam na publicação Auditorias do TCU.’

2.1.5 Por ocasião da realização do 1º monitoramento, a equipe então designada concluiu que a situação da implementação das recomendações era a seguinte (fl. 432):

Recomendação	Situação
8.1 (a)	Em implementação
8.1 (b)	Não implementada
8.1(c)	Não implementada
8.2 (a)	Em implementação
8.2 (b)	Não implementada
8.2 (c)	Não implementada
8.2 (d)	Não implementada
8.2 (e)	Não implementada
8.2 (f)	Não implementada
8.2 (g)	Em implementação
8.2 (h)	Não implementada
8.3	Implementada

VIDE TABELA NO DOCUMENTO ORIGINAL

2.1.6 Verifica-se, do quadro acima, que apenas a determinação correspondente ao item ‘8.3’ foi implementada, tendo em vista tratar-se de convênio celebrado pela SRH/MMA.

2.1.7 As conclusões da equipe designada para a realização do 1º monitoramento foram as seguintes (fl. 433):

‘Embora o objeto da auditoria seja denominado Programa de Implantação de Dessalinizadores no Semi-Árido Nordeste, trata-se, na verdade, de um projeto demonstrativo, vinculado à ação denominada Água Boa, referente ao Programa Águas do Brasil.

O Programa de Dessalinização de Águas Salobras e Salinas quando auditado, era gerenciado pelo Ministério do Meio Ambiente, mais especificamente, pela Secretaria de Recursos Hídricos. Atualmente, a gerência do Programa Águas do Brasil é de responsabilidade da Agência

Nacional de Águas, a qual alega que a gerência do Programa Água Boa não foi transferida do Ministério do Meio Ambiente para aquela Agência.

De todos os órgãos consultados, a equipe de auditoria verificou que nenhum deles assume a responsabilidade de gerenciamento das ações relacionadas à implementação e garantia de funcionamento dos equipamentos, sob a alegação que não implantou dessalinizadores no exercício de 2001.

As informações obtidas nas reuniões realizadas nos diversos órgãos visitados, confirmam a inexistência de coordenação para as ações de implantação e manutenção de dessalinizadores, e por esse motivo, ainda não há definição sobre os participantes do grupo de contato ou de um plano de ação para a implementação das recomendações.’

2.1.8 Diante de tais informações, especialmente das informações divergentes prestadas pela SRH/MMA e pela ANA, onde cada órgão/unidade atribuiu a responsabilidade pelo Projeto Água Boa ao outro, esta equipe procurou, ainda na fase de planejamento, obter informações sobre o Projeto, com o fim de se apurar qual órgão/unidade figura como responsável pelo mesmo.

2.1.9 Nesse sentido, inicialmente efetuamos pesquisa aos relatórios de execução orçamentária elaborados pela Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados e pelo PRODASEN (1) que se encontram disponíveis na Internet.

NOTA

(1) Processamento de Dados do Senado Federal

2.1.10 Para surpresa desta equipe, constatamos que o Projeto Água Boa não se encontrava inserido no Programa Águas do Brasil, atualmente sob a responsabilidade da Agência Nacional de Águas. Adotando como critério inicial o programa Águas do Brasil, foram pesquisados os exercícios de 2000 a 2002, tendo em vista que o referido programa foi inserido no PPA 2000-2003 (fls. 461/465).

2.1.11 Assim, verificamos que o Programa Águas do Brasil (0497) não contempla nenhuma ação do Projeto Água Boa, em nenhum dos exercícios, o que leva a crer que o referido Projeto não se encontra sob a responsabilidade do Ministério do Meio Ambiente.

2.1.12 De fato, ao identificarmos na classificação orçamentária o número correspondente ao Projeto Água Boa (Projeto nº 1852), verificamos que o mesmo se encontra inserido no Programa intitulado ‘Proágua Infra-Estrutura’ (0515), de competência do Ministério da Integração Nacional. Nesse sentido, foram pesquisados os exercícios de 2000 a 2002, onde foram detectadas dotações orçamentárias para o PT 18.544.0515.1852.XXXX, onde o campo ‘XXXX’ refere-se às diversas ações de implantação de dessalinizadores, em diversos estados do nordeste, denominados, no orçamento, subtítulos (fls. 469/472).

2.1.13Portanto, pela análise dos elementos encontrados, concluímos que o Projeto Água Boa e, especificamente, os Subprojetos denominados ‘Dessalinização de Água - Projeto Água Boa’ são de responsabilidade do Ministério da Integração Nacional - MI, desde o início da vigência do atual PPA, ou seja, ao menos desde o ano 2000.

2.1.14No entanto, com o intuito de conhecer o momento em que os projetos de implantação de dessalinizadores foram transferidos no Orçamento da União, do MMA para o MI, extraímos também o Relatório de Execução Orçamentária correspondente ao exercício de 1999, já que o Projeto foi idealizado pela SRH/MMA em 1998. O relatório encontra-se à fl. 473 e nele pode ser verificado que a classificação funcional-programática utilizada pelo Projeto, à época, constava tanto do Orçamento do Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal, como do Ministério da Integração Nacional, da seguinte forma: ‘13.054.0457.3439.0004 - Dessalinização da Água para Aumento da Oferta - Projeto Água Boa’.

2.1.15Apesar disto, verifica-se, também do dito relatório, que a dotação inicial para o Projeto, no âmbito do MMA, encontrava-se com valor igual a zero. Porém, para o MI foram dotados recursos no valor de quase R\$ 1 milhão, não tendo sido empenhado ou liquidado naquele exercício um real sequer.

2.1.16Tal constatação levou esta equipe a concluir que o Projeto Água Boa foi transferido, naquele exercício, do MMA para o MI, que o sucedeu na execução das ações a partir de 1999.

2.1.17Essa constatação é consolidada, de fato, pela ‘Nota Técnica’ emitida pelo Departamento de Projetos e Obras Hídricas da Secretaria de Infra-Estrutura Hídrica do MI - SIH/MI, datada de 27/11/2001, que foi encaminhada pelo Ofício nº 0477/SIH/MI (fls. 329/331), em atendimento à solicitação de informações da equipe de auditoria do primeiro monitoramento.

2.1.18Nos itens 2 e 3 da referida nota, o Diretor do Departamento de Obras Hídricas da SIH/MI deixa transparente a responsabilidade do Ministério da Integração Nacional quanto ao Projeto relativo à implantação de dessalinizadores, bem como o momento em que ocorreu a transferência do mesmo de um órgão para outro. Dada a sua importância para a elucidação da responsabilidade pelo desenvolvimento do Projeto, transcrevemos os citados trechos abaixo:

‘(...)

2- É conveniente esclarecer que o Projeto Água Boa foi idealizado na Secretaria de Recursos Hídricos do Ministério do Meio Ambiente em 1998 (Documento Anexo I), ocasião em que foram celebrados convênios com entidades vinculados ao MMA e órgãos estaduais; a extinta SUDENE foi a responsável pela supervisão do Programa de Recuperação, Perfuração e Instalação de Poços e Implantação de Técnicas de Dessalinização de Água Subterrânea, com ações em oito estados do Nordeste e Norte de Minas Gerais (vide documento do ANEXO II). Das entidades vinculadas somente o DNOCS - Departamento Nacional de Obras Contra as Secas foi responsável pela instalação

de 355 dessalinizadores, atendendo a 172 municípios, conforme demonstrado na documentação constante do ANEXO III. A CODEVASF promoveu a perfuração e instalação de poços.

3- Com a instituição do Ministério da Integração Nacional, em 1999 os processos referentes ao Programa de Perfuração de Poços e Implantação de Dessalinizadores foram sub-rogados o Ministério do Meio Ambiente para este Ministério, que concluiu as avenças anteriormente pactuadas, resultando na instalação de 728 dessalinizadores, conforme está demonstrado na documentação constante do ANEXO IV.

(...)' (sic)

2.1.19 Também verificamos que, com a instituição do atual PPA, vigente desde o ano 2000, as ações correspondentes à implantação de infra-estrutura hídrica para a garantia do fornecimento de água de boa qualidade à população, inclusive mediante a implantação de dessalinizadores, encontram-se claramente inseridas no 'Proágua Infra-Estrutura', de competência da SIH/MI, conforme detalhamento constante do Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento - Sigplan do Ministério do Planejamento. O referido Programa é um dos 'Programas Estratégicos do Governo Federal'. É o que se verifica, também, da descrição sintética do Programa, constante da 'Home Page' do Ministério da Integração Nacional na Internet (2):

NOTA

(2) http://www.integracao.gov.br/infraestrurahidrica/programas_e_acoes/index.shtml

'O programa Proágua Infra-Estrutura busca a ampliação da oferta de água, por meio da conclusão de obras fundamentais e prioritárias: adutoras, canais, barragens, transposição de bacias e extração de águas subterrâneas. No Nordeste, a água assume importância estratégica, uma vez que a seca representa o grande obstáculo para o desenvolvimento da região. Embora a média dos índices pluviométricos da região, sejam equivalentes aos da Alemanha ou da França, essa água se distribui de forma desigual no espaço e irregularmente no tempo. O regime de chuvas aliado ao alto índice de evaporação, além da crônica insuficiência de infra-estrutura e do gerenciamento inadequado de recursos hídricos, comprometem a garantia de continuidade no abastecimento tanto para o consumo humano quanto para a produção. O enfrentamento deste desafio exigiu a retomada de projetos inacabados, cujas obras vinham se arrastando há décadas, assim como a implantação de novos empreendimentos.

A falta de água tem sido o maior obstáculo ao desenvolvimento da região nordeste do Brasil, em especial a região do semi-árido brasileiro. Por isso, a necessidade de aplicar pesados recursos em infra-estrutura hídrica, para garantir água de boa qualidade à população, para o consumo e nas atividades econômicas. Em 2002, os recursos orçamentários do Programa Proágua Infra-Estrutura, aprovados no Orçamento Geral da União, sob a responsabilidade da Secretaria de Infra-Estrutura

Hídrica, são da ordem de R\$ 1,34 bilhões, dos quais 17% desses recursos, são executados pelo Departamento Nacional de Obras contra as Secas - DNOCS, Agência de Desenvolvimento do Nordeste - ADENE, e a Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba - CODEVASF.

O Programa desenvolve ainda, ações direcionadas à construção de obras para a contenção de enchentes, por meio da canalização de córregos e rios, cais de proteção, muro de arrimo, drenagem pluvial, dragagem de cursos d'água e obras de combate a erosão além de ações voltadas para a perfuração e equipamento de poços públicos em pequenas e médias comunidades, dessalinização de água para o consumo humano, recuperação e manutenção de barragens, sistemas simplificados de abastecimento de água e elaboração de estudos e projetos de infra-estrutura hídrica'. (grifamos)

2.1.20As ações do referido programa, encontram-se em conformidade com as atribuições da Secretaria de Infra-Estrutura Hídrica/MI, conforme o art. 14 do Anexo I ao Decreto nº 3.680/2000, que aprova a estrutura regimental do Ministério da Integração Nacional.

2.1.21Em função do exposto, a conjuntura descrita acima demonstra que o acompanhamento das recomendações exaradas por este Tribunal foi prejudicada, já no primeiro monitoramento, uma vez que a Decisão nº 243/2001 foi dirigida ao Ministério do Meio Ambiente e à Secretaria de Recursos Hídricos do Ministério do Meio Ambiente.

2.1.22Assim, quando se realizou o primeiro monitoramento, a equipe buscou, junto ao MMA, informações sobre o cumprimento da referida Decisão e obteve respostas contraditórias e equivocadas quanto à responsabilização pelo Projeto e quanto às reais medidas implementadas para o cumprimento da Decisão do TCU, a exemplo do que retratam os documentos encaminhados naquela ocasião, dos quais transcrevemos os seguintes trechos:

Ofício nº 03/SEC/2001, de 08 de novembro de 2001, emitido pela Superintendência de Eventos Críticos - SEC (atualmente Secretaria de Usos Múltiplos) da Agência Nacional de Águas - ANA (fls. 250/251):

‘(...)

Em atenção ao Memorando nº 01/Monitoramento Dessalinização do TCU acerca das providências adotadas pela ANA visando a implementação das recomendações constantes dos itens 8.1 e 8.2 da Decisão nº 243/2001TCU-Plenária, de 02 de maio de 2001, temos a informar que a ANA não recebeu nenhum convênio para implantação de dessalinizadores, bem como não foi transferida a responsabilidade do Programa ‘Água Boa’ do Ministério do Meio Ambiente para a Agência.

(...)' (grifamos)

Ofício SRH/GAB/nº 628, de 23 de novembro de 2001, emitido pela Secretaria de Recursos Hídricos do Ministério do Meio Ambiente (fls. 274/275):

‘(...)

Reportando-me à Solicitação de Auditoria nº 2 - 4ª SecexTCU, de 08.11.01, dessa Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo, referente à Decisão nº 243/2001 TCU - Plenário, adotada por esse Egrégio Tribunal de Contas da União, em Sessão Ordinária de Plenário de 02.05.01, Processo nº TC 014.990/2000-9, venho prestar a Vossa Senhoria as seguintes informações, quanto à implementação das recomendações constantes dos itens 8.1 e 8.2 da citada Decisão:

Item 8.1:

a) As providências necessárias à organização da comissão recomendada estão sendo coordenadas pela Agência Nacional de Águas - ANA. Esta Secretaria, entretanto, permanece à disposição para colaboração que for necessária;

b) O Programa Água Boa não chegou a ser institucionalizado pela SRH, tendo-lhe sucedido o Programa de Dessalinização de Águas Salobras e Salinas, ora em plena estruturação pela Agência Nacional de Águas. Não obstante, a SRH também está à disposição para colaborar no estabelecimento do grupo recomendado, visto haver participação de ações isoladas na área de dessalinização de águas salobras e salinas, inclusive através de convênios celebrados com o Governo do Estado de Pernambuco e com a ATECEL - Associação Técnico Científica Ernesto Luiz de Oliveira Júnior, do Estado da Paraíba;

(...)

Item 8.2:

a/h) Esta Secretaria adotará, na execução das atividades pertinentes às suas atuais competências, as recomendações constantes deste item, no que couber. Tendo em vista, entretanto, que as ações referentes ao Programa de Dessalinização de Águas Salobras e Salinas encontra-se agora a cargo da Agência Nacional de Águas - ANA, incumbe àquele órgão observar, em sua implementação, as citadas recomendações.

(...)' (grifamos)

2.1.23É de se estranhar, no entanto, que tanto a SRH/MMA quanto a SEC/ANA não tivessem conhecimento, no momento em que foi realizado o primeiro monitoramento, de que as ações correspondentes à implantação de dessalinizadores não mais se encontravam a seu cargo, motivo pelo qual deixaram de firmar convênios com vistas à execução do Projeto Água Boa - Implantação de Dessalinizadores. A ANA sequer recebeu recursos, pois foi criada após a assunção do Projeto pelo MI e a SRH firmou convênios apenas no ano de 1998, os quais somente foram concluídos nos exercícios seguintes.

2.1.24Como dito anteriormente, todas as ações de implantação de dessalinizadores encontravam-se previstas, nos orçamentos de 1999 a 2002, para execução por parte do Ministério da Integração Nacional, cabendo-lhe firmar convênios à conta dos recursos previstos nos respectivos

orçamentos anuais, por conta própria ou por intermédio do DNOCS, que é uma autarquia vinculada ao Ministério.

2.1.25 Quando o Projeto foi idealizado na SRH/MMA, em 1998, vários órgãos participaram da execução das ações que foram coordenadas pela SRH. Naquela época, os convênios firmados pelo MMA abrangeram 8 níveis de instituições envolvidas com o programa. Dentre tais instituições, encontrava-se o DNOCS, o MI e a Fundação Nacional de Saúde. Porém, os recursos para a implantação de dessalinizadores de água proviam do MMA.

2.1.26 Nessa perspectiva, relativa à participação de outros órgãos, a equipe de auditoria relativa ao primeiro monitoramento, além de procurar informações junto ao MI, que emitiu a 'Nota Técnica' situada às fls. 330/331, buscou informações junto à Fundação Nacional de Saúde - Funasa acerca da existência de ações de dessalinização de águas salobras e salinas, tendo em vista, ainda, as atribuições daquela Fundação (fl. 410).

2.1.27 Em resposta, a Funasa enviou, por meio do Ofício nº 734 AUDIT/PRESI/FUNASA, de 27 de novembro de 2001, o memorando nº 2505/2001 COATS/CGCOT/DENSP/FUNASA (fls. 406/407), no qual aquela Fundação afirmou que 'tendo como base os indicadores epidemiológicos, não há no âmbito da FUNASA, ações de dessalinizações de águas salobras e salinas.'

2.1.28 Ciente de todos os elementos percorridos até aqui, esta equipe de auditoria agendou uma reunião com atual gerente do 'Proágua Infra-Estrutura', programa no qual se insere o Projeto Água Boa. Os dados sobre o aludido gerente foram obtidos no Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento - Sigplan, do Ministério do Planejamento.

2.1.29 Assim, foi agendada para o dia 22/10/2002 uma entrevista com o Sr. Marcelo Pereira Borges, Gerente do Proágua Infra-Estrutura, Diretor do Departamento de Projetos e Obras Hídricas da Secretaria de Infra-Estrutura Hídrica do Ministério da Integração Nacional.

2.1.30 Segundo informado por ele, a execução orçamentária e financeira do Projeto Água Boa foi transferida do MMA para o MI. No entanto, o Ministério do Meio Ambiente não encaminhou documento oficial que descrevesse o programa, as diretrizes e as metas relativas ao mesmo. Não há informações quanto à solicitação formal de tais informações pelo Ministério da Integração Nacional.

2.1.31 Conforme esclarecido, as recomendações exaradas pelo Tribunal no Relatório de Auditoria ainda são pertinentes, aplicando-se à realidade dos projetos. Contudo, até o momento, nada foi feito para a implementação das recomendações naquele Ministério. Durante o exercício de 2002, o Ministério da Integração sofreu seis trocas de ministros e, conseqüentemente, das equipes técnicas dirigentes, dificultando qualquer ação nesse sentido. A instabilidade do quadro gerencial foi um dos obstáculos à execução de ações no Projeto em 2002 até a presente data.

2.1.32 Quanto ao Plano de Ação, o gestor entende não ser oportuna a definição do documento, devido à mudança de governo que se processa. Acrescentou também o entrevistado que é

quase certo que os recursos disponíveis para 2002 não serão utilizados. A Lei de Responsabilidade Fiscal não permite que as despesas sejam empenhadas e inscritas em restos a pagar de forma a onerar o próximo governo.

2.1.33 Nessas circunstâncias, a comissão interministerial de coordenação das ações na área e o grupo de contato com as equipes deste TCU também não foram criados. Foi sugerido que o contato seja efetuado com o próprio gerente do Proágua Infra-Estrutura.

2.1.34 Para esclarecer as contradições constantes das informações repassadas pelo Ofício nº 03/SEC/2001, de 08 de novembro de 2001, emitido pela Superintendência de Eventos Críticos (atualmente Secretaria de Usos Múltiplos) da Agência Nacional de Águas - ANA e pelo Ofício SRH/GAB/nº 628, de 23 de novembro de 2001, emitido pela Secretaria de Recursos Hídricos do Ministério do Meio Ambiente, esta equipe de monitoramento voltou a entrevistar os respectivos responsáveis.

2.1.35 O Sr. Secretário da Secretaria de Recursos Hídricos do Ministério do Meio Ambiente entendeu que houve engano na informação então repassada por aquela Unidade quando do primeiro monitoramento. Esclareceu, também, que a Agência Nacional de Águas não é responsável pela execução de ações de implantação de dessalinizadores e que o programa a que alude o Ofício nº 628/2001, não se constitui em programa nos termos do PPA. Em busca de retificar a informação anteriormente prestada, encaminhou o Ofício nº 320/GAB/SRH/MMA, em 31 de outubro de 2002 (fl. 488).

2.1.36 No âmbito da ANA, foi reafirmada a informação anteriormente repassada por meio do Ofício nº 03/SEC/2001, de que a unidade não se encontra executando as ações em questão. Segundo informado pelo Superintendente de Usos Múltiplos, Sr. Joaquim Guedes Correa Gondim Filho, cabe à Agência a coordenação nacional de políticas relativas ao uso dos recursos hídricos. Qualquer assunto relativo à utilização de águas está direta ou indiretamente sob seu alcance. O papel da ANA é estabelecer as diretrizes nacionais para o setor e promover estudos sobre a matéria de sua competência. Esclareceu que a grande questão que se debate hoje, quanto ao objeto do Projeto Água Boa, não é a implantação de dessalinizadores, mas a operação, a manutenção e a correta utilização de rejeitos.

2.1.37 O Decreto nº 4.024, de 21.11.2002, que estabelece critérios e procedimentos para implantação ou financiamento de obras de infra-estrutura hídrica, dispõe que as obras para reservação ou adução de água bruta a serem implantadas ou financiadas, no todo ou em parte, com recursos financeiros da União, devem obedecer a critérios de sustentabilidade na perspectiva operacional da infra-estrutura hídrica. As obras de valor igual ou superior a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais), ficam condicionadas à apresentação do Certificado de Avaliação da Sustentabilidade da Obra, emitido

pela Agência Nacional de Águas - ANA. No caso, como o custo dos dessalinizadores está abaixo deste limite, não cabe a manifestação do órgão quanto à sustentabilidade do Projeto.

2.1.38 De qualquer forma, o assunto vem sendo estudado naquela Unidade. De acordo com a opinião do entrevistado, o desembolso de recursos no Projeto parou porque o modelo não é sustentável. Os órgãos estaduais e as prefeituras não se responsabilizam pela manutenção. Por sua vez, não se consegue incluir no Orçamento da União rubrica para manutenção de equipamentos. Todos entendem que é uma ótima tecnologia, mas deve ser buscado outro modelo para a sua implementação.

2.1.39 Em atendimento à recomendação exarada no subitem 8.1 'a' do Relatório de Auditoria, técnicos da ANA e do Ministério da Integração tentaram buscar solução para a coordenação das ações. Entretanto, a Agência não foi incluída na Comissão Setorial de Convívio com o Semi-Árido e Inclusão Social no Nordeste e Norte do Estado de Minas Gerais - CSSA, criada pelo Decreto de 21.11.2001, alterado pelo de 23.08.2001, a qual tem atribuições de coordenação. No momento de sua criação, designou-se o Ministro do Desenvolvimento Agrário como Presidente da referida Comissão. Os objetivos almejados com a criação dessa comissão ainda não foram alcançados.

2.1.40 Ainda segundo o Superintendente de Usos Múltiplos da ANA, apesar das dificuldades, há uma tentativa de se buscar uma nova filosofia para gestão de projetos dessa natureza. As ações são importantes: 30% ou mais dos poços necessitam de dessalinizadores. A idéia hoje discutida pelos técnicos da ANA é que os estados e municípios sejam ressarcidos pelos serviços prestados. Nesse sentido, um dos caminhos consiste em pagar pela água produzida e fornecida. Não se fala mais em manutenção e recuperação. O custo estaria embutido no m³ de água efetivamente fornecida. A posição do entrevistado é de que o beneficiário pague a quantia possível e o governo federal a diferença, utilizando a mesma fonte que financia a utilização de 'carros-pipa'. De acordo com o mesmo, o modelo de gestão que embasou o projeto Água Boa está superado. Além da solução quanto ao novo modelo a ser adotado, é necessário que se transfira a responsabilidade patrimonial sobre os equipamentos, do Ministério do Meio Ambiente para estados e municípios.

2.2 Considerações da Equipe.

2.2.1 Diante do quadro descrito no item anterior, torna-se necessário definir quais rumos devem tomar estes autos, especialmente quanto ao monitoramento da implementação das recomendações exaradas pelo TCU, mediante a Decisão nº 243/2001.

2.2.2 Nesse sentido, algumas ponderações devem ser feitas. Em primeiro lugar, a equipe entende que, embora as recomendações exaradas tenham sido dirigidas ao Ministério do Meio Ambiente, órgão que não mais detinha a responsabilidade pela continuidade do Projeto, e mesmo diante do fato de que a realização da ANOp ocorreu com foco naquele Ministério, quando, na realidade, as ações correspondentes ao Projeto Água Boa e à implantação de dessalinizadores passaram

a ser de responsabilidade do MI, desde 1999, não há que se cogitar a hipótese de erro material nestes autos.

2.2.3O argumento sobre a inexistência de erro material, advém justamente do fato de que aquilo que foi auditado se refere ao Projeto, e não ao Órgão em si. Quando a equipe de auditoria realizou os trabalhos no MMA, encontravam-se ainda vigentes os convênios celebrados por aquele órgão no exercício de 1998, em que o Projeto foi idealizado. Sobre os convênios firmados por aquele Ministério com vistas à implantação de dessalinizadores é que a auditoria se desenvolveu e, com base nela, surgiram as recomendações efetuadas.

2.2.4Ainda hoje, conforme os relatos do Gerente do Programa Proágua-Infra-Estrutura, no qual se insere o Projeto Água Boa (de responsabilidade do MI), as recomendações são pertinentes. Dessa forma, nos convênios que vierem a ser celebrados pelo Ministério da Integração Nacional, poderão ser consideradas aquelas recomendações que se aplicarem aos mesmos, no sentido de melhorar o desempenho das ações a serem executadas.

2.2.5Afastada qualquer hipótese de erro material, no entanto, esta equipe considera que o monitoramento das recomendações exaradas encontra-se prejudicado, tendo em vista a ocorrência de diversos fatores.

2.2.6O primeiro deles refere-se ao cumprimento das determinações exaradas ao Ministério do Meio Ambiente e à sua Secretaria de Recursos Hídricos. Como a Decisão nº 243/2001 foi dirigida somente a ambos, caberia a eles a implementação das recomendações. No entanto, os mesmos já não celebram convênios relativos ao Projeto Água Boa ou a qualquer ação executiva de instalação de dessalinizadores de água, uma vez que os recursos previstos na Lei Orçamentária Anual não contemplam ações do tipo, desde 1999, para esse Ministério.

2.2.7Assim, como o MMA não dá mais continuidade a tais ações, fica impossibilitado de implementar as recomendações, motivo pelo qual não seria possível medir o impacto da implementação das recomendações em um momento futuro. Nem mesmo a ANA contempla tais ações.

2.2.8O segundo motivo está ligado ao Ministério da Integração Nacional e à execução orçamentária do Programa. Ainda que este Tribunal reformasse a Decisão nº 243/2001 para aproveitá-la ao MI, uma vez que é ele o responsável pelo Projeto Água Boa - Implantação de Dessalinizadores, desde o exercício de 1999, também não seria possível medir-se o impacto das recomendações nos próximos 12 meses.

2.2.9Um dos principais motivos refere-se à falta de regularidade na execução do programa, desde 1999. No orçamento daquele exercício, foram alocados recursos no montante de R\$ 933.361,00 a título de dotação para execução do Projeto pelo MI, na funcional programática 13.054.0457.3439.0004 - Dessalinização da Água para Aumento da Oferta - Projeto Água Boa.

Contudo, naquele exercício de 1999, quando o MI ainda estava em estruturação, nada foi empenhado, ou seja, não houve execução, conforme pode ser verificado à fl. 473.

2.2.10 No exercício seguinte, já na vigência da nova classificação do orçamento e da instituição do Avança Brasil, o Projeto de Implantação de Dessalinizadores, que passou a fazer parte do Programa Proágua Infra-Estrutura, teve recursos autorizados pelo orçamento nos montantes de R\$ 4.900.714,00 e de R\$ 1.240.600,00 ao MI e ao DNOCS, respectivamente (fls. 472/472). Contudo, no exercício de 2000 o MI não executou ações do Projeto, não tendo sido empenhados os recursos previstos no orçamento. Somente o DNOCS executou algumas poucas ações que refletiram, em termos orçamentários, à execução de apenas 3,54% dos recursos autorizados.

2.2.11 Somente em 2001 é que houve, efetivamente, a execução de ações de implantação de dessalinizadores pelo MI/DNOCS (fl. 470). Nesse exercício, os créditos autorizados somaram R\$ 6.144.151,00 e a execução financeira foi de R\$ 3.628.708,00, representando uma execução de 59,06% dos recursos autorizados no orçamento, em termos de valores pagos, e R\$ 5.163.537,00 em termos de valores liquidados. A diferença entre esses valores deverá ser paga em 2002 (restos a pagar). Traduzindo em percentuais, os recursos liquidados representam um percentual de 84% dos valores autorizados.

2.2.12 Contudo, apesar do elevado montante executado em 2001, não se vislumbra uma perspectiva de continuidade da execução do programa em 2002. Tampouco houve ação contínua de 1999 a 2002. O monitoramento das recomendações junto ao MI, deste ponto em diante, deveria levar em conta os novos convênios a serem firmados pelo mesmo com os recursos provenientes do orçamento de 2002 e futuros. Ocorre que, em 2002, dos R\$ 3.168.200,00 autorizados pela Lei Orçamentária Anual, houve apenas o empenho do montante de R\$ 202.370,00 e uma execução efetiva de 3,03% do orçamento autorizado (fl. 469), até este mês de outubro.

2.2.13 Consoante a afirmação do próprio Diretor do Departamento de Projetos e Obras Hídricas da SIH/MI, como dito anteriormente, não se vislumbra que esses recursos venham a ser utilizados no atual exercício ou no seguinte, uma vez que até o presente momento houve baixa demanda pelos recursos e poucos projetos foram apresentados, além do fato de que o país passará por uma troca de Governo, tendo sido recomendado uma máxima cautela quanto à realização de despesas e assunção de obrigações financeiras.

2.2.14 Devido à baixa execução financeira do Projeto Água Boa, em 2002, e à falta de horizontes definidos quanto aos rumos do Projeto, em função da mudança no governo, aquele Diretor (também atual Gerente do Programa Proágua) se disse impossibilitado de estabelecer um Plano de Ação com vistas ao cumprimento das recomendações levadas ao conhecimento daquele órgão.

2.2.15 De acordo com o próprio, até mesmo o conhecimento da existência das recomendações exaradas pelo Tribunal, quanto ao Projeto, contribuíram para que o MI tomasse uma

atitude mais cautelosa quanto ao seu andamento, refletida também na baixa execução do mesmo em 2002.

2.2.16 Isto posto, o monitoramento e o impacto ficam prejudicados, ao menos nesse momento, uma vez que não há previsão de continuidade do Projeto no atual exercício e no seguinte e, ainda, tendo em vista as mudanças que estão por vir, sem contar que, em função da Decisão nº 243/2001, o acompanhamento vinha sendo realizado com foco no MMA e não no MI. Corre-se um sério risco de que dentro de um ano, quando se realizaria a avaliação de impacto, não tenha havido implementação de ações do Projeto Água Boa, por parte do MI, considerando-se o orçamento vigente, os orçamentos passados, as incertezas relatadas pelo Gerente do Programa e os relatos dos representantes da ANA quanto à sustentabilidade das ações, que requerem novo modelo gerencial.

3 Conclusão

3.1.1 A mudança nos rumos do monitoramento, neste instante, com mudança de foco do Ministério do Meio Ambiente para o Ministério da Integração, implica em um processo de alteração de cronograma, análise dos novos cenários, reforma da Decisão nº 243/2001, no estabelecimento de um Plano de Ação e de um grupo de contato junto ao MI, bem como ações concretas de continuidade do Programa, que permitam a aplicação das recomendações antes dirigidas ao MMA e à SRH/MMA, por parte do MI, a fim de que possamos realizar o monitoramento e a posterior avaliação do impacto.

3.1.2 Devido à atual conjuntura e ao quadro descrito acima, esta equipe acredita que existam dois caminhos possíveis, os quais levamos à consideração superior.

3.1.3 O primeiro, consiste em, considerando a baixa execução orçamentária do mesmo no atual exercício, sem perspectivas claras e futuras de execução, bem como a impossibilidade do estabelecimento de um Plano de Ação para a implementação das recomendações nos próximos 12 meses, no atual momento, e, considerando, ainda, que o monitoramento vinha sendo realizado com foco no MMA de acordo com a Decisão nº 243/2001, quando deveria ter ocorrido junto ao MI, o que implica na necessidade de um redirecionamento das recomendações, propor-se a este Tribunal o encerramento dos autos, tendo em vista a existência de fatos que prejudicam a obtenção de resultados concretos e satisfatórios quanto ao acompanhamento da implementação das recomendações.

3.1.4 O segundo caminho consiste em se reformar a Decisão nº 243/2001, a fim de que as recomendações sejam dirigidas diretamente ao MI, bem como transferir o monitoramento das recomendações para meados do próximo exercício, de forma a possibilitar àquele Ministério o estabelecimento de um Plano de Ação, após a definição dos novos rumos traçados pelo próximo governo. Esta alternativa possibilitaria acompanhar o desfecho do assunto até o término previsto para o período de monitoramento. O trabalho iniciado com a auditoria se estenderia até as últimas possibilidades permitidas pelo rito processual, sem que este TCU assumira o ônus de interromper o

acompanhamento de área estratégica, ainda que se apresente na execução do Projeto todos os problemas mencionados.

4Proposta de Encaminhamento

4.1.1 Isto posto, submetemos os autos à consideração superior propondo, alternativamente:

a) o arquivamento dos autos, com fulcro no art. 32, inciso II, da Resolução TCU nº 136/2000, tendo em vista a existência de fatos que prejudicam a obtenção de resultados concretos e satisfatórios quanto ao acompanhamento da implementação das recomendações; ou

b) que seja reformada a Decisão nº 243/2001, com vistas a que as recomendações sejam dirigidas ao Ministério da Integração Nacional, bem como seja transferido o monitoramento das recomendações para meados do próximo exercício, de forma a possibilitar àquele Ministério o estabelecimento de um Plano de Ação, após a definição dos novos rumos traçados pelo próximo governo.’

A senhora Secretária da SEPROG, considerando as alternativas propostas, entende que ‘a segunda alternativa sugerida, isto é, dar prosseguimento ao monitoramento, é a que melhor atende ao interesse público, dado que:

- os fatos apresentados pela equipe responsável pelo 2º monitoramento evidenciam que nada foi feito no sentido de corrigir as falhas apontadas no relatório de auditoria, objeto das recomendações exaradas pelo Tribunal (Decisão nº 243/2001-P), limitando-se o atual gestor do Programa a justificar, em parte, o baixo desempenho em razão de uma atitude mais cautelosa quanto a sua implementação (§1.2.14 do relatório);

- em que pese o fato de que as recomendações estivessem dirigidas ao MMA, originalmente responsável pelo Programa Agua Boa, o Ministério da Integração Nacional-MI teve pleno conhecimento dos problemas apontadas pela equipe de auditoria, uma vez que o item 8.5 da Decisão 243/2001, previa o encaminhamento da Deliberação e Voto que a fundamentou, bem como da cópia integral do relatório de auditoria;

- apesar do baixo desempenho em 2002, nada autoriza supor que as atividades do Programa não venham a ser restabelecidas no próximo governo, uma vez que o Projeto de Lei Orçamentário para 2003, (www.senado.gov.br/orçamento/doc/orc2003/loa/proposta_v4.pdf) prevê dotação de cerca de R\$ 5,5 milhões para o referido Programa;

- as recomendações emanadas por esta Corte ainda são pertinentes, conforme admitido pelo Diretor do Departamento de Projetos e Obras Hídricas da Secretaria de Infra-Estrutura Hídrica do Ministério da Integração Nacional, em entrevista à equipe designada para proceder ao 2º monitoramento (§ 1.1.31 do relatório);

- as informações desconstruídas prestadas por ministérios e agências que atuam ou atuaram em questões diretamente relacionadas ao Programa, demonstram a fragilidade da articulação institucional em nível federal e reforçam a necessidade de dar cumprimento, em especial, a recomendação 8.1 'a' da supracitada decisão, redirecionando-a ao MI ou ao órgão que venha a assumir as atribuições desta pasta;

- a implantação de dessalinizadores visa a atender a uma população carente, a qual merece que a parcela de recursos destinadas a melhorar sua condição de existência seja despendido com zelo e gere resultados concretos.

Com o objetivo de dar prosseguimento ao plano de monitoramento, entendo que se poderia submeter a questão ao Plenário, propondo a reforma da Decisão 243/2001-P, para redirecioná-la ao futuro Ministro da Integração Nacional ou ao titular do órgão que o suceder. Se o Tribunal assim entender e levando em conta a situação extraordinária de mudança de governo, poder-se-ia agendar reunião técnica com os novos titulares para esclarecer sobre os procedimentos de monitoramento e pactuar novos prazos para a apresentação do plano de ação e monitoramento subsequente.”

A senhora Secretária da 4ª SECEX se manifesta no mesmo sentido, em despacho que passo a reproduzir:

“Ante a pertinência dos argumentos apresentados pela Secretária de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo - SEPROG, Marília Zinn Salvucci (fls. 513/514), entendo que este Tribunal deva prosseguir no acompanhamento das ações que o futuro governo resolva implementar envolvendo a instalação de dessalinizadores de água em poços tubulares no Semi-Árido Nordeste, no âmbito do Programa “Proágua Infra-estrutura”, desta forma, considero pertinente a proposição constante da alínea “b”, no sentido de que seja reformada a Decisão nº 243/2001, com vistas a que as recomendações constantes dos itens 8.1 e 8.2 sejam dirigidas ao Ministério da Integração Nacional.

É importante também que seja revisto o plano de monitoramento da implementação daquelas recomendações pela SEPROG, em conjunto com esta Secretaria, tendo em vista as considerações tecidas pelos auditores às fls. 503/505.

Devo registrar que o Ministro de Estado do Meio Ambiente, Sr. José Carlos Carvalho, por meio de Aviso nº 269/2002, anexado aos autos às fls. 508/512, manifesta concordância com a participação da Agência Nacional de Águas - ANA na Comissão Interministerial recomendada por este Tribunal no item 8.1 “a” da decisão acima citada, encaminhando, para conhecimento, Nota Técnica produzida por aquela agência acerca da operação e manutenção de dessalinizadores.”

É o Relatório.

Voto

Em 1998 o Tribunal de Contas da União TCU iniciou a realização de auditorias de natureza operacional - ANOp, com o objetivo de examinar o desempenho de programas do governo federal, seguindo metodologia desenvolvida no âmbito do Projeto de Cooperação Técnica TCU/Reino Unido, que visa contribuir para a melhoria do desempenho de instituições governamentais brasileiras, assim como para a melhor utilização dos recursos públicos, por meio da implementação de recomendações decorrentes das auditorias de natureza operacional conduzidas pelo TCU.

Entre as auditorias realizadas, registra-se a auditoria de natureza operacional realizada à época no âmbito do Programa Água Boa, especificamente, no programa denominado Implantação de Dessalinizadores de Água em Poços Tubulares no Semi-Árido Nordeste, conduzido, à época, pela Secretaria de Recursos Hídricos do Ministério do Meio Ambiente.

O Relatório de Auditoria foi submetido ao Tribunal, resultando na Decisão nº 243/2001 - Plenário (fls. 186/187 dos autos, Ata nº 17/2001 - P), onde foram propostas recomendações ao Ministério do Meio Ambiente com o objetivo de melhorar o desempenho do Programa.

O monitoramento teve início logo após a decisão desta Corte, seguindo a sistemática estabelecida para o monitoramento das ANOp no âmbito do Projeto TCU/Reino Unido. Essa sistemática prevê a realização de monitoramentos no programa auditado e a elaboração de relatório sobre o impacto da implementação das recomendações do Tribunal, no desempenho do Programa, consistindo de dois relatórios semestrais no 1º ano e um final, no 2º ano, realizado 12 meses após o 2º monitoramento (relatório de impacto).

Ocorre que o programa mudou sua vinculação institucional do Ministério do Meio Ambiente para o Ministério da Integração Nacional, fato que gerou consequências para o programa em si e conseqüentemente para a atividade de monitoramento das recomendações do trabalho de auditoria de natureza operacional em tela.

Penso que, diante das razões apontadas pelas titulares da 4ª SECEX e da SEPROG, as recomendações anteriormente direcionadas ao Ministério do Meio Ambiente devem ser dirigidas ao titular do Ministério da Integração Nacional bem como ao Secretário de Infra-Estrutura Hídrica do mesmo ministério, autorizando-se a continuidade da atividade de monitoramento com as alterações sugeridas nos cronogramas.

Dessa forma, o meu voto é no sentido de que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à deliberação deste Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 05 de fevereiro de 2003.

HUMBERTO GUIMARÃES SOUTO

Relator

Acórdão

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório do segundo monitoramento realizado por este Tribunal relativamente ao cumprimento da Decisão nº 243/2001 - Plenário, adotada quando da apreciação da auditoria de natureza operacional no Programa de Implantação de Dessalinizadores de Água em Poços Tubulares no Semi-Árido Nordestino

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. alterar a redação dos subitens 8.1 e 8.2 da Decisão nº 243/2001-Plenário para que, passem a constar com a seguinte redação, respectivamente:

9.1.1. recomendar ao atual Ministro de Estado da Integração Nacional que:

9.1.1.1. organize uma comissão interministerial, com a participação da Agência Nacional de Águas, considerando sua competência legal de planejar e promover ações destinadas a prevenir ou minimizar os efeitos de secas e inundações, bem como dos ministérios que atuam na aquisição e na implantação de dessalinizadores, com o objetivo de estudar formas de integração entre os órgãos do Executivo Federal que implementam ações de instalação de sistemas de dessalinização para combater os efeitos das secas;

9.1.1.2. estabeleça um grupo de contato de auditoria, com a participação, pelo menos, da gerência do Programa Infra-Estrutura e da Secretaria Federal de Controle Interno, para atuar como canal de comunicação com este Tribunal e para acompanhar a implementação das recomendações desta Corte de Contas, a evolução dos indicadores de desempenho e o atingimento das respectivas metas;

9.1.1.3. envide esforços no sentido de evitar prejuízo ao desempenho das ações de implementação de dessalinizadores no semi-árido nordestino, ocasionado por repasse financeiro em desacordo com o cronograma de desembolso avençado em convênio;

9.1.2. Recomendar ao atual Secretário de Infra-Estrutura Hídrica do Ministério da Integração Nacional que:

9.1.2.1. faça constar dos convênios celebrados para a instalação de dessalinizadores que os convenientes tenham a responsabilidade de fazer a manutenção dos equipamentos e o monitoramento da água produzida, seja com recursos humanos próprios, seja contratando terceiros;

9.1.2.2. exija que os municípios onde venham a ser instalados dessalinizadores passem a aderir formalmente aos convênios, assinando termo de responsabilidade, ou documento semelhante, se comprometendo a arcar com todas as responsabilidades que lhes cabem no processo, tais como construção do abrigo, dos reservatórios, efetuação das ligações elétricas, disponibilização de operador para os equipamentos, pagamento da energia elétrica, e outras que se entendam necessárias;

9.1.2.3. realize gestões junto aos órgãos competentes para que faça parte das ações desenvolvidas pelos agentes de saúde que atuam nos municípios contemplados com dessalinizadores, trabalho de conscientização da população-alvo do Programa acerca da importância de consumir a água dessalinizada mesmo fora das épocas de seca, em razão dos benefícios à saúde decorrentes do consumo de água de boa qualidade, bem como orientação quanto aos cuidados na manipulação da água dessalinizada, evitando sua contaminação antes do consumo;

9.1.2.4. exija que os municípios onde venham a ser instalados dessalinizadores façam o levantamento da incidência de doenças de veiculação hídrica antes e depois da instalação do equipamento, devendo haver uma articulação prévia da Secretaria de Recursos Hídricos com a Fundação Nacional de Saúde ou Secretarias Estaduais de Saúde para que estas orientem as Administrações Municipais quanto à forma de realização desse tipo de trabalho;

9.1.2.5. adote os seguintes indicadores de desempenho para monitorar o programa e avaliar seus resultados por Estado, passando a exigir dos convenientes o envio de relatórios periódicos, contendo as informações necessárias para seu cálculo:

- nº de pessoas atendidas pelos dessalinizadores no município/ nº de pessoas no município que não possuem outra forma de abastecimento adequado de água;

- nº operadores treinados / nº total de operadores;

- nº equipamentos instalados / nº equipamentos necessários;

- nº equipamentos instalados / nº equipamentos previstos;

- nº equipamentos funcionando adequadamente/ nº equipamentos instalados;

- % de equipamentos funcionando adequadamente após três anos de sua instalação;

- número de beneficiários por milhões de reais investidos;

- % redução na incidência de doenças de veiculação hídrica na população beneficiada;

9.1.2.6. dissemine as tecnologias de aproveitamento do rejeito produzido pelos dessalinizadores, viabilizando sua aplicação por parte dos municípios que possuam dessalinizadores instalados;

9.1.2.7. realize a compilação de dados já existentes sobre o déficit hídrico, sobre poços já perfurados e instalados na Região Nordeste, e com base nesses dados, estabelecer metas regionalizadas para as ações de implantação de dessalinizadores, especificando aquelas áreas de atendimento prioritário; e

9.1.2.8. estabeleça critérios técnicos para priorizar a instalação de dessalinizadores, considerando, no mínimo, os seguintes aspectos, além dos pré-requisitos já existentes:

- número de pessoas atendidas na localidade onde será instalado o equipamento;

- redução da distância média para acesso à água de boa qualidade pela comunidade;

- indicador de abastecimento de água adequado para o município onde será instalado o equipamento;

9.2. encaminhar os autos à 4ª SECEX para a continuidade do monitoramento, autorizando as alterações necessárias no seu cronograma;

9.3. encaminhar cópia do presente Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentaram aos Senhores Ministros de Estado do Meio Ambiente e da Integração Nacional; ao Presidente da Agência Nacional de Águas - ANA e ao Secretário de Infra-Estrutura Hídrica do Ministério da Integração Nacional.

Quorum

12.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (Presidente), Humberto Guimarães Souto (Relator), Adylson Motta, Walton Alencar Rodrigues, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler e o Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.

12.2. Auditor presente: Marcos Bemquerer Costa.

Publicação

Ata 03/2003 - Plenário

Sessão 05/02/2003

Aprovação 12/02/2003

Dou 25/02/2003