



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Sumários Executivos. Nova Série

Avaliação do Programa Manutenção de Hidrovias

Relator
Ministro Augusto Nardes

Brasília, Brasil,
2006

© Copyright 2005, Tribunal de Contas da União
Impresso no Brasil / Printed in Brazil

< www.tcu.gov.br >

Para leitura completa do Relatório, do Voto e do Acórdão n. 351/2006-TCU – Plenário, acesse a página do TCU na Internet, no seguinte endereço:

< www.tcu.gov.br/avaliacaodeprogramasdegoverno >

Brasil. Tribunal de Contas da União.

Avaliação do Programa Manutenção de Hidrovias / Tribunal de Contas da União ; Relator Ministro Augusto Nardes. – Brasília : TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo, 2006.

36p. – (Sumários Executivos. Nova Série ; 6)

Acórdão n. 351/2006 – TCU – Plenário.

1. Hidrovia. 2. Programa de governo, avaliação. I. Programa Manutenção de Hidrovias. II. Título.

Catálogo na fonte: Biblioteca Ministro Ruben Rosa



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Ministros

Adylson Motta, Presidente
Walton Alencar Rodrigues, Vice-Presidente
Marcos Vinícios Vilaça
Valmir Campelo
Guilherme Palmeira
Ubiratan Aguiar
Benjamin Zymler
Augusto Nardes

Auditores

Lincoln Magalhães da Rocha
Augusto Sherman Cavalcanti
Marcos Bemquerer Costa

Ministério Público

Lucas Rocha Furtado, Procurador-Geral
Paulo Soares Bugarin, Subprocurador-Geral
Maria Alzira Ferreira, Subprocuradora-Geral
Marinus Eduardo de Vries Marsico, Procurador
Cristina Machado da Costa e Silva, Procuradora
Júlio Marcelo de Oliveira, Procurador
Sérgio Ricardo C. Caribé, Procurador

RESPONSABILIDADE EDITORIAL

Secretário-Geral de Controle Externo

Paulo Roberto Wiechers Martins

Secretária de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

Selma Maria Hayakawa Cunha Serpa

Diretor da 2ª Diretoria Técnica da Seprog

Dagomar Henriques Lima

Gerente do Projeto de Aperfeiçoamento do Controle Externo com foco na Redução da Desigualdade Social (Cerds)

Glória Merola Bastos

EQUIPE DE AUDITORIA

Bernadeth Amélia de Paula Rodrigues

Emerson Souza de Carvalho

Maria Lúcia de Oliveira F. de Lima (coordenadora)

Patrícia Barros Martins

Vincenzo Papariello Júnior

Wladimir Dimas Pereira Lavinas

Dagomar Henriques Lima (supervisor)

EDITORAÇÃO

Diretor-Geral do Instituto Serzedello Corrêa (ISC)

Alexandre Valente Xavier

PROJETO GRÁFICO, CAPA E EDITORAÇÃO ELETRÔNICA

Grupodesign

REVISÃO

Cecilia S. Fujita dos Reis

FOTO DA CAPA

Equipe de Auditoria

Endereço para contato

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria de Fiscalização e Avaliação
de Programas de Governo (Seprog)
SAFS, Quadra 4, Lote 1
Edifício Anexo I, Sala 456
70042-900 – Brasília-DF
<seprog@tcu.gov.br>

Solicitação de exemplares

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Instituto Serzedello Corrêa (ISC)
Centro de Documentação
SAFS, Quadra 4, Lote 1
Edifício-Sede, Sala 003
70042-900 – Brasília-DF
<editora@tcu.gov.br>

SUMÁRIO

- 07 Apresentação

- 09 Programa Manutenção de Hidrovias
 - 11 O que foi avaliado pelo TCU
 - 11 Por que foi avaliado
 - 12 Como se desenvolveu o trabalho
 - 12 Recursos federais alocados ao programa

- 14 O que o TCU encontrou
 - 14 Condições de navegabilidade das hidrovias
 - 18 Articulação institucional
 - 20 Interesses ambientais
 - 21 Instrumentos de controle
 - 23 Boas práticas identificadas

- 24 O que pode ser feito para melhorar o desempenho do programa

- 24 Benefícios da implementação das recomendações do TCU para o Programa

- 27 Acórdão

APRESENTAÇÃO

Esta publicação integra uma série de sumários executivos editados pelo Tribunal de Contas da União, que visa divulgar para órgãos governamentais, parlamentares e sociedade civil os principais resultados das avaliações de programas governamentais realizadas pelo TCU, com o intuito de verificar o desempenho da gestão pública em áreas estratégicas do governo e em programas prioritários e relevantes para a sociedade.

Os sumários executivos contêm, de forma resumida, aspectos importantes das auditorias e melhorias propostas pelo Tribunal à execução de programas. Essas medidas visam promover maior racionalidade e eficiência da administração pública, maior visibilidade aos benefícios gerados para a sociedade e subsidiar os mecanismos de responsabilização por desempenho.

Este número traz as principais informações sobre a avaliação realizada no Programa Manutenção de Hidrovias, gerenciado pelo Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes (Dnit) do Ministério dos Transportes. O respectivo processo (TC 002.625/2005-2) foi apreciado em Sessão do Plenário de 22/3/2006, sob a relatoria do Ministro Augusto Nardes.

Cabe ao TCU, na tarefa de fortalecer as ações de controle e a melhoria do desempenho da gestão pública, prestar informações precisas sobre a implementação dos programas de governo, para que os resultados contribuam, de forma efetiva, para a solução de problemas afetos às políticas públicas.

Adylson Motta
Ministro-Presidente

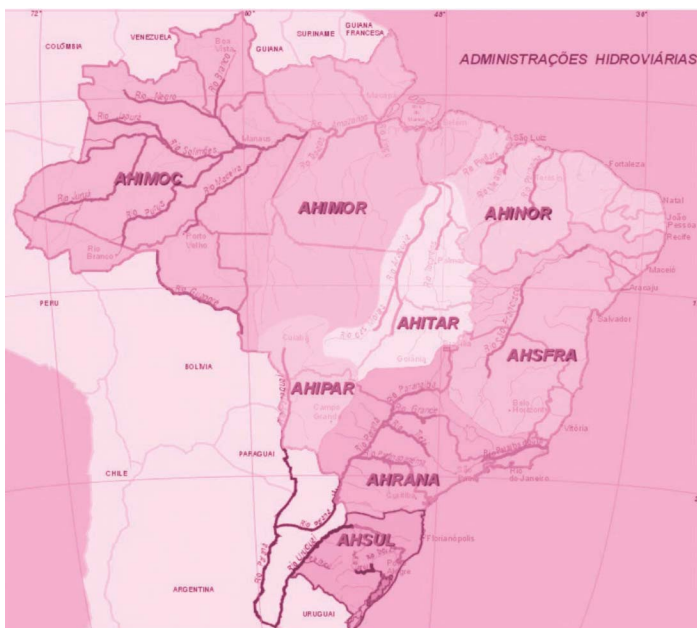
PROGRAMA MANUTENÇÃO DE HIDROVIAS

O Tribunal de Contas da União realizou, entre fevereiro e junho de 2005, auditoria com o intuito de verificar se as atividades desenvolvidas pelos gestores e executores do Programa Manutenção de Hidrovias têm sido suficientes para manter as condições de navegabilidade dos principais rios brasileiros.

O objetivo do programa, gerenciado pelo Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes (Dnit) do Ministério dos Transportes, é manter as características físicas e operacionais das vias navegáveis interiores.

O programa é composto por oito ações denominadas administração de hidrovias. Cada ação está a cargo de uma das oito administrações hidroviárias: Administração das Hidrovias da Amazônia Ocidental (Ahimoc), Administração das Hidrovias da Amazônia Oriental (Ahimor), Administração das Hidrovias do Nordeste (Ahinor), Administração da Hidrovia do Paraguai (Ahipar), Administração das Hidrovias do Tocantins/Araguaia (Ahitar), Administração da Hidrovia do Paraná (Ahrana), Administração da Hidrovia do São Francisco (Ahsfra) e Administração das Hidrovias do Sul (Ahsul). A área de abrangência de cada uma delas está representada na figura 1.

Figura 1 – Administrações hidroviárias



Fonte: Ahitar

As principais atividades de manutenção de hidrovias são: batimetria, medição do nível das águas, confecção e atualização de cartas, destocamento, dragagem, sinalização, monitoramento ambiental e manutenção de equipamentos e de eclusas.

Os beneficiários diretos do programa são empresas transportadoras de passageiros e de cargas (principalmente grãos, minérios e combustível) e armadores que utilizam as vias navegáveis interiores.

As administrações hidroviárias executam as atividades de manutenção das hidrovias, diretamente ou por meio de contratação de terceiros. As administrações hidroviárias estão vinculadas administrativamente às companhias docas e tecnicamente ao Dnit. Os recursos financeiros para a realização das atividades são adiantados pelas companhias docas. Após a execução dos trabalhos, a administração hidroviária presta con-

tas à respectiva companhia docas e ao Dnit. Depois de analisado o processo, o Dnit efetua o ressarcimento à companhia docas.

O que foi avaliado pelo TCU

O objetivo da auditoria foi verificar se as atividades desenvolvidas pelos gestores e executores do programa têm sido suficientes para manter as condições de navegabilidade dos principais rios brasileiros. Essa verificação foi feita por intermédio da análise de quatro aspectos relacionados ao tema: capacidade de manutenção das condições de navegabilidade das hidrovias, articulação institucional, interesses ambientais e suficiência dos instrumentos de controle.

Por que foi avaliado

O Brasil possui um dos maiores potenciais hídricos do mundo. São 28 mil km de vias navegáveis interiores e potencial de aproveitamento de mais 15 mil km. Entretanto, parte desse potencial ainda permanece inexplorado. O transporte de cargas de grande volume e baixo valor agregado a grandes distâncias, por meio de hidrovias, é uma das soluções para reduzir gastos com logística de transporte. Especialmente no caso de grãos e minérios, o transporte rodoviário é mais oneroso que o hidroviário.

Conforme o Anuário Estatístico dos Transportes de 2001, as hidrovias brasileiras movimentaram, naquele ano, 2,4% da produção total de transportes no país. Uma das explicações para a pequena participação das hidrovias na matriz de transportes brasileira é a concentração do transporte hidroviário na Região Norte, que detém 90% da movimentação de cargas por hidrovias, mas foi responsável por apenas 4,6% do PIB nacional em 2001.

Sabe-se, porém, que há demanda reprimida de transporte hidroviário no país. Caso haja garantia de que as hidrovias serão bem sinalizadas e os canais de navegação serão mantidos em níveis economicamente viáveis para a navegação comercial, haverá aumento do interesse pelo

uso do modal, com repercussões positivas para a redução do custo de logística no Brasil.

Como se desenvolveu o trabalho

As estratégias metodológicas usadas para o desenvolvimento do trabalho foram visita de estudos e pesquisa (documental, postal e via *web-mail*). Responderam ao questionário quinze grandes empresas de transporte, responsáveis pela maior parte da movimentação de carga nas hidrovias brasileiras.

Foi realizada visita exploratória à Ahitar, em Goiânia/GO, e teste-piloto em São Luís/MA, na Ahinor e na Companhia Docas do Maranhão (Codomar).

Durante o trabalho de campo, foram entrevistados superintendentes de seis administrações hidroviárias (Ahimoc, Ahimor, Ahipar, Ahrana, Ahsfra e Ahsul); gerentes regionais do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) em Porto Velho/RO, Belém/PA, Corumbá/MS, Presidente Epitácio/SP e São Paulo/SP; oficiais das capitânicas dos portos em Porto Velho/RO, Corumbá/MS, Presidente Epitácio/SP, Porto Alegre/RS e Pirapora/MG; funcionários das Companhias Docas da Bahia (Salvador/BA), São Paulo (Santos/SP) e Pará (Belém/PA); representantes de empresas de navegação (Hermasa, Proa, Bertolini, Cinco Bacia, Caramuru, Aliança, Franave).

Para verificar as condições de navegabilidade das hidrovias, foram percorridos trechos dos rios Madeira, Amazonas, Paraguai, Paraná, São Francisco, Jacuí e Taquari.

Recursos federais alocados ao programa

Durante a vigência do PPA 2000/2003, o programa recebeu recursos orçamentários no valor de R\$ 116.234.509,00, dos quais 76% foram pagos. A execução orçamentária foi de R\$ 95.761.995,00, equivalente a 82%.

No PPA 2004/2007, o programa figura com oito ações de administração de hidrovias, uma para cada hidrovia. A previsão de gastos para o PPA 2004/2007 é de R\$ 147.413.005,00, o que representa aumento de 92,24% em relação ao PPA anterior. No exercício de 2004, a execução orçamentária foi de 95,47%. Em 2005, até 11 de dezembro, a execução orçamentária estava em 51,09%. A tabela 1 apresenta as informações orçamentárias e financeiras referentes a 2004 e 2005.

Tabela 1 – Execução orçamentária e financeira em 2004 e 2005

Programa 0223 – Manutenção de Hidrovias					
Exercício	Lei + Créditos ¹ (a)	Execução Orçamentária ² (b)	Execução Financeira ³ (c)	% exec. orç. (b/a)	% exec. fin. (c/a)
2004	33.140.000	31.640.000	21.484.334	95,47	64,83
2005	28.716.000	14.670.960	23.469.431 ⁴	51,09	81,73
Total	61.856.000	46.310.960	44.953.765	74,87	72,67
Previsão PPA 2004/2007			147.413.005		
% de realização financeira do PPA			30,50		

Fonte: Câmara dos Deputados (Banco de Dados de Acompanhamento da Execução Orçamentária e Restos a Pagar da União).

Valores expressos em reais e atualizados até 11/12/2005.

(1) Créditos consignados = crédito inicial (LOA) + suplementações – anulações + transferências recebidas – transferências concedidas.

(2) Os valores referem-se à Execução Orçamentária Efetiva = valor liquidado no exercício (X) menos restos a pagar inscritos no exercício (X) cancelados no exercício (X+ 1).

(3) Execução financeira no exercício = valor liquidado no exercício (X) – restos a pagar inscritos no exercício (X) + restos a pagar do exercício (X- 1) pagos no exercício (X).

(4) No exercício de 2005, foi subtraído da execução financeira o valor liquidado e pendente de pagamento até 11/12/2005.

Cabe esclarecer que a execução financeira de 2005 é maior que a execução orçamentária, tendo em vista o pagamento de R\$ 10.616.658,00 de restos a pagar do exercício anterior.

O QUE O TCU ENCONTROU

Condições de navegabilidade das hidrovias

Concluiu-se que as atividades de manutenção das hidrovias são insuficientes e que há deficiência na atualização e divulgação das condições de navegabilidade, bem como na segurança de pequenos navegadores da região amazônica.

De acordo com as respostas dos questionários, entrevistas e observações realizadas em visitas de estudo, verificou-se que as atividades de manutenção estão deficientes. Em muitos casos, o balizamento era inexistente ou mal localizado, havia trechos não sinalizados, com placas danificadas ou também mal localizadas, a sinalização foi considerada não confiável e foi relatada a ocorrência de trechos sem condições de navegação por falta de desassoreamento e dragagem (Figuras 2 e 3).

Figura 2 – Bóia danificada no rio Paraná



Fonte: Ahrana

Figura 3 – Bóia danificada no rio São Francisco



Fonte: Ahsfra

Cada hidrovía tem características e necessidades diferenciadas, como diferentes profundidades de calado, variações significativas dos níveis de água entre os períodos de cheia e estiagem, existência de paliteiros (grandes troncos de madeira que se soltam das matas ciliares nas cheias e que podem provocar acidentes), presença de pedrais e bancos de areia, entre outros. Por isso, cada hidrovía demanda intervenções e atividades de manutenção distintas. Com exceção da Hidrovía Tietê/Paraná, onde não foram detectados problemas de vulto na realização das atividades de manutenção, pode-se dizer que todas as hidrovias apresentaram deficiências nas atividades que visam garantir as condições de navegabilidade.

Para a realização das atividades de manutenção, as administrações hidroviárias devem identificar os pontos críticos da hidrovía, para que sejam sinalizados por meio de placas ou bóias, bem como dragados antes dos períodos de seca, a fim de não haver o impedimento ou subutilização da via navegável.

A tabela 2 resume as principais deficiências encontradas pelos usuários ao utilizarem as hidrovias.

Tabela 2 – Principais deficiências das atividades de manutenção indicadas pelos usuários ao utilizarem as hidrovias

	Balizamento	Sinalização	Dragagem	Assoreamento	Eclusa	Licenciamento Ambiental
Hidrovia do São Francisco	x	x	x	x	x	
Hidrovia da Amazônia Oriental	x	x	x		NA	
Hidrovia da Amazônia Ocidental	x	x	x		NA	
Hidrovia do Paraguai	-	-	x		-	x
Hidrovia Araguaia/Tocantins	-	-	-		-	x
Hidrovia do Nordeste	-	-	-	x	-	x
Hidrovia do Sul			x			
Hidrovia do Paraná ⁽¹⁾					NA	

Fonte: Pesquisa com usuários das hidrovias

¹As eclusas da Hidrovia Tietê/Paraná são operadas e mantidas pela Companhia Energética de São Paulo (Cesp)

Obs.: (X) Deficiência identificada.

(-) Os dados são insuficientes para uma avaliação.

() Não foram relatadas deficiências.

(NA) Não se aplica.

Os principais problemas citados pelos entrevistados referem-se a: furtos e depredações de bóias e placas, sinalização insuficiente, atraso dos serviços de dragagem, falta de informações tempestivas sobre as condições de navegabilidade, insuficiência de recursos humanos e financeiros, dupla vinculação da administração hidroviária à Companhia Docas e ao Dnit, dificuldades no processo de licenciamento ambiental, falta de articulação com o setor elétrico, impedimento ao uso múltiplo das águas, morosidade na liberação das autorizações para licitações por par-

te do Dnit, falta de aprovação do Plano Nacional de Vias Navegáveis Interiores.

Como conseqüência dos serviços insuficientes de manutenção, ocorre aumento do risco da navegação, pela falta de segurança que deveria ser proporcionada pela sinalização. Também há diminuição da navegação ou interrupção de trechos e necessidade de navegação com calado menor do que o pretendido pelas empresas de navegação, por falta ou atraso das dragagens e desassoreamentos. Tudo isso leva à não-utilização de todo o potencial das hidrovias.

A atuação deficiente do Estado na manutenção das hidrovias faz com que, para viabilizar suas atividades, a iniciativa privada faça investimentos na área por conta própria, fato que indica potencial do setor hidroviário para arranjos de publicização, como a concessão e a parceria público-privada.

Durante a fase de execução da auditoria, transportadores de carga e comandantes de embarcações da Bacia Amazônica manifestaram de forma reiterada sua preocupação com relação à segurança da navegação, especialmente das pequenas embarcações de transporte de passageiros. Essa região concentra a maior parte do transporte fluvial de passageiros, setor no qual atua grande número de pequenas empresas, algumas sem registro. Foram relatadas ocorrências de acidentes com os paliteiros no rio Madeira, naufrágios e escarpelamento de crianças em embarcações pequenas por motores desprotegidos.

As principais causas dos acidentes são o desconhecimento e o descumprimento das normas de navegação, principalmente pelos pequenos embarcadores, que muitas vezes superlotam os barcos, não respeitam a distância mínima entre as embarcações, utilizam barcos muito antigos e sem manutenção, embarcam e desembarcam passageiros fora dos terminais.

As deficiências de sinalização e balizamento contribuem para o acréscimo de acidentes, na medida em que não alertam para os perigos invisíveis da hidrovia, a exemplo da existência de pedrais. A fiscalização insuficiente das embarcações também concorre para o aumento dos acidentes. Essa dificuldade de fiscalização deve-se, principalmente, à extensão da Bacia Amazônica, ao grande número de usuários das hidrovias e à insuficiência de estrutura operacional das capitânicas dos portos para fiscalizar.

Articulação institucional

O Código de Águas, instituído pelo Decreto n. 24.643, de 10/7/1934, em seu artigo 37, estabelece que o uso das águas deve ocorrer sem prejuízo da navegação. Entretanto, identificou-se que iniciativas governamentais por vezes não cumprem o disposto no citado artigo, em razão da falta de articulação e planejamento integrado das ações dos setores envolvidos.

Dessa forma, buscou-se verificar de que modo a articulação entre as administrações hidroviárias e os demais órgãos cujas atividades afetam as hidrovias contribui para a efetividade do programa. Concluiu-se que a falta de planejamento intermodal, a multiplicidade de órgãos envolvidos com o tema e a falta de prioridade do setor hidroviário, com relação ao setor elétrico e ao modal rodoviário, contribuem para que haja subutilização das hidrovias brasileiras.

A priorização do uso dos rios como fonte de geração de energia em detrimento do uso múltiplo das águas está em análise em alguns setores governamentais. Para tratar da questão, entre outros assuntos, a Câmara Técnica de Análise de Projeto (CTAP) do Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH) criou Grupo de Trabalho, com participação de alguns órgãos do setor hidroviário. Um dos aspectos abordados nos estudos do grupo é a construção integrada de eclusas em empreendimentos hidrelétricos para manter a navegabilidade em trechos econo-

micamente viáveis. Nesse sentido há os Projetos de Lei n. 4.693/2004 e n. 3.009/97 em tramitação no Congresso Nacional.

Apesar de diversos estudos demonstrarem que o custo do modal hidroviário é menor que o rodoviário para o transporte de cargas de baixo valor agregado a longas distâncias, o modal rodoviário tem sido priorizado. Observa-se que enquanto o orçamento de 2005 para o Programa Manutenção de Hidrovias é de R\$ 28 milhões, para o Programa Manutenção da Malha Rodoviária Federal foram destinados, em 2005, cerca de R\$ 2,052 bilhões. Em que pese o fato de os custos de manutenção de rodovias serem bem maiores que os de manutenção de hidrovias, deve-se ressaltar a grandeza dos valores envolvidos. A título de exemplo, pode-se registrar que R\$ 28 milhões, orçamento do programa para 2005, seriam suficientes para implantar apenas 130 km de rodovias.

As dificuldades de articulação entre os principais órgãos que desenvolvem atividades relacionadas ao setor hidroviário afetam a efetividade do programa auditado. Os superintendentes das administrações hidroviárias consideram que há dificuldades no relacionamento com o Dnit. Os principais problemas decorrem da morosidade no ressarcimento de recursos às companhias docas, da falta de capacidade técnica da autarquia, das condições de fiscalização deficientes do departamento e da falta de política definida para o setor aquaviário, que deveria ser proposta pelo Ministério dos Transportes.

Também foram relatadas dificuldades de interação entre o Ibama e as administrações hidroviárias. As principais reclamações referem-se à morosidade para o atendimento de demandas, alta rotatividade de funcionários do Ibama, falta de trabalhos conjuntos com as gerências regionais e dificuldades para a aprovação de projetos de licenciamento ambiental.

A Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) tem pouca interação com os outros órgãos que atuam no setor. Por sua vez, a

Agência Nacional de Águas (ANA) envolve-se mais na área de planejamento estratégico do setor aquaviário, não tendo atuação expressiva junto aos órgãos que atuam nas atividades de manutenção de hidrovias.

A principal causa das dificuldades de articulação é a quantidade de órgãos envolvidos. Também contribui para isso o fato de que muitos desses órgãos foram criados recentemente e ainda não têm estrutura completa nem atribuições bem definidas, a exemplo da Antaq e do próprio Dnit, gestor do Programa Manutenção de Hidrovias. Muitas vezes, essas dificuldades de articulação causam atrasos nas intervenções necessárias e prejudicam principalmente as dragagens, que precisam ser feitas antes do início da seca. Outro efeito da má articulação é que muitos usuários das hidrovias não sabem claramente a quem dirigir reclamações, consultas ou sugestões acerca das condições de navegabilidade das vias interiores.

Interesses ambientais

A Constituição Federal cria a obrigatoriedade da elaboração de estudo prévio de impacto ambiental para a instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de degradação do meio ambiente. As obras em hidrovias estão incluídas entre as atividades ou empreendimentos sujeitos ao licenciamento ambiental, sendo requeridas, segundo a Resolução Conama n. 237/97, a licença prévia e a licença de instalação, no caso de necessidade de intervenções que alterem as características naturais do rio, como derrocamentos, dragagens e alterações do curso da via navegável. Posteriormente é expedida a licença de operação da hidrovia.

Concluiu-se que há dificuldades para aprovação de licenças ambientais, principalmente pela falta de definição clara do objeto de licenciamento. Também foi identificada deficiência de acompanhamento dos serviços de monitoramento ambiental solicitados pelo Ibama às administrações hidroviárias. Por fim, verificou-se que não há atividades de educação ambiental para a compreensão dos impactos causados pelas hidrovias.

No processo de licenciamento das hidrovias, as principais razões para a demora na aprovação de licenças ambientais são a falta de definição do objeto de licenciamento ambiental e a dificuldade de conciliar os interesses econômicos e administrativos com os interesses ambientais.

É deficiente o acompanhamento, por parte do Ibama, dos serviços de monitoramento ambiental realizados pelas administrações hidroviárias, na medida em que esse acompanhamento é realizado somente por meio de relatórios e documentos, encaminhados para Brasília, sem a participação das gerências-executivas do Ibama nos estados. A participação de técnicos do Ibama em fiscalizações *in loco* ocorre somente por ocasião das vistorias técnicas para o licenciamento das hidrovias.

Foi constatada a ausência de atividades de educação ambiental para a compreensão dos impactos causados pelas hidrovias. Dessa forma, a população ribeirinha, que poderia exercer papel importante de controle das ações empreendidas na hidrovia, fica alienada do processo. Cabe ressaltar que alguns licenciamentos ambientais exigem para aprovação a apresentação de programas de educação ambiental para as populações da área de influência do empreendimento.

Instrumentos de controle

A falta de definição clara da competência do Dnit sobre as administrações hidroviárias e de adequação das estruturas ao arcabouço legal em vigor dificultam a fiscalização, o gerenciamento, a avaliação e o monitoramento do programa.

Com a dissolução da Portobrás foi editado o Decreto n. 99.475/1990 autorizando o extinto Ministério da Infra-Estrutura a descentralizar, mediante convênio e pelo prazo de um ano, a administração de portos, hidrovias e eclusas às sociedades de economia mista subsidiárias da Portobrás (em liquidação) ou às unidades federadas. Por força do referido decreto foram celebrados convênios com a Companhia Docas

do Estado de São Paulo (Codesp), Companhia Docas do Estado da Bahia (Codeba), Companhia Docas do Pará (CDP) e Companhia Docas do Maranhão (Codomar), ficando vinculadas a essas companhias uma ou mais administrações hidroviárias. Dessa forma, essas companhias docas assumiram as responsabilidades sobre as atividades e instalações do objeto dos convênios e absorveram o quadro funcional da extinta Portobrás.

Com o advento da Lei n. 10.233/2001, regulamentada pelo Decreto n. 4.749/2003, foi criado o Dnit, possuindo, entre outras, a atribuição de administrar os programas hidroviários. O art. 109 da mesma Lei transferiu para o Dnit as atividades das administrações hidroviárias. Apesar disso, os convênios de descentralização de serviços com as companhias docas continuaram a ser aditados.

Apesar da competência legal, verificou-se que, na prática, a Diretoria de Infra-estrutura Aquaviária (DAQ) do Dnit possui pouca atuação no que se refere à execução de atividades de administração hidroviária. Os planos de trabalho, por exemplo, que prevêem as atividades de manutenção necessárias para o exercício seguinte e subsidiam a elaboração orçamentária para o setor, são elaborados pelas administrações hidroviárias, restringindo-se a participação da DAQ à análise de sua adequação orçamentária.

A DAQ também não acompanha a execução física das atividades das administrações hidroviárias, limitando-se, normalmente, à análise de aspectos formais das prestações de contas, para autorizar ou não os ressarcimentos solicitados pelas companhias docas em razão dos recursos adiantados àquelas administrações. Essa sistemática de execução orçamentária, envolvendo administração hidroviária, companhias docas e Dnit, faz com que o órgão responsável pelo gerenciamento do programa somente tome conhecimento de serviços executados e dos pagamentos feitos quando decorrido muito tempo após sua realização, gerando inclusive glosas de valores a serem ressarcidos.

As companhias docas, por sua vez, por conta da natureza de suas atividades, não contam com pessoal técnico especializado para realizar o acompanhamento da execução de serviços em hidrovias interiores.

Esses problemas tomam dimensão mais grave quando se considera que a maior parte das administrações hidroviárias executa seus serviços por meio da celebração de contratos de prestação de serviços, envolvendo somas vultosas se comparadas aos recursos que lhes são destinados orçamentariamente. Conforme se pôde verificar, a fiscalização desses contratos é feita exclusivamente pelas próprias administrações hidroviárias, que também são as executoras, do ponto de vista do Dnit, uma vez que exercem de forma descentralizada as atividades da DAQ. Essas deficiências de controle possibilitam a ocorrência de uso indevido de recursos públicos.

O Dnit, de modo geral, e o setor hidroviário, em particular, têm graves problemas de falta de pessoal e de indefinições de sua estrutura administrativa que vêm sendo apontados em diversas fiscalizações realizadas pelo TCU. Essas deficiências já ensejaram determinações e recomendações corretivas aos gestores da autarquia e ao Ministério dos Transportes. No entanto, a situação de precariedade na área de pessoal se mantém e afeta negativamente a realização de uma série de atividades do Dnit, inclusive a fiscalização das administrações hidroviárias. Em 2/9/2005 foi promulgada a Lei n. 11.171, que instituiu o plano de cargos para o Dnit. Com a edição dessa Lei, existe a expectativa de solução dos problemas de recursos humanos do Dnit no médio prazo.

Boas práticas identificadas

Um dos objetivos das auditorias de natureza operacional é identificar boas práticas que possam ser disseminadas entre os gestores do programa auditado e entre gestores de outros programas federais.

Identificaram-se boas práticas que podem contribuir para o alcance dos objetivos do programa, quais sejam: pesquisa de avaliação dos servi-

ços junto aos usuários (Ahrana), uso de indicadores de desempenho para monitorar as atividades da administração (Ahimoc), disponibilização de dados tempestivos sobre os níveis dos rios aos usuários (Ahitar e Ahsul), utilização de birutas nas bóias próximas a pontes para orientar os navegadores (Ahrana), parceria entre a Ahimoc e a Hermasa Navegação S.A. para a realização de atividades de manutenção, eclusas permitindo a continuidade da navegação em rios com barragens (Hidrovia Tietê/Paraná), entendimento entre a central hidrelétrica e a Ahrana para realizar a manutenção das eclusas no período de entressafra, boa integração entre as administrações hidroviárias e as capitânicas dos portos (Ahsfra e Ahimoc), promoção de campanhas de conscientização sobre navegação com segurança (Capitania dos Portos da Amazônia Oriental, no Pará), atuação de Comitê Técnico em assuntos de interesse da hidrovia (Hidrovia Tietê/Paraná).

O QUE PODE SER FEITO PARA MELHORAR O DESEMPENHO DO PROGRAMA

Visando contribuir para o melhor desempenho do Programa Manutenção de Hidrovias, foram propostas recomendações, entre as quais se destacam: promoção de articulação entre os órgãos envolvidos com o setor hidroviário; definição de atribuições e estruturação das administrações hidroviárias, incorporando-as à estrutura do Dnit; realização de campanhas de educação e conscientização para prevenir acidentes; aperfeiçoamento do processo de elaboração do Estudo de Impacto Ambiental/Relatório de Impacto Ambiental (EIA/Rima); acompanhamento das atividades de monitoramento ambiental; desenvolvimento de programas de educação ambiental; construção e acompanhamento de indicadores de desempenho.

BENEFÍCIOS DA IMPLEMENTAÇÃO DAS RECOMENDAÇÕES DO TCU PARA O PROGRAMA

Os principais benefícios esperados com a implementação das recomendações propostas são: melhoria das condições de navegabilidade das

hidrovias; diminuição da quantidade de acidentes; realização tempestiva das atividades de manutenção; diminuição dos custos de transporte; melhor definição das atribuições dos envolvidos no setor hidroviário e melhor articulação entre eles; melhor utilização dos recursos hídricos; redução de conflitos entre questões ambientais e interesses econômicos, no que se refere ao programa; maior fiscalização dos impactos ambientais; melhor controle dos recursos alocados ao programa; melhor avaliação, monitoramento e gerenciamento do programa.

ACÓRDÃO N. 351/2006 – TCU – PLENÁRIO

1. Processo: TC-002.625/2005-2 (c/ 1 volume e 1 anexo).
2. Grupo: I; Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria de Natureza Operacional.
3. Interessado: Tribunal de Contas da União.
4. Entidade: Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes (Dnit).
5. Relator: Ministro Augusto Nardes.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidades Técnicas: Seprog, 1ª Secex e Secex/PE.
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos do Relatório de Auditoria de Natureza Operacional, realizada no Programa Manutenção de Hidrovias,

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

9.1. determinar à Secretaria Executiva do Ministério dos Transportes, com fulcro no art. 250, inciso II, do Regimento Interno deste Tribunal, que:

9.1.1. adote providências no sentido de que seja enviado ao Congresso Nacional proposta de atualização, no que diz respeito às informações relacionadas às hidrovias brasileiras, da Lei n. 5.917/1973, que tra-

ta do Plano Nacional de Viação, de acordo com o art. 4º, inciso IV, do Anexo I do Decreto n. 4.721/2003 e com o art. 9º da mencionada Lei;

9.1.2. adote as providências necessárias, de acordo com o art. 4º, inciso II, do Anexo I do Decreto n. 4.721/2003, para que as atividades e atribuições das administrações hidroviárias passem a fazer parte da estrutura do Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes, conforme disposto no parágrafo único do art. 109 da Lei n. 10.233/2001;

9.2. recomendar à Secretaria de Política Nacional de Transportes do Ministério dos Transportes, com fulcro no art. 250, inciso III, do Regimento Interno deste Tribunal, que:

9.2.1. promova, conforme o art. 11, inciso II, do Decreto n. 4.721/2003, maior integração entre o Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes, a Agência Nacional de Águas, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários, o Ministério de Minas e Energia, a Marinha e o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, para garantir o uso múltiplo das águas, conforme estabelecido no art. 37 do Decreto n. 24.643/1934 (Código de Águas), bem como a segurança dos usuários e a garantia das condições de navegabilidade;

9.2.2. estabeleça grupo de contato de auditoria, com a participação de representantes da Diretoria de Infra-Estrutura Aquaviária, da Agência Nacional de Águas, da Agência Nacional de Transportes Aquaviários, do Ministério de Minas e Energia e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, bem como 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 alcance das respectivas metas;

9.3. recomendar ao Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes, com fulcro no art. 250, inciso III, do Regimento Interno deste Tribunal, que, por meio da Diretoria de Infra-Estrutura Aquaviária:

9.3.1. defina as atribuições e responsabilidades das administrações hidroviárias e divulgue-as aos usuários das hidrovias, com fundamento no art. 109, parágrafo único, da Lei n. 10.233/2001, que transferiu para o Dnit as atividades daquelas unidades;

9.3.2. realize levantamento das necessidades de informações a serem coletadas junto às administrações hidroviárias, estabelecendo, ainda, a obrigatoriedade de prestação das informações solicitadas;

9.3.3. institua sistema de informações para as atividades aquaviárias e realize o acompanhamento efetivo da execução do Programa Manutenção de Hidrovias, elaborando diretamente a consolidação e a avaliação dos dados obtidos, conforme art. 21 do Anexo I do Decreto n. 4.749/2003, que aprova a estrutura regimental do Dnit;

9.3.4. realize, em parceria com a Diretoria de Portos e Costas do Comando da Marinha, campanhas de educação e conscientização para os usuários das hidrovias e para a população ribeirinha, a exemplo das campanhas promovidas pela Capitania dos Portos da Amazônia Oriental, no Pará, para desenvolver um comportamento preventivo de acidentes na região amazônica e para reduzir furtos e depredações de placas e bóias de sinalização;

9.3.5. normatize a veiculação de informações, por meio da Internet, pelas administrações hidroviárias, definindo endereços padrão, informações mínimas a serem disponibilizadas e serviços de atendimento aos usuários por meio eletrônico, como o serviço de recebimento de reclamações e sugestões;

9.3.6. determine às administrações hidroviárias que disponibilizem as informações sobre as condições de navegabilidade, especialmente com relação aos dados obtidos nos levantamentos batimétricos, à população e às capitânicas dos portos, por meio da Internet e de publicações a serem distribuídas ou afixadas nos principais portos;

9.3.7. incentive a criação de comitês compostos por representantes dos órgãos ligados ao setor hidroviário e usuários, a exemplo do Comitê Técnico para a Hidrovia Tietê/Paraná;

9.3.8. estude a possibilidade de realocação das sedes da Ahrana e da Ahitar para locais próximos às respectivas hidrovias, de modo a possibilitar atuação mais efetiva, especialmente com relação à fiscalização dos prestadores de serviço, e diminuição das despesas de custeio;

9.3.9. institua e acompanhe indicadores de desempenho, por hidrovia, a exemplo dos apresentados a seguir, fixando metas em conjunto com as administrações hidroviárias:

9.3.9.1. taxa de navegação nas hidrovias (número de dias navegados dividido pelo número de dias navegáveis);

9.3.9.2. taxa de utilização da hidrovia (volume de carga transportada, em toneladas, dividido pela meta estabelecida);

9.3.9.3. custo de manutenção da hidrovia por quilômetro;

9.3.9.4. proporção de custo operacional da administração hidroviária (custeio operacional da administração hidroviária dividido pelo custeio total – administrativo + operacional);

9.3.9.5. percentual de eficácia da dragagem de manutenção [volume realizado de dragagem (m^3), dividido pelo volume necessário de dragagem (m^3) x 100];

9.4. recomendar ao Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes, com fulcro no art. 250, inciso III, do Regimento Interno deste Tribunal, que, por meio da Coordenação-Geral de Meio Ambiente:

9.4.1. promova a articulação das administrações hidroviárias com o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis e outros órgãos estaduais ou municipais de meio ambiente, de tal forma que o aumento do intercâmbio entre os órgãos possa aperfeiçoar o processo de elaboração dos EIA/Rima;

9.4.2. garanta a realização de programas de educação ambiental, quando esses forem condicionantes previstos no EIA/Rima, para que a população ribeirinha se conscientize acerca dos efeitos da atividade de transporte hidroviário sobre seu direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, incentivando sua participação na fiscalização das atividades desenvolvidas nas hidrovias;

9.5. determinar ao Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes, com fulcro no art. 250, inciso II, do Regimento Interno deste Tribunal, que:

9.5.1. estructure as administrações hidroviárias, especialmente no que se refere à disponibilização de quadro funcional compatível e capacitado, de modo a garantir o funcionamento das atividades do Programa Manutenção de Hidrovias;

9.5.2. remeta ao Tribunal, no prazo de 60 dias, plano de ação contendo o conjunto de metas correspondentes aos indicadores de desempenho recomendados no subitem 9.3.9 acima, contemplando prazo para o alcance dessas metas, e o cronograma de adoção das medidas necessárias à implementação das recomendações prolatadas pelo Tribunal, com indicação dos responsáveis pela implementação dessas medidas;

9.5.3. envie ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis o relatório de realização do monitoramento ambiental e a documentação comprobatória do cumprimento das

condicionantes, com vistas à renovação da licença de instalação da Hidrovia do Rio Madeira;

9.6. recomendar ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, com fulcro no art. 250, inciso III, do Regimento Interno deste Tribunal, que:

9.6.1. juntamente com o Ministério dos Transportes, defina tecnicamente o objeto do licenciamento ambiental para hidrovias, na concessão de licença prévia, licença de instalação e licença de operação, de modo a solucionar as pendências reconhecidas pelo próprio Ibama e pela Coordenação-Geral de Meio Ambiente do Dnit, orientando o empreendedor e imprimindo maior eficiência ao processo de licenciamento ambiental para implantação e operação de hidrovias;

9.6.2. defina procedimentos para assegurar a periódica fiscalização *in loco* do cumprimento das condicionantes definidas no EIA/Rima das hidrovias no período intercalar das vistorias técnicas para renovação das licenças ambientais, utilizando, por exemplo, a estrutura das gerências existentes nos estados;

9.6.3. firme parcerias com outras organizações, a exemplo do Comando da Marinha, de modo a melhorar a estrutura logística disponível para a fiscalização do cumprimento das condicionantes definidas nos estudos ambientais das hidrovias, bem como para realização de outras fiscalizações, com compartilhamento de custos e planejamento integrado de ações, se necessário;

9.7. recomendar à Diretoria de Portos e Costas, por meio das capitânicas dos portos e outras organizações da Marinha com jurisdição sobre as hidrovias interiores na Amazônia, com base no art. 3º da Lei n. 9.537/1997, que realize campanhas de conscientização, para proprietários de pequenas embarcações e para a população ribeirinha, sobre prevenção de acidentes e segurança na navegação nas hidrovias da Amazônia Orien-

tal e Ocidental, a exemplo do realizado pela Capitania dos Portos da Amazônia Oriental, no Pará;

9.8. remeter cópia deste Acórdão, acompanhado do Relatório e Voto que o fundamentam:

9.8.1. ao Ministro de Estado dos Transportes, à Ministra de Estado do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal, na qualidade de presidente do Conselho Nacional de Recursos Hídricos, ao Diretor-Geral do Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes, ao Diretor-Geral da Agência Nacional de Transportes Aquaviários, ao Diretor-Presidente da Agência Nacional de Águas, ao Presidente do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, aos Diretores de Contas e de Portos e Costas do Comando da Marinha e ao Secretário Federal de Controle Interno;

9.8.2. aos superintendentes da Administração das Hidrovias da Amazônia Ocidental, Administração das Hidrovias da Amazônia Oriental, Administração das Hidrovias do Nordeste, Administração da Hidrovia do Paraguai, Administração das Hidrovias do Tocantins/Araguaia, Administração da Hidrovia do Paraná, Administração da Hidrovia do São Francisco e Administração das Hidrovias do Sul;

9.8.3. ao Presidente da Câmara dos Deputados e ao Presidente da Comissão de Viação e Transportes, ressaltando que os Projetos de Lei n. 4.693/2004 e 3.009/1997 encontram-se na Comissão de Viação e Transportes e são matérias que têm potencial para melhorar a navegabilidade dos rios brasileiros, por exigirem a não-interrupção do tráfego em razão da construção de barragens;

9.8.4. ao Presidente do Senado Federal e aos Presidentes das Comissões de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS), Minas e Energia (CME), Viação e Transportes (CVT) e Fiscalização Financeira e Controle (CFFC) da Câmara dos Deputados e das Comis-

sões de Serviços de Infra-Estrutura (CI) e de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA) do Senado Federal;

9.8.5. ao Presidente da Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio da Câmara dos Deputados, considerando a criação de Grupo de Trabalho para debater as soluções para os gargalos que impedem o desenvolvimento do transporte aquaviário;

9.9. dar ciência deste Acórdão às 1ª, 3ª e 4ª Secretarias de Controle Externo, em cuja clientela encontram-se, respectivamente, o Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes, a Diretoria de Portos e Costas do Comando da Marinha e o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis;

9.10. autorizar a realização, pela Seprog, em conjunto com a 1ª Secex, do primeiro monitoramento da implementação das determinações e recomendações contidas neste Acórdão, nos termos do art. 243 do Regimento Interno deste TCU, c/c o art. 14 da Resolução TCU n. 175/2005;

9.11. arquivar os presentes autos.

10. Ata n. 11/2006 – Plenário

11. Data da Sessão: 22/3/2006 – Ordinária

12. Código eletrônico para localização da página do TCU na Internet: AC-0351-11/06-P

13. Especificação do *quorum*:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Marcos Vinícios Vilaça, Valmir Campelo, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar e Augusto Nardes (Relator).

13.2. Auditores convocados: Lincoln Magalhães da Rocha e Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Auditor presente: Marcos Bemquerer Costa.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Vice-Presidente, no exercício da Presidência

AUGUSTO NARDES
Relator

Fui presente:

PAULO SOARES BUGARIN
Subprocurador-Geral



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

SAFS Quadra 4 lote 1

70042-900 – Brasília-DF

<<http://www.tcu.gov.br>>