

RELATÓRIO DE EXECUÇÃO DO PLANO TÁTICO 2017

INFRAESTRUTURA HÍDRICA

*Ministério da Transparência e
Controladoria-Geral da União - CGU*



**MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E
CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO**

SAS, Quadra 01, Bloco A, Edifício Darcy Ribeiro
70070-905 – Brasília-DF
cgu@cgu.gov.br

Wagner de Campos Rosário

Ministro Substituto da Transparência e Controladoria-Geral da União

José Marcelo Castro de Carvalho

Secretário-Executivo Substituto

Antônio Carlos Bezerra Leonel

Secretário Federal de Controle Interno

Gilberto Waller Junior

Ouvidor-Geral da União

Antônio Carlos Vasconcellos Nóbrega

Corregedor-Geral da União

Cláudia Taya

Secretária de Transparência e Prevenção da Corrupção

Brasília, maio de 2018.

SUMÁRIO

I. INTRODUÇÃO	4
2. QUAL O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?	4
3. QUAL A OPINIÃO DA CGU E QUAIS SÃO OS PRÓXIMOS PASSOS?	10
4. ANEXO	12

1. INTRODUÇÃO

O cenário hídrico atual no Brasil traz uma perspectiva daquilo que pode ser a maior crise da oferta de água para abastecimento da nossa história. Embora, historicamente, as estiagens prolongadas sejam mais associadas ao Nordeste, esses eventos têm ocorrido também de forma mais intensa em outras regiões do Brasil. Apesar de o Brasil possuir cerca de 12% da água doce superficial disponível na Terra, há uma distribuição territorial natural bastante desigual desse recurso.

Não é, portanto, tarefa simples garantir o acesso à água para todos, principalmente porque a necessidade de ampliação constante da oferta requer, além do reforço das infraestruturas de abastecimento existentes, a utilização de novos mananciais.

Segundo o Instituto Trata Brasil, cerca de 35 milhões de brasileiros ainda não têm acesso a água tratada. Em 2005, segundo informações do SNIS (Sistema Nacional de Informações de Saneamento do Ministério das Cidades), 81,7% da população brasileira era atendida com abastecimento de água em suas residências. Em 2015, essa proporção melhorou e subiu para 83,3% da população nacional.

Nesse sentido, sendo matéria afeta aos objetivos estratégicos da CGU de “contribuir para entrega de políticas públicas eficazes e de qualidade ao cidadão”, ao longo do exercício de 2017 realizou-se avaliações envolvendo a temática, avaliando projetos financiados com recursos federais sob o aspecto do planejamento, custo e qualidade construtiva dos empreendimentos.

2. QUAL O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?

Diante da inserção do tema Renúncias Tributárias no Plano Tático 2017, foram realizadas diversas auditorias. Neste contexto, ao longo do exercício de 2017 a CGU realizou avaliações envolvendo a temática, visando fazer um diagnóstico dos investimentos do Governo Federal na área hídrica, assim como avaliar obras específicas financiadas com tais recursos sob o aspecto do planejamento, custo e qualidade construtiva dos empreendimentos.

1. VISÃO GERAL DO INVESTIMENTO EM INFRAESTRUTURA HÍDRICA

No setor de infraestrutura hídrica, as iniciativas de implementação de obras e as tomadas de decisões envolvem diversos atores (gestores municipais, estaduais ou mesmo dirigentes no âmbito federal). O quadro abaixo demonstra este arranjo institucional estabelecido pelo governo federal quanto ao tema de Abastecimento de Água. Os exames realizados indicaram que essa multiplicidade de atores dificulta a adoção de planos de intervenção estruturados, nos quais diferentes tipos de ações são executadas de maneira convergente, haja vista que as decisões de priorização de investimentos ocorrem no âmbito interno de cada uma das pastas ministeriais.

Quadro – Atores institucionais federais no setor de infraestrutura hídrica – Abastecimento de Água

Órgão	Público Alvo
Ministério das Cidades (MCID)	- Municípios com população superior a 50 mil hab e integrantes de regiões metropolitanas (RMs) e regiões integradas de desenvolvimento (RIDEs) - Consórcios públicos que atendam população acima de 150 mil hab.
Ministério da Saúde (MS) e Funasa	- Municípios com menos de 50 mil habitantes e áreas especiais como quilombolas, assentamentos rurais, áreas sujeitas a endemias e aldeias indígenas
Ministério da Integração (MI) e CODEVASF e DNOCS	- Intervenções multi-municipais - Municípios atingidos pelo projeto de Transposição do Rio São Francisco - Intervenções em caráter emergencial (Defesa Civil)
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	- Áreas rurais – consumo humano e produção agrícola e alimentar - Prioridade para população em situação de extrema pobreza.

Fonte: SFC-CGU

Diante de trabalhos realizados em exercícios anteriores sobre o Programa Carro-Pipa, o Programa Água Para Todos (cisternas e poços artesianos), a CGU priorizou a análise de obras estruturantes de abastecimento de água, no intuito de avaliar a existência de eventuais oportunidades de aperfeiçoamento na atuação dos órgãos federais jurisdicionados a este Ministério.

Para o semiárido nordestino, os investimentos federais se focaram em grandes obras de infraestrutura hídricas; em alguns casos com a integração de bacias, por meio de construção de barragens, canais e adutoras. Essas obras, em sua maioria, são executadas pelo Ministério da Integração Nacional (MI), por meio de transferências de recursos aos estados ou execução direta, cujos investimentos alcançaram R\$ 16,4 bilhões do total de R\$ 22,2 bilhões do início do PAC (2007) até 2017, tendo sido liquidados 36% deste montante (R\$ 8,0 bilhões).

Nas outras regiões do País, a maior parte das obras estruturantes são executadas pelo Ministério das Cidades, por meio de contratos de repasses (recursos não onerosos do OGU) e de operações de financiamento (recursos onerosos do FGTS e FAT). Quanto às ações voltadas às obras de abastecimento de água entre 2007 e 2016, os valores desembolsados (repasados às contas dos contratos de repasse) nesses dois programas alcançaram R\$ 2,7 bilhões. Complementarmente, os empreendimentos executados na modalidade financiamento (recursos do FGTS) compõem uma carteira de R\$ 13,4 bilhões, valor este referente ao total de obras em execução e concluídas (14% do total), contabilizando as operações iniciados em 2007 até o presente ano de 2017.

O Estado de São Paulo possui o maior número de obras, 97, com valor de investimento de R\$ 3,6 bilhões, seguido do Paraná com 67 obras. O Rio de Janeiro possui o maior valor de investimento por estado, R\$ 4,6 bilhões. No que se refere ao estágio de execução dessas obras, evidenciou-se que 39% (R\$ 5,2 bilhões) dos investimentos se encontram em obras com a situação “atrasada” e “paralisada”; outros R\$ 1,9 bilhões (14%) são referentes a contratos cujas obras ainda não foram iniciadas.

Os dados permitem inferir que parte significativa dos contratos (média de 43%) se encontram com a performance aquém do esperado. Para os Estados do RJ e SP, o prazo médio de vigência dos financiamentos já ultrapassa 69 (sessenta e nove) meses. No caso do Rio de Janeiro, tem-se aproximadamente R\$ 2,0 bilhões em obras paralisadas ou atrasadas.

II. OBRAS AVALIADAS

Projeto de Integração do Rio São Francisco – PISF

Para o semiárido nordestino, os investimentos federais focam em grandes obras de produção, em alguns casos com a integração de bacias, por meio de construção de barragens, canais e adutoras. O principal empreendimento, nesse contexto, é o Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional (PISF), com obras a cargo do Governo Federal, sob a responsabilidade do MI. O PISF se destina a assegurar a oferta de água, em 2025, a cerca de 12 milhões de habitantes de pequenas, médias e grandes cidades da região semiárida dos Estados de Pernambuco, Ceará, Paraíba e Rio Grande do Norte.

A CGU tem monitorado o PISF desde o seu início, em 2007, no intuito de contribuir para que as obras do PISF e ramais associados sejam realizadas de acordo com as especificações do projeto (garantia de qualidade), dentro do prazo e custo contratados. No exercício de 2017, foram executados 6 trabalhos pela CGU, cujos resumo dos resultados é apresentado na figura a seguir. Ademais, outros 4 trabalhos inicialmente planejados sobre as obras associadas do PISF (Ramal Piancó, Salgado, Apodi e Entremontes) não foram executados, em virtude da não licitação desses projetos pelo MI.



Como resultados desse trabalho foi identificado sobrepreço e superfaturamento da ordem de R\$ 61.767.664,00 na contratação e na execução das obras, sendo que, desse montante, já foram economizados R\$ 24.713.823,50, em decorrência da revisão de Editais de Licitações a partir da atuação da CGU.

Quanto à Operação e Manutenção do PISF, embora ainda não encerradas as tratativas junto aos estados beneficiados, pode-se verificar que a atuação da CGU contribuiu para melhorias no seu modelo de gestão e de seus controles internos, a partir da indução das discussões do tema junto aos gestores federais nos últimos 3 anos.

A CGU tem acompanhado de perto os trabalhos desenvolvidos pelo Grupo de Trabalho Interinstitucional (GTI- PISF), que reúne MI, Casa Civil, Ministério do Planejamento, Agência Nacional de Águas (ANA) e Codevasf, com o engajamento dos núcleos político e econômico do Governo Federal, no intuito de acrescentar conhecimento técnico, legitimidade e eficácia na elaboração de uma proposta da União para o modelo de operacionalização e manutenção da infraestrutura decorrente do PISF.

Outras Obras de Grande Relevância

No que tange a outros empreendimentos estruturantes de ampliação da oferta de água na Região Nordeste, destaca-se a atuação da CGU em obras nos Estados de Pernambuco e Sergipe; enquanto que, em relação ao Centro-Oeste foi feita a fiscalização no Sistema Produtor Corumbá IV que tem como objetivo o incremento da oferta de água tratada em regiões de Brasília/DF e entorno (no Estado de Goiás).

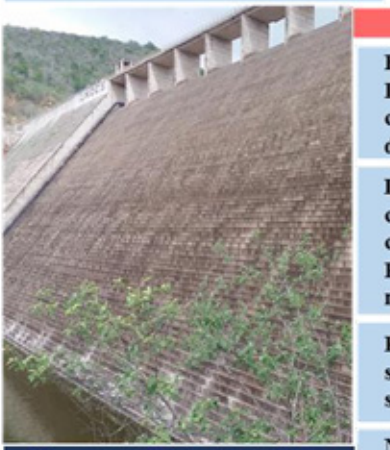
No Estado do Pernambuco foram realizadas fiscalizações nas obras de construção das Barragens Pannels II, Gatos, Igarapeba e Barra de Guabiraba, bem como nas obras de recuperação da Barragem de Jucazinho.

Como resultados desses trabalhos, o Ministério da Integração Nacional indicou a solicitação de glosa integral dos valores repassados ao Estado de Pernambuco para a construção das Barragens de Gatos e Pannels II (R\$ 22.674.511,11) devido ao não cumprimento dos termos avençados nos respectivos convênios. Aguarda-se decisão final do Secretário de Infraestrutura Hídrica quanto ao cancelamento dos referidos convênios.

Quanto às Barragens de Igarapeba e Barra do Guabiraba está prevista glosa da ordem dos R\$ 17.446.507,31, decorrentes de superfaturamentos identificados na contratação e execução das obras.

No Estado do Sergipe a ação fiscalizada se destina à Ampliação do Sistema Adutor do Alto Sertão, objeto de termo de compromisso firmado entre o MI e a Companhia de Saneamento de Sergipe (DESO). Sua implementação visa promover regularização no abastecimento de água e permitir a ampliação do atendimento mediante novas obras de distribuição, beneficiando até 2035, cerca de 223.100 pessoas residentes em oito sedes de municípios e em 57 povoados do semiárido sergipano.

A obra se encontra paralisada desde novembro de 2015, estando em andamento nova licitação para a sua retomada.

		
Barragem Panelas II Valor da Obra: R\$ 50.000.000,00 Principais achados Paralisação da obra devido a atraso na liberação de recursos federais. (repassados R\$ 18.058.511,11). Prejuízo de R\$ 2.650.680,07, devido a superfaturamentos e a superestimava de quantidades, podendo evoluir para R\$ 3.528.520,90, se não houver ajuste na contratação.	Barragem de Gatos Valor da Obra: R\$ 15.000.000,00 Principais achados Paralisação da obra devido a atraso na liberação de recursos federais (repassados R\$ 4.616.000,00).	Barragem de Iguarapeba Valor da Obra: R\$ 99.274.541,43 Principais achados Paralisação da obra devido a atraso na liberação de recursos federais. (repassados R\$ 48.850.933,77). Deficiências nos estudos preliminares e projeto básico elaborados pelo Governo do Estado de Pernambuco.
		Principais achados Falhas no procedimento licitatório: Direcionamento de licitação e não comprovação da capacidade técnica da contratada. Inclusão de serviços que correspondem a 53% do valor contratado não constantes do Projeto Básico, sem justificativa da necessidade da contratação. Prejuízo de R\$ 617.015,55, devido a superfaturamentos e a superestimava de quantidades. Não adoção de procedimentos para o cumprimento da Lei de Segurança de Barragens.
Barragem de Guabiraba Valor da Obra: R\$ 61.435.132,56 Principais achados Paralisação da obra devido a atraso na liberação de recursos federais. (repassados R\$ 16.994.216,35). Prejuízo de R\$ 3.679.201,17, devido a superfaturamentos.	Barragem de Jucazinho Valor da Obra: R\$ 11.988.363,57	

Fiscalizações em contrato da DESO
Atuação da CGU desde 2015
Ações de controle nos contratos de repasse nº 0402.227-37, no valor total de R\$ 56.395.000,00.
Principais Achados: - Rescisão Unilateral do Contrato nº 153/2013, devido atrasos provocados pela parte da contratada, sem aplicação de sanção, possibilitou a participação da mesma empresa na Concorrência Pública nº 09/2017. - Execução de parte dos serviços em desacordo com o projeto e pagamento por serviços medidos em quantidades a maior que as executadas nos serviços de construção de reservatórios em concreto armado.

Quanto ao Estado de Goiás as operações de financiamento para a consecução das obras do Sistema Produtor Corumbá IV tiveram como objetivo o incremento da oferta de água tratada em regiões de Brasília/DF e entorno do Estado de Goiás, a cargo da Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal (CAESB) e a do Estado de Goiás (SANEAGO). No quadro a seguir, consta um resumo das falhas evidenciadas nas fiscalizações realizadas pela CGU.

Fiscalizações em contratos da CAESB	Fiscalizações em contrato da SANEAGO
Atuação da CGU em 2010 (histórico).	Atuação da CGU desde 2016.
Ações de controle nos contratos de repasse nº(s) 0228.636-96, 0162.305-84, e 0273.558-96, no valor total de R\$ 265.419.799,77.	Ação de controle no contrato de repasse nº 0226.026-76/2007 – Valor R\$ 117.302.882,50. Deflagração da Operação Decantação.
Principais Achados: • Defasagem temporal expressiva entre o momento de obtenção dos recursos financeiros e o início dos processos de contratação das obras. • Pagamentos de serviços com quantitativos superiores aos previstos nas memórias de cálculo das medições, bem como a incompletude das informações nesses memoriais. • Pagamentos de serviços não previstos inicialmente no contrato, sem respaldo de aditivos contratuais e anteriores às reprogramações aprovadas pela Caixa.	Principais Achados: • Direcionamento de licitação para aquisição dos conjuntos motor- bombas da estação elevatória. • Sobrepreço apurado em aproximadamente R\$ 22 milhões no valor de aquisição das supracitadas bombas.

Como resultados dos exames realizados sobre os contratos da CAESB está prevista uma economia ao erário da ordem dos R\$ 1.730.009,09, decorrentes de sobrepreços e superfaturamentos identificados na contratação e na execução das obras.

Quanto ao desdobramento da “Operação Decantação”, decorrente dos achados da CGU encaminhados ao Ministério Público Federal, pode-se verificar a suspensão da transferência dos recursos no âmbito do contrato de repasse sob responsabilidade da SANEAGO referente ao valor dos conjuntos motor-bombas da estação elevatória de água bruta do sistema Corumbá IV (R\$ 34.903.154,88).

Frente ao cenário de escassez de água e racionamento no Distrito Federal, foram iniciadas tratativas junto aos gestores e demais órgãos de controle para que fossem realizadas as devidas ações corretivas, de forma efetiva e célere, com vistas à retomada e conclusão das obras por parte da SANEAGO. Neste contexto, destaca-se a atuação preventiva da CGU, a qual recomendou readequação (redução) de preço das bombas e contribuiu para que o Ministério das Cidades tivesse insumos para promover a redução de preço desses equipamentos. A economia total ao erário, obtida a partir dessa ação de controle, foi de R\$ 22.023.499,00.

Boas Práticas

Como boa prática, cita-se a avaliação realizada no convênio Siconv nº 761669/2011, no âmbito do Programa Água Doce, no valor de R\$ 19.960.894,36, cujo objeto é a “Recuperação, implantação e gestão de sistemas de dessalinização em comunidades do semiárido do Rio Grande do Norte, garantindo água potável para o consumo humano”.

A avaliação realizada indicou como positivo o modelo de governança e organização do programa, no que se refere à premissa de que a comunidade beneficiada formalize um pacto local, a fim de disciplinar a distribuição da água e o rateio dos custos para manutenção do sistema, fato que legitima a comunidade a garantir a sustentabilidade e perenidade dos sistemas de dessalinização instalados.

3. QUAL A OPINIÃO DA CGU E QUAIS SÃO OS PRÓXIMOS PASSOS?

Pelo exposto, embora haja um esforço governamental de intensificação de investimentos nas obras estruturantes voltadas à segurança hídrica, ainda se verifica a dificuldade de materialização das obras em função de diversos motivos - sejam decorrentes de indisponibilidade financeira, sejam de ordem técnica, fato que se materializa no baixo nível de execução dos empreendimentos.

No que tange à limitação de recursos financeiros, é sensato afirmar que há necessidade de uma carteira de obras prioritárias, a qual deve ser coerente com a atual capacidade fiscal da União e demais entes federativos, evitando-se paralisações de empreendimentos por incapacidade de manter o fluxo de caixa dos investimentos acordados em contrato.

Já as dificuldades de ordem técnica decorrem de um planejamento inadequado dos empreendimentos, sendo esses realizados na maior parte dos casos com Projetos Básicos e Executivos deficientes, implicando na necessidade de inúmeras revisões e readequações nos quantitativos de insumos e soluções tecnológicas contratadas.

Conforme observado nos empreendimentos examinados, as deficiências verificadas nos projetos, alinhadas com a fragilidade na fiscalização de campo, levaram a CGU a apontar um potencial prejuízo ao erário de R\$ 126 milhões, já tendo sido recuperados R\$ 47 milhões (37% do total) desse montante. As demais providências dos gestores federais para a elucidação dos apontamentos decorrentes de sobrepreços e superfaturamentos ainda pendentes, com valores estimados na ordem de R\$ 79,05 milhões, estão sendo acompanhadas por esta CGU.

Observou-se, também, que a falta de um planejamento adequado nos empreendimentos não se limita a fase de sua implantação. No caso do PISF, quando avaliados os riscos associados a operacionalização desses empreendimentos, a CGU concluiu que o MI não se estruturou adequadamente para iniciar a fase de operação. Nesse diapasão, as estruturadas atuais de pessoal no MI e na Codevasf mostram-se insuficientes para atendimento às demandas previstas, além de existir uma indefinição quanto à forma e método da prestação de serviços de operação e manutenção; sem embargos a dificuldades de concluir acordo com os estados receptores para o rateio dos custos de manutenção do PISF, tendendo a União a arcar integralmente com os custos.

Ademais, as avaliações realizadas pela CGU evidenciaram a ausência de articulação entre os diversos órgãos/entidades do governo federal que permita a adoção de uma estratégia convergente da aplicação dos recursos nas ações de promoção da segurança hídrica, em especial na Região Nordeste. Não obstante, verifica-se nesse cenário que as decisões de construção de cisternas, perfuração de poços artesianos, contratação de carros-pipa e execução de obras estruturantes, são pensadas isoladamente, resultando em grande parte em soluções que não visam a otimização da utilização do erário.

Por fim, considerando a relevância dos recursos hídricos e as consequências econômicas e sociais de uma gestão inadequada desses recursos, a CGU continua a priorizar para os exercícios de 2018 e 2019 a avaliação da Gestão Hídrica no Brasil, buscando avançar em um diagnóstico mais preciso e no entendimento de suas causas, a fim de contribuir para aprimorar a eficiência e efetividade da atuação dos órgãos federais que atuam no desenvolvimento desta política pública.

4. ANEXO

1. Relatório de Auditoria nº 21602298 - Secretaria de Infraestrutura Hídrica – MI <https://auditoria.cgu.gov.br/download/10244.pdf>
2. Relatório de Auditoria nº 201700224 - Secretaria de Infraestrutura Hídrica – MI <https://auditoria.cgu.gov.br/download/9246.pdf>
3. Relatório de Avaliação dos Resultados da Gestão nº 201702527 - Secretaria de Desenvolvimento e Infraestrutura <https://auditoria.cgu.gov.br/download/10709.pdf>
4. Relatório de Avaliação dos Resultados da Gestão nº 201700341 - Secretaria de Infraestrutura Hídrica <https://auditoria.cgu.gov.br/download/10787.pdf>
5. Relatório de Avaliação dos Resultados da Gestão nº 201700342 - Secretaria de Infraestrutura Hídrica <https://auditoria.cgu.gov.br/download/10788.pdf>
6. Relatório de Avaliação dos Resultados da Gestão nº 201601700 - Secretaria de Infraestrutura Hídrica <https://auditoria.cgu.gov.br/download/10789.pdf>
7. Relatório de Avaliação dos Resultados da Gestão nº 201701203 - DNOCS <https://auditoria.cgu.gov.br/download/10821.pdf>
8. Relatório de Avaliação dos Resultados da Gestão nº 201701204 - DNOCS <https://auditoria.cgu.gov.br/download/10822.pdf>
9. Relatório de Auditoria nº 201601525 - DESO <https://auditoria.cgu.gov.br/download/10847.pdf>
10. Relatório de Avaliação dos Resultados da Gestão nº 201700911 - Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental do Ministério das Cidades <https://auditoria.cgu.gov.br/download/10266.pdf>
11. RDE 201600785 - Sistema Corumbá IV – SANEAGO <https://auditoria.cgu.gov.br/download/8634.pdf>

