

**PROCESSO Nº: 05300/2015-1**

**RELATORA: CONSELHEIRA PATRÍCIA SABOYA**

**NATUREZA DO PROCESSO: AUDITORIA OPERACIONAL**

**ÓRGÃO: SECRETARIA DOS RECURSOS HÍDRICOS - SRH**

### **Relatório**

Tratam os presentes autos de Auditoria Operacional realizada pela Gerência de Avaliação de Políticas Públicas da Secretaria de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, acerca da GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS, tendo por objetivo e fundamentos:

(...) avaliar aspectos da gestão dos recursos hídricos relativos à capacidade de assegurar que **a água pudesse ser ofertada, controlada e utilizada** em padrões de qualidade e de quantidade satisfatórios, por seus usuários, em todo território cearense. **A escolha da auditoria fundamentou-se na relevância do tema.** Uma gestão ineficiente dos recursos hídricos, mesmo que não seja, a princípio, de fácil mensuração monetária, pode causar enormes prejuízos a sociedade. O baixo índice pluviométrico tão rotineiro no Estado, aliado ao rápido e constante adensamento urbano, associado ao processo de industrialização e ao crescimento do agronegócio, além de incrementar de forma acentuada a demanda por água, interfere em ativos importantes como corpos hídricos e áreas de vegetação nativa. Nesse contexto, a gestão adequada dos recursos hídricos reveste-se de importância crucial à sustentabilidade social, ambiental e econômica do Ceará, com impactos que serão sentidos pela geração atual e por gerações vindouras. Faz-se necessário, portanto, que o Tribunal de Contas do Estado do Ceará, ao exercer sua função de controle, contribua com a melhoria da qualidade de vida da população do Ceará, avaliando o desenvolvimento da Política Estadual de Recursos Hídricos. (negritamos)

Constituiu-se no Projeto de Auditoria três questões, a saber:

**1ª questão:** A ação humana, em qualquer de suas manifestações, está compatível com a dinâmica do ciclo hidrológico, de forma a assegurar as condições para o desenvolvimento social e econômico, com melhoria da qualidade de vida e em **equilíbrio com o meio ambiente?**

**2ª questão:** A política estadual de recursos hídricos, está sendo capaz de assegurar que a água, possa ser **ofertada, controlada e utilizada**, em padrões de qualidade e de quantidade satisfatórios, por seus usuários atuais e **pelas gerações futuras**, em todo o território do Estado do Ceará?

**3ª questão:** A gestão dos recursos hídricos quanto a oferta de água, usos múltiplos, controle, conservação, proteção e preservação dos recursos hídricos está sendo desenvolvida de forma integrada, descentralizada e participativa?

Observando o art. 14 da Resolução Administrativa nº 10/2015, que “dispõe sobre a Auditoria

Operacional realizada pelo Tribunal de Contas do Estado do Ceará”, e que após a apresentação dos Comentários do Gestor, a equipe de auditoria pode reformar o Relatório Preliminar, complementando-o ou corrigindo-o, foi emitido o Relatório Final de Auditoria.

Na oportunidade, apontou-se as seguintes Recomendações/Determinações.

Recomendações, para que a SRH:

- R1. Conceda outorgas de uso de água, compatível com a média histórica das precipitações pluviométricas responsáveis pela reposição hídrica dos reservatórios;
- R2. Apresente estudo de viabilidade de aprofundamento dos reservatórios de baixa profundidade e aqueles assoreados pela ação do tempo;
- R3. Implemente um sistema sustentável de preservação da infraestrutura hídrica para promover a eficiência e reduzir as perdas no que tange ao armazenamento, captação e distribuição da água;
- R4. Estabeleça mecanismos de plena integração entre a gestão dos recursos hídricos e a gestão ambiental;
- R5. Institua Programas de Educação Ambiental no âmbito da Gestão Integrada de Recursos Hídricos visando garantir uma gestão em equilíbrio com o meio ambiente;
- R6. Priorize as outorgas de uso de água que se destinam ao consumo humano;
- R7. No âmbito de cada bacia, siga as deliberações do respectivo CBH quanto à alocação negociadas de água;
- R8. Constitua ações que viabilizem a transposição de água entre bacias;
- R9. Fortaleça as atividades de monitoramento, fiscalização e controle dos impactos produzidos pela poluição e degradação ambiental dos recursos hídricos e dos solos;
- R10. Combata a degradação da terra através da conservação e uso do solo e de atividades de florestamento e reflorestamento;
- R11. Conceda outorgas fundamentadas nas prioridades de uso dos corpos hídricos, definidas nos respectivos planos;
- R12. Instrumentalize o Núcleo de Águas Subterrâneas, com o fim de implementar e garantir o gerenciamento de águas subterrâneas, com o monitoramento contínuo dos aquíferos e águas subterrâneas, objetivando preservar a qualidade e a disponibilidade hídrica desses mananciais;
- R13. Incentive a atualização e reformulação dos Planos de Bacias Hidrográficas - PBHs, adequando-os à realidade fática dos Recursos Hídricos das respectivas bacias;
- R14. Incentive a elaboração de PBHs das Bacias que não dispõem de Planos adequados à realidade fática dos Recursos Hídricos das respectivas bacias;
- R15. Implemente capacitações para os membros dos CBHs visando emponderá-los acerca de suas atribuições e competências e da legislação que determina as prioridades sobre o uso da água;
- R16. Implemente medidas que visem estimular e garantir a participação dos membros dos CBHs nas reuniões dos Comitês.

**Determinações**, para que a SRH:

- D1. Elabore estudos sobre a viabilidade econômica de dessalinização de água do mar para suprir necessidade hídrica de grandes consumidores instalados próximos ao litoral, comparando esses custos ao custo das águas transpostas do Rio São Francisco;**

- D2. Adote mecanismos que visem garantir uma efetiva participação da sociedade civil organizada nas discussões e deliberações no processo de alocação negociada de água nos CBHs;**
- D3. Incentive a criação de programas de recuperação ambiental de áreas degradadas;**
- D4. Reformule, revise e elabore, os planos de recursos hídricos, estadual e de Bacias, para que esses definam as prioridades de uso de cada corpo hídrico;**
- D5. Atualize o Plano Estadual de Recursos Hídricos – PLANERH, adequando-o às necessidades de uso da água, compatibilizando-o aos objetivos estratégicos e ao PPA do Estado;**
- D6. Constitua no âmbito de sua organização, um serviço responsável para apoiar a elaboração e revisão permanente dos PBHs visando mantê-los adequados a realidade hídrica de suas respectivas bacias;**
- D7. Regule e implemente o FUNERH.**

E, conforme PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO, concluiu a Gerência, sugerindo a adoção das seguintes medidas:

- a) Que seja homologado o Relatório Final de Auditoria na gestão dos recursos hídricos, com as alterações propostas no presente Certificado, em atendimento ao disposto no § 3º do art. 16 da Resolução Administrativa 10/2015 – TCE/CE;
- b) Que seja determinado prazo ao gestor da SRH para que o mesmo apresente o Plano de Ação contendo as ações necessárias ao cumprimento das Recomendações e Determinações ora expostas nos termos do art. 17 da precitada Resolução Administrativa;
- c) Que seja autorizado o monitoramento do Plano de Ação.

Instando a se manifestar, o MCP emitiu Parecer nº 0315/2017, da lavra do Procurador Gleydson Antônio Pinheiro Alexandre, aderindo às Recomendações e Determinações propostas pela Gerência, no Relatório Final de Auditoria, opina no sentido de que “seja DETERMINADO ao Secretário dos Recursos Hídricos, Sr. Francisco José Coelho Teixeira, que elabore um Plano de Ação, nos moldes do art. 17 da Resolução Administrativa nº 10/2015, que vise aprimorar a gestão dos recursos hídricos sob a responsabilidade da SRH e demais Entidades envolvidas na questão”.

Em sessão plenária do dia 22 de maio de 2018, o Pleno desta Casa, acerca da matéria, assim deliberou, mediante Resolução nº 2435/2018:

[...]

RESOLVE O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ, por unanimidade de votos, homologar o Relatório Final de Auditoria na gestão dos recursos hídricos, com as alterações propostas no Certificado nº 003/2016, bem como determinar ao gestor da SRH que, no prazo de 60(sessenta) dias, apresente Plano de Ação que contemple as medidas a serem adotadas para o cumprimento das determinações e recomendações elencadas nos autos, os responsáveis por sua consecução e os prazos para sua implementação.

Ademais, autorizar o monitoramento do mencionado Plano de Ação, bem como seja encaminhada cópia integral dos autos à Secretaria da Infraestrutura - SEINFRA, com o posterior retorno dos autos à Gerência de Avaliação de Políticas Públicas para análise do Plano de Ação. (grifou-se)

As autoridades foram devidamente notificadas acerca da decisão, conforme fazem prova os ofícios de nºs 3681/2018 e 3682/2018 (fls. 191/192) – GAB. PRES., datados de 18.06.2018 e recebidos nas respectivas Secretarias no mesmo dia, 26.06.18.

Às fls. 193 vê-se Certidão de Acompanhamento de Prazo nº 00612/2018, em que a Secretária Geral, em exercício aduz: “CERTIFICO que, em cumprimento à Resolução nº 2435/2018, a parte indicada a seguir foi notificada, porém não atendeu à determinação, conforme discriminado. INTERESSADO: Francisco José Coelho Teixeira; DATA DA COMUNICAÇÃO: 26.06.2018; TERMO FINAL: 27.08.2018; DATA ATENDIMENTO: **Não Atendido**.”

Esta Conselheira, mediante Despacho Singular nº 3581/2018 (fls. 194), determinou que: “Ciente do que se contém na Certidão de Acompanhamento de Prazo nº 00612/2018 (fls. 193). Encaminho os autos à Gerência de Avaliação de Políticas Públicas da Secretaria de Controle Externo deste Tribunal, para pronunciamento acerca da matéria”.

Na sequência, em atendimento ao despacho da Relatora, a Gerência de Avaliação de Políticas Públicas da Secretaria de Controle Externo desta Casa emitiu o Certificado nº 014/2018 (fls. 196/197), em que propõe:

[...]

Diante do exposto, com fulcro no inciso VI do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Ceará, esta Gerência de Avaliação de Políticas Públicas sugere que **seja novamente notificado o titular da SRH para que o mesmo apresente o Plano de Ação, conforme anexo**, contendo as ações necessárias ao cumprimento das Recomendações e Determinações expostas no Relatório de Auditoria, constante nos autos às fls.23/68, com as alterações contidas no Certificado 003/2016, de fls. 170/175-v, para que se possa dar início ao monitoramento da presente auditoria. (negritou-se)

Ato contínuo, esta Relatora, MAIS UMA VEZ, procedeu à notificação do titular da SRH, por meio do Despacho Singular nº 144/2019 (fls. 203), nos seguintes termos:

Determino que seja novamente notificado o titular da SRH para que o mesmo apresente o Plano de Ação, conforme anexo da peça indicada, contendo as ações necessárias ao cumprimento das Recomendações e Determinações expostas no Relatório de Auditoria, constante nos autos às fls.23/68, com as alterações contidas no Certificado 003/2016, de fls. 170/175-v, para que se possa dar início ao monitoramento da presente auditoria, no prazo de até 30(trinta)dias, e devolva o feito a esta Corte de Contas.

Cumpre esclarecer que o não atendimento no prazo estipulado, possibilitará a aplicação de multa prevista no inciso V do art. 62 da Lei

nº 12.509, de 06 de dezembro de 1995.

Ademais, vê-se Ofício nº 2053/2019 – GAB. PRES., no seguinte teor:

[...]

Cumprimentando-o cordialmente, e atendendo ao Despacho Singular nº 144/2019, lavrado no processo acima citado, comunico que foi assinado prazo, de 30 (trinta) dias, para que V. Exa. adote as providências constantes no referido decisório.

**É meu dever mencionar que a Relatora, nos termos do despacho supracitado, alerta que o não atendimento dessa decisão, no prazo acima estipulado, poderá ensejar aplicação da sanção prevista no inciso V do art. 62 da Lei nº 12.509/95.**

Informo que as demais peças processuais estão à disposição de V. Exa. no Gabinete da Presidência desta Corte, no horário das 08h30 às 11h30 e das 14h30 às 17h30, podendo fazer-se representar por pessoa devidamente autorizada para esse fim, sendo-lhe, ainda, facultada vista e cópia do processo. (negritou-se)

Observa-se a *CERTIDÃO DE ACOMPANHAMENTO DE PRAZO Nº 00908/2019*, em que o Secretário-Geral aduz: “CERTIFICO que, em cumprimento ao Despacho Singular nº 144/2019, a parte indicada a seguir foi notificada, porém não atendeu à determinação, conforme discriminado. INTERESSADO: Francisco José Coelho Teixeira/ DATA DA COMUNICAÇÃO: 11.03.2019; MEIO DE COMUNICAÇÃO: Ofício entregue no Protocolo do órgão; TERMO FINAL: 26.04.2019. DATA ATENDIMENTO: Não Atendeu.”

É o relatório.

### **Voto**

CONSIDERANDO que se cuida de Auditoria Operacional realizada pela Gerência de Avaliação de Políticas Públicas da Secretaria de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, tratada nos termos da Resolução Administrativa nº 10/2015 - TCE/CE, acerca da GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS, tendo por objetivo “avaliar aspectos da gestão dos recursos hídricos relativos à capacidade de assegurar que a água pudesse ser ofertada, controlada e utilizada em padrões de qualidade e de quantidade satisfatórios, por seus usuários, em todo território cearense”;

CONSIDERANDO que a Auditoria Operacional compreende a avaliação das políticas públicas e das atividades governamentais dos órgãos e entidades, pautada, além dos aspectos de legalidade, em critérios de economicidade, eficiência, eficácia, efetividade, equidade, sustentabilidade e transparência, com a finalidade de promover o aperfeiçoamento da gestão pública.

CONSIDERANDO que a RESOLUÇÃO Nº 2435 /2018, deste Tribunal, datada de 22 de maio de

2018, determinou, por unanimidade de votos,

[...]homologar o Relatório Final de Auditoria na gestão dos recursos hídricos, com as alterações propostas no Certificado nº 003/2016, bem como determinar ao gestor da SRH que, no prazo de 60(sessenta) dias, apresente Plano de Ação que contemple as medidas a serem adotadas para o cumprimento das determinações e recomendações elencadas nos autos, os responsáveis por sua consecução e os prazos para sua implementação. Ademais, autorizar o monitoramento do mencionado Plano de Ação, bem como seja encaminhada cópia integral dos autos à Secretaria da Infraestrutura - SEINFRA, com o posterior retorno dos autos à Gerência de Avaliação de Políticas Públicas para análise do Plano de Ação;

CONSIDERANDO que consiste o mencionado Plano de Ação em "documento elaborado pelo órgão ou entidade auditada que contempla as medidas necessárias a serem adotadas para o cumprimento das determinações e/ou recomendações, os responsáveis por sua consecução e os prazos para sua implementação" (Art. 17, da Res. Adm. nº 10/2015);

CONSIDERANDO que "Aprovado pelo Plenário, o Plano de Ação terá a natureza de compromisso do órgão ou entidade auditada com o Tribunal" (Art. 19, da Res. Adm. nº 10/2015);

CONSIDERANDO que o mencionado PLANO DE AÇÃO, proposto por esta Casa, é o que se encontra às fls. 198/201 dos presentes autos;

CONSIDERANDO que o monitoramento constitui uma das etapas da auditoria operacional e objetiva acompanhar as providências consignadas no "**Plano de Ação**", em resposta às recomendações e/ou determinações exaradas pelo Tribunal, assim como aferir o benefício decorrente de sua implementação (Art. 21, da Res. Adm. nº 21/2015);

CONSIDERANDO que o prazo de 60(sessenta) dias acima estipulado já se encontra expirado, muito embora reiterado pelo despacho singular de nº 144/2019 (fls. 203), enviado conforme Ofício nº 2053/2019 - GAB. PRESIDÊNCIA desta Casa (fls. 206), datado de 28.2.2019, e efetivamente recebido em 11.03.2019, conforme faz prova assinatura daquela SRH;

CONSIDERANDO o Despacho do Secretário-Geral deste Tribunal, encaminhando *CERTIDÃO DE ACOMPANHAMENTO DE PRAZO Nº 00908/2019*, certificando que " a parte indicada a seguir foi notificada, porém não atendeu à determinação, conforme discriminado" (despacho de fls. 207),

CONSIDERANDO que, neste sentido, o TCU (AC-1037-16/18-Plenário), em data de 9/5/2018, se pronunciou em sede de processo de natureza operacional, acerca do **não atendimento, no prazo fixado, sem causa justificada, a diligência do Relator ou a decisão do Tribunal (Art. 58, IV, da Lei nº 8.443/1992 (LOTUCU)**;

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de monitoramento do Acórdão 1421/2015-Plenário, **lavrado no âmbito de fiscalização de orientação centralizada de natureza operacional com vistas ao acompanhamento de obras de esgotamento sanitário** em municípios a serem beneficiados pelo Programa de Integração do Rio São Francisco (Pisf), nos estados de Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte e Ceará,

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

9.1. declarar revéis, para todos os efeitos, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/92, os Srs. Antônio Henrique de Carvalho Pires e Márcio Endles Lima Vale;

9.2. aplicar aos responsáveis designados no subitem anterior multas individuais de R\$ 30.000,00, com fulcro no **art. 58, inciso IV, da Lei 8.443/1992;**

9.3. fixar o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que os responsáveis comprovem, perante este Tribunal, nos termos do art. 214, III, "a", do RI/TCU, o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.4. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas;

CONSIDERANDO excerto de artigo publicado em **Resultados das Auditorias Operacionais do TCU sobre a Defesa Aeroespacial / Artigos Revista do TCU**, que de forma esclarecedora aduz:

[...]

Já as **determinações têm caráter eminentemente cogente**. Seu descumprimento ou sua não adoção pela organização fiscalizada pode levar à aplicação de penalidade, geralmente de multa pecuniária, ao gestor responsável.

[...]

A determinação, embora destinada a constituir medida preventiva e pedagógica, não se vê desvinculada do poder sancionador do TCU.

Assim sendo, quando do recebimento de recomendações expedidas em ANOp, o gestor responsável poderá fazer juízo próprio acerca da conveniência de sua adoção à organização. Caso não julgue pertinente ou conveniente a recomendação do TCU, o gestor poderá, simplesmente, deixar de fazê-lo, sem mais cobranças a respeito.

Já em relação às determinações, o gestor deverá obrigatoriamente promover a implementação no âmbito de sua organização, sob pena de **responsabilização**.

Diante dos fatos apresentados e da relevância da matéria, após serem realizadas várias tentativas de notificações para cumprimento da determinação exarada na Resolução nº 2435/2018, e embasada no Art. 62, V da Lei Orgânica desta Casa, porquanto o responsável, nas diversas oportunidades concedidas, não atendeu decisão deste Tribunal, VOTO:

a) pela imposição da multa de R\$5.000,00 (cinco mil reais), ao Sr. Francisco José Coelho Teixeira, Titular da Secretaria de Recursos Hídricos, devendo o recolhimento ser comprovado perante a Secretaria-Geral desta Casa, no prazo de 30(trinta) dias;

b) autorizar, desde logo, por questão de economia processual, no caso de não recolhimento da quantia supradescrita e ocorrendo o trânsito em julgado da matéria, a cobrança judicial da dívida, através da Procuradoria-Geral do Estado do Ceará, segundo preceitua o art. 71, XI, § 3º, combinado com o art. 75, ambos da Constituição Federal, e o art. 76, § 3º, da Constituição Estadual, bem como a inscrição do nome do responsável no Cadastro de Inadimplência da Fazenda Estadual – CADINE, nos termos da Lei Estadual n.º 12.411/95, e, ainda, na lista de inadimplentes deste Tribunal, nos termos do art. 10, § 1º, da Instrução Normativa n.º 02/2005 – TCE, e

c) reiterar as determinações contidas na mencionada Resolução, a fim de que a SRH, no prazo de 30 (trinta) dias, *“apresente Plano de Ação que contemple as medidas a serem adotadas para o cumprimento das determinações e recomendações elencadas nos autos, os responsáveis por sua consecução e os prazos para sua implementação”*, e

b) cientificar o gestor responsável e o atual Dirigente Máximo do órgão, do inteiro teor desta decisão;

Fortaleza, 21 de maio de 2018.

Patrícia Saboya  
**Relatora**