



# ATRICON

ASSOCIAÇÃO DOS  
MEMBROS DOS TRIBUNAIS  
DE CONTAS DO BRASIL

## **RESOLUÇÃO ATRICON Nº 06/2018**

Aprova as Diretrizes de Controle Externo Atricon nº 3215/2018 relacionadas à temática “**Controle externo na gestão de recursos hídricos**”.

A **Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon)**, com base no que dispõe o inciso III do art. 2º do seu Estatuto e

**CONSIDERANDO** o objetivo estatutário de expedir diretrizes voltadas ao fortalecimento do Sistema Nacional dos Tribunais de Contas, bem como orientar e acompanhar a sua implementação (art. 2º, § 3º, III);

**CONSIDERANDO** os compromissos assumidos e registrados nas Declarações dos Encontros e Congressos dos Tribunais de Contas, voltados ao aprimoramento da qualidade e da agilidade do controle externo no Brasil;

**CONSIDERANDO** a decisão aprovada em reunião conjunta da Diretoria Executiva e do Conselho Deliberativo da Atricon, realizada em 27 de julho de 2018, em São Paulo-SP, que determinou a elaboração e as respectivas temáticas das novas resoluções orientativas aos Tribunais de Contas sobre temas relevantes, dentre eles o **Controle externo na gestão dos recursos hídricos**;

**CONSIDERANDO** a deliberação da direção da Atricon durante o VI Encontro dos Tribunais de Contas do Brasil, em Florianópolis-SC (de 28 a 30 de novembro de 2018), que aprovou as diretrizes de controle externo elaboradas pelas comissões temáticas designadas pela Portaria Atricon nº 17/2018, no âmbito do Programa Qualidade e Agilidade dos Tribunais de Contas;

### **RESOLVE:**

**Art. 1º.** Aprovar as Diretrizes de Controle Externo Atricon nº 3215/2018 relacionadas à temática “**Controle externo na gestão de recursos hídricos**”,



# ATRICON

ASSOCIAÇÃO DOS  
MEMBROS DOS TRIBUNAIS  
DE CONTAS DO BRASIL

integrantes do Apêndice Único desta Resolução, publicada no endereço eletrônico [www.atricon.org.br](http://www.atricon.org.br).

**Art. 2º.** Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília-DF, 30 de novembro de 2018.

**Conselheiro Fábio Túlio Nogueira Figueiras**  
**Presidente da Atricon**



## APÊNDICE ÚNICO

### Diretrizes de Controle Externo nº 3215/2018/Atricon CONTROLE EXTERNO NA GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS

#### INTRODUÇÃO

##### Apresentação

1 As presentes diretrizes referem-se às orientações para a fiscalização da gestão dos recursos hídricos, tema cuja relevância é justificada pelos aspectos técnicos relacionados com o respectivo estado da arte, que deu origem aos regulamentos internacionais e nacionais a respeito, bem como pelos compromissos decorrentes assumidos pelos Tribunais de Contas.

##### Justificativa

2 As questões ambientais alinham-se, na atualidade, entre as mais críticas para a qualidade de vida no planeta, o que motivou a edição da Agenda Global 21, da qual o Brasil foi signatário, fruto da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento realizada no Rio de Janeiro em 1992.

3 Posteriormente, em 2015, no âmbito da Cúpula das Nações, e a partir do legado dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, foram definidos os Objetivos do Desenvolvimento sustentável (ODS), em pacto firmado também pelo Brasil, que incluem os seguintes itens específicos relacionados com a adequada gestão dos recursos hídricos:

- a) Objetivo 6. Assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todos;
- b) Objetivo 14. Conservação e uso sustentável dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável.

4 No contexto mundial, observa-se que o Brasil desfruta de uma situação privilegiada na disponibilidade de água doce, detendo 12% desse recurso em nível global, padecendo, no entanto, de uma irregular distribuição (80% da disponibilidade concentra-se na bacia



Amazônica), o que leva a um estado de escassez no Nordeste e sinais preocupantes no Sudeste do país.

**5** Associado ao natural conflito “disponibilidade hídrica x consumo”, observado no Brasil, soma-se o comprometimento dos corpos d'água (rios, lagos, barragens) pelo lançamento irregular de esgotos (não tratados), de resíduos sólidos e, até mesmo, pelo carreamento e depósito de agrotóxicos e de outros contaminantes.

**6** Apesar da Constituição da República ter estabelecido as bases para a proteção do meio ambiente, contemplando os recursos hídricos e naturais e, ainda, que tenha sido instituída uma base legal infraconstitucional, o Brasil ao longo desses 30 anos vem enfrentando crescentes crises hídricas que, somadas a uma gestão ineficiente no setor, contribuíram de forma inequívoca para o agravamento e o colapso na disponibilidade e para a baixa qualidade da água ofertada.

**7** A relevância do tema, evidenciada na legislação que estabeleceu as bases legais para a Política Nacional de Recursos Hídricos, também se justifica porque este “bem da sociedade” deve fazer parte do escopo de abrangência do controle externo, de forma a estabelecer marcos mínimos para atuação consolidada e uniforme dos diversos Tribunais de Contas, observadas as peculiaridades regionais de um país com dimensões continentais como o Brasil.

## **Objetivo**

**8** Disponibilizar referencial para que os Tribunais de Contas, de modo uniforme, aprimorem seus regulamentos, procedimentos, ferramentas e práticas de controle externo, de forma a atuar de forma efetiva no controle da gestão referente ao tema objeto das presentes diretrizes.

## **Princípios e fundamentos legais**

**9** Os princípios constitucionais e legais que embasaram a elaboração dessas diretrizes são os seguintes: meio ambiente ecologicamente equilibrado, solidariedade intrageracional e intergeracional, prevenção, precaução, usuário pagador e poluidor pagador.



**10** Serviram de referência para essas diretrizes os seguintes normativos: Constituição da República; Leis nº 6.938/1981, 9.433/1997, 9.984/2000, 11.445/2007 e 12.651/2012; Resoluções CONAMA nº 302/2002, 357/2005 e 430/2011; e, Resoluções do Conselho Nacional dos Recursos Hídricos.

## **Conceitos**

**11** Os principais conceitos a serem adotados como referência para a aplicação dessas diretrizes são os seguintes:

- a) água: elemento natural, finito, desvinculado de qualquer uso ou utilização, presente na natureza;
- b) área de preservação permanente (APP): espaços protegidos, cobertos ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, além de facilitar o fluxo gênico de fauna e da flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas;
- c) outorga de água: instrumento pelo qual o poder público concede ao particular, empresa ou pessoa física, a autorização para o uso das águas, a fim de assegurar o controle quantitativo e qualitativo, bem como o efetivo exercício dos direitos de acesso aos recursos hídricos;
- d) poluidor pagador: responsável pela obrigação de arcar com os custos de reparação do dano por ele causado ao meio ambiente;
- e) precaução: cuidado antecipado e cautela, para que uma atitude ou ação não venha resultar em efeitos indesejáveis;
- f) prevenção: conduta tomada no sentido de se evitar o dano ambiental;
- g) recurso hídrico: bem de domínio público limitado, dotado de valor econômico;
- h) sistema de abastecimento de água para consumo humano: instalação composta por conjunto de obras civis, materiais e equipamentos, destinada à produção e à distribuição canalizada de água potável para populações, sob a responsabilidade



do poder público, mesmo que administrada em regime de concessão ou permissão;

- i) solidariedade intra e intergeracional: princípio constitucional (art. 225) que consiste na solidariedade entre as gerações futuras e presentes, no sentido de preservar o meio ambiente, atuando de forma sustentável, a fim de que as próximas gerações possam continuar usufruindo dos recursos naturais;
- j) usuário pagador: responsável pela contribuição decorrente da utilização dos recursos ambientais com fins econômicos.

## **DIRETRIZES**

**12** Os Tribunais de Contas do Brasil, no âmbito de suas jurisdições e competências, se comprometem a fiscalizar a gestão de recursos hídricos, observando, no que couber, as diretrizes descritas nos itens seguintes.

**13** Implementar medidas voltadas ao aprimoramento da fiscalização da gestão de recursos hídricos:

- a) desenvolver programas de capacitação interna e externa na área de Recursos Hídricos e Saneamento Básico;
- b) implementar campanhas para o uso consciente da água nas dependências do Tribunal de Contas;
- c) estabelecer critérios e práticas para a promoção do desenvolvimento sustentável, a exemplo do aproveitamento das águas de chuva em jardinagem e usos não potáveis;
- d) instituir e implementar procedimentos específicos para avaliação do planejamento da administração pública quanto à gestão dos recursos hídricos;
- e) divulgar auditorias em execução para estimular o controle social e a denúncia de irregularidades na gestão dos recursos hídricos;
- f) formalizar acordos de cooperação com outros Tribunais de Contas, a Atricon, o IRB e o Ibraop, objetivando o compartilhamento de informações e de



conhecimento técnico entre as áreas de fiscalização da gestão de recursos hídricos;

g) promover termos de cooperação técnica, com o objetivo de compartilhar sistemas, aparatos tecnológicos e capacitação de pessoal na área técnica de gestão de recursos hídricos;

h) instituir ato normativo visando orientar os entes jurisdicionados sobre a necessidade de cumprimento das normas legais e regulamentares relativas à gestão dos recursos hídricos.

**14** Verificar, no controle da implantação e da operação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (Singreh):

a) a existência de marco regulatório quanto à política estadual de recursos hídricos;

b) se há estrutura técnico/administrativa na unidade jurisdicionada para o desenvolvimento de ações voltadas ao gerenciamento dos recursos hídricos;

c) se há Plano Estadual de Recursos Hídricos, bem como sua aderência aos requisitos mínimos estabelecidos na Política Nacional de Recursos Hídricos;

d) a existência e a efetividade do Conselho Estadual de Recursos Hídricos nas políticas públicas de gestão;

e) a existência e a efetividade do Fundo Estadual de Recursos Hídricos;

f) se foi implementado o Sistema Estadual de Informações sobre Recursos Hídricos e se há interoperabilidade com o Sistema Nacional;

g) se foi implementada a Rede Hidrometeorológica do Estado e qual a sua efetividade no monitoramento do volume de chuvas, nível e vazão dos rios, quantidade de sedimentos, evaporação e qualidade das águas;

h) se houve a implementação de políticas públicas e de programas que promovam a integração da gestão de recursos hídricos com a gestão ambiental.

**15** Verificar, no controle da produção de água:



- a) se há projetos e/ou programas para manutenção de áreas de preservação permanente;
- b) se há programas de proteção/recuperação das nascentes em áreas urbanas;
- c) a existência de programas/projetos de reflorestamento e de boas práticas de manejo agrícola;
- d) se há estudos hidrogeológicos que avaliem o comportamento do lençol freático em função das atividades produtivas e de captação de água.

**16** Verificar, no controle da gestão e da conservação dos corpos de água:

- a) se o Estado adotou o planejamento por bacia hidrográfica a partir de deliberação do Conselho Estadual de Recursos Hídricos;
- b) se há comitês de bacias implementados e qual a sua efetividade;
- c) se há planos estabelecidos pelos comitês de bacia, caso existam, com o devido dimensionamento do balanço hídrico;
- d) se há monitoramento do comportamento hídrico e hidrogeológico do lençol freático e dos recursos hídricos superficiais;
- e) se há estudos quanto ao enquadramento dos corpos hídricos em classes, conforme os usos preponderantes da água;
- f) se há programa de controle do lançamento de efluentes, tendo como referência as condições e padrões estabelecidos nas resoluções do Conama;
- g) se as tecnologias utilizadas para o tratamento de efluentes são ambientalmente adequadas e economicamente viáveis;
- h) se os órgãos de controle ambiental fixaram demanda de carga poluidora máxima para o lançamento no corpo hídrico e se há programa de monitoramento com a utilização de índices de qualidade;
- i) se as administrações municipais respeitam os limites estabelecidos pelo Código Florestal quanto à proteção dos cursos d'água;



- j) se, no planejamento e execução da infraestrutura urbana e habitacional, as administrações municipais consideram os impactos das intervenções na área de saneamento e a relação direta com os recursos hídricos;
- k) se há programa de controle sobre a descarga de poluentes (resíduos sólidos, efluentes líquidos ou gasosos; e de atividades agropecuárias, industriais, comerciais e minerais) que possam degradar as águas subterrâneas e superficiais;
- l) se os municípios possuem Plano Diretor de Drenagem Urbana e qual a sua efetividade.

**17** Verificar, no controle do licenciamento e da concessão de outorgas para o uso de água:

- a) a observância, pelos órgãos competentes, dos requisitos relativos à concessão de outorga para as derivações, captações, lançamentos e demais usos da água;
- b) a existência de controle, fiscalização e monitoramento das áreas outorgadas;
- c) se há previsão legal quanto ao atendimento dos prazos (máximo 30 anos) de outorga de direito de uso de recursos hídricos;
- d) a existência e a efetividade do licenciamento/monitoramento ambiental das estações de captação, tratamento, reservação e rede de distribuição de abastecimento de água;
- e) a existência e a efetividade do licenciamento/monitoramento ambiental das redes de coleta de esgoto, estações de tratamento e disposição final de efluentes;
- f) se foi estabelecido o Cadastro Estadual dos Usuários de Recursos Hídricos (superficial e subterrâneo);
- g) se o órgão gerenciador alimenta o Cadastro Nacional de Usuários de Recursos Hídricos (CNARH).

**18** Verificar, no controle da implantação e gestão da cobrança pelo uso da água:



- a) se os critérios estabelecidos para a fixação dos valores de outorga observam, dentre outros aspectos: o volume de água retirado e seu regime de variação; as características físico-químicas, biológicas e de toxicidade do afluente;
  - b) se os valores arrecadados são aplicados prioritariamente na bacia hidrográfica em que foram gerados;
  - c) se os recursos de outorga de águas são destinados ao Fundo Estadual de Recursos Hídricos;
  - d) se os recursos são aplicados em financiamento de estudos, programas, projetos e obras incluídos nos Planos de Recursos Hídricos, bem como na implantação e custeio administrativo dos órgãos e entidades integrantes do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos;
  - e) se a composição e aplicação de receitas do Fundo Estadual de Recursos Hídricos atendem o dispositivo legal.
- 19** Verificar, no controle da gestão e da operação dos sistemas de saneamento (captação, tratamento, reservação e distribuição de água/coleta e tratamento de esgotos):
- a) se os sistemas de saneamento adotam programas para identificar os impactos ambientais causados pelos resíduos gerados;
  - b) se os sistemas de saneamento têm licenças ambientais vigentes em todas as etapas;
  - c) se há programas voltados ao monitoramento da qualidade das águas superficiais e/ou subterrâneas;
  - d) se há tratamento de efluentes domésticos e se este atende às exigências legais quanto a eficiência ambiental, técnica e econômica;
  - e) se os sistemas de abastecimento possuem controle quantitativo quanto à captação de água bruta e à produção de água tratada;
  - f) se efetuam controle da macro e da micro vazão na produção de dados que possibilitem estratégias de redução e de controle de perda de água;



- g) a gestão do nível de cobertura populacional dos sistemas de saneamento (abastecimento/esgotamento sanitário), a fim de caracterizar a universalidade.

**20** Verificar, no controle do desempenho operacional dos sistemas de saneamento:

- a) se há mensuração das perdas na produção/distribuição de água com avaliação do impacto na composição dos custos e na arrecadação financeira;
- b) se há monitoramento e controle quanto aos índices de perda de faturamento na distribuição e por ligação, além do índice de cobertura hidrométrica;
- c) se existe controle sobre a demanda de água quanto ao consumo médio por economia; ao consumo faturado por economia; ao consumo médio de água per capita; e ao volume faturado/economia esgoto;
- d) se há controle do atendimento de esgotamento sanitário quanto à eficácia da prestação dos serviços frente à extensão de rede; ao índice de coleta de esgoto e ao índice de esgoto tratado X água consumida;
- e) se, na realização de novos investimentos, considera-se a estruturação urbana, a dinâmica econômica, a ocupação do território e o adensamento populacional;
- f) se há efetividade da proteção ambiental na prestação dos serviços de esgotamento sanitário, quanto ao tratamento e à disposição final;
- g) se há manutenção adequada da estrutura física das instalações prediais das ETAS (captação, adução, tratamento e reservação) e das ETES (rede de coleta de esgotos, tratamento e destinação);
- h) se os indicadores estaduais e municipais são compatíveis com o marco regulatório dos serviços;
- i) se há regulação dos serviços públicos concedidos, qual metodologia é usada para o monitoramento e se há aplicação de processo sancionatório;
- j) se há atendimento da legislação acerca do tratamento da água para consumo humano.



- 21** Verificar, no controle do desempenho econômico e financeiro dos sistemas de saneamento:
- a) a capacidade econômica quanto a rentabilidade do empreendimento;
  - b) a capacidade financeira, observando se há passivo de endividamento;
  - c) a capacidade da estrutura da política tarifária para gerar os recursos suficientes para o equilíbrio entre receita/despesa e para cobrir os custos do serviço e garantir a remuneração do investimento, gerando recursos adicionais para a expansão e a melhoria dos serviços;
  - d) o sistema de revisão tarifária e da sua periodicidade;
  - e) a existência de renúncia de receita;
  - f) o nível de eficiência de cobrança (índice de evasão de receitas, déficit e faturamento total);
  - g) a qualidade do passivo;
  - h) a existência de Serviço de Atendimento ao Consumidor (SAC).