

## **A PROTEÇÃO E A PRESERVAÇÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS SOB A ÓTICA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS**

Issao Iwasaki<sup>1</sup>, Carlos Tadeu Carvalho do Nascimento<sup>2</sup>

### **RESUMO**

Dada a relevância da temática ambiental, a Constituição estabeleceu que o direito intra e intergeracional ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, essencial à sadia qualidade de vida, deve ser preservado e protegido pelo Poder Público e pela coletividade. O estudo objetiva apresentar uma proposta de fiscalização permanente e integrada em relação à Política Distrital de Recursos Hídricos, sob a ótica do Tribunal de Contas do Distrito Federal, com intuito de contribuir para a melhoria da gestão e gerenciamento dos recursos hídricos distritais. O material de pesquisa cinge-se aos dados da ANA e da Adasa, além da Constituição, normativos dos conselhos federal e distrital de recursos hídricos, bem como em leis federais e distritais, manuais de auditoria, no ODS 6 e outras normas relacionadas às interfaces da proteção das águas. Nesse sentido, conclui-se que o modelo de fiscalização adequado seria a Auditoria Operacional, de forma a verificar se a gestão governamental sobre recursos hídricos está em consonância com os princípios de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade e se há espaço para aperfeiçoamento, além de propor a implementação de ouvidoria específica para as questões ambientais.

**PALAVRAS-CHAVE:** ANA. Adasa. Fiscalização.

### **ABSTRACT**

Given the importance of environmental issues, the Constitution established that the intra- and intergenerational right to an ecologically balanced environment, essential to a healthy quality of life, must be preserved and protected by the government and the community. The study aims to present a proposal for permanent and integrated oversight of the District Water Resources Policy, from the perspective of the Federal District Court of Auditors, with the aim of contributing to the improvement of the management and administration of district water resources. The research material is limited to data from ANA and Adasa, in addition to the Constitution, regulations from the federal and district water resource councils, as well as federal and district laws, audit manuals, SDG 6, and other standards related to water protection interfaces. In this sense, it is concluded that the appropriate oversight model would be Operational Auditing, to verify whether government management of water resources is in line with the principles of economy, efficiency, efficacy, and effectiveness and whether there is room for improvement, in addition to proposing the implementation of a specific ombudsman for environmental issues.

**KEYWORDS:** ANA. Adasa. Oversight.

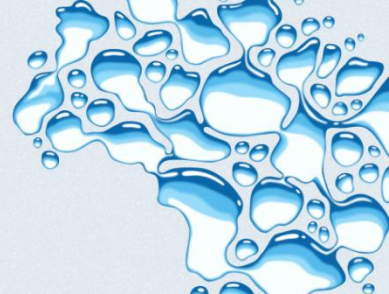
### **INTRODUÇÃO**

Constitucionalmente, o Poder Público e a coletividade têm a árdua tarefa de legar às atuais e futuras gerações o meio ambiente ecologicamente equilibrado, essencial para a sadia qualidade de vida, tendo sido atribuído à União a competência para instituição do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos - SINGREH e definir critérios de outorga de direitos de seu uso (Brasil, 2024), o que ocorreu com a publicação da Lei n.º 9.433/1997.

Diante do novo ordenamento jurídico advindo com a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, restou reconhecido que a água é um bem de domínio público, um recurso

<sup>1</sup> Aluno do Programa de Mestrado Profissional em Rede Nacional em Gestão e Regulação de Recursos Hídricos - ProfÁgua. Universidade de Brasília, Campus Planaltina. Planejamento e Gestão de Recursos Hídricos. Brasília, Distrito Federal, Brasil. E-mail: issao\_j@hotmail.com.

<sup>2</sup> Docente no Programa de Mestrado Profissional em Rede Nacional em Gestão e Regulação de Recursos Hídricos - ProfÁgua. Universidade de Brasília, Campus Planaltina. Brasília, Distrito Federal, Brasil. E-mail: carlostadeu@unb.br.



natural limitado, com valor econômico e que deve ser protegido e preservado pelo Poder público e pela coletividade, para que as atuais e futuras gerações dela possam fazer uso (Brasil, 1997).

Desse contexto normativo, extrai-se que a gestão dos recursos hídricos, além de descentralizada e com a participação do Poder Público, usuários e comunidades, deve ser integrada com a gestão ambiental, o que envolve inúmeros parâmetros, indicativo dos enormes desafios da administração pública em avaliar integralmente a gestão da proteção do meio ambiente, de forma a abranger todas as faces, a exemplo da gestão dos resíduos sólidos, do abastecimento e saneamento básico, da política urbana, usos e ocupação do solo, da educação ambiental, das florestas, de forma a atender o mandamento constitucional de proteção e preservação do meio ambiente. No decorrer do estudo serão abordados os instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos, no contexto da fiscalização proposta.

A Constituição Federal também conferiu ao Poder Legislativo, com auxílio dos tribunais de contas, a “[...] fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, [...]”, devendo prestar contas “qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos” (Brasil, 2024, art. 70), cujas prestações de contas são examinadas em Tomada de Contas Anual. Por simetria, no caso do Distrito Federal, a titular do controle externo é a Câmara Legislativa do Distrito Federal, auxiliada pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal - TCDF.

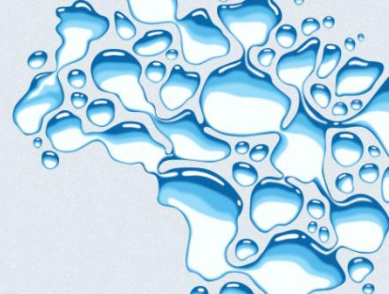
A auditoria operacional, conforme definido no Manual de Auditoria Operacional (TCU, 2020, p. 14), é o exame “independente, objetivo e confiável que analisa se empreendimentos, sistemas, operações, programas, atividades ou organizações do governo estão funcionando de acordo com os princípios de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade e se há espaço para aperfeiçoamento”, tem como objetivo mensurar o desempenho da gestão governamental, em contribuição ao aperfeiçoamento da gestão pública (Carraro, 2024), razão de se optar por esta modalidade de fiscalização, sendo necessário debruçar sobre os normativos que regem o tema recursos hídricos, tanto federais quanto distritais, além dos relacionados à interface da gestão integrada do meio ambiente. Nesse sentido, procura-se respostas quanto à implementação satisfatória ou não dos instrumentos previstos na Política Nacional de Recursos Hídricos e se estão alcançando os resultados esperados, em um enfoque holístico.

Destaque-se, ainda, que todo cidadão é parte legítima para denunciar irregularidades ou ilegalidades perante os tribunais de contas e, conforme consta da Carta Magna, todo cidadão pode propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao meio ambiente (Brasil, 2024, art. 5º, inciso LXXIII), razões de verificar se, no âmbito dos tribunais de contas, a sociedade tem como exercer o controle social, no que se refere à temática meio ambiente, como forma de participação social no processo de proteção e preservação do meio ambiente (Reitz, 2024).

## MATERIAIS E MÉTODOS

Trata-se de pesquisa exploratória e documental alicerçada em dados da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico - ANA, em especial o Conjuntura dos Recursos Hídricos 2024 (ANA, 2025) e da Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal - Adasa, na Constituição Federal, em normativos do Conselho Nacional de Recursos Hídricos, do Conselho de Recursos Hídricos do Distrito Federal, em leis federais e distritais, manuais de auditoria e artigos e trabalhos acadêmicos, além do ODS 6 (ONU, 2022).

## RESULTADOS E DISCUSSÕES



Ordinariamente, os tribunais de contas julgam as contas de gestores em Tomada de Contas Anual ou, na hipótese de danos causados ao erário, em sede de Tomada de Contas Especial, que se demonstraram muito aquém das necessidades de fiscalização sobre meio ambiente ou recursos hídricos.

De outra parte, em razão da crise hídrica ocorrida em 2017, o TCDF realizou uma Auditoria Operacional na Adasa para examinar o controle de outorgas de uso de recursos hídricos que é feito por aquela entidade, com intuito de avaliar se o controle das outorgas permite a gestão eficiente dos recursos hídricos.

Recentemente, foi instaurado processo para avaliar o estágio das ações do Governo do Distrito Federal relacionadas à mudança do clima, como parte da iniciativa integrada dos tribunais de contas no âmbito do Painel ClimaBrasil, coordenada pelo TCU e desenvolvida no contexto do projeto *ClimateScanner*, lançado em novembro de 2022 pela Organização Internacional de Instituições Superiores de Controle, com o propósito de contribuir para a transformação das metas climáticas previstas no Acordo de Paris em ações concretas (TCU, 2024).

Nesse contexto, a Rede Integrar de Políticas Públicas Descentralizadas, a exemplo da Política Nacional de Recursos Hídricos, tem como foco a cooperação técnica entre os tribunais de contas aderentes para fiscalização integrada e controle das políticas públicas descentralizadas. O Plano Anual de Trabalho de 2025, composto por 48 ações de cooperação, abrange alguns temas de interesse: controle social e meio ambiente (TCU, 2025).

Em relação ao meio ambiente, uma das ações trata de fiscalização conjunta com a utilização do *ClimateScanner*, metodologia para mapear, avaliar e monitorar as ações do governo em relação à emergência climática em três eixos, governança, financiamento e políticas públicas. Embora o TCDF não tenha aderido, efetuará o levantamento para avaliar o estágio das ações do Governo do Distrito Federal relacionadas à mudança do clima. Outra ação relacionada ao meio ambiente trata da fiscalização conjunta denominada Auditoria das Políticas Públicas Estaduais de Recursos Hídricos, na qual também não houve adesão do TCDF, temática intimamente relacionada ao estudo (TCU, 2025).

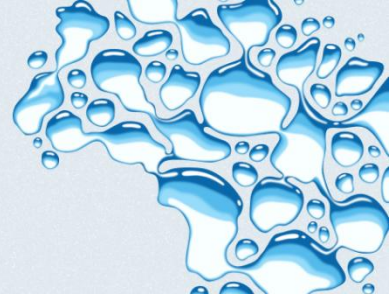
A ação destinada ao controle social, não havendo adesão por parte do TCDF, trata da implementação de medidas para incremento do relacionamento dos tribunais de contas com a participação cidadã. Pesquisas nos *sites* dos tribunais de contas indicaram que, embora tenham em seu endereço eletrônico um *link* para ouvidoria ou denúncia, não apresentam *link* específico para denúncias de cunho ambiental. Vale ressaltar que o TCDF recebe muitas denúncias por meio de sua ouvidoria, mas não se verificou nenhuma em relação ao meio ambiente.

## CONCLUSÃO

Note-se que a atuação do TCDF nas questões relacionadas ao tema do estudo tem sido por demanda em razão da repercussão da crise hídrica, o que, ainda que se possa entender salutar, não se coaduna com o planejamento adequado de suas fiscalizações, tendo como foco o aprimoramento da gestão governamental. Note-se, ademais, que não houve adesão do TCDF às ações capitaneadas pelo TCU, em especial, a Auditoria das Políticas Públicas Estaduais de Recursos Hídricos.

Assim, entende-se que a auditoria operacional é o melhor instrumento para uma fiscalização permanente e integrada acerca da proteção e preservação das águas. Como proposta inicial, optou-se por dar centralidade aos recursos hídricos, cotejando-se a Política de Recursos Hídricos do Distrito Federal com suas diversas interfaces.

Como complemento, diante da inexistência de uma ouvidoria específica, pretende-se apresentar proposta para que o TCDF avalie a inserção da Ouvidoria Ambiental em seu *site*, como forma de participação social no processo de proteção e preservação do meio ambiente.



## AGRADECIMENTOS

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001 e da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) através do Convênio CAPES/UNESP N°. 951420/2023. Agradeço ao Programa de Mestrado Profissional em Rede Nacional em Gestão e Regulação de Recursos Hídricos - ProfÁgua pelo apoio técnico científico aportado até o momento.

## REFERÊNCIAS

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS E SANEAMENTO BÁSICO. **Conjuntura dos recursos hídricos no Brasil 2024**: informe anual. Brasília: ANA, 2024. Disponível em: [https://biblioteca.ana.gov.br/sophia\\_web/Acervo/Detalhe/106160?returnUrl=/sophia\\_web/Home/In dex&guid=1734307203948](https://biblioteca.ana.gov.br/sophia_web/Acervo/Detalhe/106160?returnUrl=/sophia_web/Home/In dex&guid=1734307203948). Acesso em: 8 ago. 2025.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, [2024]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em 2 ago. 2025.

BRASIL. **Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997**. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, [...]. Brasil, 8 jan. 1997. Brasília: Presidência da República. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9433.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9433.htm). Acesso em 2 ago. 2025.

CARRARO, N. K. Auditoria operacional e de conformidade aplicadas à gestão pública. **Revista Cadernos de Finanças Públicas**, Brasília, v. 24, n. 3, p. 1-27, 2024. Disponível em: <https://publicacoes.tesouro.gov.br/index.php/cadernos/article/view/221>. Acesso em: 2 ago. 2025.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável/Água potável e saneamento**. 2022. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/6>. Acesso em: 2 ago. 2025.

REITZ, K. **Fiscalização Transformadora, descentralizada e participativa de uso das águas**. Orientador: Irineu Tamaio. 2024. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão e Regulação de Recursos Hídricos) – Universidade de Brasília, Brasília, 2024. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/50695>. Acesso em: 2 ago. 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Manual de auditoria operacional / Tribunal de Contas da União**. -- 4.ed. – Brasília: TCU, Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex), 2020. Disponível em: <https://apoioauditoria.tcu.gov.br/auditoria/auditoria-operacional-2/>. Acesso em: 2 ago. 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **ClimateScanner**. Brasília: TCU, 2024. Disponível em: <https://sites.tcu.gov.br/climatescanner/>. Acesso em: 8 ago. 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Rede Integrar**: Plano Anual de Trabalho - 2025. Brasília: TCU, 2025. Disponível em: <https://redeintegrar.irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2025/05/rede-integrar-plano-anual-de-trabalho-2025v21.pdf>. Acesso em: 8 ago. 2025.