

Aviso nº 987-Seses-TCU-Plenário

*Caro deputado
Senador Vital do Rêgo*

Brasília-DF, 7 de agosto de 2013.

Senhor Senador,

Encaminho a Vossa Excelência, para conhecimento, cópia do Acórdão proferido pelo Plenário desta Corte nos autos do processo nº TC 009.861/2013-0, na Sessão Ordinária de 7/8/2013, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam.

Esclareço, por oportunidade, que o mencionado Acórdão produzirá efeitos após o seu trânsito em julgado.

Atenciosamente,
João
JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Presidente

A Sua Excelência, o Senhor
Senador Vital do Rêgo
Presidente da Comissão Externa para Acompanhar os Programas de Transposição e
Revitalização do Rio São Francisco
Praça dos Três Poderes, Anexo I, 18º andar, Senado Federal
Brasília - DF

Subsecretaria de Apoio às Comissões
Especiais e Parlamentares de Inquérito
Recebido em 14/08/13
às 15:00 horas.
Will M. Wanderley

Will M. Wanderley
Secretário de Comissão



ACÓRDÃO N° 2059/2013 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 009.861/2013-0
2. Grupo I – Classe de Assunto: V - Relatório de Auditoria
3. Interessado: Congresso Nacional
4. Órgão: Ministério da Integração Nacional
5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: SecobHidro
8. Advogados constituídos nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam da auditoria (Fiscobras 2013) realizada nas obras do Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional (Pisf) - Eixo Norte, Lotes 1, 2 e 14,

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

9.1. com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei nº 8.443/1992, determinar ao Ministério da Integração Nacional que exija do Consórcio Construcap/Ferreira Guedes/Toniolo Busnello a atualização da apólice de seguro relativa ao Contrato 35/2008-MI (Lote 14), de modo a garantir o valor atualizado do contrato, em obediência ao art. 56, § 2º, da Lei nº 8.666/1993, informando a este Tribunal, no prazo de 15 (quinze) dias, as providências adotadas;

9.2. dar ciência ao Ministério da Integração Nacional sobre a impropriedade "acréscimos e supressões em percentual ao legalmente permitido", identificada nos Contratos 45/2007-MI e 25/2008-MI, informando que os limites de aditamento estabelecidos no art. 65, inciso II, § 1º, da Lei nº 8.666/93 devem considerar a vedação da compensação entre acréscimos e supressões de serviços, consoante a jurisprudência deste Tribunal, consubstanciada, por exemplo, pelos Acórdãos nº 749/2010, 1.599/2010, 2.819/2011 e 2.530/2011, todos do Plenário;

9.3. encaminhar cópia deste acórdão, acompanhado do relatório e voto, ao Ministério da Integração Nacional e ao Exmo. Sr. Senador Vital do Rêgo, Presidente da Comissão Externa para Acompanhar os Programas de Transposição e Revitalização do Rio São Francisco;

9.4. arquivar o processo.

10. Ata nº 30/2013 – Plenário.

11. Data da Sessão: 7/8/2013 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2059-30/13-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Augusto Nardes (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro (Relator), José Jorge, José Múcio Monteiro e Ana Arraes.

13.2. Ministra que alegou impedimento na Sessão: Ana Arraes.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Presidente

(Assinado Eletronicamente)

RAIMUNDO CARREIRO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 009.861/2013-0

Natureza: Relatório de Auditoria

Órgão: Ministério da Integração Nacional

Interessado: Congresso Nacional

Advogado constituído nos autos: não há

SUMÁRIO: FISCOBRAS 2013. PROJETO DE INTEGRAÇÃO DO RIO SÃO FRANCISCO COM AS BACIAS HIDROGRÁFICAS DO NORDESTE SETENTRIONAL (PISF). EIXO NORTE, LOTES 1, 2 E 14. ACRÉSCIMOS OU SUPRESSÕES EM PERCENTUAL SUPERIOR AO LEGALMENTE PERMITIDO. FALTA DE RETENÇÃO DA GARANTIA PREVISTA NA LEI Nº 8.666/93. DETERMINAÇÃO. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Transcrevo a seguir excertos do relatório da equipe de auditoria da SecobHidro (peça 49):

“2.1 - Deliberação que originou o trabalho

Em cumprimento ao Acórdão 448/2013-TCU-Plenário, realizou-se auditoria no Ministério da Integração Nacional no período compreendido entre 15/4/2013 e 17/5/2013, com o objetivo de fiscalizar as obras referentes aos lotes 1, 2 e 14 do Eixo Norte do Projeto de Integração do rio São Francisco com as bacias hidrográficas dos rios Jaguaraibe, Piranhas-açu e Apodi, no Nordeste Setentrional(Pisf), na região Nordeste.

Dentre as razões que motivaram esta auditoria, destaca-se o elevado vulto dos recursos federais investidos nas obras, que compreende, no presente trabalho, o volume de recursos fiscalizados da ordem de 936.508.574,72, sendo que os recursos destinados ao empreendimento nesse exercício totalizam R\$ 686.288.989,00.

2.2 - Visão geral do objeto

A primeira etapa da implantação do Eixo Norte das obras do Projeto de Integração do rio São Francisco (Pisf), cuja execução teve início em 2007, é subdividida em dois trechos de obras, os quais coincidem em extensão territorial com os pacotes de projeto executivo. O Lote A de projeto abrange o Trecho I de obras, enquanto que o Lote B de projeto equivale ao Trecho II de obras.

O Trecho I compreende os seguintes lotes de obras: Lote 1, que além do escopo do contrato compreende o canal de aproximação à estação de bombeamento 1 (EBI-1) e a barragem Tucutu, que foi entregue pelo Exército Brasileiro em junho de 2012, Lotes 2, 3, 4 e 8. O Trecho II engloba os Lotes 5, 6, 7 e 14.

Para efetuar o gerenciamento do empreendimento, o Ministério da Integração Nacional (MI) contratou o consórcio Logos-Concremat, por intermédio do Edital da Concorrência 1/2004. Em virtude dos aditivos ao contrato decorrente dessa licitação terem atingido o limite legal de 25%, em 2009, o MI realizou novo procedimento licitatório em que o consórcio Logos-Concremat foi vencedor. Dessa forma, o consórcio celebrou o Contrato 34/2009-MI, em 17/12/2009, cujo objeto é a execução de serviço de consultoria especializada para o

gerenciamento e apoio técnico da continuidade da implantação da primeira e da segunda etapa das obras do Pisf. Ademais, recentemente foram celebrados os Contratos 68 e 69/2012, cujo objeto é a supervisão dos lotes de obras que integram os Trechos I e II.

Para a condução dos trabalhos de fiscalização do Pisf (eixo norte) no âmbito Fiscobras 2013, optou-se por segmentar a fiscalização do Pisf Eixo-Norte, Trechos I e II, em quatro auditorias distintas. Dessa maneira, a Meta 1N (Lotes 3 e 4), a Meta 2N (Lote 5) e o Lote 8 constituirão auditorias específicas a serem realizadas, respectivamente, no âmbito dos Fiscalis 319/2013, 317/2013 e 318/2013.

Com isso, a presente fiscalização tem como objetivo verificar a regularidade dos atos praticados no âmbito dos contratos correspondentes aos Lotes 1, 2 e 14.

LOTE 1

O Lote 1 possui 43 km de extensão e está compreendido entre as margens do rio São Francisco e o reservatório Terra Nova, no Estado de Pernambuco.

Algumas etapas do Lote 1, como o canal de aproximação do Eixo Norte, com 2,08 km de extensão, localizado entre o Rio São Francisco e a EBI-1, e a barragem de Tucutu, foram executadas pelo 2º Batalhão de Engenharia de Construção (2º Bec) do Exército Brasileiro, mediante cooperação técnica e financeira entre os Ministérios da Defesa e da Integração Nacional. Essa etapa foi entregue em junho de 2012.

As obras do Lote 1 estão sendo executadas no âmbito do Contrato 45/2007, firmado entre o MI e o Consórcio Construtor Águas do São Francisco (CCASF), composto pelas empresas Carioca Christiani-Nielsen Engenharia S/A, Serveng Civilsan S/A - Empresas Associadas de Engenharia e S.A. Paulista de Construções e Comércio, e compreende a execução de sete segmentos de canal, além do canal Angico (originalmente túnel Angico), quatro aquedutos, estrutura de controle do reservatório Tucutu, travessias, pontes e passarelas.

Quando da realização dos trabalhos, o contrato correspondente ao Lote 1 alcançava 73,98% de execução financeira, conforme 45º Boletim de Medição, e o prazo para conclusão das obras, de acordo com o 8º Termo Aditivo, é 30 de maio de 2014.

As frentes de serviço no momento da visita consistiam dos seguintes serviços:

- Aplicação de concreto poroso nas seções hidráulicas do canal Angicos;
- Execução dos tubulões no Aqueduto AQ 03 Mari;
- Revestimento de concreto dos Canais 1209 e 1211;
- Escavação da pedreira;
- Escavação de material de 3ª categoria no Canal Angico e AQ 03 Mari;
- Enrocamento compactado para a ponte da BR-428 e AQ 03 Mari;
- Aplicação de solo-cimento na seção hidráulica dos canais 1209 e 1211;
- Execução da estrutura de concreto armado do AQ 04 Terra Nova; e
- Aplicação de geomembrana na seção hidráulica dos canais 1209 e 1211.

LOTE 2

O Lote 2 possui 37 km de extensão e está compreendido entre o reservatório Terra Nova e o reservatório Negeiros, também localizado inteiramente no Estado de Pernambuco.

O contrato que rege a construção do Lote 2 é o Contrato 25/2008, celebrado entre o MI e o Consórcio CCASF, mesmo executor das obras do Lote 1, e contempla a execução de seis

segmentos de canal, as barragens de Terra Nova, Serra do Livramento e Mangueira, o aqueduto Salgueiro, a estrutura de controle do reservatório Serra do Livramento, além de travessias, pontes e passarelas.

Quando da realização dos trabalhos, o contrato correspondente ao Lote 2 alcançava 48,77% de execução financeira, conforme 19º Boletim de Medição, e o prazo para conclusão das obras, de acordo com o 5º Termo Aditivo, é 30 de novembro de 2014.

Por ocasião da visita, as principais frentes de serviço em execução no momento da inspeção eram:

- Escavação de material de 3ª categoria nos Canais 1212, 1214, 1215 e 1216, AQ 05 Salgueiro e vertedouro da Barragem Mangueira;
- Escavação de material de 1ª categoria no reservatório Terra Nova e Canais 1214 e 1215 (áreas de empréstimo);
- Execução de concreto de regularização no vertedouro da Barragem Mangueira;
- Execução de tubulões no Aqueduto AQ 05 Salgueiro;
- Concretagem de alas de bueiros nos canais 1214 e 1215;
- Revestimento de concreto dos canais 1214 e 1215;
- Aplicação de concreto poroso nas seções hidráulicas dos canais 1214 e 1215;
- Aplicação de geomembrana na seção hidráulica dos canais 1214 e 1215;
- Execução da drenagem interna nos canais 1214 e 1215;
- Aplicação de solo-cimento na seção hidráulica dos canais 1214 e 1215;
- Aterro compactado nos canais 1214 e 1215 e Barragem Serra do Livramento;
- Enrocamento Compactado na Barragem Serra do Livramento;
- Execução das transições da Barragem Serra do Livramento;
- Supressão vegetal no canal 1212; e
- Concretagem do vertedouro da Barragem Serra do Livramento.

LOTE 14

O Lote 14 apresenta um conjunto de obras que abrange os Estados do Ceará e da Paraíba, que englobam canais, reservatórios/barragens, aquedutos, túneis e galerias. Está inserido no Trecho II - Eixo Norte e tem três elementos básicos que são o túnel Cuncas I (WBS 1410), com 15.393 m de extensão, o túnel Cuncas II (WBS 1420) com 4.000 m de comprimento e pela Janela Auxiliar de Acesso com 2.026 m e situa-se na metade do túnel Cuncas I.

Por ocasião da visita de inspeção, em abril de 2013, as frentes de trabalho relativas ao Lote 14 eram relativas a serviços nos emboques e desemboques dos túneis Cuncas I e Cuncas II. Outra frente de trabalho era a concretagem do piso do túnel Cuncas II. Portanto existem seis frentes de trabalho de escavação dos túneis (quatro no Cuncas I e duas no Cuncas II) e a frente de trabalho de concretagem do piso no túnel Cuncas II. O número de pessoas envolvidas com essas frentes era de 545 funcionários.

O túnel Cuncas I encontrava-se com quase 9,0 km construído (65%) e o túnel Cuncas II estava com 4,7 km (94%) e em fase de acabamento do piso como pode ser visto na foto 12 abaixo.

As obras do Lote 14 estão sendo executadas no âmbito do Contrato 35/2008, firmado entre o MI e o Consórcio Construcap/Ferreira Guedes/Toniolo Busnello.

Quando da realização dos trabalhos, o contrato correspondente ao Lote 14 alcançava 55,09% de execução financeira, conforme 36º Boletim de Medição, e o prazo para conclusão das obras, de acordo com o 6º Termo Aditivo, é 28 de maio de 2014.

[...]

3 - ACHADOS DE AUDITORIA

3.1 - Acréscimos ou supressões em percentual superior ao legalmente permitido.

3.1.1 - Tipificação do achado:

Classificação - outras irregularidades (OI)

3.1.2 - Situação encontrada:

Constatou-se que, por ocasião da celebração dos diversos termos aditivos aos Contratos 45/2007 e 25/2008, correspondentes, respectivamente, aos Lotes 1 e 2 do Projeto de Integração do São Francisco - Eixo Norte, o Ministério da Integração Nacional promoveu alterações contratuais que extrapolaram o limite legal de 25% de acréscimos ou supressões, em desacordo com o estabelecido no art. 65, caput e §§ 1º e 2º, da Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, e com a jurisprudência do TCU.

O art. 65, *caput*, da Lei 8.666/1993 estabelece que os contratos regidos por essa norma poderão ser alterados, desde que sejam expostas as devidas justificativas. O art. 65, §§ 1º e 2º, da Lei 8.666/1993, por sua vez, estabelece que os acréscimos que se fizerem nas obras estão limitados a 25% do valor inicial atualizado do contrato. Acerca do assunto, este Tribunal consolidou entendimento de que, para efeito de observância dos limites de alterações contratuais, devem-se considerar as reduções ou supressões de quantitativos de forma isolada, ou seja, o conjunto de reduções e o conjunto de acréscimos devem ser sempre calculados sobre o valor original do contrato, aplicando-se a cada um desses conjuntos, individualmente e sem nenhum tipo de compensação entre eles, os limites de alteração estabelecidos no dispositivo legal (Acórdãos 1.733/2009-TCU-Plenário, 749/2010-TCU-Plenário, 1.924/2010-TCU-Plenário e 2.819/2011-TCU-Plenário).

Ao se analisar os cálculos dos reflexos financeiros dos aditivos celebrados nos Contratos 45/2007-MI e 25/2008-MI, verificou-se que a metodologia empregada para se calcular o montante dos acréscimos e decréscimos contratuais divergia da metodologia de cálculo supracitada, uma vez que estavam sendo efetuadas compensações entre os acréscimos e as supressões.

Por meio das planilhas orçamentárias que fundamentaram a celebração dos diversos termos aditivos aos contratos mencionados, encaminhadas pelo Ministério da Integração Nacional, em atendimento ao Ofício de Requisição 3-263/2013-TCU-SecobHidroferrovia, observou-se que foi procedido aumento de quantitativos de serviços e inclusão de serviços novos que redundaram em acréscimos de R\$ 127.701.830,02 (53,52%) no Contrato 45/2007, e R\$ 115.079.951,03 (54,25%) no Contrato 25/2008, considerando-se os valores pactuados originalmente. Por outro lado, foram reduzidos quantitativos e excluídos serviços que resultaram em decréscimos de R\$ 68.411.334,21 (28,68%) e R\$ 69.303.912,84 (32,67%) no valor dos aludidos contratos administrativos (Quadro 1).

Todavia, as informações contidas nos diversos termos aditivos aos contratos em análise fazem remissão apenas ao incremento líquido no valor do contrato, ou seja, ao somatório dos acréscimos menos o somatório dos decréscimos. No tocante ao Contrato 45/2007, consoante

metodologia utilizada pelo Ministério da Integração Nacional, o incremento ao seu valor inicial é de 24,85%, enquanto para o Contrato 25/2008 esse incremento é de 21,57% do valor inicial. Reitera-se que esses valores correspondem ao somatório dos reflexos financeiros dos novos serviços e de aumento de quantitativos, sendo considerada a diferença entre os acréscimos e decréscimos empreendidos.

Por fim, considerando os acréscimos e decréscimos de maneira isolada, constata-se que, em verdade, o Ministério da Integração Nacional promoveu, no Contrato 45/2007, acréscimos de 53,52% e decréscimos de 28,67%, e, no Contrato 25/2008, acréscimos de 54,25% e supressões de 32,67%, dos valores originais dos contratos, o que evidencia uma extração legal do limite de acréscimos e supressões, em afronta ao art. 65, §§ 1º e 2º, da Lei 8.666/1993.

[...]

3.1.7 - Conclusão da equipe:

A assinatura dos diversos termos aditivos aos Contratos 45/2007-MI e 25/2008-MI levou a acréscimos e supressões de serviços em percentual superior a 25% do valor inicial dos contratos. Tal fato configura irregularidade por contrariar o art. 65, *caput* e §§ 1º e 2º, da Lei 8.666/1993, assim como a jurisprudência consolidada desta Corte de Contas, a exemplo dos Acórdãos 1.733/2009, 749/2010, 1.924/2010 e 2.819/2011, todos do Plenário do TCU.

Dito isso, é importante ressaltar as circunstâncias em que se deram os trâmites e as aprovações dos diversos termos aditivos aos Contratos 45/2007-MI e 25/2008-MI.

De acordo com os processos administrativos examinados no âmbito do Ministério da Integração Nacional, as alterações promovidas pelos termos aditivos nos mencionados contratos se deram em um contexto de deficiência dos projetos básicos levados aos processos licitatórios. Nesse sentido, após o detalhamento do projeto básico, por meio da elaboração do projeto executivo, as alterações de quantitativos empreendidas seriam imprescindíveis para condução e conclusão do empreendimento, em atendimento ao interesse público primário.

No tocante ao Contrato 45/2007-MI, os aditivos que promoveram alterações de quantitativos foram o 2º Termo Aditivo (assinado em 16/12/2009), o 3º Termo Aditivo (assinado em 2/9/2010) e o 6º Termo Aditivo (assinado em 27/12/2012).

No que diz respeito ao 2º Termo Aditivo, muito embora o aludido termo aditivo mencione a ausência de reflexos financeiros, em razão da equivocada compensação entre acréscimos e supressões, foi observado que os acréscimos e as supressões alcançaram o mesmo valor de R\$ 30.362.774,02, ou 12,73%. Em que pese a inobservância da correta metodologia para aferição dos limites legais, as alterações promovidas pelo 2º Termo Aditivo ao Contrato 45/2007-MI mantiveram-se dentro dos limites previstos pelo art. 65, *caput* e §§ 1º e 2º, da Lei 8.666/1993.

Já no 3º Termo Aditivo ao Contrato 45/2007-MI, os acréscimos perfizeram o valor de R\$ 38.048.481,73, ou 15,95% do valor inicial que, somados aos acréscimos promovidos pelo aditivo anterior, alcançam 28,67%, estando acima dos limites legais. As supressões, no 3º Termo Aditivo, alcançaram o valor de R\$ 14.562.085,99, ou 6,1% do valor inicial. Considerando as empreendidas anteriormente, as supressões alcançam o percentual de 18,73%.

Por fim, o 6º Termo Aditivo ao Contrato 45/2007-MI acarretou acréscimos de R\$ 59.290.574,27, ou 24,85%, e supressões de R\$ 23.486.474,19, ou 9,84% do valor inicial do contrato. Observando-se as alterações promovidas por este aditivo e conjugando seus valores aos alcançados por aditivos anteriores (2º e 3º Termos Aditivos), conclui-se que os limites legalmente estabelecidos, tanto para acréscimos quanto para supressões foram extrapolados, tendo alcançado os valores de 53,52% e 28,68%, respectivamente.

No tocante ao Contrato 25/2008, os aditivos que promoveram alterações de quantitativos foram o 2º Termo Aditivo (assinado em 29/04/2009), o 4º Termo Aditivo (assinado em 27/1/2012) e o 6º Termo Aditivo (assinado em 15/4/2013).

O 2º Termo Aditivo ao Contrato 25/2008 promoveu acréscimos de R\$ 20.608.046,97, ou 9,71% do valor inicial do contrato, e as supressões totalizaram R\$ 13.396.989,83, ou 6,31%.

Quanto ao 4º Termo Aditivo ao Contrato, os acréscimos alcançaram R\$ 59.234.185,29, ou 27,92% do valor inicial do contrato, e as supressões R\$ 14.622.239,66, ou 6,89%. Com isso, os limites legais para acréscimos, considerados o 2º e o 4º Termos Aditivos já foram extrapolados, tendo alcançado 37,64%.

Se somados os valores até então obtidos aos promovidos pelo 6º Termo Aditivo ao Contrato 25/2008, os acréscimos totais realizados no contrato alcançariam o percentual de 54,25% e as supressões de 32,67%. Isso porque, o 6º Termo Aditivo acresceu R\$ 35.237.718,77, ou 16,61%, e suprimiu R\$ 41.284.683,35, ou 19,46%.

Dito isto e considerando o exposto na situação encontrada, passa-se a analisar a conduta dos agentes envolvidos para fins de responsabilização.

De início, cabe noticiar a existência da Portaria 811 do Ministério da Integração Nacional, de 9 de novembro de 2011, que regulamenta o procedimento de licitação e de contratação de obras públicas e serviços de engenharia que envolva a aplicação, total ou parcial, de recursos oriundos dos orçamentos fiscal, de investimentos e da seguridade social da União, no âmbito do Ministério da Integração Nacional.

Em seu art. 19, a aludida norma detalha o procedimento que deve ser observado para aferição dos limites para alterações contratuais, nos seguintes termos: “Para efeito de observância aos limites de alterações contratuais previstos no art. 65 da Lei 8.666/93, o conjunto de reduções e o conjunto de acréscimos devem ser calculados individualmente e sem nenhum tipo de compensação entre eles, sobre o valor original do contrato, devidamente atualizado”. Observa-se que tal procedimento está em consonância com a jurisprudência do TCU quanto a esse aspecto.

Já o parágrafo único do art. 19 excepciona a aplicação do procedimento acima descrito: “Excepcionalmente, desde que previamente justificados quanto à sua pertinência e conformidade com as características e diretrizes fundamentais estabelecidas no projeto básico, os aditivos que vierem a ser celebrados em contratos firmados antes da publicação desta portaria poderão utilizar metodologia de cálculo diversa da prevista no *caput*”.

Dessa maneira, observa-se que a assinatura dos 6º Termo Aditivo ao Contrato 45/2007-MI e dos 3º e 6º Termos Aditivos ao Contrato 25/2008-MI foram suportadas por norma interna que facultava procedimento distinto daquele consagrado pela jurisprudência do TCU.

Ademais, examinando-se as datas dos mencionados termos aditivos, sobretudo o 2º Termo Aditivo ao Contrato 45/2007-MI e o 2º Termo Aditivo 25/2008-MI, pode-se verificar que ambos são contemporâneos ao momento em que o entendimento quanto à metodologia entendida como correta para aferição dos limites de acréscimos e supressões estava em processo de consolidação no âmbito do Tribunal de Contas da União, o que, para corroborar a tese, citam-se os Acórdãos 1.733/2009-TCU-Plenário, 749/2010-TCU-Plenário, 1.924/2010-TCU-Plenário.

Dessa maneira, conjugando-se os mandamentos da norma ministerial citada e considerando que o processo de consolidação da jurisprudência do TCU encontrava em curso à época da celebração de alguns aditivos inquinados, a equipe de auditoria entende como escusável a inobservância da metodologia correta para aferição de limites para acréscimos e supressões, nos Contratos 45/2007-MI e 25/2008-MI.

Nesse sentido, considerando as circunstâncias que cercavam os agentes responsáveis pela condução dos processos administrativos que culminaram com assinatura dos mencionados termos aditivos, a equipe entende que os atos praticados não são, neste momento, passíveis de responsabilização.

Não obstante, apesar da excepcionalidade trazida pela Portaria 811 do Ministério da Integração Nacional, de 9 de novembro de 2011, que facilita a utilização de quaisquer métodos para aferição de limites legais para alterações contratuais em aditivos que vierem a ser celebrados em contratos firmados antes da publicação daquela norma, e considerando a consolidação da jurisprudência do TCU acerca do tema, é oportuno dar ciência ao Ministério da Integração da irregularidade para que passe a adotar a metodologia consagrada pela jurisprudência da Corte de Contas, independentemente da época de assinatura dos contratos administrativos.

3.2 - Falta de retenção da garantia prevista na Lei 8.666/93.

3.2.1 - Tipificação do achado:

Classificação - outras irregularidades (OI)

3.2.2 - Situação encontrada:

Verificou-se que, até o término do período de execução da presente auditoria, não foi realizada a atualização da garantia de execução do Contrato 35/2008-MI (Lote 14), necessária em função da alteração dos valores contratuais realizada pelo 7º Termo Aditivo, conforme estabelecido pelo art. 56, § 2º, da Lei 8.666/1993.

O somatório das apólices de seguro garantia apresentadas pelas três empresas participantes do consórcio construtor, todas com vigência até 18/7/2013, têm a importância segurada de R\$ 25.289.908,27, valor que corresponde a 10% do valor contratual após a celebração do 5º termo aditivo.

O 7º Termo Aditivo, de 18/3/2013, firmado em decorrência da readequação do projeto executivo do Lote 14 e da correspondente planilha orçamentária, representou um acréscimo de R\$ 127.801.261,74 ao contrato, que passou a ser de R\$ 380.700.344,36. Dessa forma, em atendimento à cláusula décima quarta do Contrato 35/2008-MI, que estabelece que a garantia de execução deve corresponder a 10% do valor do contrato, o valor das apólices de seguro garantia deveria ser suplementado em R\$ 12.780.126,17.

O art. 56, § 2º, da Lei 8.666/1993 estabelece que a garantia nas contratações de obras tenha seu valor atualizado nas mesmas condições do contrato. Por meio do Item "i" do Ofício de Requisição 3-263/2013-TCU/SecobHidroferrovia, foi solicitado o instrumento de garantia contratual atualizado dos Lotes 1, 2 e 14. Em resposta, por meio do Ofício 150/SIH/MI, o Ministério da Integração apresentou os instrumentos de garantia desatualizados.

Dessa forma, constata-se que passado cerca de dois meses da formalização do 7º Termo Aditivo ao Contrato 35/2008-MI a garantia não teve o seu valor atualizado, em desacordo com o que determina o art. 56, § 2º, da Lei 8.666/1993.

[...]

3.2.7 - Conclusão da equipe:

O art. 56, § 2º, da Lei 8.666/1993 estabelece que a garantia nas contratações de obras tenha seu valor atualizado nas mesmas condições do contrato. Verificou-se, na situação em apreço, que o Lote 14 do Pisf Eixo Norte está garantido por seguro de R\$ 25.289.908,27, correspondente a 10% do valor do Contrato 35/2008-MI após a celebração do 5º Termo Aditivo, sem a atualização referente ao 7º Termo Aditivo, que elevou a importância do contrato para R\$ 380.700.344,36.

Desse modo, propõe-se a realização de determinação à Seinfra/AL para que exija do consórcio contratado, no prazo de 15 dias, a atualização da apólice do seguro garantia do Contrato 35/2008-MI, em respeito ao art. 56, § 2º, da Lei 8.666/1993.

4 - ESCLARECIMENTOS ADICIONAIS

Consoante disposto no item 9.8 do Acórdão 448/2013-TCU-Plenário, na autuação de novos processos de fiscalização de obras, deve-se conservar a relatoria anterior, sempre que houver processos abertos associados ao mesmo empreendimento. Nesse sentido, em atendimento ao referido item, a relatoria do presente processo é do Ministro Raimundo Carreiro.

5 - CONCLUSÃO

A presente auditoria teve por objetivo fiscalizar as obras do Programa de Integração do São Francisco - Eixo Norte.

As seguintes constatações, vinculadas às questões de auditoria, foram identificadas no presente relatório:

- (3.1) Acréscimos ou supressões em percentual superior ao legalmente permitido.
- (3.2) Falta de retenção da garantia prevista na Lei 8.666/93.

Para as demais questões da matriz de planejamento, não foram identificados achados de auditoria.

No que diz respeito ao primeiro achado, acréscimos ou supressões em percentual superior ao legalmente permitido, verificou-se que a metodologia adotada pelo Ministério da Integração Nacional quando da celebração de diversos termos aditivos aos Contratos 45/2007-MI e 25/2008-MI não estava em consonância com a jurisprudência desta Corte de Contas. A proposta de encaminhamento foi no sentido de que se dê ciência ao Ministério da Integração acerca da irregularidade. Quanto à presente impropriedade, a equipe de auditoria entendeu que a conduta dos agentes administrativos não era passível de responsabilização, não alvitrandando, por conseguinte, a realização de audiência. Isso porque os atos inquinados foram praticados sob a égide de portaria ministerial que facultava a utilização de metodologia distinta da consagrada pelo TCU. Além disso, considerou-se o fato de que alguns aditivos que contribuíram para extração dos limites legais foram firmados em momento em que este entendimento estava em processo de consolidação no âmbito do TCU.

Por sua vez, o segundo achado, falta de retenção da garantia prevista na Lei 8.666/93, consiste na ausência de atualização da garantia de execução do Contrato 35/2008-MI, após a celebração do 7º Termo Aditivo, que aumentou o valor do contrato original. A proposta de encaminhamento foi a expedição de determinação ao MI.

Ademais, em relação ao monitoramento realizado para verificação do cumprimento das determinações exaradas pelo Acordão 1.919/2012-TCU-Plenário, pode-se afirmar que as medidas adotadas pelo Ministério da Integração Nacional são, em princípio, satisfatórias. Tais medidas foram informadas por meio do Memorando S/N, de 30 de abril de 2013, que encaminhou resposta ao Ofício de Requisição 1/263-TCU/SecobHidroferrovia. Cumpre destacar, contudo, que um tratamento mais detalhado e conclusivo acerca da matéria será realizado no âmbito do TC 004.552/2012-1.

Quanto ao item 9.1.1 da aludida decisão, foram instaurados os processos administrativos 59100.001111/2012-08 e 59100.001112/2012-44, respectivamente Lotes 6 e 7, que tratam da apuração das paralisações temporárias que resultaram no atraso do cronograma e até mesmo no abandono das obras.

No tocante ao item 9.1.2, o Ministério da Integração Nacional informou que já foi determinando, conforme informado por meio do Memorando 615/2012/CGOC/DPE/SIH/MI, que para o recebimento provisório dos contratos de obras fosse exigido da contratada reparação imediata dos serviços. Nos Lotes 3 e 4 a contratada não refez os serviços pendentes, portanto foi relacionado o valor dos serviços pendentes e emitida GRU nesse valor, conforme pode ser verificado nos processos 59100.000091/2008-63 (Pg. 1371 a 1435) e 59100.000166/2008-14 (Pg. 2950 a 3073).

No que tange ao item 9.1.3, o Ministério da Integração Nacional informou que apenas o procedimento licitatório referente à Meta 1N havia iniciado a sua fase externa e que, para cumprimento do acordão, constituiu, por meio da Portaria 29, de 29 de maio de 2012, comissão para análise e consolidação dos quantitativos. Tal comissão detinha a incumbência de analisar o inventário dos serviços até então executados. O Parecer 339/2012-CGOC/DPE/SIH/MI concluiu que o mencionado inventário estava apto e em conformidade para o procedimento licitatório.

No atinente ao item 9.1.4, o Ministério da Integração Nacional informou que, das cento e sete notas de não-conformidade que estavam pendentes de solução, apenas cinco ainda encontravam-se em tratamento por parte do consórcio construtor. Ademais, remeteu documentos que atestam a regularização das subcontratações tidas como irregulares, bem como informou que não instaurou procedimentos para apuração de responsabilidades, pois entendeu que os fatos não justificavam tal medida.

Quanto ao cumprimento das determinações contidas no item 9.1.5 do Acordão 1.919-TCU-Plenário, o Ministério da Integração Nacional informou que está em processo de elaboração, aguardando parecer da Consultoria Jurídica, um manual de procedimentos para gestão e fiscalização das obras civis do projeto de integração do São Francisco com as bacias do nordeste setentrional, cuja minuta foi remetida à equipe de auditoria, quando da realização dos trabalhos.

Entre os benefícios estimados desta fiscalização, pode-se mencionar a correção de impropriedades, incluindo a adequação da garantia de execução apresentada pelo consórcio contratado para execução do Lote 14, e melhorias na forma de atuação do órgão fiscalizado na gestão de recursos federais, mediante o cumprimento das determinações propostas e conhecimento das irregularidades apontadas no relatório. Além disso, os trabalhos fornecerão subsídios para a atuação do Congresso Nacional.

Por fim, nos termos do art. 3º da Portaria Segecex 27/2009, de 19/10/2009, o monitoramento da determinação proposta não impede o encerramento do presente processo, uma vez que será realizado nos termos do art. 4º da mesma norma.

6 - PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Proposta da equipe

Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

1) Determinação a Órgão:

1.1) com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 e no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, determinar ao Ministério da Integração Nacional que, no prazo de 15 dias, a contar da expedição deste Acordão, exija do Consórcio Construcap/Ferreira Guedes/Toniolo Busnello a atualização da apólice de seguro do Contrato 35/2008-MI (Lote 14), de modo a garantir o valor atualizado do contrato, em respeito ao art. 56, § 2º, da Lei 8.666/1993.

2) Ciência a Órgão:

2.1) Dar ciência ao Ministério da Integração Nacional sobre a impropriedade "acréscimos e supressões em percentual ao legalmente permitido", identificada nos Contratos 45/2007-MI e 25/2008-MI, o que afronta o disposto no art. 65, §§ 1º e 2º, da Lei 8.666/1993, e à jurisprudência do TCU.

3) Determinação de Providências Internas ao TCU:

3.1) encaminhar cópia do Acórdão, acompanhado de Voto e Relatório ao Ministério da Integração Nacional.

4) Arquivamento de processo

4.1) Com fulcro no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU, e no art. 40, inciso V, da Resolução TCU 191/2006, arquivar o presente processo.”

2. A proposta da equipe de auditoria mereceu a anuência do Supervisor e da Sra. Secretária da SecobHidro, que propôs um ajuste de forma no item 2.1 da proposta que trata de ciência ao Ministério da Integração acerca dos limites de aditamento contratual, nos termos seguintes (peças 50 e 51):

“2.1) Dar ciência ao Ministério da Integração Nacional sobre a impropriedade "acréscimos e supressões em percentual ao legalmente permitido", identificada nos Contratos 45/2007-MI e 25/2008-MI, informando que os limites de aditamento estabelecidos no art. 65, inciso II, § 1º, da Lei 8.666/93 devem considerar a vedação da compensação entre acréscimos e supressões de serviços, consoante a moderna jurisprudência desta Corte, consubstanciada, por exemplo, pelos Acórdãos do Plenário 749/2010, 1.599/2010, 2.819/2011 e 2.530/2011;”

É o relatório.

VOTO

Trata-se de auditoria que teve por objetivo fiscalizar as obras do Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional (Pisf) - Eixo Norte.

2. Segundo dados do Ministério da Integração Nacional, a região Nordeste possui apenas 3% da disponibilidade de água e 28% da população brasileira, e apresenta uma grande disparidade na distribuição de recursos hídricos, uma vez que o rio São Francisco representa cerca de 70% de toda a oferta regional de água.

3. O Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional (Pisf) é um empreendimento de infraestrutura inserido no âmbito da política nacional de recursos hídricos, e tem por objetivo garantir o abastecimento de água para populações dos estados de Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte e Ceará mais vulneráveis às secas. As obras integram o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e a aplicação dos recursos é de responsabilidade do Ministério da Integração Nacional.

4. O Pisf está subdividido em dois eixos: o eixo Norte captará água diretamente de uma embocadura aberta no rio São Francisco e a levará para o Sertão de Pernambuco, Ceará, Paraíba e Rio Grande do Norte, e o eixo Leste captará água do reservatório de Itaparica e beneficiará parte do Sertão e do Agreste de Pernambuco e da Paraíba. O eixo Norte abrangerá uma população de cerca de 7,1 milhões de habitantes em 223 municípios, e o eixo Leste alcançará uma população de cerca de 4,5 milhões de habitantes em 168 municípios, considerando também as obras do Ramal do Agreste.

5. A integração do rio São Francisco com as bacias hidrográficas de rios temporários do semiárido será possível com a retirada contínua de 26,4 m³/s de água, o equivalente a 1,42% da vazão garantida pela barragem de Sobradinho (1.850 m³/s), sendo que 16,4 m³/s (0,88%) seguirão para o eixo Norte e 10,0 m³/s (0,54%) para o eixo Leste. O projeto visa o fornecimento de água para vários fins: 70% para irrigação, 26% para uso industrial e 4% para população difusa.

6. Diante da importância socioeconômica e dos vultosos recursos públicos destinados à sua implantação, as obras do Pisf são acompanhadas pelo Tribunal de Contas da União desde 2005. De acordo com a Lei nº 12.798/2013 (LOA/2013), ao Pisf - Eixo Norte (PT 18.544.2051.5900.0020) serão destinados R\$ 686.288.989,00 no corrente exercício.

7. No âmbito do Fiscobras 2013, a fiscalização do Pisf - Eixo Norte foi segmentada em quatro auditorias distintas, a saber:

a) TC 009.861/2013-0: Lote 1 (do rio São Francisco até o reservatório Terra Nova, no estado de Pernambuco, com 43 km de extensão), Lote 2 (do reservatório Terra Nova até o reservatório Negreiros, no estado de Pernambuco, com 37 km de extensão), e Lote 14 (conjunto de obras que abrange os estados do Ceará e da Paraíba, com três elementos básicos: túneis Cuncas I, II e Janela Auxiliar de Acesso situada na metade do túnel Cuncas I);

b) TC 013.071/2013-0: Meta 1N, que compreenderá a conclusão das obras complementares localizadas entre a Estação de Bombeamento 1 - EBI-1 (Lote 1) e o início do reservatório de Jati (Lote 4), além de serviços referentes à embocadura (captação) junto ao rio São Francisco;

c) TC 013.069/2013-6: Meta 2N, que contempla as obras remanescentes do Lote 5 (entre os reservatórios de Jati e do Boi);

d) TC 013.070/2013-4: Lote 8, que abrange a execução de três estações de bombeamento: EBI-1, EBI-2 e EBI-3 ("forebay" de entrada e saída, casa de bombas, linha de recalque e estrutura de deságue. A EBI-3 tem adução direta ao reservatório Negreiros).

8. Registro que não foram incluídos no escopo dos trabalhos acima mencionados os Lotes 6 e 7, que se encontram paralisados em razão de rescisão contratual. Os serviços remanescentes destes lotes serão objeto de licitação a ser conduzida pelo Ministério da Integração Nacional.

9. No presente trabalho verificou-se a conformidade dos atos e procedimentos realizados no âmbito dos contratos correspondentes aos Lotes 1, 2 e 14 (Contratos 45/2007, 25/2008 e 35/2008, respectivamente), e pelo monitoramento das determinações exaradas no Acórdão nº 1.919/2012-TCU-Plenário, prolatado por este Plenário ao apreciar a auditoria realizada nas obras do Pisf - Eixo Norte, no âmbito do Fiscobras 2012 (TC 004.552/2012-1).

10. Consoante o exposto no relatório precedente, a equipe de auditoria da SecobHidro identificou acréscimos ou supressões em percentual superior ao legalmente permitido nos Contratos 45/2007 e 25/2008, e falta de atualização da garantia prevista na Lei nº 8.666/93 (Contrato 35/2008). Tais ocorrências ensejaram proposta de ciência ao Ministério da Integração Nacional (em relação aos acréscimos e supressões), bem como de determinação ao ministério para que exija da contratada a atualização da garantia apresentada no âmbito do Contrato 35/2008.

11. Pelos seus fundamentos, acolho os argumentos apresentados pela unidade técnica e os incorporo às minhas razões de decidir. De fato, ao celebrar os diversos aditivos aos Contratos 45/2007 e 25/2008, o Ministério da Integração Nacional incorreu em acréscimos ou supressões em percentual superior a 25% do valor inicial dos contratos, contrariando o art. 65, *caput* e §§ 1º e 2º, da Lei nº 8.666/1993, assim como a jurisprudência consolidada deste Tribunal no sentido de que tais limites legais devem ser verificados separadamente tanto nos acréscimos quanto nas supressões de itens ao contrato, e não pelo cômputo final que tais alterações (acréscimos menos decréscimos) possam provocar na equação financeira do contrato (Acórdãos nº 1.733/2009, 749/2010, 1.924/2010 e 2.819/2011, todos do Plenário).

12. No entanto, considerando que tais atos foram praticados à luz da Portaria MI nº 811/2011, que facultava a utilização de metodologia distinta da consagrada pelo TCU, bem como o fato de que alguns aditivos que contribuíram para a extração dos limites legais (aumentando ou diminuindo os valores inicialmente contratados) foram firmados quando o entendimento sobre a questão estava em processo de consolidação no âmbito desta Casa, entendo suficiente que o Ministério da Integração Nacional seja cientificado deste fato, a fim de evitar a sua repetição no futuro.

13. Consoante o disposto no art. 56, § 2º, da Lei nº 8.666/1993, a garantia apresentada nas contratações de obras deve ter o seu valor atualizado nas mesmas condições do contrato. O Contrato 35/2008 está garantido por um seguro de R\$ 25.289.908,27, correspondente a 10% do seu valor após a celebração do 5º Termo Aditivo. Entretanto, o 7º Termo Aditivo elevou esse valor para R\$ 380.700.344,36, sem que a garantia tivesse sido correspondentemente reajustada, razão pela qual o Ministério da Integração Nacional deve exigir tal providência do consórcio executor da obras.

14. Muito embora a SecobHidro tenha considerado satisfatórias as medidas adotadas pelo Ministério da Integração Nacional em relação ao cumprimento das determinações exaradas mediante o Acórdão nº 1.919/2012-TCU-Plenário, deixo de examiná-las nesta oportunidade, pois, consoante asseverou a própria unidade técnica, o tratamento mais detalhado e conclusivo acerca da matéria será realizado no âmbito do TC 004.552/2012-1, processo de minha relatoria e que tratou da auditoria realizada nas obras do Pisf - Eixo Norte (Fiscobras 2012) e no âmbito do qual foram efetuadas as referidas determinações. Evita-se, assim, a duplicidade de esforços e o exame, por este Plenário, das mesmas questões em oportunidades distintas.



Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 7 de agosto de 2013.

RAIMUNDO CARREIRO
Relator