

Aviso nº 988-Seses-TCU-Plenário

*As de todos
Prondôjos*

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 013.069/2013-6, na Sessão Ordinária de 7/8/2013, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam.

Esclareço, por oportuno, 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 Nº 2060/2013 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 013.069/2013-6
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. Unidades Técnicas: 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, Lote 5,

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, no prazo de 90 (noventa) dias, encaminhe a este Tribunal, em meio magnético, cópia de todo o processo investigativo instaurado para apuração das deficiências detectadas no projeto executivo do Lote B (Trecho II), contendo as conclusões alcançadas, bem como os possíveis impactos financeiros e de prazo que tais impropriedades acarretarão ao contrato em execução no âmbito do Lote 5, mencionando, inclusive, as medidas efetivadas para correção dessas deficiências, além de eventual responsabilização administrativa dos agentes envolvidos e/ou de terceiros contratados para a elaboração do projeto executivo;

9.2. com fundamento no art. 250, inciso V, do Regimento Interno, promover a oitiva:

9.2.1. do Ministério da Integração Nacional, para que se manifeste, no prazo de 15 (quinze) dias, acerca da subcontratação de empresas para execução de serviços sem previsão no Contrato 45/2012 e no edital de licitação, bem como sem a autorização prévia e expressa da administração;

9.2.2. da empresa Serveng Civilsan S/A (CNPJ 48.540.421/0001-31), na condição de empresa executora do Contrato 45/2012 (Lote 5), para que se manifeste, se assim o desejar, no prazo de 15 (quinze) dias, acerca da subcontratação de empresas para execução de serviços sem previsão no referido contrato e no edital de licitação, bem como sem a autorização prévia e expressa da administração;

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

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-2060-30/13-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 013.069/2013-6

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, LOTE 5, META 2N. PROJETO EXECUTIVO DEFICIENTE. SUBCONTRATAÇÃO IRREGULAR. DETERMINAÇÃO. OITIVA. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Transcrevo a seguir excertos do relatório da equipe de auditoria da SecobHidro (peça 8):

“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 23/5 a 7/6/2013.

As razões que motivaram esta auditoria foram o grande vulto e a importância nacional do Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional.

2.2 - Visão geral do objeto

O Projeto de Integração do rio São Francisco com as Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional (Pisf) é um empreendimento destinado a assegurar oferta hídrica a municípios situados no sertão e no agreste dos estados de Pernambuco, Ceará, Paraíba e Rio Grande do Norte. O projeto total contempla a execução de dois eixos, o Eixo Norte (trechos I, II, III, IV e VI) e o Eixo Leste (trechos V e VII), sendo que o primeiro capta águas do reservatório da barragem de Sobradinho, enquanto o segundo eixo, do reservatório de Itaparica.

O Eixo Norte levará água para os sertões dos estados de Pernambuco, Ceará, Paraíba e Rio Grande do Norte, com vazão prevista máxima no seu trecho inicial de 99 m³/s. O Eixo Leste beneficiará parte do sertão e as regiões do agreste dos estados de Pernambuco e da Paraíba, sendo que nesse caso a vazão prevista máxima, também em seu trecho inicial alcança 28 m³/s.

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.

O eixo Norte, no qual o objeto desta fiscalização está inserido, abrangerá uma população de cerca de 7,1 milhões de habitantes em 223 municípios dos estados de Pernambuco, Ceará,

Paraíba e Rio Grande do Norte. A vazão prevista média é da ordem de 16,4 m³/s, sendo que, em período de escassez de água nas bacias hidrográficas receptoras e de abundância na bacia hidrográfica do rio São Francisco, as vazões transferidas poderão atingir a capacidade máxima estabelecida, que é de 99 m³/s. Os volumes excedentes transferidos serão armazenados em reservatórios estratégicos existentes nas bacias receptoras: Atalho e Castanhão, no Ceará; Armando Ribeiro Gonçalves, Santa Cruz e Pau dos Ferros, no Rio Grande do Norte; Engenheiro Ávidos e São Gonçalo, na Paraíba; Chapéu e Entre Montes, em Pernambuco.

Esse eixo, cuja captação de água ocorrerá próxima à cidade de Cabrobó/PE, terá extensão de cerca de 400 km. A água será conduzida aos rios Salgado e Jaguaribe, no Ceará; Apodi, no Rio Grande do Norte; e Piranhas-Açu, na Paraíba e Rio Grande do Norte. Ao cruzar o estado de Pernambuco, esse eixo disponibilizará água para atender as demandas de municípios inseridos em três sub-bacias do rio São Francisco: Brígida, Terra Nova e Pajeú.

As obras do PISF contemplam a execução de canais de adução, barragens (reservatórios), estações de bombeamento (EBI), aquedutos, pontes, adutoras em tubos de aço (sifões) e túneis.

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-Concremat² 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.

O objeto desta auditoria reside nas obras representantes da Meta 2N - Lote 5, constantes do Contrato 45/2012-MI

[...]

3 - ACHADOS DE AUDITORIA

3.1 - Projeto executivo deficiente ou desatualizado.

3.1.1 - Tipificação do achado:

Classificação - outras irregularidades (OI)

3.1.2 - Situação encontrada:

Verificaram-se, durante a visita de campo às obras do lote 5, representadas pelo Contrato 45/2012-MI, e na análise dos documentos de recebimento e aprovação do Projeto Executivo do Lote B, mudanças significativas em determinadas estruturas hidráulicas que compõem o PISF, ao comparar as previsões constantes desse projeto com as necessidades e realidades de campo. Essa deficiência do projeto executivo afronta a sua definição, constante da Lei 8.666/1993 (inc. X, art. 6º), além de se mostrar potencialmente antieconômica ao erário, tendo em vista que o orçamento licitado para o Contrato 45/2012-MI se baseou em projeto que necessite de correções, trazendo risco de modificação de seu valor com consequente desequilíbrio econômico financeiro em desfavor à Administração Pública.

Vale observar que a situação de deficiência de projeto vem sendo observada desde as primeiras análises realizadas à época da Concorrência Pública 2/2007-MI, destinada à contratação das obras civis que antecederam as obras remanescentes em questão. A diferença é que, nessa ocasião, constava do edital da citada concorrência o projeto básico, concluído em 2001 pela Funcate. As análises relativas à deficiência do projeto básico constam do TC

011.616/2010-5, oriundos de relatórios de auditoria constante do Fiscobras 2010, em que foi proposta audiência dos responsáveis envolvidos na análise e aprovação do citado projeto deficiente.

Foram verificadas, durante visita à obra, algumas modificações nas seguintes estruturas:

- . mudança do tipo da barragem de Jati, de zonada com núcleo de argila para barragem homogênea, em decorrência de ausência de jazida de material argiloso em quantidade e qualidade suficientes;

- . necessidade de atingir maiores profundidades do que a indicada na fundação da barragem de Porcos, em decorrência de o material não ter atingido a resistência projetada; e

Cumpra destacar, preliminarmente, que tais soluções de projeto são, ao menos em tese, de fácil especificação. Quanto à ausência de material argiloso, esse fato poderia ser identificado por meio de um adequado estudo de jazidas. Ademais, esse estudo, ainda que realizado na fase de projeto básico, já deveria indicar a solução construtiva da barragem. Isso porque, entre os vários parâmetros que devem ser avaliados na construção de barragens, um dos principais fatores é a proximidade de materiais de construção a serem utilizados. Já para a baixa resistência da fundação da Barragem de Porcos, o adequado estudo de caracterização de materiais e da resistência do solo certamente teria identificado tais parâmetros que, mais uma vez, também seriam facilmente identificados mesmo na fase de projeto básico, quanto mais na fase de projeto executivo, motivo pelo qual se pode inferir que não foram executadas as necessárias e suficientes sondagens investigativas.

Em decorrência da possibilidade de ocorrerem alterações substanciais no projeto executivo, as quais podem refletir em alterações contratuais que desequilibrem o contrato em desfavor da administração, entre outros efeitos indesejados, questionou-se ao MI, por meio do Ofício de Requisição 2-317-318-319/2013-TCU/SecobHidroferrovia, quais os procedimentos a serem tomados nas situações de alteração do projeto executivo.

Em resposta, os Coordenadores de Campo Geral e do Eixo Norte afirmaram que esses tipos de ocorrências são relatados ao Departamento de Projetos Estratégicos (DPE), o qual solicita manifestação da projetista. Especificamente no caso das alterações constantes da barragem Jati, os relatórios emitidos pela gerenciadora (Inspeção das Jazidas de Materiais Naturais de Construção das Barragens do Lote 5 Eixo Norte do PISF - 1376-REL-3500-00-00-010-R00 e Análise dos Resultados dos Ensaios Geotécnicos Realizados nas Amostras das Jazidas de Empréstimo da Meta 2N - Lote 5 - 1376-REL-3500-04-02-003-R00) indicam que não foram encontradas jazidas de material argiloso que pudessem fornecer material suficiente para preencher o núcleo da barragem. Desse modo, a barragem passou a ter seção homogênea, em solo saprolítico, sem perda das suas características geotécnicas.

Quanto à fundação na barragem de Porcos, os coordenadores afirmam que foi necessário aprofundar a escavação de forma a alcançar solos com SPT > 7, tendo em vista que na profundidade executada não se alcançou a resistência preconizada pelo projeto executivo. Assim, verifica-se que, nessa situação da barragem de Porcos, haverá uma maior escavação de forma a atingir os parâmetros definidos em projeto.

Ainda, as comunicações trocadas no âmbito do DPE alertando para as dificuldades trazidas na aplicação do projeto executivo à realidade de campo evidenciam a sua deficiência. No memorando C 12/2013/DPE/STH/MI, de 15/1/2013, o Coordenador-Geral de Campo reporta ao Diretor do DPE que "o projeto executivo Lote B - trecho II, apresenta, para os diversos segmentos de obras Canal, Barragens, Túneis, de forma sistemática, inconsistências em relação à realidade de campo para a execução das obras em inúmeros quesitos tais como: topografia,

balanço de massas, definição de jazidas, quantificação e qualificação de itens de serviços, especificações e etc."

O Coordenador-Geral de Campo reforça ainda que esses tipos de inconsistências vêm ocorrendo desde 2009, o que tem sido registrado em diversas atas de aprovação de projeto. Em face das recorrentes impropriedades de projeto, e considerando ainda a necessidade de dar continuidade à contratação das obras remanescentes do Pisf, o citado gestor solicita ao DPE a apuração de responsabilidades no âmbito do lote B dos projetos executivos do Pisf, além de permitir que o seu corpo técnico da fiscalização e coordenação de campo possa atuar, em conjunto com as empresas fiscalizadoras e gerenciadora, nas correções necessárias ao projeto de forma a adequá-lo às realidades de campo, registrando as necessárias alterações.

A Nota Técnica C 2/2013/DPE/SIH/MI, de 9/1/2013, redigida inclusive pelos fiscais de campo do lote 5, em conjunto com a Ata 01120, de 8/11/2012, apontam as seguintes dificuldades enfrentadas na adequação do projeto executivo à execução das obras do lote 5:

- . inconsistências na identificação, qualificação e quantificação nas jazidas de materiais de solo e rocha;

- . necessidade de desapropriação e de emissão de licenças ambientais para áreas não previstas inicialmente no projeto; e

- . não detalhamento do projeto de melhoramento do vertedouro da barragem de Atalho.

Conforme aponta o documento, essas alterações implicarão aditivos com replanilhamentos, o que pode vir a trazer desequilíbrio econômico financeiro ao Contrato 45/2012-MI.

Mesmo que não se aplique ao objeto direto desta auditoria, que se restringe à Meta 2N (lote 5), a citada nota técnica indica ainda várias modificações que terão de ser implementadas na aplicação do projeto executivo às realidades das obras constantes dos lotes 6 e 7, que comporão a Meta 3N, e do lote 14, que se refere à execução dos túneis Cuncas I e Cuncas II. Essas demais incompatibilidades reforçam a deficiência do projeto executivo considerado para elaboração do orçamento base licitado para a contratação das obras presentes no Contrato 45/2012-MI.

Ressalta-se que o contrato relativo ao lote 5 encontra-se ainda no início de sua execução, tendo em vista que a 3ª e última medição fornecida, relativa ao mês de março de 2013, não ultrapassou os 0,40% de seu valor contratado (R\$ 2.083.252,54 de R\$ 518.070.114,88). Entretanto, conforme demonstrado, o contrato já apresenta alterações logo nas primeiras estruturas que estão sendo executadas (barragens de Jati e Porcos), o que denota deficiência no projeto executivo que se destina à definição dos elementos necessários e suficientes para a completa execução da obra, como preconiza a Lei 8.666/1993 em seu art. 6º, inc. X.

[...]

3.1.7 - Conclusão da equipe:

Desse modo, verifica-se que as premissas consideradas na elaboração do projeto executivo do Lote B (Trecho II) não estão se confirmando à ocasião da realização das obras, em determinadas situações, como pode-se verificar nas barragens de Jati e Porcos, tanto em campo quanto nos documentos analisados.

Conforme já citado, a deficiência do projeto executivo afronta a sua definição, constante da Lei 8.666/1993 (inc. X, art. 6º), além de se mostrar potencialmente antieconômica ao erário, tendo em vista que o orçamento licitado para o Contrato 45/2012-MI se baseou em projeto que necessite de correções, trazendo risco de modificação de seu valor com consequente desequilíbrio econômico financeiro em desfavor à Administração Pública.

Foram verificadas em campo determinadas inconsistências na execução das primeiras estruturas em construção, confirmadas posteriormente nos documentos analisados, a saber: necessidade de executar escavação em maiores profundidades na barragem de Porcos, de forma a atingir solos com a resistência especificada em projeto, e necessidade de mudança do tipo de barragem a ser construída no reservatório de Jati, de barragem mista a barragem homogênea, em decorrência de não ter sido levantado material suficiente para o preenchimento do seu núcleo.

Cabe destacar, ainda, que as impropriedades identificadas no projeto executivo seriam, em tese, facilmente identificáveis, bastando para isso a realização de um estudo adequado de jazidas e de caracterização de materiais.

Foram verificados ainda problemas com desapropriação de terras e necessidade de obtenção de licenças ambientais para áreas não previstas inicialmente no projeto executivo, além da falta de detalhamento do vertedor da barragem Atalho.

Conforme citado, essas deficiências do projeto executivo podem trazer a necessidade de realizar adequações no orçamento contratado, as quais podem vir acompanhadas de eventual desequilíbrio econômico financeiro.

Ressalta-se, entretanto, conforme consta do citado Memorando C 12/2013/DPE/SIH/MI, de 15/1/2013, encaminhado pelo Coordenador-Geral de Campo ao DPE, que essas inconsistências são conhecidas pelos gestores envolvidos, os quais vem acompanhando a definição das soluções que minimizem os efeitos dessas deficiências, ajustando os projetos realizados à realidade de campo. No citado documento, o Coordenador-Geral de Campo solicita ao DPE a apuração de responsabilidades no contrato do projeto executivo do lote B, o qual reflete nos serviços e respectivos quantitativos destinados à execução das obras do lote 5.

Desse modo, cabe ao TCU, no momento, aguardar o resultado de apuração das responsabilidades solicitadas por meio do Memorando C 12/2013/DPE/SIH/MI, de 15/1/2013, as quais devem estar em curso no âmbito do MI.

Portanto, com relação às deficiências do projeto executivo que poderão ocasionar algum tipo de reflexo no Contrato 45/2012-MI, relativo às obras do lote 5, propõe-se que o TCU determine à SIH/MI que encaminhe, em um prazo de até 90 dias após tomar ciência, cópia magnética de todo o processo investigativo relativo à responsabilização sobre as deficiências do projeto executivo do lote B (trecho II) que possam ter ou que venham a colaborar com as modificações e os atrasos ocorridos ou que venham a ocorrer na execução das obras do lote 5, contendo inclusive as medidas adotadas para correção dessas deficiências e responsabilização dos agentes envolvidos e da empresa responsável pela elaboração do projeto executivo.

3.2 - Subcontratação irregular:

3.2.1 - Tipificação do achado:

Classificação - outras irregularidades (OI)

3.2.2 - Situação encontrada:

Foi constatada subcontratação de etapas das obras e serviços de engenharia, pela empresa Serveng - Civilsan S/A, sem prévia expressa autorização do Ministério da Integração Nacional e fora das hipóteses previstas contratualmente, violando cláusula do edital da licitação e do Contrato 45/2012-MI, cujo objeto é a prestação de serviços de execução de obras civis, instalação, montagem testes e comissionamento dos equipamentos mecânicos e elétricos do Lote 5 (Meta 2N) - Eixo Norte do Pisf.

Quando da realização da inspeção em campo, foi verificado que determinadas empresas, que não a contratada, executavam serviços nas obras de construção do Lote 5, tais como: 'Injeção

de calda de cimento nas fundações, inclusive fornecimento de cimento', 'Escavação de material de 1ª categoria, carga e transporte até 1,00 km' e 'Escavação de material de 3ª categoria, carga e transporte até 1,00 km'. O primeiro estava sendo executado na Barragem de Jati e os outros dois, na Barragem de Porcos. As evidências para essa constatação podem ser examinadas no anexo fotográfico a esse relatório, que demonstram a execução de serviços por empresas diversas da contratada: NGS - Nacional Geotecnia, Transportes Fábio e Pollian Perfurações, Terraplenagens e Construções de Túneis-LTDA.

Constatado o fato, foi enviado, ao Ministério da Integração Nacional, Ofício de Requisição 2-317-319/2013-TCU/SecobHidroferrovia que requeria, entre outras informações, "lista das empresas subcontratadas, indicando os serviços e quantitativos a que se referem as subcontratações, acompanhada inclusive das autorizações expedidas pelas autoridades competentes do MI e pelas análises de habilitação técnica, quando couber."

Em resposta à requisição, o Ministério da Integração Nacional informou, por meio do Ofício C-048/2013/DPE/SIH/MI, que a única empresa subcontratada nas obras do Lote 5 era a Pollian Perfurações, Terraplenagens e Construções de Túneis-LTDA, responsável por executar serviços de desmonte de materiais de 3ª categoria com emprego de material explosivo. Ademais, para este caso específico, enviou nota técnica de autoria da supervisora do empreendimento, que conclui pela regularidade da subcontratação propugnada. Não foi enviada, contudo, a autorização expressa emitida pelo Ministério da Integração Nacional, conforme preceitua a Subcláusula Segunda, da Cláusula Vigésima do Contrato 45/2012-MI.

Quanto aos demais serviços ('Injeção de calda de cimento nas fundações, inclusive fornecimento de cimento', 'Escavação de material de 1ª categoria, carga e transporte até 1,00 km'), o Ministério da Integração Nacional passou ao largo em sua manifestação, não prestando quaisquer informações acerca da subcontratação observada em campo.

Após evidenciada a ausência de autorização prévia e expressa para os serviços acima mencionados, passa-se a analisar a possibilidade jurídica de sua subcontratação.

O art. 72 da Lei 8.666/1993 permite a subcontratação de partes da obra, até o limite admitido pela Administração. O art. 78, inciso VI, da mesma Lei, estabelece que a subcontratação total ou parcial do objeto, não admitida no edital e no contrato, constitui motivo para rescisão do contrato.

Especificamente no caso do Contrato 45/2012-MI, ora em análise, a subcontratação é tratada na Cláusula Vigésima. Segundo esse dispositivo, a contratada não poderá transferir o contrato, no todo ou em parte. Já pela Subcláusula primeira da Cláusula Vigésima, a possibilidade de contratação de serviço fica limitada a 20% dos valores contratados. Consoante a Subcláusula Terceira somente poderiam ser subcontratados os seguintes serviços: execução de concreto projetado, preparo e tratamento superficial em rocha para estruturas de concreto, regularização de taludes com materiais diversos e execução de cercas.

Pelo exposto, percebe-se que as subcontratações dos serviços de 'Injeção de calda de cimento nas fundações, inclusive fornecimento de cimento', 'Escavação de material de 1ª categoria, carga e transporte até 1,00 km' e 'Escavação de material de 3ª categoria, carga e transporte até 1,00 km' são irregulares em razão de ausência de previsão contratual.

Ademais, cumpre destacar que, além de violar os dispositivos contratuais mencionados, as subcontratações tidas como irregulares violaram, ainda, a Subcláusula Décima do Contrato 45/2012-MI, segundo a qual não seria admitida a subcontratação de serviços que tenham constado no edital como item de 'Experiência Específica do Licitante'.

Conforme exame da alínea 'c', do item 7.1.5.3 (Experiência Específica das Licitantes), do Edital de Concorrência Pública 12011/11, que precedeu o Contrato 45/2012-MI, pode-se

constatar que os serviços de 'Escavação de material de 1ª categoria, carga e transporte até 1,00 km' e 'Escavação de material de 3ª categoria, carga e transporte até 1,00 km' figuram como aqueles considerados como de Experiência Específica da Empresa.

Por todo exposto, restaram caracterizadas, além da ausência de autorização prévia e expressa da administração, ocorrência de subcontratação irregular de objeto, em afronta ao art. 78 da Lei 8.666/1993.

[...]

3.2.7 - Conclusão da equipe:

Conforme já mencionado, a Lei 8.666/1993, em seu art. 72, estabelece que o contratado poderá subcontratar partes da obra, serviço ou fornecimento, até o limite estabelecido, em cada caso, pela Administração. De acordo com o art. 78, inciso VI, da mesma Lei, a subcontratação total ou parcial do objeto, não admitida no edital e no contrato, constitui motivo para rescisão do contrato.

Fruto da interpretação desses dois artigos, a jurisprudência do TCU orienta-se no sentido da exigência de prévia e expressa autorização da Administração, veiculada por previsão em edital e em contrato, para que o contratado possa subcontratar partes do objeto. (Acórdão 1.014/2005 - TCU - Plenário).

Tal fato se faz necessário porque a Administração deverá avaliar a conveniência de permitir a execução de partes da obra por terceiros estranhos ao contrato, respeitados os limites estabelecidos no edital, em face das especificidades de cada caso concreto. Além disso, a subcontratação só é possível se autorizada em consonância com o contrato. Se efetivada sem autorização, constitui motivo para rescisão contratual.

Com efeito, conforme evidenciado na situação encontrada, os requisitos exigidos pela legislação não foram cumpridos no que tange à entrega de parte de execução das obras a terceiros, restando configuradas as irregularidades caracterizadas por (i) subcontratação sem prévia e expressa autorização da administração e (ii) subcontratação fora das hipóteses prevista no edital e no contrato.

Dessa maneira, em princípio, tal conduta é considerada reprovável e passível de responsabilização, ensejando, por consequência, a realização de audiência dos responsáveis. Conduto, pelos exames até então empreendidos, não foi caracterizada má fé dos agentes públicos responsáveis pela fiscalização do empreendimento, tampouco prejuízo ao erário ou a terceiros.

Nesse sentido, preliminarmente à efetivação de eventuais audiências, será alviada a realização de oitiva do Ministério da Integração Nacional para que órgão se manifeste acerca das irregularidades apontadas.

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, relator do processo aberto mais antigo do Písf(004.375/2005-7).

5 - CONCLUSÃO

A presente auditoria teve por objetivo fiscalizar as obras do Lote 5 (Meta 2N) do Programa de Integração do São Francisco-Eixo Norte.

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

(3.1) Projeto executivo deficiente; e

(3.2) Subcontratação irregular.

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

Com relação ao primeiro achado, projeto executivo deficiente ou desatualizado, foram detectadas deficiências no projeto executivo que eventualmente acarretarão reflexos tanto financeiros, quanto aqueles alusivos aos prazos para conclusão do empreendimento. Não obstante, tais deficiências já foram identificadas pelo Ministério da Integração Nacional e este órgão, em conjunto com as empresas contratadas, está aprofundando os estudos para propor solução adequada.

Ademais, já houve solicitação da área de campo para que o órgão instaure procedimento investigativo para apurar eventuais responsabilidades pelas impropriedades identificadas. Dessa forma, a proposta de encaminhamento é no sentido de que o Ministério da Integração Nacional envie cópia dos procedimentos administrativos instaurados, contendo as conclusões até então obtidas, indicando os reflexos que tais impropriedades acarretarão aos contratos em andamento, bem como indicando os eventuais responsáveis e as medidas tomadas quanto à empresa responsável pela elaboração do projeto executivo.

No que diz respeito ao segundo achado, subcontratação irregular, foi detectado que diversos serviços no âmbito do Contrato 45/2012-MI estavam sendo realizados por terceiros, sem a autorização prévia e expressa expedida pelo Ministério da Integração Nacional. Ademais, alguns desses serviços, por expressa vedação do contrato, não poderiam sequer ser subcontratados. Para este achado, a proposta de encaminhamento é no sentido da realização de oitivas do Ministério da Integração Nacional e da empresa contratada.

Entre os benefícios estimados desta fiscalização pode-se mencionar a melhoria na forma de atuação do órgão fiscalizado, o aumento na expectativa de controle e o fornecimento de subsídios para a atuação do Congresso Nacional.

A proposta de encaminhamento para os achados levantados contempla a expedição de determinação e oitiva ao Ministério da Integração Nacional.

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 90 dias, a contar da data de ciência do Acórdão que vier a ser proferido, encaminhe cópia magnética de todo o processo investigativo instaurado para apuração das deficiências detectadas no projeto executivo do lote B (trecho II), contendo as conclusões alcançadas, bem como os possíveis impactos financeiros e de prazo que tais impropriedades acarretarão ao contrato em execução no âmbito do Lote 5, mencionando, inclusive, as medidas efetivadas para correção dessas deficiências, além de eventual responsabilização administrativa dos agentes envolvidos, bem como de terceiros contratados para a elaboração do projeto executivo. (3.1)

2) Oitiva de Órgão e Empresa Contratada:

2.1) com fulcro no art. 250, inciso V, do Regimento Interno do TCU, promover oitiva:

2.1.1) do Ministério da Integração Nacional, para que se manifeste, no prazo de 15 dias, a contar da data de ciência do Acórdão que vier a ser proferido, acerca da subcontratação de empresas para execução de serviços sem previsão no contrato e no edital de licitação, além da ausência de autorização prévia e expressa da administração para subcontratações efetivadas. (3.2)

2.1) da empresa Serveng – Civilsan S/A (CNPJ 48.540.421/0001-31), na condição de empresa executora do Contrato 45/2012-MI (Lote 5), para que se manifeste, se assim o desejar, no prazo de 15 dias, a contar da data de ciência do Acórdão que vier a ser proferido, acerca da subcontratação de empresas para a execução de serviços sem previsão no contrato e no edital de licitação, além da ausência de autorização prévia e expressa da administração para subcontratações efetivadas. (3.2)

3) Determinação de Providências Internas ao TCU:

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

2. A proposta da equipe de auditoria mereceu a anuência do Supervisor e da Sra. Secretária da SecobHidro, que propôs um ajuste formal no encaminhamento sugerido, como se segue (peças 9 e 10):

“1) Determinação a Órgão:

1.1) considerando que o Ministério da Integração Nacional demonstrou estar tomando providências com vistas a apurar as responsabilidades e solucionar os problemas identificados no projeto executivo, propõe-se determinar ao Ministério da Integração Nacional, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c art. 250, inciso II, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, que no prazo de 90 dias, a contar da data de ciência do Acórdão que vier a ser proferido, encaminhe cópia magnética de todo o processo investigativo instaurado para apuração das deficiências detectadas no projeto executivo do lote B (trecho II), contendo as conclusões alcançadas, bem como os possíveis impactos financeiros e de prazo que tais impropriedades acarretarão ao contrato em execução no âmbito do Lote 5, mencionando, inclusive, as medidas efetivadas para correção dessas deficiências, além de eventual responsabilização administrativa dos agentes envolvidos, bem como de terceiros contratados para a elaboração do projeto executivo. (3.1)

2) Oitiva de Órgão e Empresa Contratada:

2.1) com fulcro no art. 250, inciso V, do Regimento Interno do TCU, promover a oitiva:

2.1.1) do Ministério da Integração Nacional, para que se manifeste, no prazo de 15 dias, a contar da data de ciência do Acórdão que vier a ser proferido, acerca da subcontratação de empresas para execução de serviços sem previsão no contrato e no edital de licitação, além da ausência de autorização prévia e expressa da administração para subcontratações efetivadas. (3.2)

2.1.2) da empresa Serveng Civilsan S/A (CNPJ 48.540.421/0001-31), na condição de empresa executora do Contrato 45/2012-MI (Lote 5), para que se manifeste, se assim o desejar, no prazo de 15 dias, a contar da data de ciência do Acórdão que vier a ser proferido, acerca da subcontratação de empresas para a execução de serviços sem previsão no contrato e no edital de licitação, além da ausência de autorização prévia e expressa da administração para subcontratações efetivadas. (3.2)



3) Determinação de Providências Internas ao TCU:

3.1) encaminhar cópia do Acórdão, acompanhado de Voto e Relatório, ao Ministério da Integração Nacional e à Secretaria de Controle Externo no estado de Pernambuco.”

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 do Contrato 45/2012, que contempla as obras remanescentes do Lote 5 (Meta 2N).
10. Consoante o exposto no relatório precedente, a equipe de auditoria da SecobHidro identificou a existência de projeto executivo deficiente e a subcontratação irregular de serviços. Tais ocorrências ensejaram proposta de determinação ao Ministério da Integração Nacional (em relação ao projeto executivo), bem como de oitiva do órgão e do consórcio executor das obras para que se manifestem sobre a subcontratação de serviços observada no âmbito do Contrato 45/2012.
11. Pelos seus fundamentos, acolho os argumentos apresentados pela unidade técnica e os incorporo às minhas razões de decidir. De fato, durante os trabalhos, a equipe de auditoria da SecobHidro constatou mudanças significativas em determinadas estruturas hidráulicas que compõem o PISf, resultado da comparação entre um projeto deficiente e as necessidades e realidades de campo, cujas correções implicam em modificação do valor do Contrato 45/2012 e possível desequilíbrio econômico-financeiro desfavorável à Administração.
12. No entanto, registro que as inconsistências no projeto executivo apontadas pela unidade técnica são conhecidas pelos gestores envolvidos, que vem acompanhando a definição das soluções que minimizem os efeitos das deficiências encontradas, ajustando os projetos realizados à realidade de campo e procedendo à apuração de responsabilidades. Assim, entendo que o Tribunal deve aguardar o resultado desse processo investigativo conduzido pelo Ministério da Integração Nacional, relativo à responsabilização sobre as deficiências do projeto executivo do Lote B (Trecho II) que possam ter ou que venham a colaborar com as modificações e os atrasos ocorridos ou que venham a ocorrer na execução das obras do Lote 5, contendo, inclusive, as medidas adotadas para correção dessas deficiências e responsabilização dos agentes envolvidos e da empresa responsável pela elaboração do projeto executivo.
13. A equipe de auditoria da SecobHidro constatou, também, que a empresa Serveng - Civisan S/A, executora das obras do Lote 5, subcontratou etapas das obras e serviços de engenharia sem prévia expressa autorização do Ministério da Integração Nacional e fora das hipóteses previstas no edital da licitação e no Contrato 45/2012. Como a análise empreendida não caracterizou a má-fé dos agentes públicos envolvidos na fiscalização do empreendimento, tampouco prejuízo ao erário ou a terceiros, e considerando, ainda, que o referido contrato encontra-se no início de sua execução (a 3ª e última medição examinada, relativa ao mês de março de 2013, não ultrapassou os 0,40% do valor contratado), entendo suficiente, nesta oportunidade, a realização das oitivas sugeridas pela unidade técnica.

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