

Aviso nº 993-Seses-TCU-Plenário

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 008.894/2013-2, 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 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 15:09 horas
Will M. Wanderley
Secretário de Comissão

ACÓRDÃO Nº 2058/2013 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 008.894/2013-2
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 Leste,

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. 250, inciso III, do Regimento Interno, recomendar ao Ministério da Integração Nacional que envide esforços no sentido de efetivar nova metodologia de gestão, acompanhamento e fiscalização das obras do Pisf, a exemplo das tratativas em andamento conforme descrito no relatório é parte integrante desta deliberação, de forma a evitar a manutenção e progressão das dificuldades e irregularidades já levantadas por este Tribunal na consecução do empreendimento;

9.2. dar ciência ao Ministério da Integração Nacional que a publicação dos editais referentes às Meta 3N e 3L, sem a delimitação precisa dos serviços a serem executados com base em inventário devidamente aprovado, constitui descumprimento ao item 9.1.3 do Acórdão nº 1.919/2012-TCU-Plenário, o que sujeita os responsáveis às sanções previstas na Lei nº 8.443/1992;

9.3. solicitar ao Ministério da Integração Nacional, na condição de órgão coordenador do Sistema de Gestão do Projeto de Integração de Bacias (SGIB), que encaminhe a este Tribunal, no prazo de 15 (quinze) dias, o relatório atualizado de gestão para o Pisf;

9.4. encaminhar cópia deste acórdão, acompanhado do relatório e voto, ao Ministério da Integração Nacional, ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, ao Exmo. Sr. Senador Vital do Rêgo, Presidente da Comissão Externa para Acompanhar os Programas de Transposição e Revitalização do Rio São Francisco do Senado Federal, e à Secex/PE;

9.5. 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-2058-30/13-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Augusto Nardes (Presidente), 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 008.894/2013-2

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 LESTE. FISCALIZAÇÃO DOS ANTIGOS CONTRATOS DE OBRAS CIVIS JÁ FIRMADOS PARA A EXECUÇÃO DOS LOTES 9 A 13 (CONTRATOS 36/2008-MI, 34/2008-MI, 29/2008-MI, 30/2008-MI E 9/2008-MI) E SUA INTERFACE COM AS NOVAS OBRAS QUE VISAM À CONCLUSÃO DO EMPREENDIMENTO. RECOMENDAÇÃO. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Transcrevo a seguir excertos do relatório da equipe de auditoria da SecobHidro (peça 54), cuja proposta de encaminhamento mereceu a concordância dos dirigentes da unidade técnica (peças 55 e 56):

“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 1/4/2013 e 13/5/2013.

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. O Eixo Leste, objeto desta auditoria, beneficiará parte do sertão e as regiões do agreste dos estados de Pernambuco e da Paraíba, abrangendo uma população de cerca de 4,5 milhões de habitantes em 168 municípios desses estados, incluindo o ramal do Agreste (trecho VII). A vazão prevista máxima alcança 28 m³/s.

A extensão das obras do Eixo Leste - Trecho V - alcança cerca de 210 km, com início no reservatório de Itaparica (estaca 0) e término no açude Poções (estaca 10.446), localizado na bacia do rio Paraíba, no estado da Paraíba. No reservatório Barro Branco (antes do açude Poções), está prevista uma secção no canal principal, com a saída de um novo canal adutor,

denominado Ramal do Agreste (trecho VII). Esse ramal atenderá à bacia do rio Ipojuca, no estado de Pernambuco.

As obras do Eixo Leste do Pisf contemplam: a execução de canais de adução (seção típica trapezoidal); doze barragens, destinadas à formação de reservatórios de compensação e/ou de derivação; seis estações de bombeamento (EBV-1 a EBV-6), destinadas a transportar, em média, desníveis geométricos da ordem de 53 m; aquedutos e pontes; uma adutora e um túnel, ambos com o nome Monteiro, sendo que este possui 3.040 m de extensão, enquanto aquela, 3.220 m. O trecho inicial de canal, denominado canal de aproximação, sai do reservatório de Itaparica e alcança a primeira estação de bombeamento (EBV-1). Esse canal é revestido em enrocamento, com 14 m de base e taludes internos com inclinação de 1V:2H.

Após a EBV-1, os canais são impermeabilizados com membrana plástica, a qual é protegida com uma camada de concreto. Entre a primeira e a quarta estação de bombeamento do trecho V (EBV-1 e EBV-4), a seção hidráulica terá 4,0 m de base e 3,7 m de altura, com talude interno apresentando inclinação de 1V:1,5H. Da EBV-4 até o açude Poções o canal terá base de 3,0 m de largura e altura de 3,3 m, com a mesma inclinação dos taludes em 1V:1,5H.

O sistema de bombeamento é composto por seis estações elevatórias, ou estações de bombeamento, denominadas EBV-1 a EBV-6. Todas são compostas de cinco bombas em paralelo, sendo uma delas reserva. As quatro primeiras estações tem capacidade de recalcar 7 m³/s por bomba, fornecendo uma vazão máxima de 28 m³/s. Já nas duas últimas estações, a vazão máxima bombeada reduz-se para 18 m³/s, o que dá 7,5 m³/s em cada bomba, tendo em vista a derivação para o Ramal do Agreste.

Imediatamente a montante e imediatamente a jusante (antes e depois) de cada uma das estações de bombeamento, são construídas câmaras de carga destinadas a reduzir as oscilações do nível d'água decorrentes das manobras de desligamento e acionamento das bombas, tendo em vista seu desligamento nos horários de pico dos dias úteis, visto que o custo da energia elétrica mostra-se maior nesses horários. Essas câmaras de carga são denominadas, no projeto da obra, de *forebay* de montante e de *forebay* de jusante.

O desligamento das bombas nos horários de pico tornou necessária a construção dos reservatórios de compensação, de forma que eles forneçam água para o funcionamento de todo o trecho de canal a jusante, evitando o seu esgotamento enquanto as bombas estiverem desligadas. Existem reservatórios que, além de serem utilizados para compensação, também são utilizados para derivação e para pontos de tomada de água.

A seguir faz-se uma breve descrição das obras que compreendem o Eixo Leste, a partir de seu ponto inicial, junto ao canal de aproximação na região do reservatório da barragem de Itaparica, próximo à margem direita da foz do rio Mandantes, até seu ponto final, no açude Poções.

As águas são aduzidas inicialmente do reservatório de Itaparica até a primeira estação de bombeamento (EBV-1) pelo citado canal de aproximação. Essas águas são então bombeadas pela EBV-1, formando o primeiro patamar entre as duas estações de bombeamento inicial. Nesse patamar será construído o reservatório de compensação de Areias. Entre a segunda e a terceira elevatória, são construídos dois reservatórios de compensação: o de Braúnas e o de Mandantes.

Já no terceiro patamar, entre as estações EBV-3 e EBV-4, são previstos três reservatórios de compensação em sequência: Salgueiro, Muquém e Cacimba Nova. Ressalta-se que no reservatório de Muquém será feita uma derivação de até 10 m³/s, destinada a abastecer o Açude Barra do Juá, fonte de água do futuro perímetro irrigado de Serra Negra, com 12.000 ha e de outros 2.000 ha de irrigação difusa. Entre os reservatórios de Muquém e de Cacimba Nova, está previsto o aqueduto Jacaré, com 120 m de comprimento.

Da mesma forma, entre a EBV-4 e a EBV-5, existirão em sequência os reservatórios de Bagres, Copiti e Moxotó, sendo que no reservatório de Copiti serão derivados até 18 m³/s que abastecerá o Açude Poço da Cruz, com vistas a suprir o perímetro irrigado de Moxotó (5.000 ha). Nesse trecho serão construídos três aquedutos: i) o de Caetitu, com 120 m de comprimento, a montante do reservatório de Copiti; ii) o Branco, com 150 m de extensão; e iii) o Barreiros, com 210 m, ambos entre os reservatórios Copiti e Moxotó.

Frisa-se que os aquedutos posteriores a Copiti tem sua base reduzida de 4,2 m para 3,8 m, tendo em vista que a partir dessa barragem a vazão de projeto reduz-se de 28 m³/s para 18 m³/s.

Entre a EBV-5 e a EBV-6, será construído o reservatório de compensação Barreiros. Após a última estação de bombeamento, será implantado o reservatório de derivação de Campos, com uma tomada d'água de até 8 m³/s, destinado a suprir o açude Pão de Açúcar, que reforçará o atendimento ao agreste pernambucano e a região metropolitana de Recife.

Ainda no último patamar, serão construídas dois tipos de estruturas ainda não consideradas no Eixo Leste: um túnel e uma adutora, ambas nomeadas de Monteiro. O túnel Monteiro tem seção em arco-retângulo, com 5,2 m de base e aproximadamente 6.500 m de comprimento. Já a adutora Monteiro, posterior ao túnel de mesmo nome, possui aproximadamente 12 km de extensão.

Finalmente, a adutora Monteiro lança suas águas no açude Poções, que então deságua no riacho Mulungu, alcançando o açude Boqueirão.

A implantação das obras do Eixo Leste (trecho V) foi dividida originariamente em cinco lotes de execução de obras civis (lotes 9 a 13):

- i) lote 9 - Contrato 36/2008-MI, celebrado com o consórcio Camter/Egesa: tem início na EBV-1 (próxima ao canal de aproximação) e término no reservatório Muquém;
- ii) lote 10 - Contrato 34/2008-MI, celebrado com o consórcio Emsa/Mendes Júnior: tem início no reservatório Muquém e término no reservatório Copiti;
- iii) lote 11 - Contrato 29/2008-MI, celebrado com o consórcio OAS/Galvão/Barbosa Mello/Coesa: tem início no reservatório Copiti e término na EBV-5;
- iv) lote 12 - Contrato 30/2008-MI, celebrado com o consórcio OAS/Galvão/Barbosa Mello/Coesa: tem início na EBV-5 e término no açude Poções; e
- v) lote 13 - Contrato 9/2008-MI, celebrado com o consórcio Encalso/Convap/Arvek/Record: originalmente abrange todas as estações de bombeamento do trecho V (EBV-1 a EBV-6).

Tendo em vista as dificuldades pelas quais os citados contratos de obras civis tem passado, envolvendo acréscimos e supressões contratuais, problemas técnicos e administrativos no gerenciamento de determinados contratos, paralisações de obras nas frentes de serviços e rescisões contratuais ocorridas, a conclusão das obras em ambos os Eixos Norte e Leste mostraram-se prejudicadas, nas diversas datas previstas e reprogramadas. Como os contratos em andamento estavam se desenvolvendo aquém do cronograma previsto e, considerando o limite de 25% para realização de aditivos aos contratos, o Ministério decidiu por reduzir o escopo desses contratos, de forma a transferir os serviços ainda não realizados e, por conseguinte, suprimidos, para a licitação de novos contratos.

O objetivo pretendido com essa nova postura do MI de encerrar os cinco contratos destinados à construção dos lotes 9 a 13, os quais tem apresentado sistematicamente problemas na sua execução e conseqüentemente na conclusão do objeto inicialmente pactuado, e posterior

licitação dos serviços remanescentes, visa à conclusão das obras dentro do novo cronograma desejado.

Desse modo, para garantir o cumprimento dos cronogramas ajustados e tornar o seu acompanhamento mais eficiente, o MI definiu um novo programa de metas, físicas e temporalmente definidas, caracterizado pela divisão da execução dos serviços remanescentes em três metas, quais sejam: Metas 1L, 2L e 3L para o Eixo Leste e Metas 1N, 2N e 3N para o Eixo Norte. Ressalta-se que a divisão dessas metas se deu de forma a tornar o sistema de canais, barragens, túneis e aquedutos do Pisf operacional de forma sequencial, seguindo o caminho das águas desde seu ponto de captação (canal de aproximação) até o reservatório final. Atualmente estão em fase de licitação as obras remanescentes que se traduzem nas Metas 1L e 2L e foram recém-contratadas aquelas que representam as Metas 1N e 2N.

O objeto de estudo desta auditoria restringe-se aos antigos contratos de obras civis já firmados para a execução do Eixo Leste, os lotes 9 a 13 (Contratos 36/2008-MI, 34/2008-MI, 29/2008-MI, 30/2008-MI e 9/2008-MI). Embora o escopo deste trabalho não atinja os novos contratos que visam ao atendimento das metas definidas para o Eixo Leste, as análises ora empreendidas buscam apontar possíveis riscos que possam se propagar na execução dessas novas obras, tendo em vista a correlação entre os contratos de obras civis objeto desta auditoria e a nova divisão de obras do Eixo Leste por metas (Metas 1L a 3L).

Os comentários relativos à situação dos cinco lotes de obras civis do Eixo Leste e os principais eventos ocorridos desde a última fiscalização realizada pela SecobHidroferrovia nas obras do Eixo Leste (Fiscalis 131/2012, TC 004.551/2012-5) são apresentados em anexo específico.

[...]

3 - ACHADOS DE AUDITORIA

3.1 - Gestão temerária de empreendimento.

3.1.1 - Tipificação do achado:

Classificação - outras irregularidades (OI)

3.1.2 - Situação encontrada:

O presente achado tem o objetivo de destacar a sistemática da gestão do Projeto de Integração do rio São Francisco com as Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional (Pisf) por parte do Ministério da Integração Nacional (MI), de modo a demonstrar, comparativamente, os aspectos considerados negativos e positivos desde o início do projeto até o presente momento. Em vista da impossibilidade de se dissociar a gestão do projeto em eixos, considera-se oportuno abordar a gestão nos Eixos Norte e Leste, com enfoque na questão da supervisão no Eixo Leste.

Antes de iniciar os relatos sobre a situação da gestão atual do Pisf, vale mencionar o que foi observado nos relatórios de fiscalização elaborados no âmbito do Fiscobras 2012, os quais evidenciaram por meio de cartas, ofícios, atas e portarias a estrutura inadequada de gestão das obras do Pisf (TC 004.552/2012-1 e 004.551/2012-5).

De acordo com os citados relatórios, alguns lotes eram acompanhados pelos mesmos fiscais, havendo casos em que dois fiscais do MI eram responsáveis por três lotes (número variável de fiscais por lote). Além da quantidade insuficiente de fiscais do órgão, a ausência de contratos de supervisão em lotes com obra e a deficiência nos serviços das supervisoras ainda atuantes foram cruciais para a ocorrência de diversas dificuldades na gestão e fiscalização dos contratos.

No caso do Eixo Leste, os contratos de supervisão dos lotes 9, 10 e 13 foram encerrados em junho de 2011. Com isso, várias consequências negativas surgiram, como a falta de acompanhamento dos serviços de obra (principalmente do lote 13) e a realização de atividades típicas de supervisão por parte da gerenciadora nos demais lotes.

Nos lotes em que havia supervisora contratada (caso dos lotes 3 e 4 do Eixo Norte), foi observada uma deficiência quanto ao acompanhamento das obras, uma vez que as supervisoras não elaboravam medições de acompanhamento e aferição dos serviços executados pelas construtoras, nem acompanhavam todas as frentes de serviço das obras.

Mesmo havendo uma coordenação de trecho e uma coordenação de campo no Pisf até 2012, exercidas por alguns fiscais de campo, não havia uma uniformização de procedimentos no projeto como um todo, tendo em vista que os mesmos serviços em lotes contíguos eram executados com metodologias totalmente distintas em termos de eficiência. Em outros termos, percebia-se a falta de comunicação entre fiscais de campo e mesmo supervisoras que não aproveitaram das experiências bem sucedidas de outros lotes para implementar soluções mais eficientes ao Erário.

Além dos fiscais de campo, a estrutura de fiscalização do MI, ligada à Coordenação Geral de Obras Civas (CGOC), a qual é subordinada ao Departamento de Projetos Estratégicos (DPE), compreendia a atuação de gestores dos contratos de obras do Pisf, responsáveis tanto pela área técnica como administrativa. Os gestores de contratos, que eram sediados em Brasília e visitavam periodicamente as obras, tinham a atribuição de analisar pleitos de novos serviços, analisar medições, realizar pagamentos, elaborar replanilhamentos e aditivos, dentre outras.

Contudo, muitas vezes as modificações contratuais eram realizadas no âmbito da CGOC sem que houvesse troca de experiências e consultas entre gestores de contrato e fiscais de campo, dificultando a consolidação das informações necessárias às análises.

As dificuldades encontradas na gestão dos contratos de obras, tanto no campo administrativo quanto no campo técnico, aliada à rotatividade de gestores e à complexidade do empreendimento, pode ter contribuído para o aparecimento de inconformidades nas medições, subjetividade nas decisões e demora na resolução de problemas enfrentados nas obras.

Outro fato observado pelas equipes de auditoria de 2012 foi a falta de delimitação entre as atribuições da gerenciadora e do MI. No âmbito dessas fiscalizações, verificaram-se diversas correspondências em que a gerenciadora solicitava providências a órgãos estaduais e às supervisoras, função essa que deveria ser desempenhada pelo MI, órgão contratante e gestor do projeto. Essas correspondências e a maneira com que os trabalhos eram conduzidos pela gerenciadora, assim como a intempestividade do MI nas decisões, tornaram evidente a atuação da gerenciadora como contratante das obras e das supervisoras, em detrimento das suas atribuições meramente gerenciais. Essa situação tornou duvidosa a relação entre o real contratante, que é o MI e não o consórcio gerenciador (Contrato 34/2009-MI), e os contratados.

Em vista das irregularidades já constatadas até o momento, ratificadas por meio dos Acórdãos 2.305 e 2.399/2012-TCU-Plenário, aliadas às falhas na gestão do empreendimento por parte do órgão contratante, que não possui a expertise de execução de obra, considera-se oportuna a adequação dos procedimentos comprometedores do bom andamento da obra.

No que tange à coordenação do Pisf, é essencial que o MI adote postura de órgão contratante e fiscalizador dos contratados, de característica pró-ativa para a resolução dos problemas, e não de mero expectador. É essencial delimitar, na teoria e na prática, as funções e atribuições dos principais atores envolvidos nos processos decisórios de modo a favorecer a uniformização do projeto e a unicidade de decisões. Diante da experiência adquirida ao longo desses cinco anos de obras do Pisf, torna-se imprescindível a avaliação da sistemática ora

utilizada e a modificação dos procedimentos que causaram tantas irregularidades e paralisações de obras.

Pelo exposto, é irrefutável que a gestão das obras do PISF ao longo desses cinco anos tornou-se insustentável, haja vista as falhas na definição de atribuições, na segregação de funções dos principais atores envolvidos (gerenciadora e supervisoras, no papel de representantes contratados do MI; fiscais e gestores de contratos e diretorias envolvidas, representando diretamente o MI,) e no estabelecimento de um fluxo de informações eficaz.

No atual momento, os contratos geridos desde 2008, decorrentes da Concorrência Pública 2/2007-MI para todo o PISF, encontram-se em etapa de conclusão ou já encerrados. No caso do Eixo Leste, os contratos das obras dos lotes 9 e 13 encontram-se encerrados, enquanto os contratos dos lotes 10, 11 e 12 estão em fase final de execução, dada a redução de escopo. No caso do Eixo Norte, apenas os contratos dos lotes 1, 2 e 14 encontram-se em vigência, sendo os dois primeiros em fase final, enquanto os contratos dos lotes 3, 4, 5, 6, 7, 8 encontram-se encerrados atualmente.

O escopo dos contratos citados acima foi reduzido para que as contratadas executassem os serviços dentro da possibilidade de alteração legalmente permitida. Como o projeto básico utilizado na licitação era demasiado deficiente, conforme apontado nas fiscalizações anteriores realizadas pelas Secretarias deste Tribunal, foram realizadas inúmeras alterações quando da elaboração do projeto executivo. Evidentemente que a adição de quantitativos aos serviços já contratados e de novos serviços para cobrir as necessidades das obras onerou os contratos, de forma a gerar diversos termos aditivos com efeitos financeiros. Considerando-se o limite legal de 25% para acréscimos ou supressões, vários contratos foram rescindidos unilateralmente e tiveram redução de escopo, tendo em vista que os serviços remanescentes seriam contratados por meio de novas licitações para a conclusão do objeto inicialmente previsto, denominadas de Metas.

Atualmente, um novo cenário toma forma no PISF, haja vista a finalização dos contratos oriundos da licitação de 2007 e o início dos contratos originados da licitação das Metas. No Eixo Leste, encontram-se em licitação as Metas 1L e 2L para a contratação de empresas/consórcios que serão responsáveis pela execução dos serviços remanescentes dos lotes 9 e 13. Posteriormente, será licitada a outra parte da Meta 2L (lotes 10 e 11) e a Meta 3L (lote 12). No Eixo Norte, já houve a contratação dos serviços remanescentes dos lotes 1, 2, 3 e 4, todos abrangidos pela Meta 1N que inclusive já teve início. Os serviços remanescentes do lote 5 também foram contratados, no âmbito da Meta 2N, e iniciados recentemente. Ainda serão objeto da licitação da Meta 3N os serviços restantes dos lotes 6 e 7.

Por determinado período, haverá consórcios cujos contratos foram originados em licitações diferentes (de 2007 e 2012/2013) executando serviços de forma concomitante nos mesmos lotes, como por exemplo, nos lotes 1, 2, e 10 (Eixo Norte). Uma situação atípica que exige cuidado por parte do órgão contratante, haja vista a necessária delimitação das responsabilidades pelos serviços, para efeitos de medição, pagamento e garantia dos serviços executados.

Com esse novo cenário, é imprescindível a criação de uma nova gestão para o Projeto, mais central, mais atuante na fiscalização e uniformização de procedimentos, e tecnicamente capacitada para o gerenciamento de uma obra em que o governo aplicará um montante equivalente a aproximadamente 150% a mais do que o valor inicialmente previsto, de forma a corrigir as dificuldades enfrentadas até então. Enquanto as previsões iniciais apontavam para um valor de R\$ 3.267.026.619,64 somente para os contratos de obras civis dos Trechos I e II no Eixo Norte e Trecho V no Eixo Leste (lotes 1 a 14), os novos números alcançam R\$ 8.281.563.532,00 (informação retirada do Relatório de Progresso de fevereiro de 2013, elaborado pela gerenciadora.

Durante a visita às obras do Eixo Leste, realizada entre os dias 22 e 26/4/2013, a equipe de auditoria percebeu o surgimento de um embrião dessa nova gestão e, a fim de obter maiores informações a respeito, a equipe enviou o Ofício de Requisição 3-218/2013-TCU/SecobHidroferrovia, o qual foi respondido por meio Memorando 229/2013/CGOC/DPE/SIH/MI, anexado ao Ofício 134/SIH/MI, de 3/5/2013.

Formalmente, o organograma do DPE e o Regimento Interno do MI ainda demonstram a estruturação anterior, em que o Písf era gerido especificamente pela CGOC, subordinada ao DPE. Considerando que a última publicação de tal organograma e do Regimento ocorreu em 7/3/2012, não há, até o presente momento, nova publicação da atual estrutura em funcionamento na SIH/MI.

De acordo com o e-mail sobre a reestruturação do MI, anexo ao Ofício 134/SIH/MI, em 2011 foi criado um grupo de trabalho (Portaria MI 139, de 28/10/2011) cuja finalidade era a elaboração do Regimento Interno e apresentação da proposta de revisão da atual estrutura regimental do Ministério. Os trabalhos de revisão se iniciaram em 2012 e foram concluídos após a publicação da Lei 12.742, de 17/12/2012, que criou novos cargos comissionados para o MI e suas vinculadas. A referida proposta foi encaminhada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) em 6/3/2013, no âmbito do processo 03000.000798/2013-19 e, atualmente, o MI aguarda análise para posterior envio à Casa Civil para fins de aprovação e publicação.

Essa proposta contempla a criação da Coordenação Geral de Acompanhamento de Obras e Fiscalização (CGAOF), localizada em Recife/PE, e subordinada diretamente ao Departamento de Projetos Estratégicos (DPE).

As atribuições da CGAOF, na pessoa do coordenador, estão descritas na Portaria MI 8, de 15/1/2013 (publicação em boletim interno ao órgão). Dentre as atribuições do coordenador de campo, destacam-se as seguintes:

- 1) Coordenar as atividades atribuídas aos fiscais de campo de obras civis, de obras eletromecânicas, observando o desempenho das funções constantes das respectivas portarias de fiscalização;
- 2) Propor alterações na estrutura de fiscalização, de acordo com a necessidade do projeto;
- 3) Analisar, verificar, revisar e emitir parecer sobre os documentos técnicos elaborados pelos fiscais de campo de obras civis e de obras eletromecânicas, com recomendação de encaminhamento e providências necessárias;
- 4) Coordenar as ações administrativas, em campo, do Projeto de Integração do Rio São Francisco com Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional;
- 5) Coordenar a ação das equipes de fiscalização de obras civis e de obras eletromecânicas, compatibilizando suas atividades e resultados, em observação ao planejamento de implementação do Písf, às prioridades de serviços e às necessidades proeminentes nas obras;
- 6) Coordenar a análise de pleitos das contratadas, de forma a uniformizar os entendimentos para todos os contratos pertinentes;
- 7) Propor as medidas consideradas necessárias no caso de avaliações, ou quaisquer outras verificações procedidas em decorrência das atribuições elencadas nesta portaria, concluir que os trabalhos realizados estejam em desacordo com as adequadas técnicas de engenharia;
- 8) Coordenar, sempre que necessário, reuniões com o objetivo de coletar informações, identificar conflitos existentes e suas causas, e discutir soluções para prevenir ou corrigir situações prejudiciais ao andamento das obras, bem como monitorar seus encaminhamentos para o cumprimento das ações pactuadas nessas reuniões;

9) Propor, sempre que necessário, diligências, adequações, ajustes e demais providências para aprimoramento da fiscalização das obras civis e de obras eletromecânicas;

10) Coordenar as atividades administrativas dos escritórios disponibilizados para o Pisf na região da obra;

11) Representar o Departamento de Projetos Estratégicos (DPE) em campo, sempre que for solicitado pelo Diretor do DPE.

Em suma, o MI iniciou em janeiro de 2013 a implementação de uma nova estrutura de gestão mais centralizada e localizada em Recife/PE, onde haverá um escritório de representação do MI (atualmente em fase de instalação).

A Coordenação Geral de Acompanhamento de Obras e Fiscalização abrange outras duas coordenações, sendo uma do Eixo Norte e outra do Eixo Leste. Até o presente momento, não há portaria de designação de suas atribuições.

Atualmente, no Eixo Norte, há três fiscais de campo para fiscalizar as obras dos lotes 1, 2, 8 e meta 1N (respectivamente, Contratos 45/2007, 25/2008, 25/2011, 14/2013). Esses fiscais, juntamente com o coordenador de Eixo, são designados para fiscalizar o contrato de supervisão do Trecho I (Contrato 69/2012).

Paralelamente, outros três fiscais de campo foram designados para fiscalizar as obras do lote 5, ou Meta 2N, e lote 14 (respectivamente, Contratos 45/2012 e 35/2008). Juntamente com o coordenador de Eixo, esses fiscais possuem a atribuição de fiscalizar o contrato de supervisão do Trecho II (Contrato 68/2012).

No caso do Eixo Leste, os fiscais de campo se subdividem. Há três fiscais para as obras dos lotes 9 e EBVs 1, 2 e 3, também denominados fiscais do trecho V-a, cujas obras são objeto da licitação das Metas 1L e 2L, atualmente em andamento. Para fiscalizar as obras do trecho V-b, que compreendem os lotes 10, 11, 12 (respectivamente, Contratos 34/2008, 29/2008 e 30/2008) e EBVs 4, 5 e 6 (em licitação), há outros três fiscais. Os seis fiscais, juntamente com o coordenador de Eixo, são responsáveis por fiscalizar o contrato de supervisão do Trecho V (Contrato 56/2012).

Sendo assim, os fiscais de campo respondem aos coordenadores de Eixo, que são subordinados ao coordenador de campo, o qual responde diretamente ao DPE sobre as questões da obra.

Contudo, percebe-se ainda que o número de fiscais é insuficiente para o acompanhamento das obras, dada a sua grande extensão, a característica dispersa, e a elevação do número de frentes de serviço devido ao início dos novos contratos relativos às Metas 1N, 2N, 1L e 2L. Esse fato se demonstra pelos diversos ofícios e memorandos que, desde agosto de 2012, reiteram a carência de mão de obra do MI para o acompanhamento das obras do Pisf.

De acordo com o Memorando 486/SIH/MI, de 25/8/2012, subsidiado no Memorando 385/2012/CGOC/DPE/SIH/MI, o Secretário da Secretaria de Infraestrutura Hídrica (SIH) solicitou ao Ministro da Integração Nacional a nomeação e disponibilização de 34 analistas de infraestrutura para reforço na equipe de acompanhamento do Pisf. Segundo informações constantes do documento, seria necessário um quantitativo de 30 fiscais de campo para as obras do Pisf enquanto o quantitativo existente era de 9, além do desfalecimento de pessoas na área de gerenciamento de informação (seriam necessárias cinco pessoas e há apenas uma) e no assessoramento na área de orçamento e preços.

Em dezembro do mesmo ano, o Ministro do MI enviou o Aviso 231/MI, de 13/12/2012, à ministra do MP sobre a necessidade de aumento do número de analistas de infraestrutura para suprir as demandas do Pisf.

Até março de 2013, nenhuma providência havia sido tomada para o atendimento dessas demandas. Em 19/3/2013, o coordenador de campo enviou o Memorando C-101/2013/DPE/SIH/MI ao Diretor do DPE, reiterando a necessidade de pessoal em caráter de urgência para que seja possível o desempenho das funções e cumprimento das atribuições técnicas e administrativas da CGAOF. Frisou ainda a necessidade de complementar a coordenação com mais 14 analistas ou especialistas em infraestrutura, além da preocupação quanto ao aumento das demandas após a emissão de ordem de serviço para o início das obras da Meta 3N, uma vez que haveria apenas dois fiscais de campo para as obras do Lote 14 e Metas 2N e 3N.

No mês anterior, em fevereiro de 2013, o mesmo coordenador de campo havia solicitado pessoal ao Diretor do DPE para que fosse possível efetivar o funcionamento da CGAOF na estrutura física da Representação do Ministério no estado de Pernambuco (Memorando C-34/2013/2013/DPE/SIH/MI, de 6/2/2013).

Assim, novamente, o Secretário Executivo do MI enviou Ofício 136/2013/SECEX-MI, de 1/4/2013, à Secretária Executiva do MP informando sobre a dificuldade operacional no Pisf, em virtude do reduzido número de servidores. Para fundamentar a demanda emergencial de novos servidores ocupantes do cargo de analista de infraestrutura, informou que nos últimos três anos ocorreu uma evasão de 23 analistas e especialistas em infraestrutura e que mais seis outros estão na iminência de deixar o órgão.

A assessoria do gabinete do Ministro do MI se pronunciou sobre a necessidade de reestruturação de pessoal por meio do Despacho 227/2013/SIH/MI, de 5/4/2013, relatando que aguarda a decisão do MP sobre a matéria.

Além da necessidade de centralização das informações, que tende a ocorrer com a implantação dessa nova gestão, seria primordial a modificação dos procedimentos anteriormente adotados para tornar as decisões do MI mais céleres. Assim, a equipe de auditoria solicitou, por meio do Ofício de Requisição 3-218/2013-TCU/SecobHidroferrovia, os ofícios de comunicações expedidos pela coordenação de campo às empresas contratadas sobre a metodologia de trabalho atualmente empregadas para as demandas relativas à execução das obras civis.

De acordo com a resposta, apresentada pelo Memorando 229/2013/CGOC/DPE/SIH/MI, foram realizadas reuniões com todas as contratadas, incluindo gerenciadora, supervisoras e construtoras, para apresentar a sistematização de encaminhamentos das documentações com o objetivo de organizar e agilizar os trâmites de documentação das contratadas no âmbito da CGAOF. No Ofício Circular C-02/2013/DPE/SIH/MI, de 16/4/2013, o coordenador geral de campo informou às empresas construtoras e supervisoras que os documentos relativos a assuntos de execução de obra, os quais ainda não foram objeto de decisão do Ministério, deverão ser inicialmente encaminhados para apreciação do Contratante por meio do interlocutor mais próximo. Ademais, a CGAOF informou às contratadas que os temas que poderão resultar em alterações contratuais deverão ser endereçados inicialmente à fiscalização de campo do trecho.

Essas mudanças que começaram a ser implementadas na gestão do Pisf mostram-se positivas, tendo em vista que demonstram a tendência à centralização das informações no campo e não em Brasília, que tem se mostrado distante dos problemas enfrentados na execução das obras. É importante que os pleitos das construtoras sejam, de fato, avaliados primeiramente pela CGAOF antes de se decidir por replanilhamentos, uma vez que os fiscais de campo e coordenadores de eixo tem uma maior proximidade com a obra, o que lhes dá uma maior capacidade de decidir sobre o que é necessário para um bom andamento dos contratos de obra e de supervisão.

De acordo com informações adquiridas junto aos fiscais de campo, a ratificação do quantitativo e da especificação de novos serviços que devam ser aditivados aos contratos de obras será feita pela CGAOF, enquanto os preços novos serão fornecidos pela Comissão de Orçamento e Preços do MI, sediada em Brasília, por meio da apropriação de serviços.

Essa nova estrutura também deve se fortalecer para que haja um maior aproveitamento dos trabalhos das três supervisoras atualmente contratadas para cada um dos trechos. Essas supervisoras funcionarão como um braço operacional da fiscalização do MI, uma vez que cabe a elas a responsabilidade de acompanhar os serviços e de realizar medições independentes das realizadas pelas empresas contratadas para a execução das obras, de forma a possibilitar posterior comparação entre os boletins de medição levantados. No caso do Trecho V, tal competência foi esclarecida ao Consórcio Ecoplan/Techne/Skill, por meio do Ofício 390/SIH/MI, de 13/11/2012, em cumprimento à determinação 9.1.1 do Acórdão 2.399/2012-TCU-Plenário.

Os relatórios da supervisora, diferentemente da gestão anterior, agora devem ser submetidos diretamente à CGAOF para que a mesma avalie, por exemplo, as inconsistências possivelmente existentes entre as medições realizadas pela supervisora e pela contratada para fins de pagamento.

Outra função da supervisora que se mostra primordial nessa fase inicial refere-se ao conteúdo a ser explorado no "R0 - Relatório de avaliação da documentação existente no Projeto", uma vez que servirá de embasamento para a definição precisa dos objetos das futuras contratações. A determinação ao MI, contida no item 9.1.2 do Acórdão 2.399/2012-TCU-Plenário, é clara quanto à necessidade de se atentar a este inventário para que se obtenha uma visão geral e atualizada sobre o andamento das obras, bem como sobre a delimitação das responsabilidades das empresas construtoras anteriormente contratadas pelo que já foi executado anteriormente.

De acordo com informações obtidas em campo, o Consórcio Ecoplan/Techne/Skill, contratado em 24/10/2012 para a Supervisão do trecho V (Eixo Leste), está atualmente realizando levantamento topográfico das primitivas nos terrenos cuja escavação não foi finalizada. Esse levantamento da supervisora será comparado aos quantitativos obtidos pela comissão de verificação de quantitativos para a delimitação dos serviços que deverão ser executados no âmbito dos novos contratos (Metas 1L, 2L e 3L).

Em consonância com a determinação do item 9.1.2 do Acórdão 2.399/2012-TCU-Plenário e do item 9.1.3 do Acórdão 1.919/2012-TCU/Plenário, impende ressaltar a importância de o MI atentar aos inventários elaborados pela referida comissão e pela supervisora (R0) para que haja a expressa delimitação dos serviços que deverão ser executados pelas empresas atualmente contratadas (lotes 10, 11 e 12) e pelas novas empresas a serem contratadas em decorrência da Concorrência 3/2012 (Metas 1L e 2L) e da licitação para as obras remanescentes da Meta 3L, no que tange ao Eixo Leste.

A contratação de novas empresas/consórcios para a execução das obras remanescentes do PISF no âmbito das Metas 1L, 2L, 3L, 1N, 2N e 3N, sem que haja a expressa definição de quantitativos e especificações dos serviços abrangidos pelos objetos dos contratos, pode tornar a toda a gestão, que começa a se reestruturar, comprometida. Por exemplo, no caso do Eixo Leste, o Relatório R0 entregue pelo Consórcio Ecoplan/Techne/Skill foi considerado insuficiente pela fiscalização de campo, conforme expresso na Ata de Reunião 271, de 3/4/2013. Embora não se tenha, até o momento, o Relatório R0 aprovado, o MI já lançou edital para a contratação da execução das obras remanescentes dos Lotes 9 e 13 (Meta 1L e parte da Meta 2L). E mais, mesmo sem o Relatório R0 finalizado pela supervisora e aprovado pela fiscalização de campo, o MI publicou o aviso de licitação para a Meta 3L.

Essa dinâmica demonstra aparente contradição entre as decisões do MI e as determinações do TCU. De um lado, o TCU determina que a fase externa dos procedimentos licitatórios dos remanescentes apenas inicie após a delimitação precisa dos objetos (item 9.1.3 do Acórdão 1.919/2012-TCU-Plenário), obtidas por meio de inventário a ser elaborado pelo MI e por meio do R0 - Relatório de avaliação da documentação existente no Projeto, a ser elaborado pela supervisora (consoante item 9.1.2 do Acórdão 2.399/2012-TCU-Plenário). De outro lado, o MI lança os editais das Concorrências 3/2012 (Metas 1L e 2L) e 4/2012 (Meta 1N) sem sequer aprovar o R0 elaborado pelas supervisoras.

Embora a gestão do Pisf apresente uma melhoria procedimental, principalmente no que tange à centralização das demandas em coordenação sediada em Recife/PE, mais próxima às dificuldades e demandas enfrentadas no campo, observa-se que tais ajustes podem ser negativamente comprometidos pela falta de delimitação dos objetos a serem contratados no âmbito das Metas. A aparente indefinição dos objetos dos contratos dos serviços remanescentes, em vista da inexistência de Relatórios R0 das supervisoras dos Trechos I e V, pode comprometer diretamente os trabalhos da fiscalização de campo e os valores contratuais, haja vista a possibilidade de replanilhamentos para adequação dos quantitativos inicialmente contratados, inclusão de novos serviços e retirada de serviços não mais necessários.

[...]

3.1.7 - Conclusão da equipe:

O achado levantado trata das dificuldades de gerenciamento nas obras do Pisf, as quais vem ocorrendo desde a origem das citadas obras e se permearam por todos os trechos em construção, Trechos I e II (Eixo Norte) e Trecho V (Eixo Leste). A forma com que as obras do Pisf tem sido geridas pelo MI, descrita no tópico Situação Encontrada deste achado de auditoria, tem sido a maior responsável pelos recorrentes atrasos na obra e vícios construtivos.

Tendo em vista a recorrência dos problemas na gestão das obras em comento, a fiscalização realizada no ano de 2012, constante do TC 004.551/2012-5, propôs determinações e realização de audiências. Esse encaminhamento foi proposto em decorrência de questionamentos em medições, ausência de supervisão e acompanhamento, paralisações das frentes de serviços, coordenação ineficiente na elaboração dos projetos executivos e na solução de problemas com interferências, que culminaram no atraso das obras, no abandono de determinados trechos e na ocorrência de determinados vícios construtivos.

Sensível às ocorrências levantadas, o plenário desta Casa prolatou o Acórdão 2.305/2012-TCU-Plenário, em que foram chamados em audiência o Diretor de Projetos Estratégicos (DPE) e o Coordenador-Geral de Obras Cíveis (CGOC), responsáveis pela gestão e pelo acompanhamento das obras do Pisf. Ainda, determinou-se ao MI que fossem tomadas as providências necessárias para a conclusão dos estudos faltantes para a correção de vícios construtivos e para a devida manutenção dos trechos deteriorados, além de verificar administrativamente as responsabilidades nas paralisações unilaterais de determinados contratos e nos defeitos de construção.

Desse modo, em atenção à necessidade de diminuição das dificuldades de gestão e acompanhamento da obra, as coordenações e diretorias do MI envolvidas na obra do Pisf estão propondo as inovações elencadas anteriormente. Entretanto, essas modificações carecem ainda de aprovação das esferas responsáveis, de modo a possibilitar a necessária segurança na gerenciamento das obras do empreendimento.

Sendo assim, verifica-se que as falhas decorrentes da gestão ineficiente na implementação do Pisf foram objeto de auditorias passadas, com atuação do TCU por meio de seus acórdãos, as quais tem logrado êxito, haja vista a atual atenção despendida pelos diretores e coordenadores do MI no intuito de implementar novo desenho institucional na sua gestão.

Verifica-se assim que a irregularidade em comento, traduzida em uma gestão temerária ou ineficiente do empreendimento, retratou uma realidade que os atuais gestores pretendem não mais perpetuar, tomando as medidas necessárias para interromper esse ciclo de gestão/acompanhamento deficiente que culmina em contratos atrasados/abandonados. Como as falhas pontuais decorrentes dessa gestão temerária foram objeto das audiências e determinações constantes do Acórdão 2.305/2012-TCU-Plenário, mostra-se desnecessário nova responsabilização dos agentes públicos envolvidos na condução do Pisf, considerando ainda os esforços empreendidos.

Entretanto, ocorre que o novo desenho institucional, pretendido pelos agentes públicos do MI responsáveis pela gestão do Pisf, ainda não foi formalizado, em decorrência da necessária aprovação pelo MP. Ocorre também que o produto inicial contratado com a nova supervisora do Eixo Leste, formada pelo consórcio Ecoplan/Techne/Skil, denominado "R0 - Relatório de avaliação da documentação existente no Projeto", entregue ao MI, foi considerado insuficiente pela fiscalização de campo para o levantamento do inventário necessário, conforme expresso na Ata de Reunião 271, de 3/4/2013.

Vale reiterar que o relatório R0, a ser elaborado pela nova supervisora contratada para acompanhar as obras do Eixo Leste, deve delimitar os serviços que serão executados pelas empresas com contratos vigentes (lotes 10, 11 e 12) e pelas novas empresas que serão contratadas em decorrência da Concorrência 3/2012 (Metas 1L e 2L) e da licitação para as obras remanescentes da Meta 3L, em consonância com as determinações do item 9.1.2 do Acórdão 2.399/2012-TCU-Plenário e do item 9.1.3 do Acórdão 1.919/2012-TCU/Plenário.

Portanto, considera-se necessário notificar ao MI para que a publicação dos editais referentes às Meta 3N e 3L e o início das obras no âmbito das Metas 1L e 2L sem a devida delimitação precisa dos serviços a serem executados representa descumprimento de determinação constante do item 9.1.3 do Acórdão 1.919/2012-TCU-Plenário, o que pode ensejar a aplicação de multa aos responsáveis envolvidos.

Mostra-se necessário também que se recomende ao MI que efetive nova metodologia de gestão, acompanhamento e fiscalização das obras do Pisf, a exemplo dos moldes das tratativas em andamento, de forma a evitar a manutenção e progressão das dificuldades e irregularidades já levantadas por este Tribunal na implementação do empreendimento, que tem postergado por inúmeras vezes a conclusão das obras dos Trechos I, II e V do Pisf.

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 Pisf (04.375/2005-7).

5 - CONCLUSÃO

A implantação das obras do Eixo Leste - Trecho V foi dividida originariamente em cinco lotes de execução de obras civis, lotes 9 a 13. Entretanto, em decorrência das dificuldades que esses contratos tem passado, a conclusão das obras em ambos os Eixos Norte e Leste mostraram-se prejudicadas, nas diversas datas previstas e reprogramadas.

Desse modo, o MI reduziu o escopo dessas avenças, com vistas a permitir a inclusão de outros serviços necessários e finalizar os contratos, para que sejam realizadas novas licitação dos serviços ainda não realizados ou não concluídos, chamados de remanescentes, de forma a concluir as obras do Pisf dentro do novo cronograma desejado.

Para garantir o cumprimento dos cronogramas ajustados e tornar o seu acompanhamento mais eficiente, o MI definiu um novo programa de metas, físicas e temporalmente definidas, caracterizado pela divisão da execução dos serviços remanescentes em três metas, quais sejam: Metas 1L, 2L e 3L para o Eixo Leste e Metas 1N, 2N e 3N para o Eixo Norte. A divisão dessas metas se deu de forma a tornar o sistema de canais, barragens, túneis e aquedutos do Pisf operacional de forma sequencial, seguindo o caminho das águas desde seu ponto de captação (canal de aproximação) até o reservatório final. Atualmente estão em fase de licitação as obras remanescentes que se traduzem nas Metas 1L e 2L e foram recém-contratadas aquelas que representam as Metas 1N e 2N.

Entretanto, o objetivo desta auditoria restringiu-se à fiscalização dos antigos contratos de obras civis já firmados para a execução do Eixo Leste, os lotes 9 a 13 (Contratos 36/2008-MI, 34/2008-MI, 29/2008-MI, 30/2008-MI e 9/2008-MI) e sua interface com as novas obras que visam à conclusão do empreendimento. Assim, embora o escopo deste trabalho não atinja os novos contratos que visam ao atendimento das Metas definidas para o Eixo Leste, as análises ora empreendidas buscaram apontar possíveis riscos que possam se propagar na execução dessas novas obras, tendo em vista a correlação entre os contratos de obras civis objeto desta auditoria e a nova divisão de obras do Eixo Leste por metas (Metas 1L a 3L).

Ao analisar o andamento dos antigos contratos visando à sua conclusão, a equipe de auditoria se deparou com as recorrentes dificuldades de gerenciamento nas obras do Pisf, as quais vem ocorrendo desde a origem das citadas obras e se permearam por todos os trechos em construção, Trechos I e II (Eixo Norte) e Trecho V (Eixo Leste).

Sendo assim, a proposta de encaminhamento contemplou recomendação e notificação ao MI no que se refere aos editais e obras das Metas previstas e na implementação de gerenciamento dessas obras que evitem a manutenção e progressão das dificuldades e irregularidades já levantadas por este Tribunal na implementação do empreendimento, que tem postergado por inúmeras vezes a conclusão das obras dos Trechos I, II e V do Pisf.

Entre os benefícios estimados desta fiscalização, pode-se mencionar a melhoria de práticas na gestão de órgãos públicos.

6 - PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Proposta da equipe

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

1) Recomendação a Órgão/Entidade: Responsável: Ministério da Integração Nacional

Recomendar, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, à Secretaria de Infraestrutura Hídrica do Ministério da Integração Nacional que:

a) envie esforços no sentido de efetivar nova metodologia de gestão, acompanhamento e fiscalização das obras do Pisf, a exemplo das tratativas em andamento conforme descrito no tópico 3.1 deste relatório, de forma a evitar a manutenção e progressão das dificuldades e irregularidades já levantadas por este Tribunal na consecução do empreendimento. (3.1)

2) Dar ciência a Órgão/Entidade: Responsável: Ministério da Integração Nacional

Dar ciência à Secretaria de Infraestrutura Hídrica do Ministério da Integração Nacional que:

a) a publicação dos editais referentes às Meta 3N e 3L sem a devida delimitação precisa dos serviços a serem executados com base em inventário devidamente aprovado constitui

descumprimento ao item 9.1.3 do Acórdão 1.919/2012-TCU-Plenário, o que pode ensejar a aplicação de multa aos responsáveis envolvidos. (3.1)

3) Determinação de providências internas ao TCU:

a) encaminhar cópia do Acórdão que vier a ser proferido por este Tribunal, bem como do relatório e do voto que o fundamentarem, à Secretaria de Infraestrutura Hídrica do Ministério da Integração Nacional (SIH/MI), ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e à Secretaria de Controle Externo no estado de Pernambuco;

b) arquivar o presente processo, com base no art. 169, inc. V, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União.”

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 Leste.

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. O presente trabalho teve por objetivo os cinco contratos de obras civis firmados para a execução da 1ª etapa do Eixo Leste, firmados em decorrência da Concorrência 2/2007-MI, a saber:
 - a) Lote 9 - Contrato 36/2008-MI, celebrado com o consórcio Camter/Egesa: tem início na EBV-1 (próxima ao canal de aproximação) e término no reservatório Muquém;
 - b) Lote 10 - Contrato 34/2008-MI, celebrado com o consórcio Emsa/Mendes Júnior: tem início no reservatório Muquém e término no reservatório Copiti;
 - c) Lote 11 - Contrato 29/2008-MI, celebrado com o consórcio OAS/Galvão/Barbosa Mello/Coesa: tem início no reservatório Copiti e término na EBV-5;
 - d) Lote 12 - Contrato 30/2008-MI, celebrado com o consórcio OAS/Galvão/Barbosa Mello/Coesa: tem início na EBV-5 e término no açude Poções;
 - e) Lote 13 - Contrato 9/2008-MI, celebrado com o consórcio Encalso/Convap/Arvek/Record: originalmente abrange todas as estações de bombeamento do trecho V (EBV-1 a EBV-6).
7. Muito embora os atuais escopos dos contratos acima mencionados estejam próximos do encerramento, a unidade técnica procurou observar a sua interface com as novas obras que visam à conclusão do empreendimento, denominadas Metas 1L, 2L e 3L, e apontar possíveis riscos que possam se propagar na execução dessas novas obras.

8. Consoante assinalado no relatório precedente, diante das dificuldades pelas quais os citados contratos de obras civis tem passado (acréscimos e supressões contratuais, problemas técnicos e administrativos no gerenciamento de determinados contratos, paralisações de obras e rescisões contratuais ocorridas), a conclusão das obras do eixo Leste (e também do eixo Norte) restaram prejudicadas nas diversas datas previstas e reprogramadas. Assim, o Ministério da Integração Nacional decidiu reduzir o escopo desses contratos, de forma a transferir os serviços ainda não realizados para a licitação de novos contratos. Nesse sentido, o ministério definiu um novo programa de metas, dividindo a execução dos serviços remanescentes nas Metas 1L, 2L e 3L para o eixo Leste, de forma a tornar o sistema de canais, barragens, túneis e aquedutos sequencialmente operacional, seguindo o caminho das águas do ponto de captação até o reservatório final. Atualmente estão em fase de licitação as obras remanescentes que se traduzem nas Metas 1L e 2L.

9. Do presente trabalho, extraio que a equipe de fiscalização verificou as recorrentes dificuldades de gerenciamento nas obras do Pisf, as quais vem sendo observadas desde a origem das citadas obras em todos os trechos em construção nos eixos Leste e Norte, e foram objeto de audiências e determinações por meio do Acórdão nº 2.305/2012-TCU-Plenário, razão pela qual é desnecessário nova responsabilização dos agentes públicos envolvidos na condução do Pisf. Há que ser considerado, também, os esforços empreendidos pelo Ministério da Integração Nacional, notadamente o novo desenho do projeto que o tornará operacional por etapas, facilitando a sua fiscalização e beneficiando a população à medida em que determinada etapa esteja concluída.

10. Finalmente, considerando que as obras relativas ao Pisf ganharão um novo ritmo com as providências adotadas pelo Ministério da Integração Nacional, volto a minha atenção para a gestão da água que será distribuída pelos canais, questão que reputo da maior importância para a viabilidade do projeto ao longo do tempo. Nesse sentido, menciono o Decreto nº 5.995/2006, que em seu art. 8º dispõe que a proposta de modelo de gestão para o Pisf seria encaminhada pelo Conselho Gestor (grupo temporário de assessoramento com representação da União e dos Estados das bacias hidrográficas receptoras das águas do projeto) ao Ministério da Integração Nacional até 30/12/2009. Registro, também, a edição da Portaria nº 603, de 14/11/2012, por meio da qual o Ministro de Estado da Integração Nacional designa a Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba - Codevasf para exercer as funções de Operadora Federal no Sistema de Gestão do Pisf - SGIB, também instituído pelo mencionado decreto.

11. Assim, considero oportuno solicitar ao Ministério da Integração Nacional, na condição de órgão coordenador do Sistema de Gestão do Projeto de Integração de Bacias (SGIB), que encaminhe a este Tribunal o relatório atualizado de gestão para o Pisf.

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