

Aviso nº 996-Seses-TCU-Plenário

Brasília-DF, 12 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 013.070/2013-4, 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 20 / 08 / 13
ÀS 14:22 horas.
Felipe Costa Geraldes
Técnico Legislativo
Matr. 229.869

ACÓRDÃO Nº 2061/2013 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 013.070/2013-4
2. Grupo I – Classe de Assunto: V - Relatório de Auditoria
3. Interessado: Congresso Nacional
4. Órgão: Ministério da Integração Nacional
5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: SecobHidro
8. Advogados constituídos nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam da auditoria (Fiscobras 2013) realizada nas obras do Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional (Pisf) - Eixo Norte, Lote 8,

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 V, do Regimento Interno, promover a oitiva do Ministério da Integração Nacional, a ser analisada no âmbito do TC 014.736/2011-0, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, manifeste-se sobre o descumprimento de determinação deste Tribunal contemplada na Decisão do Exmo. Sr. Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa e referendada por este Plenário (TC 014.736/2011-0, peça 71), em desacordo com o art. 58, § 1º, da Lei nº 8.443/1992;

9.2. dar ciência ao Ministério da Integração Nacional que foram identificados, no âmbito do Contrato 25/2011-MI, a medição e o pagamento de serviços além dos quantitativos originalmente pactuados, sem que houvesse sido formalizado o respectivo termo aditivo, contrariando o art. 60, *caput*, da Lei nº 8666/1993;

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 do Senado Federal, e à Secex/PE;

9.4. apensar o presente processo ao TC 014.736/2011-0.

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-2061-30/13-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 013.070/2013-4

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 8. DESCUMPRIMENTO DE DETERMINAÇÃO DO TCU. AUSÊNCIA DE TERMO ADITIVO FORMALIZANDO ALTERAÇÕES DAS CONDIÇÕES INICIALMENTE PACTUADAS. OITIVA. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Transcrevo a seguir excertos do relatório da equipe de auditoria da SecobHidro (peça 12):

“2.1 - Deliberação que originou o trabalho

Em cumprimento ao Acórdão 448/2013-TCU-Plenário, realizou-se auditoria na Secretaria de Infra-Estrutura Hídrica - MI, no período compreendido entre 20/5/2013 e 28/6/2013.

Dentre as razões que motivaram esta auditoria destacam-se a importância socioeconômica do empreendimento e o elevado vulto do investimento, no valor de R\$ 310.437.486,25 (data-base 11/2010), considerando desde o Contrato 25/2011-MI (lote 8) até o 5º Termo Aditivo firmado. Os recursos autorizados na LOA/2013 para o eixo Norte do PISF compreendem R\$ 686.288.989,00.

2.2 - Visão geral do objeto

O Projeto de Integração do rio São Francisco com as bacias hidrográficas do Nordeste Setentrional é um empreendimento destinado a assegurar oferta de água a municípios situados no Sertão e no Agreste dos estados de Pernambuco, Ceará, Paraíba e Rio Grande do Norte. Essa água será captada no rio São Francisco, entre as barragens de Itaparica e de Sobradinho.

O projeto total contempla a execução de dois eixos, eixo Norte (trechos I, II, III, IV e VI) e eixo Leste (trechos V e VII). O eixo Norte levará água para o Sertão dos estados de Pernambuco, Ceará, Paraíba e Rio Grande do Norte. O eixo Leste beneficiará parte do Sertão e as regiões do Agreste nos estados de Pernambuco e da Paraíba.

O eixo Norte, no qual o lote 8 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 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 ocorrerá no rio São Francisco, 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, este 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.

Já o lote 8, objeto do contrato em análise, contempla, especificamente, a execução de três estações de bombeamento: EBI-1, EBI-2 e EBI-3, com as seguintes estruturas principais: "forebay" de entrada, casa de bombas, linha de recalque, estrutura de deságue e "forebay" de saída (exceto a EBI-3, com adução direta ao reservatório Negreiros).

Cada estação será composta por um conjunto de oito motobombas, com vazão unitária de 12,37 m³/s (EBI-1 e EBI-2) e de 11,12 m³/s (EBI-3). A vazão total de cada estação de bombeamento será de 99,00 m³/s (EBI-1 e EBI-2) e de 89,00 m³/s (EBI-3). Na 1ª etapa de implantação do PISF serão instaladas duas motobombas em cada estação de bombeamento. O desnível máximo a ser vencido em cada estação é de 35,52 m, 54,38 m e 88,67 m, para as EBI-1, EBI-2 e EBI-3, respectivamente.

Os serviços mais relevantes contratados, em termos financeiros, são "fornecimento, corte, dobra e montagem de armaduras em barras de aço CA-50" (19,75%), "escavação de material de 3ª categoria, inclusive a fogo controlado" (19,15%), "fornecimento, preparo e lançamento de concretos em geral" (9,29%), "alimentação dos funcionários" (5,65%) e "momento de transporte de material de 3ª categoria" (4,52%), os quais representam cerca de 58% do valor total estimado para o lote 8.

[...]

3 - ACHADOS DE AUDITORIA

3.1 - Descumprimento de determinação exarada pelo TCU.

3.1.1 - Tipificação do achado:

Classificação - grave com recomendação de continuidade (IG-C)

Justificativa de enquadramento (ou não) no conceito de IG-P da LDO - A irregularidade não se enquadra no inciso IV do § 1º do art. 93 da Lei 12.708/2012 (LDO/2013) por não ser materialmente relevante em relação ao valor total contratado.

3.1.2 - Situação encontrada:

Verificou-se que o Ministério da Integração Nacional não realizou retenção cautelar no valor de R\$ 16.623.560,60 sobre o Contrato 25/2011-MI, determinada em Despacho do Exmo. Sr. Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa (TC 014.736/2011-0). Essa conduta constitui descumprimento de determinação do TCU, em afronta ao art. 58, § 1º, da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, e à Jurisprudência dominante nesta Corte de Contas.

No período compreendido entre 13/6 e 8/7/2011, esta Corte de Contas realizou auditoria no Ministério da Integração Nacional, com o objetivo de analisar o Edital da Concorrência 1/2011-MI e seus anexos, para contratação de empresa para execução das obras civis, fornecimento, instalação, montagem, testes e comissionamento dos equipamentos mecânicos e elétricos do lote 8 do Projeto de Integração do rio São Francisco com as bacias hidrográficas do Nordeste Setentrional (eixo Norte). Nesse trabalho, a equipe de fiscalização constatou as seguintes irregularidades: i) sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado, num montante de R\$ 14.259.249,69; ii) quantitativos inadequados na planilha orçamentária, com possível dano



ao Erário de R\$ 7.971.914,39; iii) restrição à competitividade da licitação decorrente de critérios inadequados de habilitação e julgamento; e iv) inexistência de anotação de responsabilidade técnica das planilhas orçamentárias que serviram de base para a licitação.

Desse modo, considerando o possível dano aos cofres públicos em um total de R\$ 22.231.164,08 (data-base 11/2010) e considerando estarem presentes os requisitos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, foi proposta pela unidade técnica a expedição de determinação ao Ministério da Integração Nacional, para que se abstinhasse de praticar quaisquer atos subsequentes à abertura das propostas, até que esta Corte de Contas deliberasse sobre a matéria de forma definitiva.

Esse encaminhamento foi apreciado pelo Exmo. Sr. Ministro-Substituto Augusto Sherman, que optou pela realização de oitiva prévia do MI, para que apresentasse seus esclarecimentos acerca das ocorrências verificadas pela equipe de auditoria. Após análise da manifestação apresentada pelo MI, a equipe técnica entendeu que estariam mantidos os indícios de irregularidades e os requisitos para a concessão da medida cautelar anteriormente proposta.

Em consonância com a reiterada proposta da unidade técnica, o Exmo. Sr. Ministro-Substituto Marcos Bemquerer determinou que o Ministério da Integração Nacional se abstinhasse de dar prosseguimento à Concorrência 1/2011-MI, até que o Tribunal decida, no mérito, sobre as ocorrências apontadas no relatório de auditoria.

Entretanto, os argumentos apresentados no Ofício 438/MI pelo Exmo. Sr. Fernando Bezerra Coelho, Ministro de Estado da Integração Nacional, foram suficientes para demonstrar o *periculum in mora* reverso para o caso concreto. Em outras palavras, demonstrou que a interrupção do curso da licitação em apreço implicaria em prejuízo ao Erário substantivamente maior que aquele apontado pela equipe técnica do TCU.

Considerando esses argumentos, o Exmo. Sr. Ministro-Substituto Marcos Bemquerer determinou a revogação da medida cautelar expedida e a realização de retenção cautelar, conforme excerto de seu Despacho, transcrito a seguir:

"(...) 21. Ante o exposto:

a) revogo a medida cautelar despachada em 31/8/2011;

b) determino cautelarmente ao Ministério da Integração Nacional, com fundamento do *caput* do art. 276 do Regimento Interno do TCU, que, caso decida pela homologação e contratação atinentes à Concorrência 1/2011-MI, retenha o valor de R\$ 16.623.560,60, a preços iniciais, resguardando assim o Erário de eventuais prejuízos, até que o TCU decida sobre o mérito das questões suscitadas; (...)"

Importa observar que o valor da retenção cautelar determinada foi de R\$ 16.623.560,60, ao invés dos R\$ 22.231.164,08 apontados pela equipe de auditoria, tendo em vista que o valor do possível dano ao Erário apurado no orçamento base foi adequado aos termos da proposta apresentada pelo consórcio vencedor do certame.

Por ocasião da presente fiscalização, verificou-se que a obra está em pleno andamento, com cerca de 40% dos serviços executados, o que permite afirmar, por óbvio, que a Concorrência 1/2011-MI foi homologada e contratada. Assim, solicitou-se por meio do Ofício de Requisição 1-318/2013 que o MI informasse por escrito as ações tomadas com vistas a dar atendimento às determinações constantes do Despacho do Relator, Exmo. Sr. Ministro Marcos Bemquerer, especificamente quanto à determinação cautelar da retenção supracitada, caso decidisse pela homologação e contratação atinentes à Concorrência 1/2011-MI (comunicado mediante o Ofício 466/2011-TCU/Secob-4).

O Ministério da Integração Nacional apresentou sua resposta no Ofício 178/SIH/MI, em que afirmou que a retenção cautelar determinada pelo TCU para a Concorrência em apreço não

foi realizada. Alegou que, em relação à determinação em tela, foram apresentadas as oitivas do MI e do Consórcio Mendes Júnior/GDK, e que, em virtude da ausência de resposta do TCU quantos aos pontos elencados nesses documentos, não procedeu à retenção.

Nesse passo, importa melhor clarificar o que dispõe o caput do art. 276 do Regimento Interno do TCU (RI/TCU), transcrito a seguir:

"Art. 276. O Plenário, o relator, ou, na hipótese do art. 28, inciso XVI, o Presidente, em caso de urgência, de fundado receio de grave lesão ao erário, ao interesse público, ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, poderá, de ofício ou mediante provocação, adotar medida cautelar, com ou sem a prévia oitiva da parte, determinando, entre outras providências, a suspensão do ato ou do procedimento impugnado, até que o Tribunal decida sobre o mérito da questão suscitada, nos termos do art. 45 da Lei nº 8.443/1992.

§ 1º O despacho do relator ou do Presidente, de que trata o caput, bem como a revisão da cautelar concedida, nos termos do § 5º deste artigo, será submetido ao Plenário na primeira sessão subsequente.

§ 2º Se o Plenário, o Presidente ou o relator entender que antes de ser adotada a medida cautelar deva o responsável ser ouvido, o prazo para a resposta será de até cinco dias úteis.

§ 3º A decisão do Plenário, do Presidente ou do relator que adotar a medida cautelar determinará também a oitiva da parte, para que se pronuncie em até quinze dias, ressalvada a hipótese do parágrafo anterior."

Para o presente caso, verifica-se que foi realizada uma oitiva prévia à concessão da medida cautelar, oportunidade em que a equipe técnica do TCU confirmou os indícios de irregularidades inicialmente apontados no relatório de auditoria. De forma complementar, nos termos do § 3º do artigo supratranscrito, determinou-se a realização de nova oitiva após a determinação da retenção cautelar, para que o MI e o Consórcio vencedor se pronunciassem acerca dos requisitos ensejadores dessa medida cautelar, bem como sobre o mérito das ocorrências tratadas no processo.

Entretanto, há que se observar pela leitura cuidadosa do art. 276 do RI/TCU, que a concessão de medida cautelar se presta a resguardar a Administração, em situações de urgência, de fundado receio de grave lesão ao erário, ao interesse público, ou de risco de ineficácia da decisão de mérito. Assim sendo, esse tipo de decisão deve possuir eficácia imediata, ou seja, deve ser dado o devido cumprimento antes mesmo que se aprecie qualquer forma de exercício da ampla defesa ou contraditório das partes envolvidas, seja em relação aos requisitos da medida cautelar determinada ou em relação ao mérito do processo.

Conforme demonstrado, o Ministério da Integração Nacional descumpriu determinação exarada pelo TCU, por meio de Despacho realizado pelo Exmo. Sr. Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa. Essa conduta constitui clara afronta ao art. 58, § 1º, da Lei 8.443/1992 e à Jurisprudência dominante nesta Corte de Contas (Acórdãos 2.648/2007, 1.945/2007 e 350/2008, todos do Plenário). Importa frisar ainda que o descumprimento de deliberação do Tribunal, salvo motivo justificado, poderá ensejar a aplicação de multa ao responsável, nos termos do art. 58, inciso IV, da Lei nº 8.443/92, c/c o art. 268, inciso VII, do RI/TCU.

Ademais, deve-se observar que as avaliações acerca da pertinência dos requisitos ensejadores da medida cautelar determinada, bem como sobre o mérito das irregularidades apontadas, não fazem parte do escopo da presente fiscalização, e serão realizadas no âmbito do TC 014.736/2011-0. O presente trabalho se limita apenas a constatar o descumprimento de determinação exarada pelo TCU em processo de fiscalização anterior sobre o mesmo objeto.

[...]

3.1.7 - Conclusão da equipe:

Conforme demonstrado, resta configurado o descumprimento por parte do Ministério da Integração Nacional da determinação exarada pelo TCU, para que esse Ministério, caso decidisse pela homologação e contratação atinentes à Concorrência 1/2011-MI, retivesse o valor de R\$ 16.623.560,60, a preços iniciais, resguardando assim o Erário de eventuais prejuízos, até que o TCU decida sobre o mérito das questões suscitadas. Tal impropriedade poderá ensejar a ineficácia da decisão de mérito desta Corte de Contas no âmbito do TC 014.736/2011-0.

Entende-se pertinente o encaminhamento do presente relatório ao Ministério da Integração Nacional, para que se manifeste em sede de oitiva acerca do presente indício de irregularidade. Posteriormente, e caso ainda se faça necessário após a análise das oitivas, serão propostas as audiências dos agentes administrativos que participaram da cadeia causal do cometimento da presente irregularidade.

De forma complementar, em homenagem ao princípio da economicidade processual e à racionalidade administrativa, será proposto o apensamento dos presentes autos ao TC 014.736/2011-0, para que a oitiva ora proposta seja analisada conjuntamente com as demais oitivas apresentadas pelo MI e pelo Consórcio contratado, as quais trazem alegações acerca da pertinência dos requisitos ensejadores da medida cautelar determinada e sobre o mérito das irregularidades apontadas.

3.2 - Ausência de termo aditivo formalizando alterações das condições inicialmente pactuadas.

3.2.1 - Tipificação do achado:

Classificação - outras irregularidades (OI)

3.2.2 - Situação encontrada:

Constatou-se a medição e o pagamento de serviços além dos quantitativos originalmente pactuados, sem que houvesse sido formalizado o respectivo termo aditivo ao Contrato 25/2011-MI, de modo a caracterizar ultraje aos arts. 60, caput, 61, parágrafo único, e 65, inciso I, alínea "b" da Lei 8666/1993.

Fruto da interpretação desses artigos, a jurisprudência do TCU orienta-se no sentido de que alterações contratuais devem ser formalizadas, previamente e por escrito, mediante termos de aditamento aos contratos iniciais. Ademais, para que as modificações sejam consideradas válidas, devem ser justificadas por escrito e autorizadas pela autoridade competente para celebrar o contrato.

Logo, em regra, toda e qualquer modificação contratual deve dar-se mediante a celebração do instrumento jurídico denominado de termo aditivo ou termo de aditamento, visto que a Lei de Licitações estabelece requisitos formais para celebração dos contratos administrativos, com vistas a lhes conferir o caráter de oficialidade, abrangendo, inclusive, a formalização de aditamentos aos ajustes originários.

Dessa forma, os acréscimos ou supressões no objeto, prorrogações, repactuações, além de outras modificações admitidas em lei que possam ser caracterizadas como alterações do contrato devem ser objeto de ajuste próprio mediante assentimento das partes contraentes.

Do exame realizado nas planilhas de pagamento, verifica-se que alguns serviços da planilha orçamentária apresentaram percentuais pagos acima do que foi contratado, fato que caracteriza alteração das condições iniciais do contrato decorrente de acréscimo de quantitativos. A tabela ao final desse achado apresenta a relação desses serviços.

Ressalta-se que, durante a etapa de planejamento da fiscalização, solicitaram-se formalmente todos os termos aditivos firmados no âmbito do referido contrato, por meio do Ofício de Requisição 1-318/2013, ocasião em que foram recebidos cinco instrumentos.

Do exame desses documentos, observa-se que o contrato já sofreu duas readequações (3º e 5º termos aditivos) de quantitativos da planilha de preços e serviços anteriormente pactuados, ambas com impacto financeiro, haja vista a necessidade de revisão para adequar as alterações ocorridas no projeto executivo em relação aos quantitativos da planilha contratual utilizada como base na Concorrência 1/2011-MI, da qual decorreu a aludida avença.

Contudo, a extrapolação de quantitativo na medição evidencia que os ajustes já formalizados não foram suficientes para abarcar os acréscimos de serviços, sobretudo nos itens de escavações, terraplanagem e estruturas de concreto.

Assim, tendo em vista a plena execução desses serviços conforme verificado em campo no âmbito da auditoria, fica evidenciada a prestação de serviços sem amparo contratual.

Adverta-se que, diante da ausência de cobertura contratual, a Administração fica desprovida de instrumentos jurídicos para exigir a correta execução das tarefas e aplicar, quando necessário, as medidas punitivas cabíveis. Por outro lado, vê-se a Administração obrigada a indenizar a empresa pelo serviço prestado, de modo a evitar a caracterização de enriquecimento sem causa, vedação imposta a ambas as partes em qualquer espécie de ajuste.

Em resumo, o que ocorre com a adoção de tal medida é a descaracterização dos pressupostos básicos que sustentam o instituto do contrato administrativo, visto que a execução de serviços sem amparo contratual fere o art. 60, caput e parágrafo único, da Lei 8.666/1993.

Enfim, a irregularidade constatada, embora não enseje dano ao erário, constitui descumprimento à necessidade de celebração de aditivo contratual para acréscimo de quantitativos de forma que afronta os dispositivos legais vigentes.

No entanto, haja vista a dinâmica de uma obra desse porte, observa-se que os serviços medidos acima das quantidades contratadas, principalmente as escavações, são atividades imprescindíveis para continuidade da obra, uma vez que sua interrupção compromete a sequência lógica de outros serviços, podendo acarretar a paralisação de grande parte do empreendimento.

Nesse caso particular, pondera-se que não ficou evidenciada a má fé dos gestores, logo, apesar de estar em desacordo com o ordenamento jurídico, entende-se que a ausência de termo aditivo constitui irregularidade formal com possibilidade de correção, portanto, sanável.

Por fim, em acréscimo, cabe realçar que, de alguma forma, a situação narrada é um retrato da forma com a qual a Administração Pública trata a imprecisão do projeto licitado. Situação já deparada em diversas oportunidades neste Tribunal, sendo as consequências conhecidas: um projeto básico deficiente permite que, entre a licitação e a execução, os quantitativos dos serviços/obras alterem significativamente, muitas vezes descaracterizando o objeto licitado.

[...]

3.2.7 - Conclusão da equipe:

Restou configurado, portanto, a irregularidade caracterizada pela não-formalização de termo aditivo de modo a contemplar alterações das condições contratuais pactuadas originalmente (acrécimo de quantitativo de serviços).

Em que pese a constatação de tal impropriedade decorrente de condutas a princípio reprováveis, conforme descrito no item situação encontrada, durante a auditoria, não ficou

evidenciada a má fé dos gestores, nem tampouco a ocorrência de prejuízo ao erário ou a terceiros, além disso tal ocorrência é passível de correção.

Assim sendo, pondera-se enquadrar as referidas irregularidades em, tão somente, faltas ou impropriedades de caráter formal.

Logo, propõe-se notificar o Ministério da Integração, com base no art. 179, § 6º, do Regimento Interno do TCU, que foi identificada a referida impropriedade.

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 (004.375/2005-7).?

5 - CONCLUSÃO

Primeiramente, cite-se breve histórico da atuação do Tribunal sobre a obra em tela.

O Edital da Concorrência 1/2011-MI, cujo objeto era a contratação de empresa para execução de obras civis, fornecimento, instalação, montagem, testes e comissionamento dos equipamentos mecânicos e elétricos do lote 8 do Projeto de Integração do rio São Francisco com as bacias hidrográficas do Nordeste Setentrional (PISF), eixo Norte, foi fiscalizado inicialmente em 2011, dando origem ao Relatório Fiscalis 617/2011 (TC 014.736/2011-0), que apontou irregularidades referentes a: (i) sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado; (ii) quantitativos inadequados na planilha orçamentária; (iii) restrição à competitividade da licitação decorrente de critérios inadequados de habilitação; e (iv) orçamento [do edital] em desconformidade com as disposições da LDO. No encaminhamento foram propostas (dentre outras) audiências de responsáveis e determinação cautelar.

Por meio de despacho, o Ministro Relator Marcos Bemquerer determinou cautelarmente ao Ministério da Integração Nacional, com fundamento no *caput* do art. 276 do Regimento Interno do TCU, que se abstinhasse de dar prosseguimento ao referido certame, até que o Tribunal decidisse, no mérito, sobre as ocorrências apontadas no relatório de auditoria. Na oportunidade, foi ordenada a realização das audiências dos responsáveis, em virtude das irregularidades identificadas.

Tendo em vista as razões apontadas pelo Ministério da Integração Nacional, o Ministro Relator resolveu revogar a medida cautelar anterior e adotar as seguintes medidas processuais:

a) determinar cautelarmente ao Ministério da Integração Nacional, com fundamento do *caput* do art. 276 do Regimento Interno do TCU, que, caso decida pela homologação e contratação atinentes à Concorrência 1/2011-MI, retenha o valor de R\$ 16.623.560,60, a preços iniciais, resguardando assim o Erário de eventuais prejuízos, até que o TCU decida sobre o mérito das questões suscitadas;

b) autorizar a oitiva do Ministério da Integração Nacional sobre as ocorrências ensejadoras da presente medida cautelar e sobre o mérito do processo; e

c) autorizar, desde já, a promoção de oitiva do Consórcio que vier a ser contratado, caso o Ministério da Integração Nacional opte pela continuidade do procedimento licitatório, para que, se for do seu interesse, apresente, no prazo de 15 dias, sua razão sobre os requisitos ensejadores da presente medida cautelar, bem como sobre o mérito das ocorrências tratadas neste processo.

Posteriormente, sobreveio aos autos a notícia de que foi assinado o contrato decorrente da Concorrência 1/2011-MI, conforme aviso publicado no DOU de 7/10/2011 (Seção 3 - p. 104).

Diante da nova situação jurídica decorrente da contratação da empresa vencedora do certame, foi necessário realizar a oitiva do Consórcio Mendes Júnior/GDK, na pessoa da empresa Mendes Júnior Trading e Engenharia S/A (CNPJ 19.394.808/0001-29).

Ressalta-se que as referidas manifestações serão analisadas no âmbito do TC 014.763/2011-0.

Na presente fiscalização, foram constatadas impropriedades que deram origem a dois achados vinculados às questões de auditoria. São eles: (i) descumprimento de determinação exarada pelo TCU e (ii) ausência de termo aditivo formalizando alterações das condições inicialmente pactuadas. As demais questões de auditoria não resultaram em achados.

A não retenção cautelar no valor de R\$ 16.623.560,60 sobre o Contrato 25/2011-MI, determinada em Despacho do Exmo. Sr. Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa (TC 014.736/2011-0) configura conduta reprovável decorrente da inércia do agente público em tomar providências efetivas com vistas ao atendimento de deliberação imposta pelo TCU no intuito de zelar os cofres públicos de eventuais prejuízos.

Tal decisão foi formalmente comunicada ao MI, mediante Ofício 466/2011-TCU/Secob-4 endereçado ao Sr. Alexandre Navarro Garcia, Secretário Executivo da Pasta.

Entende-se, portanto, ter ficado caracterizado o descumprimento da mencionada deliberação pelo Ministério da Integração Nacional, haja vista que a aludida retenção cautelar foi formalmente comunicada em 21/9/2011, sendo que, após a formalização do contrato em 5/10/2011 e a efetivação de quinze medições e pagamentos decorrentes de aproximadamente 40% de execução da obra, nenhuma providência foi tomada, com vistas ao atendimento da deliberação supracitada, demonstrando o animus de não cumprir a deliberação do Tribunal.

Desse modo, entende-se pertinente o encaminhamento do presente relatório ao Ministério da Integração Nacional, para que se manifeste em sede de oitiva acerca do descumprimento de determinação exarada pelo TCU.

Ademais, como os argumentos trazidos pelas manifestantes no âmbito das oitivas do TC 014.736/2011-0 são de caráter objetivo contra os dispositivos da decisão que ensejou a deliberação descumprida, em conformidade ao princípio disposto no art. 161 do Regimento Interno do TCU, segundo o qual as justificativas de um dos interessados devem aproveitar a todos, propor-se-á que a oitiva ora sugerida seja realizada e analisada conjuntamente naquele processo.

Posteriormente, e caso ainda se faça necessário após a análise da oitiva, tendo em vista o caráter cogente dos comandos emitidos pelo TCU aos responsáveis pela gestão de recursos federais, resguardado pelo art. 58, § 1º da Lei 8.443/1992 que prevê a cominação de multa àquele que, injustificadamente, deixar de cumprir determinação exarada pela Corte de Contas, serão propostas as audiências dos agentes administrativos que participaram da cadeia causal do cometimento da presente irregularidade, nos termos do art. 43, inciso II, c/c o art. 250, inciso IV, do Regimento Interno, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresente razões de justificativa para o descumprimento da determinação deste Tribunal contemplada no Despacho do Exmo. Sr. Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa (TC 014.736/2011-0), devendo, quando da notificação, serem encaminhadas cópias do Acórdão a ser prolatado acompanhado do respectivo voto e relatório, bem como do despacho descumprido (TC 014.763/2011-0).

No que concerne à ausência de termo aditivo formalizando alterações das condições inicialmente pactuadas revelada pela medição de quantidades acima das avençadas, conclui-se que tal ocorrência configura execução de serviços sem amparo contratual em ultraje ao disposto no art. 60, *caput*, da Lei 8.666/1993.

Não obstante a confirmação dessa impropriedade, como não restou evidenciada a má fé dos gestores, nem, tampouco, prejuízo ao erário ou a terceiros, incumbe considerar a irregularidade em análise como meramente formal.

Portanto, nos moldes do art. 179, § 6º, do Regimento Interno do TCU, será proposto notificar ao Ministério da Integração que a medição de serviços além de quantitativos originalmente pactuados na execução do Contrato 25/2011, sem formalização dos respectivos termos aditivos, desobedeceu a dispositivos legais e a jurisprudência do TCU.

Por fim, haja vista a relação de dependência demonstrada nos parágrafos anteriores, à luz dos arts. 33 e 34, da Resolução-TCU 191/2006 combinado com o art. 169, inciso V do Regimento Interno do TCU propor-se-á o encerramento do presente processo e apensamento, em definitivo, ao TC 014.736/2011-0.

Entre os benefícios estimados desta fiscalização, pode-se mencionar a melhoria na forma de atuação do Ministério da Integração Nacional, quanto à elaboração de orçamentos, à atuação da fiscalização e à execução de seus empreendimentos, além do aumento da expectativa de controle.

6 - PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Proposta da equipe

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

1) Oitiva:

a) com fulcro no art. 250, inciso V, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, promover a oitiva do Ministério da Integração Nacional, a ser analisada no âmbito do TC 014.736/2011-0, para que, no prazo de 15 dias, manifeste-se sobre o descumprimento de determinação deste Tribunal contemplada no Despacho do Exmo. Sr. Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa (TC 014.736/2011-0), em afronta ao art. 58, § 1º, da Lei 8.443/1992. (3.1)

2) Notificação a órgão ou entidade:

a) notificar a Secretaria de Infraestrutura Hídrica do Ministério da Integração Nacional (SIH/MI), com base no art. 179, § 6º, do Regimento Interno do TCU, que foram identificados a medição e o pagamento de serviços além dos quantitativos originalmente pactuados, sem que houvesse sido formalizado o respectivo termo aditivo ao Contrato 25/2011-MI, em afronta ao art. 60, *caput*, da Lei 8666/1993. (3.2)

3) Determinação de providências internas ao TCU:

a) encaminhar cópia integral do relatório de fiscalização e do acórdão que o Tribunal vier a adotar, acompanhado do relatório e do voto que o fundamentarem à Secretaria de Infraestrutura Hídrica do Ministério da Integração Nacional (SIH/MI), para que tome conhecimento desde logo dos achados aduzidos nos itens 3.1 e 3.2;

b) encaminhar cópia integral do relatório de fiscalização e do acórdão que o Tribunal vier a adotar, acompanhado do relatório e do voto que o fundamentarem à Secretaria de Controle Externo do Estado de Pernambuco;

c) após a notificação, encerrar o presente processo, com base no art. 34 da Resolução 191/2006 c/c art. 169, inciso V do Regimento Interno do TCU; e

d) apensar o presente processo ao TC 014.736/2011-0, nos termos do art. 33 da Resolução 191/2006."

2. A proposta da equipe de auditoria mereceu a anuência do Supervisor e da Sra. Secretária da SecobHidro, que propôs um ajuste de forma no item 3 do encaminhamento sugerido, como se segue (peças 13 e 14):

“3) Determinação de providências internas ao TCU:

a) encaminhar cópia integral do relatório de fiscalização e do acórdão que o Tribunal vier a adotar, acompanhado do relatório e do voto que o fundamentarem à Secretaria de Infraestrutura Hídrica do Ministério da Integração Nacional (SIH/MI), para que tome conhecimento desde logo dos achados aduzidos nos itens 3.1 e 3.2;

b) encaminhar cópia integral do relatório de fiscalização e do acórdão que o Tribunal vier a adotar, acompanhado do relatório e do voto que o fundamentarem à Secretaria de Controle Externo do Estado de Pernambuco;

c) após a notificação, encerrar o presente processo, com base no art. 34 da Resolução 191/2006 c/c art. 169, inciso V do Regimento Interno do TCU e apensá-lo ao TC 014.736/2011-0.”

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 25/2011, relativo ao Lote 8, quais sejam: a execução das estações de bombeamento EBI-1, EBI-2 e EBI-3 e suas estruturas principais ("forebay" de entrada, casa de bombas, linha de recalque, estrutura de deságue e "forebay" de saída, exceto a EBI-3, com adução direta ao reservatório Negreiros). As obras estão em andamento, com cerca de 40% dos serviços executados.

10. Consoante o exposto no relatório precedente, a equipe de auditoria da SecobHidro identificou descumprimento de determinação exarada pelo TCU e ausência de termo aditivo formalizando alterações das condições inicialmente pactuadas. Tais ocorrências ensejaram proposta de oitiva do Ministério da Integração Nacional (em relação ao descumprimento de determinação deste Tribunal), bem como de notificação à Secretaria de Infraestrutura Hídrica do órgão sobre a medição e o pagamento de serviços além dos quantitativos originalmente pactuados, sem que houvesse sido formalizado o respectivo termo aditivo.

11. Pelos seus fundamentos, acolho os argumentos apresentados pela unidade técnica e os incorporo às minhas razões de decidir. De fato, a equipe de auditoria constatou que o Ministério da Integração Nacional não realizou a retenção cautelar no valor de R\$ 16.623.560,60, relativamente ao Contrato 25/2011, determinada em Despacho do Exmo. Sr. Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa, referendado pelo Plenário, no âmbito do TC 014.736/2011-0, tendo em vista sobrepreço e quantitativos inadequados na planilha orçamentária identificados a partir do exame do Edital da Concorrência nº 1/2011, que teve por objeto as obras e serviços do Lote 8 do Pisf, e que resultou no Contrato 25/2011.

12. Considerando que a questão será examinada no âmbito do TC 014.736/2011-0, mas objetivando a economia processual e a racionalidade administrativa, acolho a sugestão da unidade técnica no sentido de efetuar a oitiva do Ministério da Integração Nacional para que se manifeste sobre o aludido descumprimento de decisão deste Tribunal, deixando a análise dos elementos a serem encaminhados ao Tribunal para ser efetuada em conjunto com as demais oitivas apresentadas pelo órgão e pelo Consórcio Mendes Júnior/GDK no âmbito do TC 014.736/2011-0, de minha relatoria. Nesse sentido, esse processo deve ser apensado àqueles autos.

13. O presente trabalho também identificou a não-formalização de termo aditivo ao Contrato 25/2011, de modo a contemplar alterações das condições contratuais pactuadas originalmente (acréscimo de quantitativo de serviços), contrariando aos arts. 60, *caput*, 61, parágrafo único, e 65, inciso I, alínea "b" da Lei nº 8.666/1993. Considerando que a equipe de fiscalização não evidenciou a má-fé dos gestores e nem a ocorrência de prejuízo ao erário ou a terceiros, e ainda que a falha apontada seria passível de correção, entendo suficiente dar ciência desta ocorrência ao Ministério da Integração Nacional, com o objetivo de evitar a sua repetição no futuro.

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

