

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 004.552/2012-1

Natureza: Relatório de Auditoria

Unidade: Ministério da Integração Nacional e Ministério da Defesa/Comando do Exército

Responsáveis: Alexandre Navarro Garcia e Márcio Velloso Guimarães

Advogado constituído nos autos: não há

**SUMÁRIO: LEVANTAMENTO DE AUDITORIA. FISCOBRAS 2012. OBRAS DO EIXO NORTE DO PROJETO DE INTEGRAÇÃO DO RIO SÃO FRANCISCO. INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES QUE NÃO SE ENQUADRAM NAS HIPÓTESES LEGAIS DE PARALISAÇÃO DO EMPREENDIMENTO. DETERMINAÇÕES. OITIVAS E AUDIÊNCIAS. CIÊNCIA AO CONGRESSO NACIONAL.**

## RELATÓRIO

Transcrevo a seguir excertos do relatório da equipe de auditoria da Secob-4 (peça 382), cuja proposta de encaminhamento mereceu a concordância dos dirigentes da unidade técnica (peças 383 e 384):

### **“2 - INTRODUÇÃO**

#### **2.1 - Deliberação que originou o trabalho**

Em cumprimento ao Acórdão 367/2012-TCU-Plenário, realizou-se auditoria no Ministério da Integração Nacional e no Ministério da Defesa/Comando do Exército, no período compreendido entre 29/2/2012 e 15/6/2012, com o objetivo de fiscalizar as obras do Eixo Norte do Projeto de Integração do rio São Francisco com as bacias hidrográficas do Nordeste Setentrional (Pisf), na região Nordeste. Dentre as razões que motivaram esta auditoria, destaca-se o elevado vulto dos recursos federais investidos nas obras, que compreende, no presente trabalho, o volume de recursos fiscalizados de cerca de R\$ 2 bilhões, sendo que os recursos orçamentários destinados às obras nesse exercício totalizam R\$ 729.967.366,00 (créditos autorizados).

#### **2.2 - Visão geral do objeto**

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

O Trecho I compreende os seguintes lotes de obras: Lote 1, que além do escopo do contrato compreende o canal de aproximação à estação de bombeamento 1 (EBI-1) e a barragem Tucutu, em execução pelo Exército Brasileiro e Lotes 2, 3, 4 e 8. O Trecho II engloba os Lotes 5, 6, 7 e 14. O resumo dos contratos desses lotes está registrado na Tabela 1.

Para efetuar o gerenciamento do empreendimento, o Ministério da Integração Nacional (MI) contratou, para este fim, o consórcio Logos-Concremat por intermédio do edital da Concorrência 1/2004. Em virtude dos aditivos ao contrato decorrente dessa licitação terem atingido o limite legal de 25%, em 2009, o MI realizou novo procedimento licitatório em que o consórcio Logos-Concremat<sup>2</sup> foi vencedor. Dessa forma, o consórcio celebrou o Contrato 34/2009-MI, em 17/12/2009, cujo objeto é a execução de serviço de consultoria especializada para o gerenciamento e apoio técnico da continuidade da implantação da primeira e da segunda etapa das obras do Pisf.

### LOTE 1

O Lote 1 está compreendido entre o rio São Francisco e o reservatório Terra Nova.

O canal de aproximação do Eixo Norte, com 2,08 km de extensão, localizado entre o Rio São Francisco e a EBI-1, e a barragem de Tucutu foram executados pelo 2º Batalhão de Engenharia de Construção (2º Bec) do Exército Brasileiro, mediante cooperação técnica e financeira entre os Ministérios da Defesa e da Integração Nacional. Durante a auditoria, o percentual executado desse canal era de 97% e a previsão de conclusão em 30/6/2012, conforme documento encaminhado pelo 2º Bec em resposta ao Ofício de Requisição 2-134/2012.

As obras do Contrato 45/2007, firmado entre o Ministério da Integração Nacional (MI) e o Consórcio Construtor Águas do São Francisco (CCASF), o qual é composto pelas empresas Carioca Christiani-Nielsen Engenharia S/A, Serveng Civilsan S/A - Empresas Associadas de Engenharia e S.A. Paulista de Construções e Comércio, perfazem, aproximadamente 43 km de extensão e compreendem a execução de sete segmentos de canal, além do canal Angico (originalmente túnel Angico), quatro aquedutos, estrutura de controle do reservatório Tucutu, travessias, pontes e passarelas.

### LOTE 2

O Lote 2 possui 37 km de extensão e está compreendido entre o reservatório Terra Nova e o reservatório Negreiros.

O Contrato 25/2008, celebrado entre o MI e o Consórcio CCASF, mesmo executor das obras do Lote 1, contempla a execução de seis segmentos de canal, as barragens de Terra Nova, Serra do Livramento e Mangueira, o aqueduto Salgueiro, a estrutura de controle do reservatório Serra do Livramento, além de travessias, pontes e passarelas.

A primeira ordem de serviço foi emitida pelo MI em 24/7/2008 e a previsão de conclusão desse lote foi prorrogada no 3º Termo Aditivo de 30/11/2011 para 30/11/2012. De acordo com a informação registrada no Boletim de Medição 21, de 1/10/2011 a 31/1/2012, esse lote tem percentual de execução de 38,89%, em relação ao montante de recursos. Enquanto que o relatório, de janeiro de 2012, elaborado pela gerenciadora estimou a evolução física desse lote em 48,60%.

### LOTE 3

Este lote se estende por 20 km e está compreendido entre a estaca 4305 e o Reservatório Milagres.

O Contrato 26/2008, assinado em 27/7/2008, entre o MI e o Consórcio Construtor Ecar, formado pelas empresas Encalso Construções Ltda., Convap Engenharia e Construções S/A, Arvek Técnica e Construções Ltda. e Record Engenharia Ltda., contempla execução de 3 segmentos de canal, CN 14 (WBS 1218), CN 15 (WBS 1218) e CN 16 (WBS 1218), barragem e dique Negreiros, estrutura de controle do reservatório Negreiros, travessias, pontes e passarelas.

A primeira ordem de serviço foi emitida pelo Ministério no dia 8/9/2008. Esse lote tinha previsão de conclusão das obras em 27/11/2011, entretanto foi prorrogada com a celebração do 5º Termo Aditivo para 30/4/2012. A última medição, relativa ao mês de outubro de 2011, indicou o percentual executado de 38,05%, conforme registrado no Boletim de Medição 38, de 1/10/2011 a 31/10/2011. O relatório elaborado pela gerenciadora, em janeiro de 2012, estimou a evolução física desse lote em 41,96%.

A Nota Técnica 008/2012/CGOC/DPE/SIH/MI registrou que o Consórcio Ecar encaminhou a Carta CL/408-CSF-L03/11/020, em 19/12/2011, propondo a rescisão do Contrato 26/2008 em decorrência do excesso de modificações na obra ao longo da execução do contrato. Nessa nota, o Ministério reconheceu que as solicitações de inclusão de serviços novos, por parte do consórcio, decorrem das alterações promovidas no projeto executivo em relação à planilha contratada, que por sua vez, teve como parâmetro os quantitativos do projeto básico. Essas alterações implicaram nos acréscimos de 40,7% e decréscimos de 30,71% no contrato de execução desse lote, extrapolando o limite legal máximo de 25%.

Posteriormente, em 31/1/2012, o diário de obra registrou que a ausência de aprovação de preços novos por parte do MI e a existência de interferências estavam impactando no andamento da obra. Segundo o consórcio, encontrava-se comprometida a execução dos segmentos de canal e da drenagem externa devido à falta de saldo contratual para realização dos serviços de escavação, armadura de aço CA-50, execução de formas, e relatou ainda os problemas decorrentes da interferência com a obra da Transnordestina no canal 1218. Dessa forma, o lote em questão encontra-se atualmente paralisado.

#### LOTE 4

O Lote 4 tem início no reservatório Milagres e fim no reservatório Jati. A primeira ordem de serviço foi emitida pelo MI em 8/9/2008, entretanto, o serviço de mobilização e implantação do canteiro teve início somente em 3/8/2010, em função da demora na obtenção da Licença de Instalação (LI).

As obras do Contrato 27/2008, pactuado entre o MI e o Consórcio Construtor Ecar, o mesmo do Lote 3, compreendem a execução de cinco segmentos de canal, barragem e dique Milagres, túnel Milagres e a galerias Milagres.

Inicialmente, esse contrato previa a conclusão das obras em 27/11/2011, contudo, o 4º Termo Aditivo prorrogou a entrega para 30/4/2012. Esse contrato encontra-se com percentual executado de 11,11%, tendo em vista que, do valor contratual de R\$ 206.229.429,25, foi pago apenas R\$ 24.107.882,75, conforme registrado no Boletim de Medição 35, de 1/7/2011 a 31/7/2011. O relatório elaborado pela gerenciadora estimou a evolução física desse lote em 12,90% em janeiro de 2012.

Sobre o andamento geral das obras, o relatório de supervisão 1320-REL-1001-00-00-022-R00 registrou que o consórcio construtor paralisou as atividades de forma unilateral em 24/5/2011. Entretanto, entre 31/8/2011 e 30/9/2011, o consórcio retornou para execução das alas dos bueiros B1, B3 e B5 na área do canal CN 21 (WBS 1224) e entre 14/12/2011 e 5/1/2012, executou o aterro dos bueiros B3, B4 e B5 no mesmo canal.

Segundo o consórcio contratado, as questões administrativas relacionadas à demora na análise de preços de serviços novos e a remoção das interferências elétricas existentes em todo o lote, aliada a ausência da desapropriação dos canais WBS 1220 e 1224, estavam impedindo a continuidade da obra. Ademais, o contratante emitiu a Nota Técnica 009/2012/CGOC/DPE/SIH/MI em que registrou que as alterações promovidas pelo projeto executivo na planilha contratual implicariam em acréscimos (51,7%) e decréscimos (30,14%), extrapolando o limite legal máximo de 25%. Em função disso, o consórcio construtor informou

por intermédio da Carta CL/407-CSF-L03/12/653 o desinteresse em continuar as obras do Lote 4. Dessa forma, o lote em questão encontra-se atualmente paralisado.

#### LOTE 5

A obra desse lote não teve início até o presente momento, tendo em vista que após duas tentativas de licitação, várias irregularidades foram constatadas no instrumento convocatório que conduziram à ausência de contratação para execução das obras desse lote.

O Lote 5 compreende a execução das barragens de Jati, Porcos, Cana Brava, Cipó, Boi I e Boi II, e as obras de alteamento da barragem de Atalho, já existente.

Inicialmente, esse lote foi licitado na Concorrência 2/2007-MI, sagrando-se vencedor do certame o Consórcio Construtor Ecar, formado pelas empresas Encalso, Convap, Arvek e Record. Entretanto, na oportunidade, o contrato não chegou a ser assinado.

Posteriormente, esse lote foi objeto do edital de Concorrência 1/2010-MI, juntamente com as obras do Lote 8 e do Ramal do Agreste, que compreende os Lotes 15, 16, 17 e 18 do Pisf. Entretanto, em função das irregularidades apontadas em auditoria desta Corte de Contas, o MI revogou o edital em dezembro de 2010.

Em dezembro de 2011, foi publicado o edital de Concorrência 12.011/2011-MI para execução de obras civis, instalação, montagem, testes e comissionamento dos equipamentos mecânicos e elétricos do Lote 5. Após fiscalização exercida pelo TCU, bem como o conhecimento de representações encaminhadas a esta Corte de Contas, o edital foi suspenso pelo MI.

Em 27/3/2012 foi publicada no DOU, a reabertura da concorrência e o recebimento das propostas em 26/4/2012. Em 16/5/2012, por meio do Acórdão 1.165/2012-TCU-Plenário, julgaram-se parcialmente procedentes as representações, acolheram-se as manifestações do MI, bem como se consideraram cumpridas as determinações exaradas por este Tribunal por meio do Acórdão 723/2012-TCU-Plenário. Por fim, registe-se que no dia 5/6/2012 foi publicado no Diário Oficial da União o resultado de julgamento da habilitação e qualificação técnica, restando pendente as demais etapas do procedimento licitatório que antecedem a contratação.

#### LOTE 6

Este lote, com aproximadamente 39 km de extensão, tem início à jusante do Reservatório Boi e se encerra no emboque do túnel Cuncas I.

A primeira ordem de serviço foi emitida pelo Ministério em 30/10/2008, entretanto os serviços de mobilização e canteiro tiveram início apenas em abril de 2009. Esse atraso, conforme informado pela supervisora durante a visita ao local da obra, ocorreu em decorrência de pendências no licenciamento e mapeamento de jazidas, interferências elétricas no caminhamento do canal, existência de áreas sem desapropriação e inexistência de Autorização para Supressão Vegetal (ASV) da área. No caso, vale ressaltar que a emissão de ASV apenas ocorreu em fevereiro de 2009.

O Contrato 32/2008, assinado em 30/10/2008, entre o MI e o Consórcio Nordestino, formado pelas empresas EIT – Empresa Industrial Técnica S/A, Delta Construções S/A e Construtora Getel Ltda., contempla execução de seis segmentos de canal, aquedutos Boi, Pinga e Catingueira, galeria Sobradinho, travessias, pontes e passarelas.

Esse lote previa a conclusão das obras em 13/2/2012, entretanto, por intermédio do 4º Termo Aditivo (TA), tal data foi prorrogada para 11/8/2012. O percentual executado, em relação ao montante de recursos previsto no contrato, é de 50,79%, conforme registrado no Boletim de Medição 38, de fevereiro de 2012. O relatório elaborado pela gerenciadora, datado de janeiro de

2012, estimou a evolução física desse lote em 47,42% em janeiro de 2012. Apesar do atraso verificado, atualmente, encontra-s em execução a obra do canal CN 23 (WBS 1229).

#### LOTE 7

O Lote 7 tem início à jusante do túnel Cuncas I e se encerra no reservatório Eng. Ávidos. A primeira ordem de serviço desse lote foi emitida pelo Ministério da Integração Nacional (MI) em 20/5/2009.

As obras do Contrato 33/2008, celebrado entre o Ministério e o Consórcio Construtor Águas do São Francisco (CCASF), composto pelas mesmas empresas executoras dos Lotes 1 e 2, compreendem a execução de cinco segmentos de canal, reservatórios Morros e Caiçara, aqueduto Piranhas, além de tomada d'água para usina hidrelétrica (UHE) Ávidos I, travessias, pontes e passarelas. Esse contrato encontra-se com percentual financeiro executado de 15,49%, conforme registrado no Boletim de Medição 17, de 1/3/2011 a 31/3/2011. O relatório elaborado pela gerenciadora, em janeiro de 2012, estimou a evolução física desse lote em 18%.

Inicialmente, esse contrato tinha conclusão prevista para 30/4/2012, entretanto, a construtora desmobilizou a mão de obra um ano antes, em abril de 2011, alegando a existência de desequilíbrio econômico-financeiro do contrato decorrente da ausência de aprovação de preços novos. Atualmente, as obras desse lote estão paralisadas.

#### LOTE 8

O Lote 8 é composto pelas estações de bombeamento EBI-1, EBI-2 e EBI-3. A primeira ordem de serviço foi emitida pelo Ministério em 3/11/2011. O Contrato 25/2011, assinado em 5/10/2011, entre o MI e o Consórcio Construtor Mendes Júnior/GDK, é formado pelas empresas Mendes Júnior Trading e Engenharia S/A e GDK S/A, com prazo previsto para conclusão em 5/10/2014.

Esse contrato encontra-se com percentual executado de 4,11%, conforme registrado no Boletim de Medição 3, de 1/3/2012 a 31/3/2012.

#### LOTE 14

Este lote é formado pelo túnel Cuncas I (WBS 1410), com 15.211 m de extensão e o Cuncas II (WBS 1420), com 4.000 m de comprimento. A primeira ordem de serviço foi emitida pelo Ministério em 15/3/2010. O Contrato 35/2008, assinado em 29/1/2009, entre o MI e o Consórcio Construtor CCL14, formado pelas empresas Construcap - CCPS Engenharia e Comércio S.A., Construtora Ferreira Guedes S/A e Toniolo Busnello S/A, tinha previsão de conclusão em 28/5/2012, entretanto foi prorrogado no 6º Termo Aditivo para 28/5/2014.

Conforme registrado no Parecer Técnico 183/2012/CGOC/DPESHI/MI, de 22/5/2012, a prorrogação do contrato se fez necessária em função de pendências concernentes aos projetos e a readequação das quantidades dos serviços decorrentes da nova definição para o emboque do Cuncas I.

O contrato para execução das obras dos túneis encontra-se com percentual executado de 36,36%, conforme registrado no Boletim de Medição 23, de 16/2/2012 a 29/2/2012. Em janeiro de 2012, esse lote apresentava a evolução física de 30,36%, conforme registrou o Relatório de Progresso 1376-REL-3200-00-00-025-R00, elaborado pela gerenciadora.

[...]

### 3 - ACHADOS DE AUDITORIA

#### 3.1 - Inadequação das providências adotadas pela Administração para sanar interferências que possam provocar o atraso da obra.

### 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 art. 91, §1º, inciso IV, da Lei 12.465, de 12/8/2011 (LDO/2012), pois não é materialmente relevante em relação ao valor total orçado.

### 3.1.2 - Situação encontrada:

Verificou-se que a condução das obras do Eixo Norte do Pisf, pelo Ministério da Integração Nacional, configurou-se como inadequada ao se observar a incapacidade do órgão de solucionar os problemas decorrentes de licitação com projeto básico deficiente, bem como a demora por parte dos gestores para resolução de interferências responsáveis pelo atraso no desenvolvimento das obras, a delonga na entrega dos projetos executivos e a morosidade na resolução dos processos para desapropriação e licenciamento das áreas. A consequência dessa coordenação e gerenciamento deficientes foi a paralisação temporária e/ou ritmo lento de alguns lotes de obras, a rescisão de contratos com saldo contratual, o abandono das obras e, por fim, a necessidade de licitação dos serviços remanescentes, impossibilitados de serem concluídos nos contratos inicialmente pactuados.

[...]

### 3.1.7 - Conclusão da equipe:

Diante dos fatos relatados acima, restou evidenciado que a morosidade do Ministério da Integração Nacional (MI), relativamente ao atendimento das demandas surgidas durante a execução das obras da primeira etapa do Eixo Norte, resultou em diversas consequências nocivas à execução do empreendimento.

Importa mencionar que as providências quanto à liberação das áreas com interferências elétricas e hidráulicas, à obtenção das autorizações para supressão vegetal (ASV) das áreas e ao licenciamento para exploração das jazidas de material deveriam ter sido adotadas antes do início das obras, a fim de evitar o atraso na execução do empreendimento. Da mesma forma, deveria ter sido providenciada a entrega oportuna dos projetos executivos antes do início de cada etapa, já devidamente acompanhados dos preços referenciais para os itens acrescidos.

Entretanto, o MI apenas resolveu esses e outros impasses após o início das obras, e, na maioria das vezes, a atuação do órgão contratante somente ocorreu mediante a provocação das empresas construtoras e, ainda assim, demorou um intervalo de tempo desarrazoado para solucionar os problemas.

Quanto à morosidade na aprovação de preços novos, convém registrar que, caso os projetos executivos tivessem sido entregues em tempo hábil, seria perfeitamente possível e recomendável que, após a constatação por parte da projetista da necessidade de inclusão de novos serviços, o MI iniciasse previamente a análise para determinação dos preços referenciais desses itens. Essa seria uma forma de se antecipar aos pleitos realizados pelos consórcios construtores e evitar o posterior atraso na execução do empreendimento devido a não inserção de itens de projeto essenciais para a execução da obra. A antecipação dessa medida poderia, inclusive, ter evitado a emissão de ordens de serviços de lotes que tiveram execução fisico-financeira baixa e acabaram por ter segmentos de canais iniciados e não concluídos, a exemplo dos Lotes 3, 4 e 7.

Faz-se ainda necessário apontar outra impropriedade registrada em correspondências e atas de reunião. Diante da demora do MI em solucionar os impasses, o próprio contratante

concordou que os consórcios contratados para a execução das obras de alguns lotes realizassem a tentativa de desapropriação de áreas e a eliminação de interferências. Assim, o MI inverteu as responsabilidades e transferiu para o particular as atribuições de competência exclusiva do contratante no dever de agir para liberação das áreas de implantação da obra.

No tocante à desapropriação, a jurisprudência deste Tribunal é no sentido de que a regularização fundiária deve ser prévia e não concomitante à execução das obras, sob pena de cometimento de esbulho, sujeito às consequências previstas no art. 952 do Código Civil (Acórdãos 1.758/2008-TCU e 1947/2008-TCU, ambos do Plenário). No caso em análise, em que pese o MI ter iniciado os procedimentos desapropriatórios com antecedência de cerca de trinta meses da celebração do primeiro contrato de execução de obras civis, verificou-se que a morosidade na condução desse processo deu causa à descontinuidade na execução dos contratos, desde o seu início, com a inexistência de imissão na posse dos locais escolhidos para a instalação dos canteiros principais de obras.

Ademais, o decreto inicial de desapropriação, de 19/5/2004, não contemplava as áreas de restituição de alguns bueiros, as quais, por ocasião do detalhamento do projeto executivo, foram locadas fora da faixa inicial de desapropriação. Tal fato levou a expedição de novo decreto de desapropriação, em 28/4/2010, que contemplava essas áreas complementares, bem como a criação de nova comissão de avaliação, em 24/11/2010. De acordo com o Relatório de Progresso 1376-REL-3200-00-00-025-R00, as áreas de restituição de bueiros de vários lotes encontravam-se pendentes de regularização em janeiro de 2012.

Nos documentos analisados, verifica-se que, por vezes, as ações de desapropriação de determinados segmentos ocorriam após a comunicação dos consórcios construtores aos respectivos gestores dos contratos e desses à Coordenação Geral de Programas Ambientais (CGPA/MI), a quem competia a liberação das frentes de obras. Nessa situação, a adoção de medidas com vistas a solucionar os problemas de desapropriação ocorria quando esses já estavam impactando negativamente o cronograma de execução, uma vez que o procedimento mostrou-se desprovido de um planejamento efetivo de liberação de frentes de trabalho.

Em face dessa atuação, por vezes lenta e até omissa, a evolução física da obra foi comprometida e resultou em diversas consequências nocivas à execução do empreendimento, como a prorrogação do prazo de duração da maioria dos contratos, a paralisação temporária das obras, a rescisão de contratos ainda com saldo contratual, até se chegar ao completo abandono das obras, que tem alto risco de gerar dano ao erário diante da possibilidade da perda dos serviços apenas iniciados.

Essa atuação intempestiva do MI, aliada às deficiências do projeto básico, as quais vêm sendo apontadas desde 2007 em diversas fiscalizações desta Corte de Contas, resultou na impossibilidade de conclusão dos contratos vigentes nos moldes pactuados inicialmente. Em função disso, para viabilizar a continuidade e conclusão das obras do Pisf, o Ministério efetuará nova licitação para execução dos serviços remanescentes.

Nesse sentido, ressalta-se que a economicidade e a eficiência são preceitos insculpidos no "caput" do art. 37 e 70 da Constituição Federal de 1988, na doutrina e em Acórdãos dessa Corte. Esses princípios norteiam a destinação e a gestão adequada das verbas públicas, a apropriada execução de atribuições e a atuação tempestiva para zelar pelo patrimônio público. Todavia, os elementos trazidos ao relatório de auditoria permitem concluir que, diante da situação observada nesse empreendimento, está claro o desrespeito a esses princípios basilares por parte dos gestores do MI.

É razoável afirmar que, desde o início das obras, o Ministério da Integração Nacional tinha ciência da necessidade de inclusão de novos serviços, bem como da alteração dos quantitativos

de serviços orçados no edital, em decorrência da magnitude das diferenças verificadas durante a elaboração dos projetos executivos, pois esses foram contratados, em determinados casos, com antecedência superior a um ano do início das obras (Lotes 6, 7, 8 e 14). Ademais, o órgão tinha conhecimento da existência de interferências na área da obra, apresentadas inicialmente no projeto básico e atualizadas no decorrer da implantação do empreendimento. Entretanto, o MI absteve-se de agir no momento oportuno, quando deveria ter dado maior celeridade na condução do processo para evitar consequências como a paralisação e o abandono de parte do empreendimento.

Dessa forma, entende-se que o fato gerador das impropriedades aqui apontadas se iniciou com a licitação eivada de vícios e impedimentos à completa execução do empreendimento e foi agravado pela ineficácia dos coordenadores e gestores que não eliminaram tempestivamente os impedimentos existentes na área da obra, o que resultou na impossibilidade de conclusão dos contratos dentro do prazo estabelecido.

[...]

### **3.2 - Fiscalização ou supervisão deficiente ou omissa.**

#### **3.2.1 - 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 art. 91, §1º, inciso IV, da Lei 12.465/2012 (LDO/2012), pois não é materialmente relevante em relação ao valor total contratado.

#### **3.2.2 - Situação encontrada:**

Durante a auditoria verificou-se a deficiência da fiscalização exercida pelo Ministério da Integração Nacional (MI) nas obras do Eixo Norte do Pisf, especialmente quanto aos seguintes aspectos: (i) morosidade na resolução das impropriedades apontadas pelas empresas supervisoras; (ii) descumprimento das cláusulas contratuais por parte da supervisora no tocante ao controle da execução das obras; (iii) possibilidade de pagamento por serviços não executados; (iv) inadequação do critério de pagamento utilizado nos serviços de terraplenagem; (v) inexistência de supervisora em alguns lotes; (vi) impropriedades na fiscalização do lote executado pelo Exército Brasileiro; e (vii) subcontratação irregular. Esse conjunto de irregularidades constatadas revela a deficiência da fiscalização exercida na obra em apreço, em afronta aos princípios da eficiência, da economicidade e do dever de prestar contas insculpidos no "caput" do art. 37, e no art. 70, da Constituição Federal de 1988, e ainda em desacordo com as disposições contidas nos arts. 66, 67, 68, 69, 70, 72, 116, § 3º, inciso II, da Lei 8.666/1993, no art. 93 do Decreto-Lei 200, de 25 de fevereiro de 1967, e no art. 66, do Decreto 93.872, de 23 de dezembro de 1986.

Nesse trabalho, procurou-se avaliar a estrutura de fiscalização que o Ministério da Integração Nacional vem adotando na gestão do empreendimento. Questionado a respeito do assunto, por meio dos Ofícios de Requisição 9-134/2012 (item "ix") e 11-134/2012 (item "x"), tanto sobre o aspecto geral do empreendimento, como a respeito da fiscalização exercida em campo, pela equipe de apoio existente em Salgueiro/PE, as respostas fornecidas pelo MI foram bastante resumidas, dada a relevância que o tema possui. Além dessas respostas, foram examinados relatórios de andamento das obras produzidos pelas empresas supervisoras, relatórios elaborados pela empresa gerenciadora, comunicações entre o MI e as diversas empresas contratadas (construtores, gerenciadora, supervisoras, projetistas), bem como os documentos existentes nos processos administrativos de gestão dos Lotes 1, 2, 3, 4, 6, 8 e 14.

O MI informou, por meio da Nota Técnica 101/2012/CGOC/DPE/SIH/MI, de 22/5/2012, anexa ao Ofício 165/SIH/MI, de 28/5/2012, itens "a. ii", "a. ix", "b. x", em resumo, que a estrutura de fiscalização do MI compreende a existência de número de fiscais variável por lote. Em geral, um deles é responsável por todo o trecho, denominado Coordenador de Trecho, outro é o Coordenador de Campo e existe ainda o substituto do fiscal titular, todos atuando conforme atribuições de portaria (documento que o MI não encaminhou na resposta ao ofício). No item "b. x" dessa nota técnica, o MI informou a existência de uma "base de apoio" em Salgueiro/PE, e que os Lotes 1 e 2 são acompanhados por três fiscais do MI, sem atualmente dispor de empresa supervisora. Nos Lotes 3 e 4 existem dois fiscais do MI que atuam com apoio de empresas supervisoras. No caso dos lotes 6, 7 e 14 verificou-se a existência de dois fiscais designados para os três lotes e a atuação de empresa supervisora. Informou ainda (item "a. ii") que a fiscalização/supervisão dos lotes 1, 2 e 8 é atualmente exercida pela fiscalização de campo de MI, com apoio da empresa gerenciadora.

No que diz respeito às obras executadas pelo Exército Brasileiro (EB), o MI informou, por meio da Nota Técnica 82-CGOC/DPE/SIH/MI, de 27/4/2012, anexa ao Ofício 142/SIH/MI, de 8/5/2012, que não havia supervisão técnica nos mesmos moldes adotados para os demais lotes, mas sim um sistema de monitoramento realizado por meio de análise de planos de trabalho e visitas técnicas circunstanciadas às obras. Esse monitoramento era efetuado com vistas à verificação pelo Ministério da Defesa (MD) do disposto no Decreto 825, de 28/5/1993 e na Portaria MI 714, de 6/9/2006, uma vez que tais serviços eram realizados mediante descentralização de crédito.

Com base nessas informações e na análise dos processos e comunicações a que a equipe teve acesso, verificou-se que a fiscalização exercida pelo MI contempla a atuação de empresas supervisoras, que auxiliam os fiscais de campo designados pelo Ministério da Integração Nacional. Ademais, há também os gestores de cada contrato, que, de um modo geral, possuem lotação em Brasília e realizam viagens frequentes às obras, bem como uma empresa gerenciadora, a quem se atribui uma espécie de coordenação das empresas supervisoras, no que diz respeito à fiscalização.

[...]

### 3.2.7 - Conclusão da equipe:

Conforme descrito na situação encontrada do presente achado de auditoria, foi possível constatar a fiscalização deficiente por parte do Ministério da Integração Nacional no âmbito das obras do Eixo Norte do Pisf, que compreende os Lotes 1, 2, 3, 4, 6, 7, 8 e 14 atualmente.

Relativamente à estrutura de fiscalização do MI para as referidas obras, a equipe foi informada que, em teoria, há dois fiscais em cada lote, um responsável pelo trecho (coordenador de trecho) e outro responsável pelo campo (coordenador de campo), sendo suas competências firmadas em portaria que não foi enviada à equipe de auditoria durante a execução dos trabalhos. Na prática, verificou-se que essa estrutura não se materializa, tendo em vista que existem apenas dois fiscais responsáveis pelos Lotes 1, 2 e 4, sendo um titular e outro substituto, e apenas um fiscal responsável no Lote 3, o qual atualmente acumula as funções de fiscal e coordenador do trecho I. De forma semelhante, nos Lotes 6, 7 e 14, existem dois fiscais, os quais são titulares e substitutos nos lotes, sendo que um deles além de fiscal é o coordenador do trecho II. No Lote 8, durante a auditoria identificou-se a presença de três fiscais, cada um responsável pelo acompanhamento de uma das três estações de bombeamento. O lote do exército não possui fiscalização nos moldes adotados naqueles lotes citados, mas sim um monitoramento efetuado por meio de análise de planos de trabalho e verificação do Ministério da Defesa, consoante a Nota Técnica 82-CGOC/DPE/SIH/MI, de 27/4/2012, anexa ao Ofício 142/SIH/MI, de 8/5/2012 apresentada pelo MI.

Por meio da análise dos processos administrativos referentes aos lotes, observou-se que a estrutura de fiscalização compreende o auxílio de empresas supervisoras, as quais possuem atribuições como o acompanhamento e a verificação de impropriedades na execução das obras por parte dos consórcios construtores. Apesar da importância desse auxílio, observou-se que os Lotes 1 e 2 encontram-se sem a contratação de empresa para efetuar a supervisão desde outubro de 2011, quando a Sondotécnica informou o fim do contrato. Ademais, o Lote 8, que teve início com emissão da 1ª Ordem de Serviço em novembro de 2011 e até o momento não conta com a supervisão de empresa contratada.

As impropriedades detectadas pelas supervisoras são registradas em Notas de Não Conformidades (NNCs) as quais são encaminhadas aos gestores e às construtoras para as providências cabíveis. De acordo com a análise dos processos, concluiu-se sobre a existência de um grande número de NNCs com pendências de resolução até o momento, sendo a maioria referente a falhas na execução das obras, como: execução de serviços em desacordo com o previsto no projeto executivo, utilização de materiais diferentes daqueles constantes das especificações técnicas de projeto, execução de adensamento com parâmetros inadequados, deficiência no sistema de escoamento dos bueiros e geração de trincas, falta de tratamento das camadas de aterro sujeitas às intempéries, supressão de duas saídas de drenos por um único dreno sem autorização (alteração de projeto), dentre outros.

A existência de pendências relativas às impropriedades nas obras demonstra as falhas no sistema de monitoramento do MI, que não adotou medidas para solucioná-las tempestivamente, permitindo a continuação das obras cuja integridade estava comprometida. Essa situação encontrada constitui clara afronta aos arts. 67 e 69 da Lei 8.666/1993, no que se refere à fiscalização da execução dos contratos. Nesse caso, a Administração utiliza-se da faculdade constante do "caput" do art. 67 dessa lei para contratar um terceiro a fim de assisti-la e subsidiá-la, porém não adota as medidas de sua responsabilidade no tempo devido. Ou seja, apesar de ser informado pela supervisora sobre as incorreções ocorridas, o órgão contratante não exigiu do consórcio executor o reparo dos serviços em que houve vícios ou defeitos resultantes da execução dissonante com o projeto, em total ultraje ao art. 69 da Lei de Licitações e Contratos.

Observou-se também o descumprimento dos contratos de supervisão no que se refere ao controle tecnológico das obras. Restou comprovado que os ensaios para o controle tecnológico de qualidade foram realizados apenas pelos consórcios construtores, e não pelas supervisoras, as quais muitas vezes sequer recebiam a documentação relativa aos ensaios e alegavam dificuldade imposta pela construtora para o acompanhamento dos ensaios. A inexecução, por parte da supervisora, dos ensaios para controle tecnológico de materiais e serviços prestados pelas construtoras constitui um desrespeito às cláusulas contratuais constantes dos contratos de supervisão dos Lotes 2, 3, 4, 6, 7 e 14, que preveem tal atividade como serviço obrigatório a ser prestado pela empresa supervisora.

O descumprimento das cláusulas contratuais se torna ainda mais relevante quando se constata o impedimento de acompanhamento das supervisoras dos Lotes 1, 2 e 7 aos ensaios, bem como a omissão do Ministério quanto à essa obstrução ao trabalho de empresa contratada para subsidiar o MI na fiscalização. Conforme o art. 67 da Lei 8.666/1993, a fiscalização do contrato de execução das obras é um encargo da Administração e, o fato de contratar terceiro para subsidiar a emissão de informações não diminui sua responsabilidade. Isso quer dizer que os impedimentos verificados quanto ao acompanhamento da supervisora aos ensaios de controle tecnológico afetou diretamente a fiscalização exercida pelo MI, o qual deveria ter se posicionado contrariamente a tal fato, inclusive mediante a aplicação de sanção pelo embaraço à fiscalização.

Outra irregularidade constatada pela equipe de auditoria refere-se à possibilidade de pagamento de escavação de volume de materiais que não foi executada no Lote 1, tendo em vista

a divergência entre supervisora, projetista e consórcio construtor quanto à classificação dos materiais, o que geraria cerca de R\$ 9,8 milhões de prejuízo aos cofres públicos. Outras aferições da supervisora, após a paralisação temporária das obras do referido lote, ainda constataram o possível pagamento indevido de aproximadamente R\$ 3,1 milhões referentes à execução de escavações, aterros e enrocamento compactado em montantes inferiores ao efetivamente pago. De forma semelhante, no Lote 2 foram constatadas as mesmas impropriedades, que gerariam cerca de R\$ 17,7 milhões de prejuízo. Esses fatos, que ainda estão sendo apurados pelo MI, revelam a metodologia e a estrutura falhas para a fiscalização de obra de tamanha robustez. O número reduzido de fiscais, o dimensionamento irreal das supervisoras contratadas, a falta de acompanhamento do MI frente às desconformidades apontadas nos lotes, bem como as restrições quanto ao acompanhamento das supervisoras nos ensaios de controle tecnológico, geram impacto direto nas despesas impróprias com recursos federais.

Essas discrepâncias relativas ao pagamento de seções envolvendo terraplenagem se devem também, em parte, à falta de fiscalização sobre a elaboração da topografia primitiva antes do início das escavações. Durante este trabalho, verificou-se a divergência de informações sobre a responsabilidade pela elaboração da primitiva, sendo que, em alguns lotes, restou evidenciada a existência de apenas um levantamento topográfico inicial do terreno, feito apenas pela construtora sem a devida aprovação do MI. Tal situação afronta a previsão contida no Edital da Concorrência 2/2007-MI, que prescreve ser a fiscalização, e não o consórcio construtor, a responsável pela elaboração da primitiva. Ou seja, novamente o MI não se utilizou da supervisora contratada para fazer jus à sua responsabilidade de efetuar o levantamento do perfil primitivo do terreno, o que consiste em risco de pagamentos por seções de escavações em desacordo com a realidade, tendo em vista que essa topografia poderia ser facilmente manipulada pela empresa contratada, caso agisse no seu próprio interesse. Nesse âmbito, salienta-se que a supervisora dos Lotes 1 e 2 apontou divergências nas primitivas elaboradas pelo consórcio construtor desses lotes.

Outra importante constatação refere-se à inexistência de supervisoras nos Lotes 1, 2 e 8. Nesse caso, verificou-se que o MI está utilizando as equipes da empresa gerenciadora com a finalidade de supervisionar os serviços em execução. Ainda que essa medida tenha o objetivo de auxiliar o órgão contratante no acompanhamento da obra, verifica-se que não há amparo legal para tanto, uma vez que as atividades previstas em cláusulas editalícias para o gerenciamento concernem apenas à coordenação, planejamento e gerenciamento, e não à fiscalização de obras, gerando o conflito de interesses em vista da necessidade de controle e conferência sobre seus próprios atos. Não obstante, contratar técnicos para supervisionar as obras em decorrência do término da vigência dos contratos de supervisão, por meio do contrato de gerenciamento, caracteriza a ausência de planejamento da gestão contratual exercida pelo MI, que não adotou medidas adequadas previamente ao término dos contratos. Tal inércia do gestor público teria como consequência o descumprimento ao dever constitucional de licitar, uma vez que a contratação da gerenciadora para executar serviço fora do escopo do objeto de seu contrato configuraria hipótese de dispensa de licitação não prevista na Lei 8.666/1993.

Quanto ao lote do Exército Brasileiro (EB), também foi possível constatar falhas na fiscalização em decorrência de incompatibilidade entre as quantidades executadas pelo EB e as previstas no projeto executivo. Ademais, o avanço desproporcional das etapas de serviço propiciou pagamento indevido de perfuração de rocha, uma vez que a empresa executou o serviço sem se atentar à redução dos quantitativos. Apesar de ser uma falha de responsabilidade do próprio EB, cabe ressaltar que o órgão repassador de recursos é o MI e, como tal, deve cobrar a aplicação dos recursos federais com base nos princípios da economicidade e da eficiência. Tal circunstância está sendo tratada em achado específico.

Outra falha incorrida pela fiscalização do MI refere-se ao fato de haver empresas subcontratadas nos Lotes 2 e 8 sem a autorização expressa do Ministério, em claro descumprimento contratual.

Esse conjunto de irregularidades constatadas revela a deficiência da fiscalização exercida na obra em apreço, em afronta aos princípios da eficiência, insculpido no "caput" do art. 37, e da economicidade, previsto no art. 70, ambos da Constituição Federal de 1988, uma vez que os recursos públicos aplicados no empreendimento estão sendo despendidos em serviços que não são executados de acordo com os projetos executivos e com as especificações técnicas, e que, embora o MI tenha contratado terceiro para auxiliar na fiscalização, as informações produzidas não são utilizadas com objetivo de assegurar a qualidade do objeto contratado. Tais ocorrências ainda afrontam as disposições contidas nos arts. 66, 67, 68, 69, 70 e 72 e 116, § 3º, inciso I, da Lei 8.666/1993.

Assim, essas irregularidades evidenciam um quadro de deficiência na gestão do empreendimento, na medida em que ultrapassam as competências atribuídas especificamente aos fiscais e gestores de determinados lotes. Questões como o dimensionamento inadequado dos contratos de supervisão, cláusulas contratuais descumpridas em vários lotes (como responsabilidade pela realização dos ensaios e pela elaboração do levantamento primitivo), encerramento de contratos de supervisão desacompanhado de licitação para substituição das empresas e a omissão na fiscalização exercida no lote do Exército Brasileiro não são passíveis de serem solucionadas pelos gestores ou fiscais do contrato.

Por essa razão, para fins de responsabilização pelo cometimento das irregularidades aqui tratadas, deve-se identificar os agentes públicos responsáveis pelo planejamento e coordenação do empreendimento, que são aqueles que possuem atribuições para orientar, acompanhar e avaliar a execução desse projeto e, por conseguinte, a atuação dos gestores e fiscais. Na competência de planejamento dessas ações inclui-se o devido dimensionamento da estrutura de fiscalização do MI. Nessa linha de raciocínio, segundo os arts. 14 e 18 do Anexo VIII do Regimento Interno do MI, aprovado por meio da Portaria MI 436/2007, as autoridades que possuem tais atribuições são o Diretor de Projetos Estratégicos (DPE/MI) e o Coordenador-Geral de Obras Civis (CGOC/MI). Conforme exposto no item 3.1 do presente relatório, essas atribuições são extensíveis aos Gerentes de Projeto que exerciam a função de Coordenador, nos exercícios de 2008 e 2009 (Memorando CGOG 004/2009 e Memorando 11/DPE/SIH/MI, de 15/1/2009).

Ante o exposto, devido às irregularidades aqui apontadas, associadas à omissão no dever de agir dos agentes públicos responsáveis pela coordenação do empreendimento elencados acima, nos termos dos dispositivos supramencionados do Regimento Interno do MI, é cabível propor a audiência dos responsáveis, com fundamento no art. 43, inciso II, da Lei 8.443/1992 e no art. 250, inciso IV e § 6º, do Regimento Interno do TCU.

No caso específico das irregularidades apuradas nos serviços executados no segmento sob responsabilidade do 2º Batalhão de Engenharia de Construção (execução do filtro vertical de areia da barragem Tucutu, da drenagem interna do vertedouro e do revestimento de proteção de taludes na barragem Tucutu, em desacordo com os projetos executivos), considerando que a referida unidade militar entregou as obras em 20/6/2012 e que tais fatos implicam a existência de dano ao erário, a medida processual adequada seria a imediata instauração de tomada de contas especial, com fulcro no art. 47 da Lei 8.443/1992. Contudo, preliminarmente, faz-se oportuno colher a oitiva prévia da Secretaria de Infraestrutura Hídrica do Ministério da Integração Nacional para que se manifeste sobre o presente indício de irregularidade, alertando que o não acatamento das razões apresentadas podem ensejar a imediata instauração de tomada de contas especial.

Por fim, propõe-se ainda determinar à Secretaria de Infraestrutura Hídrica do Ministério da Integração Nacional que autue processos administrativos específicos para cada lote de obras do Eixo Norte do Pisf, visando apurar as irregularidades descritas no presente achado, devendo ser assegurado a todas as partes envolvidas o exercício do contraditório e da ampla defesa, e enviado a este Tribunal, no prazo de 90 dias as providências até então adotadas pelo órgão. Com o intuito de aperfeiçoar a estrutura de fiscalização do MI, deficiência já apontada no âmbito do Acórdão 2.628/2011-TCU-Plenário, cabe também determinar à Secretaria de Infraestrutura Hídrica do Ministério da Integração Nacional (SIH/MI) que estabeleça, no âmbito do Pisf e de futuros projetos de obras de grande vulto a serem executados pelo MI, rotinas e procedimentos específicos com vistas a evitar a continuidade de ocorrência das irregularidades aqui apontadas, devendo ser encaminhado, no prazo de 90 dias, informações acerca das providências adotadas em cumprimento à referida determinação.

[...]

### **3.3 - Alteração injustificada de quantitativos.**

#### **3.3.1 - 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 art. 91, §1º, inciso IV, da Lei 12.465/2012 (LDO/2012), pois não é materialmente relevante em relação ao valor total contratado.

#### **3.3.2 - Situação encontrada:**

Verificou-se que na execução das obras do Eixo Norte sob responsabilidade do Exército Brasileiro foram efetuados pagamentos dos serviços "escavação de material de 3<sup>a</sup> categoria", "escavação de material de 2<sup>a</sup> categoria, carga e transporte até 1,0 km" e "regularização de talude com material de 1<sup>a</sup> e 2<sup>a</sup> categorias", em quantidade superior à prevista na última revisão do projeto executivo desse segmento (2<sup>a</sup> Revisão de Projeto em Fase de Obras - 2<sup>a</sup> RPFO), em desacordo com o art. 116, § 3º, inciso I, da Lei 8.666/1993, c/c o art. 62 da Lei 4.320, de 17/3/1964 e no art. 21, § 4º, inciso I da Instrução Normativa STN 1, de 15/7/1997.

O presente procedimento teve por objetivo identificar eventuais excessos de quantitativos de serviços realizados tanto por empresas contratadas pelas Unidades do Exército Brasileiro, responsáveis pelas obras de Integração da Bacia do rio São Francisco, quanto pelas próprias organizações militares, mediante o emprego de seus próprios meios e/ou pessoal, de forma direta.

O parâmetro de referência para a identificação de excessos indevidos de serviços seriam exatamente os quantitativos totais de serviços preconizados nas últimas RPFO, no Eixo Norte, propostas pela organização militar executora das obras delegadas e devidamente aprovadas pelo Ministério da Integração Nacional (MI).

Impende destacar que as últimas RPFOs suscitadas foram aquelas efetivamente entregues à equipe de fiscalização, tendo em vista os pedidos formulados por meio dos Ofícios de Requisição 1, 5 e 7-134/2012, encaminhados ao 1º Grupamento de Engenharia (Eixo Norte).

Assim, passa-se à descrição dos contratos firmados, serviços executados de forma direta e irregularidades constatadas.

Quanto ao Eixo Norte, cuja execução foi delegada ao 2º Batalhão de Engenharia de Construção (2º BEC), identificou-se uma série de contratos firmados com empresas privadas com a finalidade de execução de serviços vinculados àquele empreendimento, os quais estão relacionados como evidência desse achado.

De igual modo, foi identificada a execução de serviços, de forma direta pelo 2º BEC, consoante resposta formulada por aquela organização militar (OM) ao Ofício de Requisição 7-134/2012, de origem da equipe de fiscalização.

Os serviços efetivamente realizados e correspondentes quantitativos executados pelo 2º BEC, no período entre janeiro de 2010 e dezembro de 2011, estão relacionados na Tabela 1, em anexo ao presente achado.

Diante disso, passou-se à pesquisa das seguintes informações de interesse:

- identificação dos quantitativos necessários à execução do empreendimento, como preconizado pela 2ª RPFO (Eixo Norte);
- identificação dos contratos firmados e que contemplariam serviços semelhantes àqueles efetivamente executados pelo 2º BEC, visando identificar eventuais excessos de serviços advindos de execução de serviços tanto por empresas privadas quanto por aquela OM, quando comparados aos valores totais necessários ao empreendimento;
- identificação dos quantitativos de serviços efetivamente medidos e pagos às empresas privadas contratadas pelo 2º BEC, destacando-se que a pesquisa em comento limitou-se aos contratos mais significativos para o empreendimento, quais sejam, os contratos cujos valores firmados eram superiores a R\$ 5 milhões e os contratos cujos serviços seriam idênticos àqueles executados diretamente pelo 2º BEC, o que reputa à análise um aspecto conservador;
- identificação dos serviços realizados diretamente pelo 2º BEC.

A partir dessas premissas, observaram-se quais empresas teriam realizado serviços idênticos ou similares àqueles identificados na Tabela 1. Assim, reduziu-se o rol de contratos enumerados como evidência desse achado, concentrando-se a presente análise nos contratos enumerados na Tabela 2, anexa ao presente achado.

Em seguida, diante do novo universo de contratos enunciado na Tabela 2, observaram-se os volumes de serviços executados pelas contratadas, agrupados na Tabela 3, em anexo.

Por fim, como paradigma da presente análise, ela fundou-se nos quantitativos expressamente identificados na 2ª RPFO do Eixo Norte, bem como em informações adicionais coletadas em documentação igualmente acostada aos autos, ambos registrados como evidência do presente achado.

Assim, foi possível identificar os seguintes montantes totais de serviços realizados tanto pelo próprio 2º BEC, quanto por empresas privadas terceirizadas contratadas por essa organização militar, como se seguem.

### 1. Escavação de material de 3ª categoria

Em pesquisa aos contratos firmados com empresas privadas para o serviço em comento, constatou-se que:

a.1) por meio do Contrato 56/2007, o 2º BEC contratou a empresa Terrabrás Terraplenagem do Brasil S/A (CNPJ 15.128.515/0001-49), cujo objeto foi a execução de serviços de desmonte (escavação) de 448.863,54 m<sup>3</sup> de material de 3ª categoria, com britagem primária de 342.907,00 m<sup>3</sup> e britagem secundária de 134.411,84 m<sup>3</sup>, incluindo o transporte do material escavado do canal de aproximação, do vertedouro e da tomada d'água da barragem Tucutu até a unidade de britagem, perfazendo o montante de momento de transporte de 2.675.533,72 m<sup>3</sup> X km.

Ao se analisar as diversas medições apresentadas, em particular a 14<sup>a</sup> medição acumulada do Contrato 56/2007, pôde-se constatar que teria sido executado o desmonte de 429.255,69 m<sup>3</sup> de material de 3<sup>a</sup> categoria, ao custo unitário de R\$ 22,48/m<sup>3</sup> de material escavado.

a.2) além do ajuste supramencionado, o 2º BEC firmou o Contrato 54/2009 com a empresa Pedreira Potiguar Ltda.-ME (CNPJ 02.343.047/0001-83), tendo por objeto, dentre outros serviços, a escavação, carga e transporte até 1 km de material de 3<sup>a</sup> categoria, em volume total de 126.961,00 m<sup>3</sup>, ao custo unitário de R\$ 22,84/m<sup>3</sup>.

Consoante às informações contidas na 16<sup>a</sup> medição acumulada do referido contrato, pôde-se constatar que teriam sido escavados, carregados e transportados 183.278,896 m<sup>3</sup> de material de 3<sup>a</sup> categoria.

a.3) pesquisando-se a quantidade do serviço "escavação de material de 3<sup>a</sup> categoria, carga e transporte até 1,0 km", prevista na 2<sup>a</sup> RPFO, identificou-se o volume total de 231.874,65 m<sup>3</sup> que supostamente seria o necessário à conclusão completa das obras daquele empreendimento. De igual modo, foi identificado o volume de 210.962,60 m<sup>3</sup> do serviço "2.3.4 - escavação de material de 3<sup>a</sup> categoria, carga e transporte até 1,0 km, com esgotamento".

Diante das informações acima, verifica-se que foi contratado junto a terceiros a execução total de 612.534,586 m<sup>3</sup> de escavação de material de 3<sup>a</sup> categoria, conforme os contratos supramencionados.

Ocorre que, do exame da 2<sup>a</sup> Revisão de Projeto em Fase de Obra (2<sup>a</sup> RPFO), a última realizada no âmbito das obras do Exército até a época da auditoria, pôde-se constatar que o montante total do serviço "escavação de material de 3<sup>a</sup> categoria, carga e transporte até 1,0 km" foi de apenas 442.837,25 m<sup>3</sup>. Ressalta-se que a 1<sup>a</sup> RPFO já preconizava volume máximo ainda menor do que o paradigma ora utilizado.

Ante o exposto, existem indícios de pagamento por serviços desnecessários à execução completa do empreendimento devido à suposta medição a maior de 169.697,336 m<sup>3</sup> pelo serviço de escavação de material de 3<sup>a</sup> categoria, o que representa um potencial risco de dano ao erário de R\$ 3.875.887,15.

## 2. Escavação de material de 2<sup>a</sup> categoria, carga e transporte até 1,0 km

Em pesquisa aos contratos firmados com empresas privadas para o serviço em comento, constatou-se que:

b.1) compulsando-se as medições de serviços realizados diretamente pelo 2º BEC, entre o período de janeiro de 2010 a dezembro de 2011, dentre as informações repassadas para a equipe de fiscalização, por força do Ofício de Requisição 7-134/2012, foi possível identificar que teriam sido executados pelo próprio Exército 980.488,00 m<sup>3</sup> do serviço "escavação de material de 2<sup>a</sup> categoria, carga e transporte até 1,0 km".

b.2) de igual modo, foi possível identificar os seguintes contratos firmados com aquela OM e empresas privadas, tendo por objeto a consecução do mesmo serviço, como se segue:

b.2.1) o Contrato 40/2010, firmado entre o 2º BEC e a empresa CBM Construções Ltda. (CNPJ 06.148.344/0001-29), em 4/12/2010, que teve por objeto, dentre outros serviços, a execução do montante de 288.890,00 m<sup>3</sup> do serviço "escavação de material de 2<sup>a</sup> categoria, carga e transporte até 1,0 km, sem esgotamento". Destaca-se que, ao final da 10<sup>a</sup> medição acumulada do ajuste, tinha sido executado o percentual de 81,64% do valor total contratado, como se pode depreender das informações relacionadas àquela medição, inferindo-se, portanto, a execução do montante de 235.849,796 m<sup>3</sup> desse serviço;

b.2.2) o Contrato 54/2009, firmado entre o 2º BEC e a empresa Pedreira Potiguar Ltda.-ME (CNPJ 02.343.047/0001-83), em 19/12/2009, teve por objeto, dentre outros serviços, a execução do montante de 10.000 m<sup>3</sup> do serviço "escavação de material de 2<sup>a</sup> categoria, carga e transporte até 1,0 km", originariamente. Consoante a 17<sup>a</sup> medição acumulada do Contrato 54/2009, teria sido executado o montante de 133.895,53 m<sup>3</sup> daquele serviço, ressaltando-se que os limites do referido contrato, para o serviço indigitado, foi alterado para 140.000,00 m<sup>3</sup> pelo Termo Aditivo 2/2011 ao Contrato 54/2012, de 14/3/2011;

b.2.3) o Contrato 70/2008, firmado entre o 2º BEC e a empresa Construtora de Obras Progresso (CNPJ 04.436.873/0001-00), em 8/12/2008, teve por objeto a execução de 500.000,00 m<sup>3</sup> do serviço "escavação de material de 2<sup>a</sup> categoria, carga e transporte até 1,0 km", originariamente. Destaca-se que, ao final da 5<sup>a</sup> medição acumulada da avença, foi realizado o montante de 446.395,99 m<sup>3</sup> desse serviço.

b.3) pesquisando-se a quantidade do serviço "escavação de material de 2<sup>a</sup> categoria, carga e transporte até 1,0 km", prevista na 2<sup>a</sup> RPFO, identificou-se o volume total de 1.327.311,55 m<sup>3</sup> que presumidamente eram necessários e suficientes à execução completa das obras daquele empreendimento, resultado da soma dos montantes dos serviços "2.3.3 - escavação de material de 2<sup>a</sup> categoria, carga e transporte até 1,0 km, com esgotamento" (montante de 180.010,80 m<sup>3</sup>) e do serviço "3.3.3 - escavação de material de 2<sup>a</sup> categoria, carga e transporte até 1,0 km" (montante de 1.147.300,55 m<sup>3</sup>).

Diante do exposto, considerando os quantitativos totais executados pelo próprio Exército (980.488,00 m<sup>3</sup>) e pelas empresas contratadas (816.141,316 m<sup>3</sup>) em comparação com o quantitativo total especificado na 2<sup>a</sup> RPFO (1.327.311,55 m<sup>3</sup>), conclui-se que existem indícios de medição e pagamento a maior de 469.277,766 m<sup>3</sup> referente ao serviço de escavação de material de 2<sup>a</sup> categoria.

Considerando a execução desses serviços, da data mais recente para a mais antiga, esse montante compreende a totalidade dos valores relativos a esse serviço executados no âmbito do Contrato 40/2010 (volume estimado em 235.849,796 m<sup>3</sup>, ao custo unitário contratado de R\$ 7,18/m<sup>3</sup>, que resulta na cifra de R\$ 1.693.401,54), bem como a totalidade dos valores desse serviço afetos ao Contrato 54/2009 (volume estimado em 133.895,530 m<sup>3</sup>, ao custo unitário contratado de R\$ 6,41/m<sup>3</sup>, que resulta na cifra de R\$ 858.270,35), e ainda uma parcela dos valores desse serviço executados no Contrato 70/2008 (volume estimado em 99.532,440 m<sup>3</sup>, ao custo unitário contratado de R\$ 4,58/m<sup>3</sup>, que resulta na cifra de R\$ 455.858,58).

### 3. Regularização de talude com material de 1<sup>a</sup> e 2<sup>a</sup> categorias

Em pesquisa aos contratos firmados com empresas privadas para o serviço em comento, constatou-se que:

c.1) compulsando-se as medições de serviços realizados diretamente pelo 2º BEC, entre o período de janeiro de 2010 a dezembro de 2011, dentre as informações repassadas para a equipe de fiscalização, por força do Ofício de Requisição 7-134/2012, foi possível identificar que teriam sido executados 57.095,26 m<sup>2</sup> do serviço "regularização de taludes com material de 1<sup>a</sup> e 2<sup>a</sup> categorias";

c.2) compulsando-se os contratos firmados pelo 2º BEC, foi possível identificar que, por meio do Contrato 90/2008, possuindo como contratada a empresa Construtora de Obras Progresso LTDA (CNPJ 04.436.873/0001-00), em 18/12/2008, teriam sido executados 22.000 m<sup>2</sup> do mesmo serviço, introduzido por meio do Termo Aditivo 3/2011 do Contrato 90/2008, de 3/3/2011, perfazendo o montante de R\$ 792.440,00;

c.3) pesquisando-se a quantidade do serviço "regularização de talude com material de 1<sup>a</sup> e 2<sup>a</sup> categorias", prevista na 2<sup>a</sup> RPFO, identificou-se o volume total de 59.549,10 m<sup>2</sup>, que supostamente seria necessário à execução completa das obras daquele empreendimento.

Ocorre que, compulsando-se os montantes de serviços executados diretamente pelo 2º BEC, de janeiro de 2010 a dezembro de 2011, verificou-se que o montante total de 57.095,26 m<sup>2</sup> foi executado, em sua inteireza, entre agosto de 2010 a junho de 2011, ao passo que os serviços do Contrato 90/2008 apenas teriam sido consumados entre agosto de 2011 e setembro de 2011.

Diante do exposto, existem indícios de medição e pagamento a maior na execução do serviço de regularização de talude com material de 1<sup>a</sup> e 2<sup>a</sup> categorias, composto pelo montante de 19.546,16 m<sup>2</sup>, que ao preço unitário contratado no âmbito do Contrato 90/2008, corresponde à cifra de R\$ 704.052,68.

[...]

### 3.3.7 - Conclusão da equipe:

Em análise da documentação apresentada observou-se que a execução da obra do canal de captação foi realizada de forma direta pelo Exército Brasileiro, bem como de forma indireta por meio da contratação de empresas particulares para a execução de alguns serviços.

A partir disso, identificou-se o pagamento em excesso dos serviços de (i) escavação de material de 3<sup>a</sup> categoria, carga e transporte até 1,0 km; (ii) escavação de material de 2<sup>a</sup> categoria, carga e transporte até 1,0 km; e (iii) regularização de talude com material de 1<sup>a</sup> e 2<sup>a</sup> categorias.

O primeiro serviço foi inicialmente realizado pelo Exército e posteriormente por empresa privada, a partir da celebração de dois contratos distintos. Comparando os quantitativos do serviço de escavação de material de 3<sup>a</sup> categoria registrados nos boletins de medição e os volumes consignados na 2<sup>a</sup> RPFO identificou-se o quantitativo supostamente pago a maior para esse serviço equivalente a 169.697,336 m<sup>3</sup>, acarretando indícios de prejuízo ao erário da ordem de R\$ 3.875.887,15.

De forma similar, na execução do serviço de escavação de material de 2<sup>a</sup> categoria constatou-se indício de pagamento desnecessário de 469.277,766 m<sup>3</sup> para esse serviço, acumulado em três contratos distintos, representando o montante de R\$ 3.007.530,47.

Novamente configurou-se a indicação de dispêndio a maior na execução de regularização de taludes com material de 1<sup>a</sup> e 2<sup>a</sup> categorias, no quantitativo de 19.546,16 m<sup>2</sup>, correspondendo à cifra de R\$ 704.052,68.

Diante do exposto, observou-se o descompasso existente entre os quantitativos necessários à completa execução do empreendimento e os valores repassados para essa mesma finalidade, sem a devida justificativa para esses acréscimos, uma vez que as quantidades executadas não se assemelham àquelas previstas no documento de revisão de projeto em fase de obra apresentado à equipe. Diante disso, pode ter ocorrido superfaturamento de quantidade, que, materialmente, ultrapassa R\$ 7 milhões.

Cumpre aqui destacar que a situação acima descrita reflete o descumprimento do princípio constitucional da economicidade consignado no art. 70 da Constituição Federal de 1988.

Entende-se que essa irregularidade é decorrente da fiscalização inadequada por parte do Exército Brasileiro, bem como pelo acompanhamento deficiente do órgão repassador dos recursos, o Ministério da Integração Nacional (MI), conforme visto no achado anterior.

Por essa razão, entende-se adequada a realização de oitiva do órgão repassador de recursos, bem como do órgão executor, no caso, o 2º Batalhão de Engenharia de Construções (2º BEC), para se manifestarem sobre essa irregularidade, informando expressamente que o não

acolhimento das justificativas poderá ensejar a conversão do processo em tomada de contas especial (TCE), objetivando ressarcir o eventual dano ao erário, nos termos do art. 47 da Lei 8.666/1993.

#### 4 - ESCLARECIMENTOS ADICIONAIS

Consoante disposto no item 9.20 do Acórdão 2.382/2011-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

Para a realização do relatório de auditoria, foram respondidas todas as questões de auditoria formuladas, sendo que todos os achados de auditoria são decorrentes de procedimentos de investigação de auditoria, conforme previsto nas questões de auditoria.

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

A equipe constatou três achados classificados como irregularidades graves que ensejam a continuidade da obra (IG-C).

O primeiro achado refere-se à inadequação das providências adotadas pela Administração para sanar as interferências que possam provocar o atraso das obras. Esse achado preconizou evidenciar os motivos pelos quais as obras do Eixo Norte se encontram com ritmo lento e com demasiado atraso no cronograma físico. Para tanto, a equipe baseou-se em relatórios de andamento das supervisoras, cartas trocadas entre as empresas envolvidas e o Ministério da Integração Nacional, atas de reunião, ofícios, bem como informações obtidas com os gestores e fiscais das obras quando da vistoria realizada. Como consequência, foi possível constatar que a maior parte dos atrasos e paralisações dos lotes do Eixo Norte se devem à morosidade e até à omissão por parte do MI na resolução dos problemas surgidos durante a execução das obras, relativos às interferências hidráulicas e elétricas, à ausência de licenciamento ambiental para exploração de jazidas, à demora na resolução de problemas de desapropriação e autorização para a supressão vegetal, bem como à demora na adequação dos contratos devido à excessiva mudança do projeto inicialmente contratado.

De acordo com o exposto no achado 3.1 de auditoria, verificou-se que o Ministério se mostrou desprovido de planejamento para a liberação de frentes de obra nos momentos oportunos e tem arcado com as consequências dos seus atos anteriores no que diz respeito à licitação de obra de tamanho porte com projeto básico totalmente deficiente. A falta de providências anteriores ao início de cada etapa da obra, como a desapropriação de áreas, as indefinições de projeto e as excessivas mudanças para adequação do projeto geraram aditivos contratuais no limite do valor legalmente permitido, porém, sem a devida correspondência quanto à execução do objeto contratado.

Ou seja, mesmo com a elevada execução financeira e a celebração de aditivos, cujos valores se aproximam a 25% do valor inicial contratado, a maioria das empresas contratadas não logrará executar o objeto inicialmente pactuado em sua totalidade, as vezes por desinteresse em ter que lidar com a lentidão do órgão contratante para adequar o contrato e liberar frentes de obra, outrora porque mesmo com o contrato aditivado, o montante financeiro do ajuste é insuficiente para concluir o objeto licitado. Essa situação, além de ter gerado a paralisação de alguns lotes e o ritmo lento em outros, propiciou o surgimento de novas adequações, vista pelas Metas 1N, 2N e 3N, que foram lançadas pelo MI como forma de demonstrar prazos para a

conclusão das obras cujos serviços serão licitados em certame posterior. Essas metas compreendem os serviços remanescentes que ultrapassarem o limite dos 25% dos lotes em que houve acordo para retomada das obras, bem como o complemento das obras cujos lotes estão em processo de rescisão contratual. O levantamento desses quantitativos, assim como a responsabilidade pela sua execução e, ainda, o procedimento a ser adotado para a sua obtenção não foram informados de forma clara pelo MI.

Considerando-se a previsão inicial de realização dessas licitações (nos meses de abril e junho de 2012) e a ausência de transparência do Ministério, registra-se a preocupação quanto ao risco de que sejam licitados serviços em duplicidade e sem a devida delimitação de responsabilidade entre as empresas que iniciaram as obras e aquelas que serão contratadas para a sua conclusão.

Com isso, o encaminhamento derivado do primeiro achado englobou determinações ao MI para que apure responsabilidades pela execução dos serviços, delimite objetivamente os serviços a serem licitados como remanescente, bem como adote medidas necessárias à recomposição de serviços já deteriorados pelo abandono das obras. Juntamente à essa determinação, propõe-se a audiência dos responsáveis que ocuparam o Departamento de Projetos Estratégicos (DPE), a Coordenação Geral de Obras Civis (CGOC) e a Coordenação Geral de Programas Ambientais (CGPA), durante o período abrangido pela fiscalização.

O segundo achado (3.2) refere-se à deficiência da fiscalização do MI, que não tomou providências cabíveis quanto às impropriedades detectadas pelas empresas supervisoras dos lotes. Apesar do elevado numero de notas de não conformidade expedidas pelas supervisoras em cada lote, observou-se que o órgão contratante não se utilizou de suas prerrogativas para imputar sanções às empresas executoras no sentido de refazer serviços em desacordo com o projeto. Com isso, verifica-se que o MI deu origem, pela sua omissão, ao comprometimento da integridade dos serviços executados. A deficiência na fiscalização ainda se mostrou evidenciada pela possibilidade de pagamento por volumes de escavação de material diferente do efetivamente executado, situação que ainda se torna mais grave ao se verificar que existem 3 lotes sem empresas supervisoras contratada, sendo dois deles aqueles que tiveram maior número de não conformidades registradas, fato esse que poderia ter sido evitado caso o órgão contratante tivesse planejado a contratação das supervisoras substitutas tempestivamente.

Nesse caso, o encaminhamento contemplou determinação ao MI quanto a procedimentos que efetuam a melhoria na estrutura de fiscalização, bem como a audiência os responsáveis pelo DPE e CGOC nos períodos em que as irregularidades ocorreram.

O terceiro e último achado de auditoria (3.3) refere-se à ausência de justificativa para o pagamento em excesso de serviços relativos à escavação e regularização de talude no lote sob responsabilidade do Exército, por parte do 2º Batalhão de Engenharia da Construção. Como encaminhamento, propôs-se a oitiva do Ministério e do 2º BEC para que se manifestem sobre a irregularidade.

Dentre os benefícios estimados, além da expectativa de controle, ressalta-se o desenvolvimento do panorama geral dos atrasos das obras do Eixo Norte, bem como a exposição evidenciada dos motivos que ocasionaram o seu ritmo lento de andamento. O total dos benefícios quantificáveis desta auditoria é de cerca de R\$ 7 milhões referentes aos indícios de pagamento a maior por serviços já executados no lote de responsabilidade do 2º Batalhão de Engenharia da Construção (2º BEC).

## 6 - PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

### Proposta da equipe

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

**I) DETERMINAÇÃO A ÓRGÃO/ENTIDADE:**

I.1) Determinar, com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, à Secretaria de Infraestrutura Hídrica do Ministério da Integração Nacional que:

I.1.a) autue processos administrativos específicos para cada lote de obras do Eixo Norte do Pisf, visando apurar as paralisações temporárias, que resultaram no atraso do cronograma das obras, e até o completo abandono das obras, sem prévia autorização do Ministério da Integração Nacional, para fins de aplicação das sanções devidas, considerando inclusive a possibilidade de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública, em cumprimento aos arts. 86 e 87 da Lei 8.666/1993, desde que assegurado aos respectivos consórcios o direito ao contraditório e à ampla defesa e encaminhada a esta Corte de Contas, no prazo de 90 dias, a documentação comprobatória das providências até então adotadas; (achado 3.1)

I.1.b) no caso de efetivar-se a rescisão contratual dos lotes paralisados, adotar as medidas necessárias para assegurar o refazimento de todos os serviços deteriorados pela ação de intempéries devido a paralisações indevidas das empresas, sem autorização do MI, conforme disposto no item "d", da subcláusula segunda, da cláusula vigésima, dos contratos 26/2008, 27/2008 e 33/2008, sem prejuízo da apuração de responsabilidades pelas paralisações e prejuízos dela advindos, enviando ao TCU, no prazo de 30 dias, as providências adotadas em cumprimento à aludida determinação; (achado 3.1)

I.1.c) somente inicie a fase externa do procedimento licitatório relativo aos remanescentes de obras após adotar as medidas necessárias para a delimitação precisa do objeto, por meio de prévio inventário dos serviços efetivamente executados, com nível de precisão adequado, evitando-se a duplicidade de serviços, bem como delimitar a responsabilidade pela execução dos serviços a serem licitados e aqueles já recebidos pelo MI; (achado 3.1)

I.1.d) autue processos administrativos específicos para cada lote de obras do Eixo Norte do Pisf, visando apurar as irregularidades relativas à fiscalização deficiente descrita no presente relatório, em especial aquelas relacionadas a seguir, para fins de aplicação das sanções devidas, considerando inclusive a possibilidade de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública, em cumprimento aos arts. 86 e 87 da Lei 8.666/1993, desde que assegurado aos respectivos consórcios o direito ao contraditório e à ampla defesa e encaminhada a esta Corte de Contas, no prazo de 90 dias, a documentação comprobatória das providências até então adotadas: (achado 3.2)

I.1.d.1) execução de serviços em desconformidade com o projeto executivo, com as especificações técnicas e com as normas técnicas, conforme Notas de Não Conformidades (NNCs) expedidas pelas empresas supervisoras de todos os lotes do Eixo Norte do Pisf;

I.1.d.2) descumprimento de cláusulas contratuais pelas empresas supervisoras, no tocante à responsabilidade por execução dos ensaios de controle tecnológico;

I.1.d.3) subcontratações irregulares.

I.1.e) estabeleça, no âmbito do Pisf e de futuros projetos de obras de grande vulto a serem executados pelo MI, rotinas e procedimentos específicos com vistas a evitar a continuidade de ocorrência das irregularidades aqui apontadas, encaminhando a esta Corte de Contas, no prazo de 90 dias, a documentação comprobatória das providências até então adotadas, especialmente acerca do seguinte: (achado 3.2)

I.1.e.1) estipulação de prazo para que a fiscalização do MI se manifeste, conclusivamente, a respeito das notas de não conformidade expedidas, incluindo, em sua decisão, a aceitação ou não dos serviços já executados, seu eventual refazimento, bem como a anotação em registro próprio das ocorrências relacionadas com a execução do contrato e a necessidade de abertura de procedimento administrativo para aplicação de sanções, assegurando, nesse último caso, aos respectivos consórcios, o direito ao contraditório e à ampla defesa;

I.1.e.2) elaboração da topografia primitiva pela fiscalização do MI, antes do início das obras, previamente à execução dos serviços de terraplenagem, com apoio da supervisora e o acompanhamento do consórcio construtor, se assim o desejar, com nível de precisão adequada, georreferenciados, contemplando plantas e tabelas de coordenadas, a identificação dos autores pelo levantamento, aprovação por autoridade competente e utilização de procedimento de tramitação e guarda, que assegure a fidedignidade das informações produzidas, para fins de futuras verificações;

I.1.e.3) designação de fiscais de maneira formal, por meio de portarias que estipulem as competências e responsabilidades, assim como a implementação de procedimentos de fiscalização e supervisão específicos para obras ou trechos de obras de responsabilidade do Ministério da Integração Nacional, executados mediante descentralização orçamentária para órgão da própria Administração Pública Federal, ou qualquer instrumento congêneres, como destaque orçamentário, convênio e termo de compromisso.

## II) OITIVA:

II.1) Promover, com fulcro no art. 250, inciso V do Regimento Interno do TCU, a oitiva do Ministério da Integração Nacional (CNPJ 03.353.358/0001-96) e do 2º Batalhão de Engenharia de Construção (2º BEC) para que se pronunciem, no prazo de 15 dias, a respeito:

II.1.2) da execução do filtro vertical de areia, da drenagem interna do vertedouro e do revestimento de proteção de taludes na barragem Tucutu, em desacordo com os projetos executivos, considerando que o 2º Batalhão de Engenharia de Construção entregou as obras em 20/6/2012 e que tais fatos implicam a existência de dano ao erário, alertando-os que o não acatamento das razões apresentadas podem ensejar a imediata instauração de tomada de contas especial, objetivando apurar os responsáveis e ressarcir o eventual dano ao erário, nos termos do art. 47 da Lei 8.644/1992. (achado 3.2)

II.1.3) a respeito da alteração injustificada de quantitativos nas obras do Eixo Norte sob responsabilidade do 2º BEC, relativos ao canal de aproximação à EBI-1 e à barragem Tucutu, alertando-os de forma expressa que o não acatamento das justificativas apresentadas poderá ensejar a instauração de processo de tomada de contas especial (TCE), objetivando apurar os responsáveis e ressarcir o eventual dano ao erário, nos termos do art. 47 da Lei 8.644/1992. (achado 3.3)

## III) AUDIÊNCIA:

III.1) Promover, com fundamento no art. 43, inciso II, da Lei 8.644/1992, c/c o art. 250, inciso IV, do Regimento Interno do TCU, a audiência do Sr. Antônio Luitgards Moura (CPF 104.574.023-34) à época Coordenador Geral de Programas Ambientais (CGPA) do Ministério da Integração Nacional (MI), por ter planejado, dirigido, coordenado, orientado e acompanhado de forma deficiente a implementação dos programas ambientais do Projeto de Integração do rio São Francisco (Pisf), no Eixo Norte, materializado pelos seguintes fatos: não atuar com a antecedência necessária para obtenção das licenças de supressão vegetal das áreas de implantação do empreendimento, bem como das jazidas de extração de material, assim como ter coordenado de forma ineficaz a execução do processo de desapropriação de áreas necessárias à continuidade das obras do Eixo Norte do Pisf, com vistas a evitar a paralisação das frentes de

obras, quando deveria ter promovido as ações previstas no art. 18 do Anexo VIII do Regimento Interno aprovado pela Portaria MI 436/2007, de modo a evitar o cometimento dessas irregularidades. (achado 3.1)

III.2) Promover, com fundamento no art. 43, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso IV, do Regimento Interno do TCU, a audiência do Sr. Antônio Luitgards Moura (CPF 104.574.023-34), à época Coordenador Geral de Obras (CGOC) do Ministério da Integração Nacional (MI), por:

III.2.a) ter planejado, dirigido, coordenado, orientado e acompanhado de forma deficiente a implementação de obras civis do Projeto de Integração do Rio São Francisco (Pisf), no Eixo Norte, materializado pelos seguintes fatos: omissão e ineficácia na adoção de medidas concernentes à análise dos pleitos de serviços novos, ao detalhamento do projeto executivo em relação ao ritmo de execução das obras, e à resolução das interferências com obras de concessionárias de serviços públicos, quando deveria ter promovido as ações previstas no art. 18 do Anexo VIII do Regimento Interno aprovado pela Portaria MI 436/2007, de modo a evitar o cometimento dessas irregularidades; (achado 3.1)

III.2.b) ter planejado, dirigido, coordenado, orientado e acompanhado de forma deficiente a implementação de obras civis do Projeto de Integração do Rio São Francisco (Pisf), no Eixo Norte, materializado pelo conjunto de impropriedades verificadas na fiscalização exercida pelo MI, tais quais: ineficácia na resolução das impropriedades apontadas pelas empresas supervisoras; descumprimento das cláusulas contratuais por parte da supervisora no tocante ao controle da execução das obras; possibilidade de pagamento por serviços não executados nos Lotes 1 e 2, em decorrência do subdimensionamento da empresa supervisora; e impropriedade na fiscalização do lote executado pelo exército. (achado 3.2)

III.3) Promover, com fundamento no art. 43, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso IV, do Regimento Interno do TCU, a audiência da Sra. Elianeiva de Queiroz Viana Odílio (CPF 124.093.913-20) à época Coordenadora Geral de Programas Ambientais (CGPA) do Ministério da Integração Nacional (MI), por ter planejado, dirigido, coordenado, orientado e acompanhado de forma deficiente a implementação dos programas ambientais do Projeto de Integração do Rio São Francisco (Pisf), no Eixo Norte, materializado pelos seguintes fatos: não atuar com a antecedência necessária para obtenção das licenças de supressão vegetal das áreas de implantação do empreendimento, bem como das jazidas de extração de material, assim como ter coordenado de forma ineficaz a execução do processo de desapropriação de áreas necessárias à continuidade das obras do Eixo Norte do Pisf, com vistas a evitar a paralisação das frentes de obras, quando deveria ter promovido as ações previstas no art. 18 do Anexo VIII do Regimento Interno aprovado pela Portaria MI 436/2007, de modo a evitar o cometimento dessas irregularidades. (achado 3.1)

III.4) Promover, com fundamento no art. 43, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso IV, do Regimento Interno do TCU, a audiência do Sr. Francisco Campos de Abreu (CPF 130.450.405-00), à época Diretor do Departamento de Projetos Estratégicos (DPE), por:

III.4.a) ter planejado, coordenado, controlado e supervisionado de forma deficiente a implementação de obras civis do Projeto de Integração do Rio São Francisco (Pisf), no Eixo Norte, materializado pelos seguintes fatos: não adotar as providências definitivas, em tempo hábil, com vistas a solucionar os impedimentos verificados durante a implantação das obras do Eixo Norte do Pisf, além de ter sido omisso quanto à tomada de decisões para a resolução de problemas de natureza fundiária, reassentamento de populações afetadas e licenciamento ambiental, e de interferências com obras de concessionárias de serviços públicos, bem como não ter compatibilizado as ações e problemas que envolvem as coordenações inseridas no departamento, quando deveria ter promovido as ações previstas no art. 14, incisos I, III, IV e V

do Anexo VIII do Regimento Interno aprovado pela Portaria MI 436/2007, de modo a evitar o cometimento dessas irregularidades. (achado 3.1)

III.4.b) ter planejado, coordenado, controlado e supervisionado de forma deficiente a implementação de obras civis do Projeto de Integração do Rio São Francisco (Pisf), no Eixo Norte, materializado pelo conjunto de impropriedades verificadas na fiscalização exercida pelo MI, tais quais: ineficácia na resolução das impropriedades apontadas pelas empresas supervisoras; descumprimento das cláusulas contratuais por parte da supervisora no tocante ao controle da execução das obras; possibilidade de pagamento por serviços não executados nos Lotes 1 e 2, em decorrência do subdimensionamento da empresa supervisora; e impropriedade na fiscalização do lote executado pelo exército. (achado 3.2)

III.5) Promover, com fundamento no art. 43, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso IV, do Regimento Interno do TCU, a audiência do Sr. Frederico Fernandes de Oliveira (CPF 025.659.824-02), à época Diretor do Departamento de Projetos Estratégicos (DPE), por:

III.5.a) planejado, coordenado, controlado e supervisionado de forma deficiente a implementação de obras civis do Projeto de Integração do Rio São Francisco (Pisf), no Eixo Norte, materializado pelos seguintes fatos: não adotar as providências definitivas, em tempo hábil, com vistas a solucionar os impedimentos verificados durante a implantação das obras do Eixo Norte do Pisf, além de ter sido omissa quanto à tomada de decisões para a resolução de problemas de natureza fundiária, reassentamento de populações afetadas e licenciamento ambiental, e de interferências com obras de concessionárias de serviços públicos, bem como não ter compatibilizado as ações e problemas que envolvem as coordenações inseridas no departamento, quando deveria ter promovido as ações previstas no art. 14, incisos I, III, IV e V do Anexo VIII do Regimento Interno aprovado pela Portaria MI 436/2007, de modo a evitar o cometimento dessas irregularidades; (achado 3.1)

III.5.b) ter planejado, coordenado, controlado e supervisionado de forma deficiente a implementação de obras civis do Projeto de Integração do Rio São Francisco (Pisf), no Eixo Norte, materializado pelo conjunto de impropriedades verificadas na fiscalização exercida pelo MI, tais quais: ineficácia na resolução das impropriedades apontadas pelas empresas supervisoras; descumprimento das cláusulas contratuais por parte da supervisora no tocante ao controle da execução das obras; possibilidade de pagamento por serviços não executados nos Lotes 1 e 2, em decorrência do subdimensionamento da empresa supervisora; e impropriedade na fiscalização do lote executado pelo exército. (achado 3.2)

III.6) Promover, com fundamento no art. 43, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso IV, do Regimento Interno do TCU, a audiência do Sr. Frederico Fernandes de Oliveira (CPF 025.659.824-02), à época Gerente de Projeto, exercendo a função de Coordenador Geral de Obras Civis (CGOC) do Ministério da Integração Nacional (MI), por:

III.6.a) ter planejado, dirigido, coordenado, orientado e acompanhado de forma deficiente a implementação de obras civis do Projeto de Integração do Rio São Francisco (Pisf), no Eixo Norte, materializado pelos seguintes fatos: omissão e ineficácia na adoção de medidas concernentes à análise dos pleitos de serviços novos, ao detalhamento do projeto executivo em relação ao ritmo de execução das obras, e à resolução das interferências com obras de concessionárias de serviços públicos, quando deveria ter promovido as ações previstas no art. 18 do Anexo VIII do Regimento Interno aprovado pela Portaria MI 436/2007, de modo a evitar o cometimento dessas irregularidades. (achado 3.1)

III.6.b) ter planejado, dirigido, coordenado, orientado e acompanhado de forma deficiente a implementação de obras civis do Projeto de Integração do Rio São Francisco (Pisf), no Eixo Norte, materializado pelo conjunto de impropriedades verificadas na fiscalização exercida pelo

MI, tais quais: ineficácia na resolução das impropriedades apontadas pelas empresas supervisoras; descumprimento das cláusulas contratuais por parte da supervisora no tocante ao controle da execução das obras; possibilidade de pagamento por serviços não executados nos Lotes 1 e 2, em decorrência do subdimensionamento da empresa supervisora; e impropriedade na fiscalização do lote executado pelo exército. (achado 3.2)

III.7) Promover, com fundamento no art. 43, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso IV, do Regimento Interno do TCU, a audiência do Sr. José Gentil (CPF 013.841.203-00), à época Gerente de Projeto, exercendo a função de Coordenador Geral de Obras (CGOC) do Ministério da Integração Nacional, por:

III.7.a) ter planejado, dirigido, coordenado, orientado e acompanhado de forma deficiente a implementação de obras civis do Projeto de Integração do Rio São Francisco (Pisf), no Eixo Norte, materializado pelos seguintes fatos: omissão e ineficácia na adoção de medidas concernentes à análise dos pleitos de serviços novos, ao detalhamento do projeto executivo em relação ao ritmo de execução das obras, e à resolução das interferências com obras de concessionárias de serviços públicos, quando deveria ter promovido as ações previstas no art. 18 do Anexo VIII do Regimento Interno aprovado pela Portaria MI 436/2007, de modo a evitar o cometimento dessas irregularidades. (achado 3.1)

III.7.b) ter planejado, dirigido, coordenado, orientado e acompanhado de forma deficiente a implementação de obras civis do Projeto de Integração do Rio São Francisco (Pisf), no Eixo Norte, materializado pelo conjunto de impropriedades verificadas na fiscalização exercida pelo MI, tais quais: ineficácia na resolução das impropriedades apontadas pelas empresas supervisoras; descumprimento das cláusulas contratuais por parte da supervisora no tocante ao controle da execução das obras; possibilidade de pagamento por serviços não executados nos Lotes 1 e 2, em decorrência do subdimensionamento da empresa supervisora; e impropriedade na fiscalização do lote executado pelo exército. (achado 3.2)

III.8) Promover, com fundamento no art. 43, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso IV, do Regimento Interno do TCU, a audiência do Sr. Marcelo Pereira Borges (CPF 132.543.594-53), à época Diretor do Departamento de Projetos Estratégicos (DPE), por:

III.8.a) ter planejado, coordenado, controlado e supervisionado de forma deficiente a implementação de obras civis do Projeto de Integração do Rio São Francisco (Pisf), no Eixo Norte, materializado pelos seguintes fatos: não adotar as providências definitivas, em tempo hábil, com vistas a solucionar os impedimentos verificados durante a implantação das obras do Eixo Norte do Pisf, além de ter sido omissos quanto à tomada de decisões para a resolução de problemas de natureza fundiária, reassentamento de populações afetadas e licenciamento ambiental, e de interferências com obras de concessionárias de serviços públicos, bem como não ter compatibilizado as ações e problemas que envolvem as coordenações inseridas no departamento, quando deveria ter promovido as ações previstas no art. 14, incisos I, III, IV e V do Anexo VIII do Regimento Interno aprovado pela Portaria MI 436/2007, de modo a evitar o cometimento dessas irregularidades. (achado 3.1);

III.8.b) ter planejado, coordenado, controlado e supervisionado de forma deficiente a implementação de obras civis do Projeto de Integração do Rio São Francisco (Pisf), no Eixo Norte, materializado pelo conjunto de impropriedades verificadas na fiscalização exercida pelo MI, tais quais: ineficácia na resolução das impropriedades apontadas pelas empresas supervisoras; descumprimento das cláusulas contratuais por parte da supervisora no tocante ao controle da execução das obras; possibilidade de pagamento por serviços não executados nos Lotes 1 e 2, em decorrência do subdimensionamento da empresa supervisora; inexistência de supervisora nos Lotes 1, 2 e 8; impropriedade na fiscalização do lote executado pelo exército; e subcontratações irregulares nos Lotes 2 e 8. (achado 3.2)

III.9) Promover, com fundamento no art. 43, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso IV, do Regimento Interno do TCU, a audiência do Sr. Stanley Rodrigues Bastos (CPF 212.620.078-79), à época Coordenador Geral de Obras Civis (CGOC) do Ministério da Integração Nacional (MI), por:

III.9.a) ter planejado, dirigido, coordenado, orientado e acompanhado de forma deficiente a implementação de obras civis do Projeto de Integração do Rio São Francisco (Pisf), no Eixo Norte, materializado pelos seguintes fatos: omissão e ineficácia na adoção de medidas concernentes à análise dos pleitos de serviços novos, ao detalhamento do projeto executivo em relação ao ritmo de execução das obras, e à resolução das interferências com obras de concessionárias de serviços públicos, quando deveria ter promovido as ações previstas no art. 18 do Anexo VIII do Regimento Interno aprovado pela Portaria MI 436/2007, de modo a evitar o cometimento dessas irregularidades. (achado 3.1)

III.9.b) ter planejado, dirigido, coordenado, orientado e acompanhado de forma deficiente a implementação de obras civis do Projeto de Integração do Rio São Francisco (Pisf), no Eixo Norte, materializado pelo conjunto de impropriedades verificadas na fiscalização exercida pelo MI, tais quais: ineficácia na resolução das impropriedades apontadas pelas empresas supervisoras; descumprimento das cláusulas contratuais por parte da supervisora no tocante ao controle da execução das obras; possibilidade de pagamento por serviços não executados nos Lotes 1 e 2, em decorrência do subdimensionamento da empresa supervisora; inexistência de supervisora nos Lotes 1, 2 e 8; impropriedade na fiscalização do lote executado pelo exército; e subcontratações irregulares nos Lotes 2 e 8. (achado 3.2)

#### IV) DETERMINAÇÃO DE PROVIDÊNCIAS INTERNAS AO TCU:

IV.1) Encaminhar cópia do Acórdão, acompanhado de Voto e Relatório, ao Ministério da Integração Nacional, à Secretaria de Controle Externo do Estado do Pernambuco (Secex/PE), à Secretaria de Controle Externo do Estado do Ceará (Secex/CE), à Secretaria de Controle Externo do Estado da Paraíba (Secex/PB), à Secretaria de Controle Externo do Estado do Rio Grande do Norte (Secex/RN), à 3<sup>a</sup> Secretaria de Controle Externo do Tribunal de Contas da União e à 4<sup>a</sup> Secretaria de Controle Externo do Tribunal de Contas da União.”

É o relatório.

#### VOTO

O Projeto de Integração do Rio São Francisco com as bacias hidrográficas do Nordeste Setentrional é uma obra de infraestrutura hídrica com o objetivo de abastecer populações dos estados de Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte e Ceará. O empreendimento integra o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e a aplicação dos recursos é de responsabilidade do Ministério da Integração Nacional.

2. Diante da importância socioeconômica e dos vultosos recursos públicos destinados à sua implantação, as obras são fiscalizadas pelo Tribunal desde 2005, quando foram analisados os Editais de Concorrência 1/2005-MI (supervisão) e 2/2005-MI (execução das obras e elaboração do projeto executivo). Em 2006, priorizou-se a fiscalização dos trechos em execução pelo Exército Brasileiro, e no ano seguinte o foco de atuação deste Tribunal foram os Editais de Concorrência 1/2005-MI (supervisão) e 2/2007-MI (execução de obras).

3. No ano de 2008, foram fiscalizados os procedimentos licitatórios referentes aos Editais de Concorrência 1/2005-MI (supervisão), 1/2007-MI (elaboração dos projetos executivos) e 2/2007-MI

(execução de obras). Já em 2009, priorizou-se a análise das despesas com mão-de-obra dos profissionais contratados pelas empresas supervisoras (contratos decorrentes do Edital de Concorrência 1/2005-MI).

4. Em 2010, o Tribunal centrou sua atenção nos contratos de obras civis resultantes da Concorrência 2/2007- MI, quando constatou irregularidades, tais como: deficiência do projeto básico, sobrepreço no orçamento-base e também resultante de jogo de planilha e acréscimos ou supressões em percentual superior ao legalmente permitido. Ainda nesse exercício, fiscalizou-se o Edital de Concorrência 1/2010-MI, cujo objeto era a execução das obras civis dos Lotes 5, 8, 15, 16, 17 e 18. Dentre as ocorrências observadas, destaco a deficiência do projeto básico, sobrepreço no orçamento-base e restrição à competitividade da licitação. Diante dessas irregularidades, o Ministério da Integração Nacional optou por revogar o edital.

5. No ano de 2011, este Tribunal promoveu três fiscalizações no empreendimento. Na primeira, realizada nas obras do Eixo Leste, priorizou-se a análise dos aspectos de execução da obra. Foram constatadas irregularidades concernentes ao superfaturamento decorrente de quantitativo inadequado, fiscalização deficiente e atrasos injustificáveis nas obras. A segunda teve por objeto a Concorrência 1/2011-MI, relativa à contratação das obras civis do Lote 8. Os achados de auditoria contemplaram sobrepreço no orçamento-base, quantitativos inadequados e restrição à competitividade. A terceira compreendeu o Edital de Concorrência 12.011/2011-MI, cujo objeto é a execução das obras do Lote 5. As irregularidades constatadas contemplaram sobrepreço no orçamento-base, restrição à competitividade, quantitativos inadequados e deficiência nos levantamentos que fundamentam a elaboração do projeto executivo. Conforme consignado no Acórdão nº 1.165/2012-TCU-Plenário, todas as irregularidades apontadas foram saneadas após a atuação deste Tribunal.

6. No trabalho em apreciação, a equipe de auditoria da Secob-4 fiscalizou os Lotes 1, 2, 3, 4, 6, 7, 8 e 14, com foco especial no atraso do cronograma de obras, na fiscalização exercida pelo Ministério da Integração Nacional, na paralisação e no abandono de determinados lotes. Também foram fiscalizadas as obras do canal de aproximação à EBI-1e a barragem Tucutu, no Eixo Norte, de responsabilidade do Exército Brasileiro.

7. Do relatório precedente, verifica-se que foram identificadas as seguintes irregularidades:

- a) inadequação das providências adotadas pela Administração para sanar interferências que possam provocar o atraso da obra;
- b) fiscalização ou supervisão deficiente ou omissa;
- c) alteração injustificada de quantitativos.

8. Conforme consignou a equipe de auditoria, as irregularidades apuradas nos autos não são materialmente relevantes em relação ao valor total contratado e não se enquadram no art. 91, § 1º, inciso IV, da Lei nº 12.465/2012 (LDO/2012), razão pela qual são tipificadas como graves, mas com recomendação de continuidade (IG-C).

9. Extraio dos autos que a execução das obras do Eixo Norte segue em ritmo lento e com demasiado atraso no cronograma físico, basicamente devido à demora do Ministério da Integração Nacional em resolver os problemas surgidos durante a sua execução, tais como: interferências hidráulicas e elétricas, licenciamento ambiental para exploração de jazidas, desapropriação e autorização para a supressão vegetal e adequação dos contratos diante da excessiva mudança do projeto inicial.

10. O relatório de auditoria evidencia, também, a ausência de providências, por parte do Ministério da Integração Nacional, em relação às impropriedades detectadas pelas empresas supervisoras dos lotes, o que pode comprometer a integridade dos serviços executados e ocasionar

pagamentos por serviços não realizados. Existem, inclusive, três lotes sem empresa supervisora contratada.

11. Pertinente, portanto, a proposta de encaminhamento sugerida pela unidade técnica no sentido de que este Tribunal efetue determinações corretivas ao órgão e promova a audiência dos responsáveis que ocuparam o Departamento de Projetos Estratégicos (DPE), a Coordenação-Geral de Obras Civis (CGOC) e a Coordenação-Geral de Programas Ambientais (CGPA), durante o período abrangido pela fiscalização.

12. Sobre o pagamento em excesso de serviços relativos à escavação e regularização de talude no lote sob responsabilidade do 2º Batalhão de Engenharia da Construção (2º BEC), terceiro e último achado de auditoria, acolho a proposta de oitiva do Ministério da Integração Nacional e do 2º BEC para que se manifestem sobre a ocorrência, antes de me pronunciar por uma eventual reposição dos valores supostamente pagos a maior.

13. Acrescento à proposta de encaminhamento apresentada pela unidade técnica, que acolho com ajustes de forma, comunicação à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional informando que as irregularidades observadas no presente processo não se enquadram no art. 91, § 1º, inciso IV, da Lei nº 12.465, de 12 de agosto de 2011 (LDO 2012).

14. Considerando que a importância socioeconômica do empreendimento exige que os remanescentes de obras ainda não executados sejam licitados o mais rápido possível, entendo necessário fixar prazo para que o Ministério da Integração Nacional realize um inventário de todos os serviços já executados, a fim de delimitar precisamente o objeto do futuro procedimento licitatório.

15. Por fim, comunico que hoje pela manhã recebi o Aviso nº 141/MI, de autoria do Exmo. Sr. Fernando Bezerra, Ministro de Estado da Integração Nacional, que faz algumas considerações sobre a inclusão de serviços de regularização interna e externa dos taludes do canal nos futuros editais das obras remanescentes, ainda em fase de elaboração, e solicita a orientação técnica deste Tribunal a respeito da questão.

16. Registro que assuntos dessa natureza tem sido tratados por meio de encontros técnicos entre representantes das Secretarias de Controle Externo deste Tribunal e dos órgãos jurisdicionados. Como exemplo, cito reuniões que foram realizadas para discutir aspectos do próprio Projeto de Integração do Rio São Francisco, de obras do Porto do Rio de Janeiro, bem como outras obras portuárias, aeroportuárias e ferroviárias.

17. Diante do sucesso dessa abordagem, manifestado tanto pelos técnicos deste Tribunal como pelos representantes dos órgãos gestores, entendo que deva ser dada a mesma solução para as questões tratadas no referido Aviso nº 141/MI, razão pela qual faço incluir, nesta oportunidade, determinação à Secob-4 sobre o assunto.

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

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 25 de julho de 2012.

RAIMUNDO CARREIRO  
Relator

## ACÓRDÃO Nº 1919/2012 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 004.552/2012-1
2. Grupo I - Classe de Assunto: V - Relatório de Auditoria
3. Responsáveis: Alexandre Navarro Garcia e Márcio Velloso Guimarães
4. Órgãos: Ministério da Integração Nacional e Ministério da Defesa/Comando do Exército
5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Secob-4
8. Advogados constituídos nos autos: não há

**9. Acórdão:**

VISTOS, relatados e discutidos estes autos do relatório da auditoria realizada no Ministério da Integração Nacional e no Ministério da Defesa/Comando do Exército, no âmbito do Fiscobras de 2012, com o objetivo de fiscalizar as obras do Eixo Norte do Projeto de Integração do Rio São Francisco com as bacias hidrográficas do Nordeste Setentrional, na região Nordeste,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, e com fundamento no art. 43 da Lei nº 8.443/1992 c/c o art. 250 do Regimento Interno, em:

9.1. determinar à Secretaria de Infraestrutura Hídrica do Ministério da Integração Nacional que:

9.1.1. autue processos administrativos específicos para cada lote de obras do Eixo Norte do Projeto de Integração do Rio São Francisco, visando apurar as paralisações temporárias, que resultaram no atraso do cronograma das obras, e até o completo abandono das obras, sem prévia autorização do Ministério da Integração Nacional, para fins de aplicação das sanções devidas, considerando inclusive a possibilidade de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública, em cumprimento aos arts. 86 e 87 da Lei nº 8.666/1993, assegurado o direito ao contraditório e à ampla defesa;

9.1.2. no caso de efetivar-se a rescisão contratual dos lotes paralisados, adote as medidas necessárias para assegurar o refazimento de todos os serviços deteriorados pela ação de intempéries devido a paralisações indevidas das empresas, sem autorização do Ministério da Integração Nacional, conforme disposto no item "d", da subcláusula segunda, da cláusula vigésima, dos Contratos nº 26/2008, 27/2008 e 33/2008, sem prejuízo da apuração de responsabilidades pelas paralisações e prejuízos dela advindos;

9.1.3. somente inicie a fase externa do procedimento licitatório relativo aos remanescentes de obras após adotar, no prazo de 60 (sessenta) dias, as medidas necessárias para a delimitação precisa do objeto, por meio de prévio inventário dos serviços efetivamente executados, com nível de precisão adequado, evitando-se a duplicidade de serviços, bem como delimitar a responsabilidade pela execução dos serviços a serem licitados e aqueles já recebidos pelo Ministério da Integração Nacional, consignando todas essas informações no processo relativo ao pertinente procedimento licitatório;

9.1.4. autue processos administrativos específicos para cada lote de obras do Eixo Norte do Projeto de Integração do Rio São Francisco, visando apurar as irregularidades relativas à fiscalização deficiente, em especial aquelas relacionadas a seguir, para fins de aplicação das sanções devidas, considerando inclusive a possibilidade de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública, em cumprimento aos arts. 86 e 87 da Lei nº 8.666/1993, assegurado o direito ao contraditório e à ampla defesa:

a) execução de serviços em desconformidade com o projeto executivo, com as especificações técnicas e com as normas técnicas, conforme Notas de Não Conformidades (NNCs)

expedidas pelas empresas supervisoras de todos os lotes do Eixo Norte do Projeto de Integração do Rio São Francisco;

b) descumprimento de cláusulas contratuais pelas empresas supervisoras, no tocante à responsabilidade por execução dos ensaios de controle tecnológico;

c) subcontratações irregulares.

9.1.5. estabeleça, no âmbito do Projeto de Integração do Rio São Francisco e de futuros projetos de obras de grande vulto a serem executados pelo Ministério da Integração Nacional, rotinas e procedimentos específicos com vistas a evitar a continuidade de ocorrência das irregularidades aqui apontadas, especialmente quanto à:

a) estipulação de prazo para que a fiscalização do Ministério da Integração Nacional se manifeste, conclusivamente, a respeito das notas de não conformidade expedidas, incluindo, em sua decisão, a aceitação ou não dos serviços já executados, seu eventual refazimento, bem como a anotação em registro próprio das ocorrências relacionadas com a execução do contrato e a necessidade de abertura de procedimento administrativo para aplicação de sanções, assegurando, nesse último caso, o direito ao contraditório e à ampla defesa;

b) elaboração da topografia primitiva pela fiscalização do Ministério da Integração Nacional, antes do início das obras, previamente à execução dos serviços de terraplenagem, com apoio da supervisora e o acompanhamento do consórcio construtor, se assim o desejar, com nível de precisão adequada, georreferenciados, contemplando plantas e tabelas de coordenadas, a identificação dos autores pelo levantamento, aprovação por autoridade competente e utilização de procedimento de tramitação e guarda, que assegure a fidedignidade das informações produzidas, para fins de futuras verificações;

c) designação de fiscais de maneira formal, por meio de portarias que estipulem as competências e responsabilidades, assim como a implementação de procedimentos de fiscalização e supervisão específicos para obras ou trechos de obras de responsabilidade do Ministério da Integração Nacional, executados mediante descentralização orçamentária para órgão da própria Administração Pública Federal, ou qualquer instrumento congênero, como destaque orçamentário, convênio e termo de compromisso;

9.1.6. dar ciência a este Tribunal, no prazo de 60 (sessenta) dias, acerca das providências adotadas para dar cumprimento às determinações supra;

9.2. promover a oitiva do Ministério da Integração Nacional e do 2º Batalhão de Engenharia de Construção para que se pronunciem, no prazo de 15 (quinze) dias, a respeito da:

9.2.1. execução do filtro vertical de areia, da drenagem interna do vertedouro e do revestimento de proteção de taludes na barragem Tucutu, em desacordo com os projetos executivos, considerando que o 2º Batalhão de Engenharia de Construção entregou as obras em 20/6/2012 e que tais fatos implicam a existência de dano ao erário;

9.2.2. alteração injustificada de quantitativos nas obras do Eixo Norte sob responsabilidade do 2º Batalhão de Engenharia de Construção, relativos ao canal de aproximação à EBI-1 e à barragem Tucutu;

9.2.3. alertar os órgãos acima mencionados de que a rejeição das justificativas apresentadas poderá ensejar a instauração de tomada de contas especial, objetivando apurar os responsáveis e ressarcir o eventual dano ao erário, nos termos do art. 47 da Lei nº 8.443/1992;

9.3. ouvir em audiência os Srs. Antônio Luitgards Moura (CPF 104.574.023-34) e Elianeiva de Queiroz Viana Odílio (CPF 124.093.913-20), ex-Coordenadores-Gerais de Programas Ambientais (CGPA) do Ministério da Integração Nacional, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresentem razões de justificativa, para cada lote especificado, por terem planejado, dirigido, coordenado, orientado e acompanhado de forma deficiente a implementação dos programas ambientais do Projeto de Integração do Rio São Francisco, no Eixo Norte, materializado pelos seguintes fatos: não atuarem com a antecedência necessária para obtenção das licenças de supressão vegetal das áreas de implantação do empreendimento, bem como das jazidas de extração de material (Lotes 1, 2, 3, 4, 6 e

7); assim como terem coordenado de forma ineficaz a execução do processo de desapropriação de áreas necessárias à continuidade das obras do Eixo Norte, com vistas a evitar a paralisação das frentes de obras, quando deveriam ter promovido as ações previstas no art. 18 do Anexo VIII do Regimento Interno aprovado pela Portaria MI nº 436/2007 (Lotes 1, 2, 3, 4, 6, 7 e 14);

9.4. ouvir em audiência o Sr. Antônio Luitgards Moura (CPF 104.574.023-34), ex-Coordenador-Geral de Obras (CGOC) do Ministério da Integração Nacional, bem como os Srs. Frederico Fernandes de Oliveira (CPF 025.659.824-02) e José Gentil (CPF 013.841.203-00), ex-Gerentes de Projeto, exercendo a função de Coordenador-Geral de Obras (CGOC) do Ministério da Integração Nacional, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresentem razões de justificativa, para cada lote especificado, por:

a) terem planejado, dirigido, coordenado, orientado e acompanhado de forma deficiente a implementação de obras civis do Projeto de Integração do Rio São Francisco, no Eixo Norte, materializado pelos seguintes fatos: omissão e ineficácia na adoção de medidas concernentes à análise dos pleitos de serviços novos (Lotes 1, 2, 3, 4, 6 e 7); ao detalhamento do projeto executivo em relação ao ritmo de execução das obras e à resolução das interferências com obras de concessionárias de serviços públicos, quando deveriam ter promovido as ações previstas no art. 18 do Anexo VIII do Regimento Interno aprovado pela Portaria MI nº 436/2007 (Lotes 1, 2, 3, 4, 6, 7 e 14);

b) terem planejado, dirigido, coordenado, orientado e acompanhado de forma deficiente a implementação de obras civis do Projeto de Integração do Rio São Francisco, no Eixo Norte, materializado pelas seguintes ocorrências verificadas na fiscalização exercida pelo Ministério da Integração Nacional: ineficácia na resolução das impropriedades apontadas pelas empresas supervisoras (Lotes 1, 2, 7 e Lote executado pelo Exército); descumprimento das cláusulas contratuais por parte da supervisora no tocante ao controle da execução das obras (Lotes 1, 2, 3, 4, 6, 7 e 14); possibilidade de pagamento por serviços não executados em decorrência do subdimensionamento da empresa supervisora (Lotes 1 e 2); e impropriedade na fiscalização do Lote executado pelo Exército;

9.5. ouvir em audiência os Srs. Francisco Campos de Abreu (CPF 130.450.405-00) e Frederico Fernandes de Oliveira (CPF 025.659.824-02), ex-Diretores do Departamento de Projetos Estratégicos (DPE) do Ministério da Integração Nacional, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresentem razões de justificativa, para cada lote especificado, por:

a) terem planejado, coordenado, controlado e supervisionado de forma deficiente a implementação de obras civis do Projeto de Integração do Rio São Francisco, no Eixo Norte, materializado pelos seguintes fatos: não adotarem as providências definitivas, em tempo hábil, com vistas a solucionar os impedimentos verificados durante a implantação das obras do Eixo Norte, além de terem sido omissos quanto à tomada de decisões para a resolução de problemas de natureza fundiária e reassentamento de populações afetadas (Lotes 1, 2, 3, 4, 6, 7 e 14); de licenciamento ambiental (Lotes 1, 2, 3, 4, 6 e 7); e de interferências com obras de concessionárias de serviços públicos (Lotes 1, 2, 3, 4, 6, 7 e 14), bem como não terem compatibilizado as ações e problemas que envolvem as coordenações inseridas no departamento, quando deveriam ter promovido as ações previstas no art. 14, incisos I, III, IV e V do Anexo VIII do Regimento Interno aprovado pela Portaria MI nº 436/2007;

b) terem planejado, coordenado, controlado e supervisionado de forma deficiente a implementação de obras civis do Projeto de Integração do Rio São Francisco, no Eixo Norte, materializado pelas seguintes ocorrências verificadas na fiscalização exercida pelo Ministério da Integração Nacional: ineficácia na resolução das impropriedades apontadas pelas empresas supervisoras (Lotes 1, 2, 7 e Lote executado pelo Exército); descumprimento das cláusulas contratuais por parte da supervisora no tocante ao controle da execução das obras (Lotes 1, 2, 3, 4, 6, 7 e 14); possibilidade de pagamento por serviços não executados nos Lotes 1 e 2, em decorrência do subdimensionamento da empresa supervisora (Lotes 1 e 2); e impropriedade na fiscalização do Lote executado pelo Exército;

9.6. ouvir em audiência Sr. Marcelo Pereira Borges (CPF 132.543.594-53), à época Diretor do Departamento de Projetos Estratégicos (DPE) do Ministério da Integração Nacional, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresente razões de justificativa, para cada lote especificado, por:

a) ter planejado, coordenado, controlado e supervisionado de forma deficiente a implementação de obras civis do Projeto de Integração do Rio São Francisco, no Eixo Norte, materializado pelos seguintes fatos: não adotar as providências definitivas, em tempo hábil, com vistas a solucionar os impedimentos verificados durante a implantação das obras do Eixo Norte do Pisf, além de ter sido omissos quanto à tomada de decisões para a resolução de problemas de natureza fundiária, reassentamento de populações afetadas e interferências com obras de concessionárias de serviços públicos (Lotes 1, 2, 3, 4, 6, 7 e 14); e de licenciamento ambiental (Lotes 1, 2, 3, 4, 6 e 7), bem como não ter compatibilizado as ações e problemas que envolvem as coordenações inseridas no departamento, quando deveria ter promovido as ações previstas no art. 14, incisos I, III, IV e V do Anexo VIII do Regimento Interno aprovado pela Portaria MI nº 436/2007;

b) ter planejado, coordenado, controlado e supervisionado de forma deficiente a implementação de obras civis do Projeto de Integração do Rio São Francisco, no Eixo Norte, materializado pelas seguintes ocorrências verificadas na fiscalização exercida pelo Ministério da Integração Nacional: ineficácia na resolução das impropriedades apontadas pelas empresas supervisoras (Lotes 1, 2, 7 e Lote executado pelo Exército); descumprimento das cláusulas contratuais por parte da supervisora no tocante ao controle da execução das obras (Lotes 1, 2, 3, 4, 6, 7 e 14); possibilidade de pagamento por serviços não executados em decorrência do subdimensionamento da empresa supervisora (Lotes 1 e 2); inexistência de empresa supervisora (Lotes 1, 2 e 8); impropriedade na fiscalização do Lote executado pelo Exército; e subcontratações irregulares (Lotes 2 e 8);

9.7. ouvir em audiência o Sr. Stanley Rodrigues Bastos (CPF 212.620.078-79), à época Coordenador-Geral de Obras Civis (CGOC) do Ministério da Integração Nacional, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresente razões de justificativa, para cada lote especificado, por:

a) ter planejado, dirigido, coordenado, orientado e acompanhado de forma deficiente a implementação de obras civis do Projeto de Integração do Rio São Francisco, no Eixo Norte, materializado pelos seguintes fatos: omissão e ineficácia na adoção de medidas concernentes à análise dos pleitos de serviços novos (Lotes 1, 2, 3, 4, 6 e 7); ao detalhamento do projeto executivo em relação ao ritmo de execução das obras e à resolução das interferências com obras de concessionárias de serviços públicos (Lotes 1, 2, 3, 4, 6, 7 e 14), quando deveria ter promovido as ações previstas no art. 18 do Anexo VIII do Regimento Interno aprovado pela Portaria MI nº 436/2007, de modo a evitar o cometimento dessas irregularidades;

b) ter planejado, dirigido, coordenado, orientado e acompanhado de forma deficiente a implementação de obras civis do Projeto de Integração do Rio São Francisco, no Eixo Norte, materializado pelas seguintes ocorrências verificadas na fiscalização exercida pelo Ministério da Integração Nacional: ineficácia na resolução das impropriedades apontadas pelas empresas supervisoras (Lotes 1, 2, 7 e Lote executado pelo Exército); descumprimento das cláusulas contratuais por parte da supervisora no tocante ao controle da execução das obras (Lotes 1, 2, 3, 4, 6, 7 e 14); possibilidade de pagamento por serviços não executados em decorrência do subdimensionamento da empresa supervisora (Lotes 1 e 2); inexistência de empresa supervisora (Lotes 1, 2 e 8); impropriedade na fiscalização do Lote executado pelo Exército; e subcontratações irregulares (Lotes 2 e 8);

9.8. comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que as irregularidades observadas na execução das obras relativas ao Eixo Norte do Projeto de Integração do Rio São Francisco com as bacias hidrográficas do Nordeste Setentrional, tratadas no presente processo, não se enquadram no art. 91, § 1º, inciso IV, da Lei nº 12.465, de 12 de agosto de 2011 (LDO 2012);

9.9. determinar à Secob-4 que promova, em conjunto com representantes do Ministério da Integração Nacional, encontro técnico para discutir as questões tratadas no Aviso nº 141/MI, de

25/7/2012, remetendo a este relator, no prazo de 30 (trinta) dias, os resultados obtidos, com proposta de encaminhamento;

9.10. encaminhar cópia deste acórdão, relatório e voto ao Ministério da Integração Nacional e ao 2º Batalhão de Engenharia de Construção;

9.11. dar ciência desta deliberação às seguintes Secretarias de Controle Externo deste Tribunal: Secex/PE, Secex/CE, Secex/PB, Secex/RN, 3ª Secex e 4ª Secex.

10. Ata nº 28/2012 – Plenário.

11. Data da Sessão: 25/7/2012 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1919-28/12-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro (Relator) e José Jorge.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

(Assinado Eletronicamente)

**BENJAMIN ZYMLER**

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

**RAIMUNDO CARREIRO**

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

**LUCAS ROCHA FURTADO**

Procurador-Geral