

GRUPO II - CLASSE V – Plenário

TC – 007.690/2006-1

Natureza: Levantamento de Auditoria – Fiscobras 2006

Entidade: Ministério da Defesa

Interessado: Congresso Nacional

Advogado constituído nos autos: não há

SUMÁRIO: LEVANTAMENTO DE AUDITORIA. IRREGULARIDADES FORMAIS. DETERMINAÇÃO. REVISÃO DOS ORÇAMENTOS DOS PLANOS DE TRABALHO.

RELATÓRIO

Cuidam os autos de levantamento de auditoria acerca da participação do 1º Grupamento de Engenharia do Comando Militar do Nordeste do Exército Brasileiro/ Ministério da Defesa no Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias do Nordeste Setentrional.

2. O Ministério da Integração celebrou acordo de cooperação técnica com o Comando do Exército do qual resultou a assinatura de quatro Planos de Trabalho, a saber:

2.1. Plano de Trabalho nº 10.098.05.01.03.01 - Projeto Executivo das Obras de Integração do Rio São Francisco com as Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional, Canais de aproximação às EBI-1 (eixo norte) e EBV-1 (eixo leste) e Barragens Tucutu e Areias (Processo MI nº 59000.001074/2005-29), no valor de R\$ 1.852.983,17, referência mar/05, celebrado em 6/6/2005. Em consulta ao SIAFI 2005, constata-se que tanto a descentralização de crédito orçamentário como a transferência de limite financeiro do referido plano, no valor de R\$ 1.852.983,17, ocorreram em 16/6/2005.

2.2. Plano de Trabalho nº 10.098.05.02.02.01 - Melhoramento e Pavimentação em TSD de vicinal Trecho Cabrobó - Ponta da Ilha de Assunção e Implantação de Rodovias Vicinais (Processo MI nº 59000.001198/2005-12), no valor de R\$ 7.766.802,99, referência mai/05, celebrado em 15/6/2005. Em consulta ao SIAFI 2005, constata-se que tanto a descentralização de crédito orçamentário como a transferência de limite financeiro do referido plano, no valor de R\$ 7.766.802,99, ocorreram em 15/6/2005.

2.3. Plano de Trabalho nº 10.098.05.02.03.02 - Construção das obras dos Canais de aproximação às EBI-1 (eixo norte) e EBV-1 (eixo leste) e Barragens Tucutu e Areias do Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional (Processo MI nº 59000.001691/2005-24), no valor de R\$ 92.854.587,35, referência mar/05. Observa-se que o Plano de Trabalho já se encontra celebrado, devidamente assinado, embora não conste do documento o preenchimento dos campos data e local. Com base nos documentos anteriores e posteriores à celebração deste Plano, Ofício nº 173-DOC/SP1.2 de 21/7/2005 e Nota de Movimentação de Crédito 2005NC000052 de 18/8/2005, estima-se que a celebração do referido Plano ocorreu entre os dias 21/7 e 18/8/2005. Para registro do relatório do Sistema Fiscobras, a data de 18/8/2005 será considerada como de celebração do Plano de Trabalho.

2.4. Plano de Trabalho nº 10.098.05.01.03.05 - Elaboração do Projeto Executivo das rodovias de acesso (95 km) às Estações de Bombeamento do Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional (Processo MI nº 59000.002531/2005-01), no valor de R\$ 686.378,04, referência out/2005, celebrado em 11/11/2005. Em consulta ao SIAFI 2005, constata-se que tanto a descentralização de crédito orçamentário (2005NC000132) como a transferência de limite financeiro (2005PF000264) do referido plano, no valor de R\$ 686.378,04, ocorreram em 11/11/2005.

3. A equipe de auditoria analisou os mencionados planos de trabalho sob os aspectos da legalidade e da compatibilidade do orçamento das obras e serviços com os valores constantes do Edital 02/2005-MI (analisado pelo TC 10.341/2005-4).
4. Não foram analisados os projetos básico e executivo relativos às obras dos Planos de Trabalho, sob o aspecto da adequação das soluções de engenharia adotadas ou da correção das informações nele constantes.
5. Não foram analisados, também: o processo de licenciamento que resultou nas Licenças Ambientais, Prévia nº 200/2005, emitida pelo IBAMA, Prévia nº 101/2005 e de Instalação nº 1008/2005, ambas emitidas pela Agência Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Estado de Pernambuco; a sustentabilidade do arranjo institucional e administrativo do projeto; a viabilidade financeira do empreendimento; a viabilidade técnica e operacional do empreendimento; a sustentabilidade hídrica do empreendimento.
6. Dos quatro planos, dois já tiveram seus objetos concluídos: projeto executivo dos canais e das barragens (Plano nº 10.098.05.01.03.01) e melhoramento e pavimentação em TSD de vicinal Trecho Cabrobó - Ponta da Ilha de Assunção e implantação de rodovias vicinais (Plano nº 10.098.05.02.02.01), restando ainda a prestação de contas.
7. Após análise inicial dos referidos planos pela unidade técnica, foram constatadas diversas irregularidades graves com proposta de paralisação (IG-P) ou de continuidade (IG-C). Ouvidos os gestores a respeito do teor do relatório, as irregularidades inicialmente classificadas como IG-P ou IG-C foram alteradas para Outras Irregularidades (OI). As irregularidades constatadas pela equipe de auditoria, com as quais anuíram as instâncias superiores, foram:

IRREGULARIDADES Plano de Trabalho nº 10.098.05.02.03.02 e 10.098.05.02.03.08

8.1 Irregularidade nº 1

8.1.1 Ausência de elementos capazes de demonstrar o efetivo adestramento dos quadros do Exército, razão pela qual o Plano de Trabalho foi celebrado, conforme constante do item Justificativa da Proposição.

8.2 Irregularidade nº 2

8.2.1 Falha na elaboração do orçamento. O orçamento apresentado no Plano de Trabalho nº 10.098.05.02.03.08, elaborado com base nas composições do Edital nº 02/2005-MI, cujo objeto é a execução de obras civis, instalação, montagem, testes e comissionamento dos equipamentos mecânicos e elétricos e elaboração de projetos executivos da primeira etapa do Projeto de Integração do Rio São Francisco. O referido edital foi analisado pelo TCU (TC 010.341/2005-4) e seu orçamento tem como base o Sinapi e o Sicro que são sistemas de referência de preços utilizados como teto para licitações. Nesses preços estão contidos pagamentos de mão-de-obra, encargos sociais, impostos e outros custos que não incorre a Administração Pública no caso de execução direta (a que é feita pelos órgãos e entidades da Administração, pelos próprios meios). Admite, o sistema Sicro, um percentual de Lucro e Despesas Indiretas (LDI) que não condiz com a execução de um convênio.

8.3 Irregularidade nº 3

8.3.1 Execução dos Planos de Trabalho nºs 10.098.05.02.03.02 e 10.098.05.02.03.08 - Construção das obras dos Canais de aproximação às EBI-1 (eixo norte) e EBV-1 (eixo leste) e das Barragens Tucutu e Areias do Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional (Processo MI nº 59000.001691/2005-24), celebrado em 21/7/2005, sem a observância ou cumprimento de exigências de normas ambientais, uma vez que foram transferidos recursos do Ministério

da Integração para o Ministério da Defesa e realizadas despesas, visando a execução de obra que ainda não dispunha de licença de instalação e cuja Licença Prévia estava sendo questionada judicialmente e com seus efeitos suspensos.

8.4 Irregularidade nº 4

8.4.1 Liberação dos recursos em desacordo ao estabelecido no cronograma de desembolso previsto no Plano de Trabalho nº 10.098.05.02.03.02 - Construção das obras dos Canais de aproximação às EBI-1 (eixo norte) e EBV-1 (eixo leste) e das Barragens Tucutu e Areias do Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional (Processo MI nº 59000.001691/2005-24) e, conseqüentemente, desrespeito aos arts. 21 da IN nº 1/1997-STN e 51 do Decreto nº 93.872/1986, que dispõe sobre a Unificação dos Recursos de Caixa do Tesouro Nacional, Atualiza e Consolida a Legislação Pertinente, e dá outras Providências.

8.5 Irregularidade nº 5

8.5.1 Aplicação dos recursos do Plano de Trabalho nº 10.098.05.02.03.02 / nº 10.098.05.02.03.08 - Construção das obras dos Canais de aproximação às EBI-1 (eixo norte) e EBV-1 (eixo leste) e das Barragens Tucutu e Areias do Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional (Processo MI nº 59000.001691/2005-24), em finalidade diversa da estabelecida no orçamento constante do Plano de Trabalho.

8.6 Irregularidade nº 6

8.6.1 Não cumprimento pelos Ministérios da Integração Nacional e da Defesa de decisão judicial na execução do Plano de Trabalho nº 10.098.05.02.03.02 / nº 10.098.05.02.03.08 - Construção das obras dos Canais de aproximação às EBI-1 (eixo norte) e EBV-1 (eixo leste) e das Barragens Tucutu e Areias do Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional (Processo MI nº 59000.001691/2005-24).

IRREGULARIDADES Plano de Trabalho nº 10.098.05.01.03.01 / 10.098.05.01.03.07

8.7 Irregularidade nº 7

8.7.1 Ausência de elementos capazes de demonstrar o efetivo adestramento dos quadros do Exército, razão pela qual o Plano de Trabalho foi celebrado, conforme constante do item Justificativa da Proposição.

8.8 Irregularidade nº 8

8.8.1 Execução do Plano de Trabalho nº 10.098.05.01.03.01 / nº 10.098.05.01.03.07 - Projeto Executivo das Obras de Integração do Rio São Francisco com as Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional, Canais de aproximação às EBI-1 (eixo norte) e EBV-1 (eixo leste) e Barragens Tucutu e Areias (Processo MI nº 59000.001074/2005-29), no valor de R\$ 1.852.983,17, referência mar/05, celebrado em 6/6/2005., sem a observância ou cumprimento de exigências de normas ambientais, uma vez que a Licença Prévia está sendo questionada judicialmente e com seus efeitos suspensos.

8.9 Irregularidade nº 9

8.9.1 Aplicação dos recursos do Plano de Trabalho nº 10.098.05.01.03.01 / nº 10.098.05.01.03.07 - Projeto Executivo das Obras de Integração do Rio São Francisco com as Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional, Canais de aproximação às EBI-1 (eixo norte) e EBV-1 (eixo leste) e Barragens Tucutu e Areias (Processo MI nº 59000.001074/2005-29), no valor de R\$ 1.852.983,17, referência mar/05, celebrado em 6/6/2005, em finalidade diversa da estabelecida no orçamento constante do Plano de Trabalho.

8.10 Irregularidade nº 10

8.10.1 Não cumprimento pelos Ministérios da Integração Nacional e da Defesa de decisão judicial na execução do Plano de Trabalho nº 10.098.05.01.03.01 / nº 10.098.05.01.03.07 - Projeto Executivo das Obras de Integração do Rio São Francisco com as Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional, Canais de aproximação às EBI-1 (eixo norte) e EBV-1 (eixo leste) e Barragens Tucutu e Areias (Processo MI nº 59000.001074/2005-29), no valor de R\$ 1.852.983,17, referência mar/05, celebrado em 6/6/2005.

IRREGULARIDADES Plano de Trabalho nº 10.098.05.01.03.05**8.11 Irregularidade nº 11**

8.11.1 Falha na elaboração do orçamento. O orçamento apresentado no Plano de Trabalho nº 10.098.05.01.03.05 - Elaboração do Projeto Executivo das rodovias de acesso (95 km) às Estações de Bombeamento do Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional (Processo MI nº 59000.002531/2005-01), no valor de R\$ 686.378,04, referência out/2005, celebrado em 11/11/2005, foi elaborado com base em 4 subgrupos de custos diretos, a saber: Equipe Técnica, Custos Administrativos, Despesas Gerais e Adestramento da Tropa (5% do total).

8.12 Irregularidade nº 12

8.12.1 Celebração e execução do Plano de Trabalho nº 10.098.05.01.03.05 - Elaboração do Projeto Executivo das Rodovias de Acesso (95 km) às Estações de Bombeamento do Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional (Processo MI nº 59000.002531/2005-01), no valor de R\$ 686.378,04, referência out/2005, celebrado em 11/11/2005, sem a observância ou cumprimento de exigências de normas ambientais, uma vez que Licença Prévia existente está sendo questionada judicialmente e com seus efeitos suspensos.

8.13 Irregularidade nº 13

8.13.1 Aplicação dos recursos do Plano de Trabalho nº 10.098.05.01.03.05 - Elaboração do Projeto Executivo das rodovias de acesso (95 km) às Estações de Bombeamento do Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional (Processo MI nº 59000.002531/2005-01), no valor de R\$ 686.378,04, referência out/2005, celebrado em 11/11/2005, em finalidade diversa da estabelecida no orçamento constante do Plano de Trabalho.

8.14 Irregularidade nº 14

8.14.1 Ausência de elementos capazes de demonstrar o efetivo adestramento dos quadros do Exército, razão pela qual o Plano de Trabalho foi celebrado, conforme constante do item Justificativa da Proposição.

8.15 Irregularidade nº 15

8.15.1 Não cumprimento pelos Ministérios da Integração Nacional e da Defesa de decisão judicial na celebração e execução do Plano de Trabalho nº 10.098.05.01.03.05 - Elaboração do Projeto Executivo das Rodovias de Acesso (95 km) às Estações de Bombeamento do Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional (Processo MI nº 59000.002531/2005-01), no valor de R\$ 686.378,04, referência out/2005, celebrado em 11/11/2005.

IRREGULARIDADES Plano de Trabalho nº 10.098.05.02.02.01**8.16 Irregularidade nº 16**

8.16.1 Falha na elaboração do orçamento. O orçamento apresentado no Plano de Trabalho nº

10.098.05.02.02.01, celebrado em 15/6/2005 - Melhoramento e Pavimentação em TSD de vicinal Trecho Cabrobó - Ponta da Ilha de Assunção e Implantação de Rodovias Vicinais (Processo MI nº 59000.001198/2005-12), com valor de R\$ 7.766.802,99, referência 17/5/2005, foi elaborado utilizando como base o Sicro II ou os preços que constam no projeto básico, adaptados a um BDI de 29,9%.

8.17 Irregularidade nº 17

8.17.1 Ausência de elementos capazes de demonstrar o efetivo adestramento dos quadros do Exército, razão pela qual o Plano de Trabalho foi celebrado, conforme constante do item Justificativa da Proposição.

8.18 Irregularidade nº 18

8.18.1 Execução do Plano de Trabalho nº 10.098.05.02.02.01 - Melhoramento e Pavimentação em TSD de vicinal Trecho Cabrobó - Ponta da Ilha de Assunção e Implantação de Rodovias Vicinais (Processo MI nº 59000.001198/2005-12), sem a observância ou cumprimento de exigências de normas ambientais, pois considera-se temerário que a União celebre convênio sem exigir a licença prévia ou efetue qualquer transferência de recursos ou, mais grave ainda, permita a realização de despesas, visando a execução de obra que ainda não dispunha de licença de instalação.

8.19 Irregularidade nº 19

8.19.1 Realização de despesa do Plano de Trabalho nº 10.098.05.02.02.01 - Melhoramento e Pavimentação em TSD de vicinal Trecho Cabrobó - Ponta da Ilha de Assunção e Implantação de Rodovias Vicinais (Processo MI nº 59000.001198/2005-12), em desacordo com o estabelecido na IN nº 1/1997-STN.

8.20 Irregularidade nº 20

8.20.1 Não cumprimento pelos Ministérios da Integração Nacional e da Defesa de decisão judicial na execução do Plano de Trabalho nº 10.098.05.02.02.01 - Melhoramento e Pavimentação em TSD de vicinal Trecho Cabrobó - Ponta da Ilha de Assunção e Implantação de Rodovias Vicinais (Processo MI nº 59000.001198/2005-12).

9. Boa parte dessas constatações foram alteradas pelo entendimento de que as irregularidades ocorreram em função de falhas na elaboração dos Planos de Trabalho e dos orçamentos, os quais não demonstraram, por exemplo, a correlação entre as despesas empenhadas e pagas pelo Exército e aquelas originalmente previstas, bem como da utilização de sistemática de elaboração de orçamento própria da iniciativa privada, sem contemplar as devidas particularidades da estrutura de custos do Exército.

10. Cabe discorrer, em face da importância para estes autos, acerca de três decisões cautelares proferidas pela 14ª Vara Federal de Salvador nos processos sob os números 2004.33.00.024189-5, 2005.33.00.020557-7 e 2005.33.00.021103-2.

11. Processo nº 2004.33.00.024189-5

11.1 O processo nº 2004.33.00.024189-5 trata de ação cautelar movida pela Ordem dos Advogados do Brasil – Seccional Bahia – e organizações não-governamentais contra a União e o Ibama, em que se alega que o pedido de licença prévia encaminhada ao Ibama não preenche as exigências legais “uma vez que não se fez acompanhar das respectivas certidões das Prefeituras Municipais, conforme estabelece a Resolução 237 do CONAMA”. Alega, ainda, que a União tem procurado intervir nas deliberações do Comitê da Bacia Hidrográfica do São Francisco – CBHSF por intermédio de intimidação de seus membros.

11.2 Em 06.12.2004, o Juiz Federal Substituto, no exercício da titularidade da 14ª vara, concedeu

medida liminar determinando a suspensão (a) das audiências públicas designadas pelo Ministério da Integração, (b) do procedimento de licenciamento ambiental; (c) e de qualquer procedimento de contratação que objetivasse a implantação do Projeto de Integração do rio São Francisco com as Bacias Setentrionais.

11.3 Em 21.12.2004, o TRF/1ª Região deferiu pedido de suspensão dos efeitos da liminar, para que se desse continuidade às fases do projeto, que não implicassem em execução de obra ou afetassem o meio ambiente.

11.4 Em 08.08.2005 o Juiz Titular da 14ª vara concluiu que “*a competência para o julgamento da presente ação dita cautelar e a ação civil pública tida como principal é do Supremo Tribunal Federal, que terá oportunidade de decidir quanto ao prosseguimento do procedimento licitatório noticiado às fls. 921/1-21. Declaro a incompetência deste Juízo para o julgamento da causa. Determino a remessa dos presentes autos e dos de número 2005.8-0 (ação civil pública) ao Supremo Tribunal Federal, efetuando-se as anotações necessárias*”.

11.5 Em 24.10.2005, ao analisar Reclamação com pedido de liminar contra a relatora do Agravo de Instrumento nº 2005.01.00.062286-0 (TRF/1ª Região), em que se alegava a usurpação da competência originária do Supremo Tribunal Federal, o Ministro Sepúlveda Pertence, do STF, julgou prejudicada a reclamação, bem como o pedido de suspensão dos efeitos da liminar concedida, uma vez que seria apreciado em autos já existentes naquela corte. Ressalto que tal matéria ainda não foi objeto de análise pelo STF.

11.6 Cabe realçar que o tramita conjuntamente com esta ação cautelar a Ação Civil Pública, processo nº 2005.33.00.000008-0, movida pelo Ministério Público Federal, Ministério Público Estadual da Bahia e Ordem dos Advogados do Brasil – Seccional Bahia – e entidades não-governamentais contra a União e o Ibama.

12. Processo nº 2005.33.00.020557-7

12.1 O processo nº 2005.33.00.020557-7 trata de ação civil pública proposta pelo Ministério Público Federal, Ministério Público Estadual da Bahia e Ordem dos Advogados do Brasil – Seccional Bahia – e entidades não-governamentais contra a União e o Ibama., em que se *alega “violação dos dispositivos legais e constitucionais, bem como o direito de toda a sociedade brasileira de ter respeitado o preceito constitucional do art. 225, que garante a todos o meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem como o atendimento ao princípio constitucional da legalidade”* (anexo 14, fl. 164). Alegam, ainda, o risco do desperdício de recursos da sociedade caso se conclua pela inviabilidade ambiental da obra.

12.2 Em 5.10.2005, a juíza federal da 14ª vara concedeu medida liminar determinando a suspensão (a) do procedimento ambiental pelo Ibama, (b) da licença prévia nº 200/2005, bem como a proibição (c) de concessão de licença de instalação pelo Ibama, (d) e de execução pela União de qualquer ato tendente à concretização do Projeto de Integração do São Francisco.

12.3 Em 21.10.2005, ao analisar Reclamação nº 3.883 com pedido de liminar contra a mencionada decisão da 14ª Vara do Estado da Bahia, em que se alegava a usurpação da competência originária do Supremo Tribunal Federal, o Ministro Sepúlveda Pertence decidiu que a competência para o julgamento do feito é do STF, mas não se manifestou sobre a validade da liminar concedida pelo juízo singular.

13. Processo nº 2005.33.00.021103-2.

13.1 O processo nº 2005.33.00.021103-2 de ação cautelar inominada impetrada por Arthur César Azevedo Borba e Jorge Sotero Borba contra a Agência Nacional de Águas, “*afirmando que a bacia do Rio São Francisco não tem condições efetivas de atender as demandas previstas no Projeto de transposição das águas do Rio São Francisco, asseverando que a captação de água para a transposição*

deverá concorrer para um irreversível agravamento do quadro de degradação ambiental e colocar os Estados da bacia receptora em risco hídrico. Sustentam haver falhas no estudo do balanço hídrico da região receptora, como a ausência de indicação dos açudes de porte médio na região aquíferas aproveitáveis, o que conduziria à convicção de que não há na região déficit hídrico que sustente a necessidade de uma transposição das águas do rio São Francisco” (Anexo 14, fl. 177).

13.2 Em 21.10.2005, a juíza federal da 14ª vara concedeu medida liminar determinando a suspensão da resolução da ANA que concedeu a outorga de direito de uso de águas ao Projeto de Integração do São Francisco.

13.3 Em 30.05.2006, o Ministro-Relator Sepúlveda Pertence deferiu, na Reclamação nº 3945, pedido de liminar suspendendo o andamento do medida cautelar inominada nº 2005.33.00.021103-2.

14. O Supremo Tribunal Federal avocou para si a análise dos citados processos. No entendimento da equipe de auditoria, as liminares concedidas pelo juízo incompetente continuam válidas e, dessa forma, a execução dos objetos (obras, serviços e compra de equipamentos) deveria ser suspensa até o pronunciamento final do STF. Dessa forma, foram propostas duas medidas: a primeira, no sentido de que os Ministérios envolvidos suspendam a execução de obras/serviços até o pronunciamento final do STF; a segunda, o encaminhamento de cópia do Acórdão que vier a ser prolatado, bem como do relatório e voto que o fundamentarem, ao Ministério Público Federal e ao Supremo Tribunal Federal, para adoção das medidas que julgarem pertinentes em relação ao descumprimento de decisão judicial.

15. A unidade técnica entendeu que caso fossem superadas as questões envolvendo as ações judiciais e as licenças ambientais, não haveria óbice para a continuidade dos Planos de Trabalho, desde que estes fossem reformulados, incluindo a revisão dos orçamentos, analisados e aprovados pelo Ministério da Integração, em conjunto com o Ministério da Defesa, de tal forma a evidenciar os gastos realizados e as especificidades relacionadas aos procedimentos construtivos do Exército, na forma proposta pela equipe de auditoria. Assim conclui que o Ministério da Integração deverá se abster de repassar novos recursos para o Exército, que, por sua vez, deverá suspender toda e qualquer despesa relacionada à execução dos Planos de Trabalho ainda não concluídos, ou a outros que os sucederem. Com relação aos planos cujo objetos já foram concluídos e entregues, a prestação de contas dos mesmos deverá ser realizada com base no plano reformulado e no orçamento revisto.

16. É o relatório.

VOTO

Tratam os autos de levantamento de auditoria acerca da participação do 1º Grupamento de Engenharia do Comando Militar do Nordeste do Exército Brasileiro/Ministério da Defesa no Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias do Nordeste Setentrional, por meio de instrumento celebrado entre o Ministério da Defesa e o Ministério da Integração Nacional/MI.

2. Adoto como razões de decidir os fundamentos expendidos no Relatório de Levantamento de Auditoria em face do percuciente trabalho realizado pela 4ª SECEX nestes autos.

3. Existem, entretanto, divergências hermenêuticas acerca da validade das medidas cautelares expedidas pela 14ª Vara da Justiça Federal no Estado da Bahia. A unidade técnica defende que “*três liminares, relativas aos processos nº 2004.33.00.024189-5, nº 2005.33.00.020557-7 e nº 2005.33.00.021103.2 estão vigendo, embora apenas as duas primeiras estejam diretamente relacionadas aos Planos de Trabalho em estudo, uma vez que as Decisões Liminares da Justiça Federal desses dois processos não foram cassadas pelas decisões do Ministro-Relator do STF*”.

4. Diversamente argumenta a Consultoria Jurídica do Ministério da Integração Nacional com esboço no § 2º do art. 113 do Código de Processo Penal e em julgados do STF e STJ. Argumenta aquela

consultoria que “a nulidade dos atos decisórios da Justiça que se declara incompetente opera de modo automático” (RTJ 128/624) e, ainda, que o Superior Tribunal de Justiça ao analisar a Reclamação nº 1870/2005 manifestou que: “Decidida, em Conflito de Competência, a incompetência absoluta do juízo trabalhista, os atos decisórios por ele praticados são automaticamente nulos, independente de decretação pelo STF”.

5. Verifico que nos citados processos judiciais entendeu o Ministro-Relator do Supremo Tribunal Federal tratar-se de competência originária daquela Corte definida na Constituição Federal art. 102, I, f. Ademais, nos processos 2004.33.00.024189-5 e 2005.33.00.020557-7 o próprio juízo singular declarou sua incompetência para o julgamento da lide.

6. Não existe, entretanto, nenhuma manifestação, quer do juízo singular, quer do STF, acerca da validade das medidas cautelares emitidas pela 14ª Vara da Justiça Federal no Estado da Bahia, e aqui reside a dúvida.

7. Poder-se-ia entender que a afirmação pelo próprio Judiciário da incompetência do juiz singular, nos termos do §2º do art. 113 do CPC, implicaria a nulidade cominada na norma, de conformidade inclusive com a jurisprudência do STF.

8. Por outro lado, considerando que o Ministro-Relator Sepúlveda Pertence, ao decidir sobre a Reclamação nº 3945, expressamente suspendeu o andamento da Medida Cautelar Inominada nº 2005.33.00.021103-2, fato não repetido quando do julgamento das reclamações nºs 3883 e 3884, nas quais o mencionado Relator proferiu sua decisão, *in verbis*:

Reclamação nº 3883

- “... *julgo procedente a reclamação...para avocar o conhecimento de processo, recebido o qual decidirei sobre a liminar*”;

Reclamação nº 3884

- “... *julgo prejudicada a reclamação. Prejudicado, também, o pedido de suspensão dos efeitos da liminar concedida, uma vez que será apreciado nos autos que já se encontram no Tribunal*”;

9. Aqui, poder-se-ia concluir que as cautelares relativas aos processos 2004.33.00.024189-5 e 2005.33.00.020557-7 estariam vigentes.

10. Entendo que a controvérsia acerca da vigência das medidas cautelares somente serão sanadas após a manifestação do juízo competente, o Supremo Tribunal Federal. Nesse sentido, e considerando que a interpretação da Consultoria Jurídica/MI encontra guarida na jurisprudência do próprio STF, afastos as irregularidades relacionadas ao descumprimento de decisão judicial constantes dos itens 8.3, 8.6, 8.8, 8.10, 8.12, 8.15, 8.18, e 8.20 do meu relatório e proponho recomendar aos Ministérios da Defesa e da Integração Nacional que somente dêem continuidade às obras após a manifestação do STF.

11. Diante do exposto, VOTO por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à elevada apreciação deste Plenário.

TCU, Sala das Sessões, em 1º de novembro de 2006.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

ACÓRDÃO Nº 2020/2006 - TCU - PLENÁRIO

1. Processo: TC – 007.690/2006-1
2. Grupo: II - Classe de Assunto: V – Levantamento de Auditoria – Fiscobras 2006
3. Entidade: : Ministério da Defesa e Ministério da Integração Nacional
4. Interessado: Congresso Nacional
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: não há
7. Unidade Técnica: SECEX-4
8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Levantamento de Auditoria acerca da participação do 1º Grupamento de Engenharia do Comando Militar do Nordeste do Exército Brasileiro/ Ministério da Defesa no Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias do Nordeste Setentrional;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, com fundamento no art. 48, parágrafo único, da Lei n.º 8.443/92 c/c o art. 286, parágrafo único, do Regimento Interno/TCU, em:

9.1. determinar ao Ministério da Integração Nacional, independentemente da conclusão e entrega do objeto dos Planos de Trabalho, que:

9.1.1. no caso de obras delegadas, abstenha-se de liberar recursos para projetos/empreendimento cuja Licença Ambiental de Instalação ainda não tenha sido obtida, sob o risco de incorrer em irregularidade grave, conforme subitem 9.1.1.2 do Acórdão 1846/2003 - Plenário – TCU;

9.1.2. na execução de Portarias / Convênios e Planos de Trabalhos, abstenha-se de realizar transferências financeiras em desacordo com o previsto no cronograma de desembolso constante dos documentos celebrados;

9.1.3. nos futuros Convênios/Portarias celebrados, observe a necessidade de cadastramento prévio dos Planos de Trabalho no Sistema SIAFI, em cumprimento ao estabelecido no art. 13 da IN nº 1/1997-STN;

9.1.4. encaminhe ao Tribunal de Contas da União a comprovação de que os recursos transferidos à conta do Plano de Trabalho nº 10.098.05.01.03.05 foram devolvidos pelo Ministério da Defesa ao Ministério da Integração Nacional;

9.1.5. só efetue a avaliação e aprovação da prestação de contas dos Planos de Trabalhos nº 10.098.05.01.03.01 / nº 10.098.05.01.03.07 e nº 10.098.05.02.02.01 após o cumprimento pelo Ministério da Defesa das determinações contidas neste Acórdão;

9.2. determinar ao Ministério da Defesa/Comando do Exército/ Comando do 1º Grupamento de Engenharia, independentemente da conclusão e entrega do objeto dos planos de trabalho, que:

9.2.1. somente elabore a prestação de contas dos Planos de Trabalho nº 10.098.05.01.03.01 / nº 10.098.05.01.03.07 e nº 10.098.05.02.02.01 após a reformulação dos mencionados Planos, em atendimento às determinações contidas neste Acórdão;

9.2.2. encaminhe ao Tribunal de Contas da União a comprovação de que os recursos transferidos à conta do Plano de Trabalho nº 10.098.05.01.03.05 foram devolvidos ao Ministério da Integração Nacional;

9.2.3. efetue o cadastramento das despesas relativas aos Planos de Trabalho nº 10.098.05.01.03.01 / nº 10.098.05.01.03.07 e nº 10.098.05.02.02.01 em Planos Internos independentes;

9.2.4. com fundamento na IN nº 1/1997-STN, arts. 1º, § 2º, 2º, § 1º, 4º, 7º, 8º, incisos I, II e V, 10º e 15º; na Lei nº 10.934/2004, art. 29, inciso VIII; na Resolução nº 237/1997 do CONAMA, arts. 2º e 8º, incisos I e II; nos princípios da eficiência, razoabilidade, proporcionalidade, finalidade, interesse público, motivação, probidade administrativa, moralidade e defesa do interesse público; na Jurisprudência do TCU, expressa nos Acórdãos nº 205/1999, nº 860/2003, ambos do Plenário, e na Decisão nº 225/1999-Plenário, reformule os Planos de Trabalho nº 10.098.05.02.03.08, nº 10.098.05.01.03.05, nº 10.098.05.01.03.01 / nº 10.098.05.01.03.07 e nº 10.098.05.02.02.01, considerando que os orçamentos de obras e/ou de projetos deverão ser apresentados nas formas base serviços e base demonstrativo de

despesas efetivas, como definidas a seguir:

9.2.4.1. revisar o orçamento base serviços, considerando as seguintes orientações:

9.2.4.1.1. exclusão dos custos de realização de despesas a título de taxa de administração, de gerência ou similar, bem como de pagamento, a qualquer título, a servidor ou empregado público, integrante de quadro de pessoal do Ministério da Defesa, por serviços de consultoria ou assistência técnica;

9.2.4.1.2. exclusão dos custos de mão-de-obra relativos ao pessoal próprio do Ministério da Defesa, ressalvados aqueles efetivamente realizados em função do objeto do convênio, devidamente justificados e especificados por meio de relato circunstanciado e não cobertos por rubrica orçamentária própria do Ministério da Defesa;

9.2.4.1.3. exclusão de custos relativos às despesas de custeio já cobertas pelo Orçamento Geral da União por meio de rubrica própria do Ministério da Defesa, ressalvados os casos onde existir clara vinculação entre as despesas e/ou parcelas de despesas e a finalidade estabelecida no Plano de Trabalho, os quais podem ser apropriados à conta do mesmo;

9.2.4.1.4. apropriação adequada dos custos dos equipamentos, detalhando os quantitativos necessários para a consecução do objeto e indicando a sua origem, conforme classificação abaixo:

9.2.4.1.4.1. próprio do Ministério da Defesa, sem necessidade de reforma / conserto prévio;

9.2.4.1.4.2. próprio do Ministério da Defesa, com necessidade de reforma / conserto prévio, sem levar em consideração os custos estimados de reforma / conserto prévio, que devem ser considerados à parte;

9.2.4.1.4.3. locados no mercado;

9.2.4.1.4.4. adquiridos no mercado, sem levar em consideração os custos da aquisição dos mesmos, que devem ser considerados à parte;

9.2.4.2. evidenciar as particularidades da estrutura de custos do Exército nas composições de custos unitários e justificá-las, apropriadamente, por meio de relato circunstanciado;

9.2.5. elaborar orçamento base demonstrativo de despesas efetivas a serem realizadas (custos reais despendidos), utilizando como fundamento o orçamento base serviços (item anterior), contendo:

9.2.5.1. identificação e quantificação de insumos (materiais consumidos, combustíveis, lubrificantes, depreciação de equipamentos, passagens, mão-de-obra terceirizada, se houver, etc.);

9.2.5.2. preços unitários;

9.2.5.3. memórias de cálculo utilizadas para definição dos quantitativos e valores, demonstrando a vinculação entre os dois orçamentos (base serviços e base demonstrativo de despesas efetivas a serem realizadas);

9.2.6. incluir os seguintes documentos em anexo aos orçamentos:

9.2.6.1. relação de equipamentos necessários à execução da obra; indicando a sua origem: próprios do Ministério da Defesa, detalhando se com ou sem necessidade de reforma / conserto prévio; locados ou adquiridos no mercado. Incluir circunstanciada justificativa para reforma / conserto dos equipamentos próprios, para aquisição de novos equipamentos e para locação, bem como a previsão dos gastos por equipamento;

9.2.6.2. quantitativo de recursos decorrentes de depreciação de equipamentos, contendo as memórias de cálculo utilizadas para definição dos quantitativos e valores. Para a previsão dos custos de depreciação, deve-se utilizar a sistemática constante do Manual de Custos Rodoviários do DNIT - SICRO II. O limite de gastos com reforma / conserto dos equipamentos próprios e aquisição de novos equipamentos deve ser o valor dos recursos decorrentes de depreciação de equipamentos;

9.2.6.3. relação dos serviços que se pretenda contratar no mercado, incluindo circunstanciada justificativa, considerando, como limite, a razoabilidade, a proporcionalidade, a finalidade e a motivação em relação ao objeto e à justificativa da proposição do plano de trabalho;

9.2.6.4. composição da mão-de-obra necessária à consecução do objeto, indicando para cada item sua origem, do quadro próprio ou contratada no mercado, incluindo a previsão dos gastos. Constar circunstanciada justificativa para contratação, considerando, como limite, a legislação vigente, a razoabilidade, a proporcionalidade, a finalidade e a motivação em relação ao objeto e à justificativa da proposição do plano de trabalho. Comprovar que os limites estabelecidos na Portaria Interministerial nº 127/MP/MD, de 16/6/2005, serão atendidos;

9.2.7. com fundamento no inciso V do art. 8º da IN nº 1/1997-STN e nos princípios da razoabilidade, proporcionalidade, finalidade, interesse público e motivação, e utilizando como base os orçamentos e anexos resultantes do cumprimento das determinações desta proposta de encaminhamento, avalie, justifique e enquadre cada item de despesa já efetuada e/ou em curso de efetivação em relação ao estabelecido nos orçamentos e anexos constante dos Plano de Trabalho nº 10.098.05.02.03.02 / nº 10.098.05.02.03.08, nº 10.098.05.01.03.01 / nº 10.098.05.01.03.07, nº 10.098.05.01.03.05 e nº 10.098.05.02.02.01 reformulados;

9.2.8. nos próximos Convênios / Portarias a serem celebrados, envolvendo obras e projetos, utilize, para elaboração dos Planos de Trabalhos e orçamentos, as orientações constantes das determinações deste Acórdão;

9.3. recomendar ao Ministério da Integração Nacional que suspenda a execução dos Planos de Trabalho nº 10.098.05.02.03.02/10.098.05.02.03.08 e nº 10.098.05.01.03.05 até que o Supremo Tribunal Federal se pronuncie definitivamente sobre a Decisão Judicial de 5/10/2005, Processo nº 2005.33.00.020557-7, tendo em vista a possibilidade de dano ao Erário, decorrente da não expedição da Licença Ambiental de Instalação e/ou da decisão judicial definitiva cassar ou alterar a Licença Ambiental Prévia;

9.4. recomendar ao Ministério da Defesa que suspenda a execução dos Planos de Trabalho nº 10.098.05.02.03.02/10.098.05.02.03.08 e nº 10.098.05.01.03.05 até que o Supremo Tribunal Federal se pronuncie definitivamente sobre a Decisão Judicial de 5/10/2005, Processo nº 2005.33.00.020557-7, tendo em vista a possibilidade de dano ao Erário, decorrente da não expedição da Licença Ambiental de Instalação e/ou da decisão judicial definitiva cassar ou alterar a Licença Ambiental Prévia;

9.5. encaminhar cópia do Acórdão que vier a ser prolatado, bem como do relatório e voto que o fundamentarem, ao Ministério Público Federal e ao Supremo Tribunal Federal, para a adoção das providências que julgarem cabíveis.

10. Ata nº 44/2006 – Plenário

11. Data da Sessão: 1/11/2006 – Ordinária

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2020-44/06-P

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Guilherme Palmeira (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Ubiratan Aguiar e Benjamin Zymler (Relator).

13.2. Auditores convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

GUILHERME PALMEIRA
Presidente

BENJAMIN ZYMLER
Relator

Fui presente:

LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral