

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 004.551/2012-5

Natureza: Relatório de Auditoria

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

Responsáveis: Francisco José Coelho Teixeira e Márcio Velloso Guimarães

Advogado constituído nos autos: não há

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

RELATÓRIO

Transcrevo a seguir excertos do relatório da equipe de auditoria da Secob-4 (peça 113), cuja proposta de encaminhamento mereceu a concordância dos dirigentes da unidade técnica (peças 114 e 115):

“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 23/2/2012 e 25/5/2012.

As razões que motivaram esta auditoria foram o grande vulto e a importância nacional do Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional, além de o projeto estar incluído no PAC. Está previsto o investimento de R\$ 8,2 bilhões somente para as obras da primeira etapa de implantação desse projeto.

2.2 - Visão geral do objeto

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

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

O Eixo Leste, objeto da presente auditoria, abrange uma população de cerca de 4,5 milhões de habitantes em 168 municípios dos estados de Pernambuco e da Paraíba, considerando também o ramal do Agreste. A vazão prevista é da ordem de 10,0 m³/s, o que representa 0,54% da vazão do rio São Francisco. A extensão desse eixo será de cerca de 220 km, com início no

reservatório de Itaparica e término no açude Poções (trecho V), já na bacia do rio Paraíba, no estado da Paraíba. No reservatório Barro Branco (antes do açude Poções) está prevista uma secção no canal principal, com a saída de um novo canal adutor, denominado Ramal do Agreste (trecho VII), que atenderá a bacia do rio Ipojuca, no estado de Pernambuco.

A obra contempla a execução de canais de adução, barragens (reservatórios), estações de bombeamento (EBV), aquedutos, pontes, adutoras em tubos de aço (sifões) e túneis.

A seção típica dos canais é trapezoidal, sendo que no trecho situado entre a estaca 0 e a EBV-4 terá 3,0 m de base, 3,3 m de altura e talude interno com inclinação de 1V:1,5H. A partir da EBV-4 até o açude Poções, a base terá 3,0 m e a altura 3,3 m, mantida a inclinação dos taludes. Os canais são impermeabilizados com membrana plástica, protegida por uma camada de concreto.

No trecho V, estão previstas 12 barragens e 6 estações de bombeamento, que vencerão um desnível geométrico médio (em cada EBV) de cerca de 53 m.

A implantação das obras ocorrerá em etapas, sendo que para o Eixo Leste, a 1ª etapa contempla o trecho V (canal principal), que para fins de execução foi subdividido em 5 lotes de execução de obras civis:

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

A 2ª etapa do Eixo Leste contempla o trecho VII (Ramal do Agreste), cujo edital para licitação das obras civis foi lançado em 27/9/2010 e republicado em novembro de 2010. Após a constatação de irregularidades no procedimento licitatório pelo TCU, o Ministério da Integração Nacional optou por revogar o edital, em 17/12/2010. Até o início desta fiscalização, esse edital não havia sido republicado.

[...]

3 - ACHADOS DE AUDITORIA

3.1 - Fiscalização ou supervisão deficiente ou omissa.

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 gravidade deste indício de irregularidade, por si só, não enseja a paralisação dos 10 contratos objetos desta irregularidade, por isoladamente não configurar grave risco de dano ao erário, não se enquadrando nos requisitos constantes do art. 91, § 1º, inciso IV, da Lei 12.465, de 12 de agosto de 2011 (LDO/2012).

3.1.2 - Situação encontrada:

Nas obras do Eixo Leste do PISF foram detectadas diversas irregularidades resultantes de uma fiscalização deficiente e omissa nas obras, quais sejam: inconsistências em medições e pagamentos, ausência de empresas supervisoras em lotes com obras em andamento, ausência de prestação de contas nas obras do Exército e trechos de obras deterioradas pela ação de intempéries e vandalismo. Tal fato configura violação aos arts. 67 e 116, *caput* e § 3º, inciso I, da Lei 8.666/1993, 5º, da Portaria 714, de 6 de Setembro de 2006, do Ministério da Integração Nacional, e 23, da Instrução Normativa STN 1, de 15 de janeiro de 1997.

1 - Inconsistências em medições e pagamentos

Foram detectadas diversas inconsistências entre as quantidades medidas e efetivamente pagas, realizadas no âmbito dos contratos de obras civis do Eixo Leste, decorrentes de deficiências nos serviços prestados pelas supervisoras, bem como pelo acompanhamento realizado de forma insuficiente, deficiente e intempestiva por parte da fiscalização do MI. Dentre as inconsistências verificadas entre as medições e os pagamentos, destacam-se a extração do volume de material de escavações, diferenças de classificação de materiais entre a medição e o Projeto Executivo primitivo, falha no controle das medições dos serviços de aplicação de geomembrana, resultando em pagamento antecipado.

1.1 - Extração do volume de material de escavações

Conforme a Nota Técnica 273/SIH/MI, de 22 de novembro de 2011, nos Lotes 1 e 2 de obras civis houve extração nos quantitativos de volumes escavados de material de 3ª categoria, totalizando um montante de R\$ 19,3 milhões pagos a mais, bem como quantitativos de serviços medidos e não realizados, totalizando R\$ 10,1 milhões pagos a mais. Esses lotes não são objeto dessa fiscalização. No entanto, tais divergências, que foram detectadas no Relatório Preliminar de Ação de Controle 201108741, elaborado pela Controladoria-Geral da União (CGU) em 28/4/2011 (item 3.1.1.10), servem para demonstrar que apenas nessa ocasião elas foram confirmadas pela supervisora e pela fiscalização do MI.

Já no Lote 9 do Eixo Leste verificou-se que a supervisora Enger Engenharia S/A, quando da execução de levantamentos topográficos para atualização dos projetos como executados, constatou incoerências nas seções levantadas em campo em relação às seções apresentadas pela consórcio construtor Egesa/Camter, em seus levantamentos de volumes que foram objeto de medição durante toda a obra. Durante o ano de 2011, após levantamento detalhado da supervisora, constatou-se uma diferença de R\$ 13,2 milhões a maior entre as medições consolidadas pelo consórcio e os quantitativos do levantamento da supervisora (vide peça 1345-REL-2201-20-04-001-R1):

"No processo de revisão da medição da Construtora estas inconsistências foram percebidas das formas mais variadas, tais como: erros de cálculo, seções medidas e não executadas ou parcialmente executadas, arrasamentos laterais com seções maiores que as efetivamente realizadas em campo, redução dos volumes de aterros em função da exclusão da proteção dos taludes (transição e enrocamento), variação do momento de transporte de solos em função dos volumes reduzidos/acrescidos na revisão e variações na DMT, em virtude da adoção da média ponderada na revisão, da alteração de volumes de acordo com a classificação dos materiais, da exclusão da água, na medição presente na umidade in natura dos materiais utilizados na confecção dos aterros, concreto e solo cimento, da água utilizada na manutenção das estradas de serviços e acessos provisórios, dentre outros fatores que foram expostos nas justificativas do Quadro I, do Item 4."

No Lote 10 de obras civis, a supervisora Enger Engenharia S/A realizou os mesmos levantamentos topográficos que foram executados no Lote 9, tendo encontrado diferenças nos

quantitativos que acabaram levando à formalização de uma glosa de R\$ 6,4 milhões em valores iniciais do contrato no mês de setembro de 2011 (medição 32). Em resposta, o gestor do contrato do Lote 10 recomendou o seguinte (Nota Técnica 003/2012/CGOC/DPE/SIH/MI, de 12 de janeiro de 2012):

"Pela Cláusula Vigésima - Sanções Administrativas, "A CONTRATADA ficará passível das penalidades previstas na Sub cláusula seguinte, garantida a prévia defesa, caso se recuse a executar os serviços que lhe forem adjudicados, ou venha a fazê-lo fora das especificações e condições acordadas, impeça ou embarace, de alguma forma, a fiscalização que a CONTRATANTE se reserva o direito de exercer, (...). Portanto, a elaboração, por parte do consórcio construtor, de medições com falhas pode ter gerado embaraços à fiscalização do Ministério, o que é passível de sanção administrativa. Desta forma, recomenda-se a abertura de processo de apuração de falta contratual no âmbito do contrato 34/2008-MI." (grifos nossos)

1.2 - Diferenças de classificação de materiais entre a medição e o Projeto Executivo primitivo

Conforme exposto no Relatório Preliminar de Ação de Controle 201108741, foi detectada em vários trechos do Lote 10 uma grande diferença acumulada entre os volumes de escavação por tipo de material constantes das medições processadas, aprovadas e pagas, e as especificadas no projeto executivo primitivo. Conforme mostra a Tabela 1, localizada ao final do achado, até a 25º medição detectaram-se diferenças de até 806,7 % a maior entre o volume de material classificado como de 1º categoria da primitiva de projeto e aquele que foi efetivamente medido e pago em um trecho de canal em corte (estacas 7398 a 7549).

Tais problemas são de conhecimento da empresa supervisora Tecnosolo Engenharia e Tecnologia de Solos e Materiais S/A e do próprio MI. Conforme trecho do Relatório de Gestão da CGU para o MI referente ao ano de 2010, são apresentados os problemas nos seguintes termos (procedimento administrativo CGU 59100.000092/2008-16, volume 11, p. 2558-2572):

"... foram constatadas discrepâncias entre o Projeto Executivo e a execução de campo, a saber:

i. Geometria das seções: as memórias de medição mostram que em determinadas estacas tem havido a execução de seções trapezoidais em detrimento das retangulares previstas no projeto executivo, e vice-versa.

ii. Ângulo de taludamento dos cortes: o projeto executivo previu a execução inicial de taludes 4V:1H, podendo ser utilizado a razão 2V:1H nos locais com menor estabilidade, todavia, a documentação de medição mostra uma generalização do abrandamento dos taludes sem informações sobre as condições e critérios utilizados.

iii. Cotas superiores: de acordo com a documentação de medição, quase a totalidade das seções possuía terreno com cota superior à do projeto executivo. Essa cota se refere ao ponto do terreno situado na projeção do eixo do canal.

iv. Cotas inferiores: em algumas seções executadas foi constatada diferença nas cotas de fundo constantes em projeto.

v. Cota dos horizontes de materiais: quase a totalidade das seções apresenta diferenças nas cotas dos materiais de 1ª, 2ª e 3ª categoria."

Segundo o próprio documento, "em termos médios, as medições dos cortes tem apresentado seções com a cota do terreno a maior, na ordem de 55 cm". Continua afirmando que "(...) as seções analisadas mostraram áreas escavadas maiores, com diferença média de 29 metros quadrados". Ainda conforme o relatório, "(...) as discrepâncias das cotas de terreno apresentaram valores médios que superaram as tolerâncias e precisões previstas para o projeto executivo e para os controles geométricos da supervisão".

Concluiu-se, por fim, que "(...) as inconsistências levantadas lançam dúvidas sobre a qualidade dos levantamentos e controles topográficos executados pela projetista, construtora e supervisora, e consequentemente, sobre as quantidades de materiais medidos e aprovados pela Supervisora, Fiscal de Campo, e pagos por esse Ministério."

Após ouvir as respostas do MI e do consórcio responsável pela elaboração do projeto executivo (Lote D - Ecoplan/Skill) sobre os pontos supracitados no relatório de gestão, a equipe de fiscalização da CGU decidiu realizar os próprios levantamentos de forma amostral em trechos de canal em corte no Lote 11. Os resultados apresentados foram semelhantes aos da Tabela 1, com medições a maior, principalmente de materiais de 3º categoria. Na conclusão do relatório afirma-se:

"Destarte, restaram caracterizadas flagrantes incompatibilidades nas duas formas de abordagem das medições efetuadas e aprovadas pelo MI. Num primeiro plano, concluímos que as referidas medições apresentaram inaceitáveis incongruências em relação ao projeto executivo, dado o indevido registro contumaz em boletim de medição de cotas do terreno natural e do material de 3ª categoria de longe superiores às adotadas em projeto executivo. Noutro plano, mas sem qualquer prejuízo à conclusão anterior, detectamos a necessidade de um acompanhamento mais próximo junto à classificação dos materiais escavados, tanto em relação ao acerto técnico que acompanha os boletins de medição, quanto àquele material que integra o projeto executivo. (fl. 23 do Relatório Preliminar de Ação de Controle 201108741)"

Apesar da gravidade e magnitude dos problemas relatados sobre esse assunto, até o término do período de execução desta fiscalização não se detectou nenhuma solução formalizada por parte do MI sobre os questionamentos, nem quanto às divergências detectadas tampouco ao aprimoramento da estrutura de fiscalização do MI para evitar agravamento do dano ao erário no futuro.

1.3 - Falha no controle das medições dos serviços de aplicação de geomembrana, resultando em pagamento antecipado

Conforme exposto no Relatório Preliminar de Ação de Controle 201108741, verificou-se no Lote 11 medição indevida na execução dos serviços de aplicação de geomembrana e execução de concreto de proteção desta no boletim de medição 25, referente ao mês de novembro de 2010.

A execução do serviço de "fornecimento e aplicação de geomembrana sintética para impermeabilização do canal, com 1,00 mm de espessura" deve ser sempre anterior a do serviço de "fabricação, transporte e lançamento do concreto de revestimento e proteção da geomembrana", uma vez que é necessário primeiramente assentar-se a geomembrana para depois aplicar o revestimento de concreto.

No entanto, a auditoria da CGU verificou que, ao longo de um trecho de 106 metros de canal do Lote 11 ocorreu medição indevida do serviço de "fabricação, transporte e lançamento do concreto de revestimento e proteção da geomembrana" em trechos onde nem sequer foi executado o serviço de "fornecimento e aplicação de geomembrana sintética para impermeabilização do canal, com 1,00 mm de espessura", conforme tabela 2 (fl. 40 do Relatório Preliminar de Ação de Controle 201108741).

Tabela 2 - Geomembrana x revestimento de concreto, obras do Lote 11

Trecho (estacas)	Medição (sim/não)		Execução (sim/não)		Extensão do canal (m)
	Geomembrana	Concreto	Geomembrana	Concreto	
6409 - 6411+6	não	sim	não	não	46
7614 - 7615	não	sim	não	não	20

7878 - 7879	não	sim	não	não	20
-------------	-----	-----	-----	-----	----

Trata-se, no caso, de superfaturamento decorrente de pagamento antecipado de serviços. Esses fatos demonstram a fragilidade no controle e acompanhamento da execução, aprovação e pagamento das medições apresentadas pelo consórcio contratado à empresa supervisora e ao MI.

1.4 - Instauração de processos administrativos para verificar erros nas medições

Tendo em vista recomendações da CGU e determinações anteriores do TCU (Acórdãos 446/2011, 2628/2011 e 168/2012, todos do Plenário), a Coordenação-Geral de Obras Civis do MI decidiu instaurar uma série de processos investigativos para averiguação dos problemas de medições e pagamentos, em observância aos direitos das contratadas ao contraditório e à ampla defesa. Os contratos de obras em que se identificaram divergências são os referentes às obras civis dos Lotes 1, 2, 9, 10 e 11.

Conforme relato do Coordenador-Geral de Obras Civis do PISF por meio do Memorando 208/2012/CGOC/DPE/SIH/MI, em resposta ao Ofício de Requisição 8-131/2012, diversas consultas foram realizadas à Consultoria Jurídica do MI (Conjur/MI) acerca de como deveriam ser procedidos os atos de gestão dos contratos administrativos em processo investigativo, especialmente quanto ao processamento de medições e pagamentos de faturas. Por meio da Nota 522/2011, a Conjur/MI destacou a necessidade da realização do devido processo legal, com respeito ao direito de defesa e contraditório, para, posteriormente, deixar de se pagar a contratada pelos serviços prestados.

Para apreciação das divergências e apreciação das respostas enviadas no âmbito de tais processos, constituiu-se a Comissão de Verificação dos Processos Investigativos (Portaria 34/MPOG, de 4 de maio de 2012) especificamente para o contrato do Lote 9. O prazo para conclusão das investigações foi estabelecido em 60 dias da data da portaria. Comissões semelhantes para os outros lotes ainda não haviam sido instaladas até a data desta fiscalização.

Tais medidas, ainda que válidas e pertinentes, por si só não resolvem os problemas supracitados e outros que já foram relatados em auditorias anteriores. Em busca da solução definitiva desse tipo de irregularidade, falta atenção por parte do MI na coordenação do projeto e na gestão da obra, de forma a evitar que problemas futuros do tipo aconteçam.

O conjunto de fatos supramencionados revela um deficiente cumprimento do dever imposto no art. 67 da Lei 8.666/1993, que estabelece: "A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição."

2 - Ausência de fiscalização - Empresas Supervisoras

Durante a visita em campo, verificou-se que existem três lotes de obras do Eixo Leste (Lotes 9, 10 e 13) cujos contratos de supervisão já estão expirados e não foram substituídos até o término do período desta fiscalização. Dois desses Lotes (10, 13) estão com obras em pleno andamento sem a presença de qualquer controle formalizado por parte de empresas de engenharia consultiva.

Conforme dados fornecidos pelo MI (Planilha "Dados globais Contratos PISF - Eixo Leste"), os Contratos 36/2007 (supervisão do Lote 9), 46/2007 (supervisão do Lote 10) e 40/2007 (supervisão do Lote 13) foram todos encerrados desde junho de 2011. No entanto, desde aquele momento não foram licitados novos contratos de supervisão, de modo que as obras estão transcorrendo sem o devido acompanhamento técnico e controle tecnológico da obra e do projeto

executivo, atividades essenciais para o correto andamento de quaisquer obras de engenharia, especialmente as de grande porte como a que se aprecia.

A importância da supervisão das obras é ainda maior no PISF, uma vez que a equipe própria de fiscalização do MI é insuficiente para realizar o acompanhamento técnico constante das frentes de obra, considerando a magnitude e complexidades do projeto.

A situação atual no Lote 13 é a mais grave, já que as obras estão transcorrendo sem o acompanhamento de uma equipe de profissionais especialistas em engenharia consultiva, sendo que, formalmente, apenas o Fiscal de Campo do lote e o Coordenador de Campo do Trecho V estão acompanhando as obras. Nesse cenário, o correto andamento da supervisão das medições e pagamentos e do controle tecnológico dos materiais acaba sendo prejudicado, o que constitui uma situação grave, se considerarmos as falhas de execução registradas no tópico anterior. Nesse sentido, o presente cenário expõe a Administração a riscos de dano ao erário, além de atrasos ainda maiores na conclusão do empreendimento, advindos da eventual necessidade de refazimento de serviços executados de maneira desconforme.

No caso do Lote 10, foram designados quatro profissionais do consórcio de gerenciamento das obras Logos/Concremat, para realizar atividades típicas de supervisão em apoio ao fiscal de campo do lote, como o acompanhamento técnico no controle das medições, pagamentos e da execução da obra. Apesar de o Coordenador de Campo do Eixo Leste considerar esta uma solução temporária, até que ocorra a contratação das novas empresas supervisoras, o presente fato configura uma irregularidade pelos motivos expostos adiante.

O Contrato 34/2009-MI tem como objeto a execução de serviços de consultoria especializada para o gerenciamento e apoio técnico para a gestão do projeto, que é de titularidade do MI, e não se confunde com as atividades de controle diário realizado pelas empresas supervisoras. Sobre o objeto do contrato de gerenciamento de obras públicas e atribuições do gerenciador, o professor especializado em Direito Administrativo Hely Lopes Meirelles conceitua ("Doutrina do contrato de gerenciamento - Hely Lopes Meirelles" fls. 7-9):

"O objeto do contrato de gerenciamento não é a obra em si mesma, mas sim os serviços técnicos especializados do gerenciador para levar a bom termo o empreendimento, que poderá ser realizado materialmente por qualquer modalidade de contrato de construção ou montagem. O gerenciador é o programador e coordenador de todas as atividades necessárias à execução da obra na sua globalidade, tornando-se responsável pelo correto desempenho das medidas aprovadas para a consecução do empreendimento."

As atribuições do gerenciador podem ser resumidas nos quatro itens: a) preparação dos documentos técnicos, administrativos, financeiros e jurídicos necessários à realização do empreendimento; b) assessoria para as licitações e contratações de obras, serviços e compras; c) programação e coordenação geral dos trabalhos de implantação; d) acompanhamento das obras e serviços, para sua completa e correta realização." (grifos nossos)

Tais atribuições são distintas das atividades de supervisão diária da obra, como realização das medições, controle tecnológico de materiais, preenchimento do diário de obras e acompanhamento das frentes de serviços. Essa segregação de funções (entre a empresa gerenciadora e supervisora) mostra-se necessária em obras de grande porte, uma vez que o trabalho de coordenação e programação de uma obra como o PISF deve ser realizado de forma macro, global, distinta do acompanhamento diário da obra, focalizada no controle micro de campo.

Tais serviços de coordenação e programação se tratam exatamente do objeto do Contrato 34/2009-MI com a empresa gerenciadora. Dessa forma, a designação de 4 profissionais no âmbito desse contrato para realização de atividades típicas de supervisão incorre nas seguintes

irregularidades: a) fuga à licitação, na medida em que configura contratação direta sem licitação, fora das hipóteses previstas na Lei 8.666/1993; b) falta de planejamento do MI, por não promover tempestivamente a licitação das novas empresas supervisoras; c) desvio do objeto do Contrato 34/2009-MI.

Durante o período de fiscalização, o MI publicou o edital da Concorrência 1/2012, cujo objeto é a contratação de 3 novas empresas supervisoras para o PISF, agora com o escopo dividido em três trechos (I, II e V). No entanto, até o fim desta fiscalização a fase externa do certame ainda se encontrava em andamento.

3 - Falta de supervisão nas obras do exército

Nas obras do exército do Eixo Leste, executadas pelo 3º Batalhão de Engenharia do Exército, verificou-se que não há contrato de empresa supervisora fiscalizando o trecho desde o início das obras em 2008. O acompanhamento do avanço da obra é realizado apenas pela empresa gerenciadora, sem a presença de uma equipe de fiscalização do MI.

Tal fato revela o descumprimento do dever imposto no art. 67 da Lei 8.666/1993, que, nos termos do art. 116, *caput* da referida lei, aplica-se aos acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração. Desse modo, caberia ao Ministério da Integração Nacional exercer, na condição de órgão concedente dos recursos, diretamente ou mediante a contratação de empresa supervisora, o acompanhamento e a fiscalização das obras executadas pelo Exército Brasileiro, com vistas à verificação da correta execução dos planos de trabalho firmados para a consecução do destaque orçamentário.

Tanto é assim que está prevista no art. 116, § 3º, inciso I, da Lei 8.666/1993, a possibilidade de o concedente, no caso o MI, reter a liberação de novos recursos, caso o órgão conveniente, o Exército Brasileiro, não comprove a boa e regular aplicação dos recursos públicos, o que ocorrerá mediante fiscalizações *in loco*:

“§ 3º As parcelas do convênio serão liberadas em estrita conformidade com o plano de aplicação aprovado, exceto nos casos a seguir, em que as mesmas ficarão retidas até o saneamento das impropriedades ocorrentes:

I - quando não tiver havido comprovação da boa e regular aplicação da parcela anteriormente recebida, na forma da legislação aplicável, inclusive mediante procedimentos de fiscalização local, realizados periodicamente pela entidade ou órgão descentralizador dos recursos ou pelo órgão competente do sistema de controle interno da Administração Pública;”

Acerca da necessidade de o MI fiscalizar a execução do empreendimento, cumpre mencionar ainda o art. 5º da Portaria 714, de 6 de Setembro de 2006, do próprio MI, que trata das descentralizações de programas de trabalho e ação para outros órgãos da administração federal, por meio de prévia descentralização de crédito orçamentário, e o art. 23 da Instrução Normativa STN 1, de 15 de janeiro de 1997, que disciplina a celebração de convênios de natureza financeira e instrumentos congêneres.

“Art. 5º Nos termos do Decreto nº 5.233, de 6 de outubro de 2004, o acompanhamento e controle das informações gerenciais e das atividades desenvolvidas pelo órgão proponente serão de responsabilidade do órgão concedente, do gerente do programa e do coordenador da ação que possua recursos descentralizados, cabendo-lhes verificar a adequação da execução ao objeto proposto.” (grifos acrescidos).

“Art. 23. A função gerencial fiscalizadora será exercida pelo concedente, dentro do prazo regulamentar de execução/prestação de contas do convênio, ficando assegurado a seus agentes qualificados o poder discricionário de reorientar ações e de acatar, ou não, justificativas com

relação às disfunções porventura havidas na execução. (Redação dada pela Instrução Normativa 2/2002/STN)"

4 - As obras estão sendo deterioradas por intempéries ou por vandalismo

As obras nos lotes do Eixo Leste do PISF encontram-se em situação bastante heterogênea. O Lote 9 está completamente paralisado, enquanto as obras do Lote 10 estão em ritmo lento, dado que as negociações acerca do que será objeto das licitações dos remanescentes contratuais não avançam. Já as obras nos Lotes 11, 12 e 13 estão em um bom ritmo, contudo com frentes de serviço pontuais. Boa parte dos segmentos do canal está em completo abandono, acarretando deterioração e desperdício dos materiais empregados na construção, que destacamos a seguir.

4.1 - Obras do Lote 9

As obras do Lote 9, sob responsabilidade do consórcio Camter/Egesa, estão paralisadas e sem sinalização de reinício.

Em visita realizada pela equipe de auditoria do TCU em campo, não foi encontrada nenhuma frente de serviço ativa. A equipe percorreu boa parte do lote e encontrou apenas 2 funcionários da empresa que trabalhavam de vigia na usina de solo-cimento inativa, no início do segmento WBS 2209, junto ao reservatório Mandantes. Na usina, foram encontrados ainda estoques de brita, de areia, caixas d'água e latões abandonados, conforme ilustrado na foto 1.

O aterro que forma as transições de entrada e de saída do aqueduto sobre a BR-316 está pronto. A estrutura dos pilares de fundação do aqueduto está executada, porém as ferragens de espera estão expostas e oxidadas.

4.2 - Obras do Lote 10

O aqueduto Jacaré, localizado entre o segmento 2212 (estaca 4028) e o segmento 2213 (estaca 4037), com extensão total de 162 m, e o aqueduto Caetitu, localizado entre o segmento 2216 (estaca 5745) e o segmento 2217 (estaca 5752), também com 162 m de extensão, estão com as fundações compostas por tubulões a ar comprimido concluídas.

No Relatório Final de Supervisão 1350-RFC-2001-00-01-001-R00, de outubro de 2011, emitido pela empresa Enger Engenharia S/A, na tabela 1.15, à fl. 48, que trata das ações a serem tomadas com relação às estruturas paralisadas, a supervisora solicitou ao consórcio construtor que providenciasse a proteção das armaduras de espera dos pilares. Porém, as obras estão paralisadas e as ferragens de espera estão expostas ao tempo e oxidadas, conforme demonstrado na foto 2.

É importante salientar que a movimentação de terra necessária para fazer o pátio onde serão construídas as vigas pré-moldadas dos aquedutos está prevista no orçamento contratual inicial, cujos serviços ainda não foram executados até a data desta fiscalização.

Ainda mencionando o mesmo relatório de supervisão, no item 1.8, fl. 88, foram apresentados quadros com a relação dos equipamentos hidromecânicos e elétricos constantes dos projetos executivos entregues no canteiro de obras do Lote 10 e suas condições de armazenamento.

Nos quadros são apresentadas as confirmações de recebimento do material e o posicionamento da empresa supervisora quanto ao armazenamento dos equipamentos que aqui se transcreve:

"A armazenagem dos equipamentos hidromecânicos e elétricos, sob custódia do Consórcio Construtor Mendes Junior/EMSA, se encontram na seguinte situação:

Os painéis elétricos com suas unidades hidráulicas e seus demais componentes encontram-se armazenados no almoxarifado do Consórcio Construtor, local coberto e fechado, em boas condições de armazenagem.

Os equipamentos mecânicos, como portas, válvulas e demais acessórios encontram-se armazenados a céu aberto, cobertos apenas com lonas impermeáveis, em desacordo com as normas de armazenamento e estocagem de equipamentos."

Em parte do lote, no segmento WBS 2212, a equipe encontrou cerca de mourões de concreto, junto à estrada de serviço, que não foi concluída. Os postes foram chumbados, mas os arames ainda não foram passados para conclusão do cercamento, permitindo que o gado passe da propriedade para dentro da estrada de serviço e se aproxime da seção do canal.

4.3 - Obras do Lote 11

Em diversos trechos dos lotes que a equipe visitou, foram construídas passagens em aterro sobre a seção do canal, como registrado na foto 3, seja para acesso da comunidade local de um lado para o outro da obra, seja para uso como estrada de serviço, como mostra a foto abaixo. Interferências como essas foram detectadas ao longo de toda a obra em decorrência da ausência de passarelas ou pontes sobre o canal.

4.4 - Obras do Lote 13

As obras civis da EBV-2 estão parcialmente concluídas, contudo a obra e o barracão de apoio das obras do consórcio encontram-se abandonados, conforme ilustrado na foto 4. Parte da ferragem está dobrada, mas armazenadas no canteiro, ao ar livre, e já se encontram oxidadas. Os tubos de recalque foram colocados, expostos ao tempo, ao lado do barracão da obra.

O aterro de preparação do forebay para assentamento dos tubos de recalque está executado, mas a vegetação já está tomando conta do terreno e da ferragem que servirá de base para o assentamento da tubulação.

As escavações para a instalação das EBV-3 e EBV-4 e os cortes dos forebays de montante e de jusante já foram executados, contudo ambos estão abandonados, com acúmulo de água no fundo do terreno preparado para receber as estações. A vegetação já está crescendo sobre os forebays e o entorno.

Junto à área escavada da EBV-3 foi estocada, ao ar livre, uma série de tubos de recalque, sobre o forebay de jusante, ao lado do barracão da obra, este já em estado avançado de deterioração.

A equipe encontrou na convergência do segmento WBS 2221, no final do Lote 11, com a EBV-5, parte do Lote 13, o canteiro de obras do consórcio abandonado e a armação de fundo da estação de bombeamento oxidada, exposta ao tempo e submersa em água de chuva, além de pedaços de forma de madeira e caixotes jogados na água, conforme ilustrado na foto 5.

Na EBV-6, a situação da obra é similar à da EBV-5. Parte da ferragem está assentada na base da estação de bombeamento, submersa em água de chuva, em estágio avançado de oxidação.

No que diz respeito à inundação das praças de trabalho, onde serão instaladas as estações elevatórias, cabe destacar o que está previsto no Anexo IX do Contrato 09/2008-MI, firmado em 20/05/2008 entre o Ministério da Integração Nacional e o Consórcio Encar (Encalso/Convap/Arkev/Record):

"As cristas dos cortes deverão ser protegidas com elementos de drenagem provisórios e ou definitivos, de forma a captar as águas pluviais, afastando-as dos taludes.

O construtor deverá tomar medidas adequadas, de forma a manter a "praça" de trabalho com configuração que permita o rápido escoamento das águas e pronta retomada dos serviços.

Serviços adicionais cuja necessidade seja oriunda de atrasos do construtor na colocação destas proteções serão executados às suas expensas."

A paralisação das obras nos lotes do Eixo Leste trouxe danos e prejuízos irreparáveis ao poder público e à sociedade. Há serviços que necessitarão ser refeitos e materiais empregados que não são mais passíveis de reaproveitamento.

Desse modo, resta configurada a deficiente fiscalização do empreendimento, em desacordo com os arts. 67 e 116, *caput* e § 3º, inciso I, da Lei 8.666/1993, 5º, da Portaria 714, de 6 de Setembro de 2006, do Ministério da Integração Nacional, e 23, da Instrução Normativa STN 1, de 15 de janeiro de 1997.

[...]

3.1.7 - Conclusão da equipe:

Trata-se de irregularidade grave, que vem ocorrendo desde o início da execução do Projeto, que já materializou danos no passado e continua a materializar vários danos na execução dos contratos. A combinação de falta de planejamento, dimensionamento incorreto das demandas de controle, falta de profissionais acompanhando as obras no MI, intempestividade e deficiências nos processos de decisão dentro do Ministério demonstram que a estrutura da gestão do projeto continua a apresentar graves falhas na fiscalização das obras.

Na estrutura atual do MI, a unidade responsável pelo gerenciamento do PISF é o Departamento de Projetos Estratégicos (DPE). Conforme o art. 14 do Anexo VIII da Portaria MI 436, de 28 de fevereiro de 2007, que instituiu o Regimento Interno do MI e foi recentemente revogada pela Portaria 117, de 7 de março de 2012, tem-se entre as atribuições do Diretor do Departamento de Projetos Estratégicos:

"Art. 14. Ao Departamento de Projetos Estratégicos compete:

I - planejar, coordenar e controlar ações, estudos e projetos relacionados à implementação e gerenciamento dos empreendimentos destinados à integração e revitalização de bacias hidrográficas;

II - promover a supervisão permanente sobre a execução de obras e montagem de equipamentos relativos aos projetos estratégicos;

III – promover a elaboração e o controle dos estudos e dos planos ambientais;

IV – promover ações de natureza fundiária e de reassentamento das populações afetadas pelos empreendimentos;

V – promover as articulações institucionais, para viabilizar as ações necessárias aos empreendimentos; e

VI – apoiar, tecnicamente, os atos de gestão orçamentária e financeira relacionados aos empreendimentos decorrentes de projetos estratégicos."

As referidas atribuições não foram alteradas pela Portaria 117/2012, que estabeleceu ao DPE mais duas competências, consignadas nos incisos VIII e IX do art. 11 de seu Anexo VIII:

"VIII - propor, analisar e aprovar estudos socioeconômicos, ambientais e hidráulicos referentes a projetos de aproveitamento de recursos hídricos; e

IX - acompanhar, supervisionar e fiscalizar a implantação de ações voltadas ao aproveitamento dos recursos da água e do solo."

A Coordenação-Geral de Obras Civis (CGOC) é uma unidade subordinada ao DPE. O cargo de Coordenador-Geral de Obras Civis está previsto desde a aprovação do Decreto 7.226,

de 1º de julho de 2010, que foi revogado pelo Decreto 7.472, de 4 de maio de 2011. Suas atribuições se encontram no art. 18 do Anexo VIII da Portaria MI 436/2007, tendo sido explicitadas de maneira detalhada nos arts. 12 e 13 do Anexo VIII da Portaria 117/2012, que estabelece o atual Regimento Interno do MI:

"Art. 18. Aos Diretores e Coordenadores-Gerais incumbe planejar, dirigir, coordenar, orientar, acompanhar e avaliar a execução dos programas, projetos e atividades das respectivas unidades e, especificamente:

I - estabelecer a programação de trabalho das respectivas unidades, de acordo com as orientações e diretrizes estabelecidas;

II - emitir pronunciamento a respeito de assuntos atinentes a sua área de atuação;

III - comunicar às unidades da Secretaria instruções, orientações e recomendações emanadas do Secretário;

IV - elaborar e submeter ao superior imediato relatórios das atividades executadas pela unidade;

V - praticar atos de administração necessários à execução de suas atividades; e

VI - exercer outras atribuições que lhes forem cometidas por autoridades superiores."

"Art. 12. À Coordenação-Geral de Obras Civis compete:

I – planejar, coordenar, supervisionar, fiscalizar e orientar a implementação de obras civis do DPE;

II – gerir os contratos administrativos relativos às obras civis, firmados no âmbito do DPE;

III – atestar as medições das obras civis do DPE;

IV – analisar e aprovar os projetos desenvolvidos (contratados/conveniados) referentes às obras civis dos empreendimentos do DPE;

V – assessorar o Departamento nas tomadas de decisão em assuntos relacionados às obras civis;

VI - elaborar relatório de atividades, no âmbito da Coordenação-Geral, para compor o Relatório de Gestão Anual da Secretaria e a Prestação de Contas do Presidente da República; e

VII - fornecer informações para compor as mensagens presidenciais referentes à abertura da Sessão Legislativa, ao PLPPA e ao PLOA relativas à sua área de atuação."

Dado o exposto em relação à estrutura organizacional do MI, passa-se à análise de responsabilização.

Em relação aos problemas de inconsistências em medições e pagamentos, as irregularidades detectadas demonstram falta de preparo das empresas supervisoras, responsáveis pelo acompanhamento, análise e aprovação das medições. No entanto, as falhas não se resumem a esse fato. Já é de conhecimento do MI há algum tempo que os contratos com as empresas supervisoras estão subdimensionados para a realização do acompanhamento das medições de forma adequada, conforme já explicitado no relatório de fiscalização elaborado por ocasião da auditoria realizada nas obras do Eixo Leste, no âmbito do Fiscobras 2011 (TC 008.986/2011-8), bem como em fiscalizações regulares da CGU desde o ano de 2009. Nesse sentido, cumpre ressaltar que em razão da fiscalização empreendida por esta unidade técnica no ano de 2011, foi prolatado o Acórdão 2.268/2011-TCU-Plenário, por meio do qual este Tribunal decidiu:

"9.1 promover a audiência do Sr. Antônio Luitgards Moura, Coordenador Geral do Projeto de Integração do Rio São Francisco com as bacias do Nordeste Setentrional (Eixo Leste), para que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresente suas razões de justificativa em relação à fiscalização deficiente das obras do Eixo Leste do PISF, conforme descrito no item 3.2 do Relatório de Auditoria (peça 57 dos autos), abordando, em especial, as seguintes questões:

9.1.1. subdimensionamento das equipes de fiscalização das empresas supervisoras;

9.1.2. deficiência da fiscalização realizada por engenheiros do MI;"

No entanto, apesar de ter tomado ciência da deliberação, que lhe foi encaminhada em atendimento ao item 9.9 do referido acórdão, o MI não apresentou soluções definitivas e eficazes desde que os problemas passaram a ser detectados pelos fiscais de campo, pelos gestores do contrato e pelas fiscalizações dos órgãos de controle. Tal fato demonstra deficiências graves na gestão da execução da obra.

Esse cenário pode ser observado de forma mais evidente na gestão do contrato de obras do Lote 11. Conforme mostrado na situação encontrada, o Contrato 29/2008-MI é um dos que mais apresenta problemas em medições. De acordo com os dados do MI (documento “Gestores e Fiscais do PISF”), durante o período em que ocorreram as irregularidades apontadas (desde abril de 2010 até hoje), nada menos do que 3 gestores foram designados como responsáveis pela gestão do contrato. Para piorar, dois deles foram designados de forma concomitante como gestores de outros 2 lotes de obras durante certo período (Sr. Didácio Azevedo Soares Júnior no contrato de obras do Lote 12 e Sr. José Henrique Trefzger de Mello no contrato de obras do Lote 13). Nesses casos, tal rotatividade e acúmulo de atribuições complexas de alto nível de responsabilidade certamente contribuíram para as deficiências apontadas. Trata-se, portanto, de uma falha de coordenação da gestão da obra.

Ainda em relação aos problemas de inconsistências nas medições, percebe-se dos processos administrativos dos contratos a intempestividade e a falta de decisões diretas e concretas sobre os problemas apontados. Naquelas irregularidades do item 1 da ‘situação encontrada’, a maioria já é de conhecimento do MI. Apesar disso, não se encontraram nos processos nenhuma decisão concreta, direta e direcionada para resolução das irregularidades apontadas. Trata-se, mais uma vez, de uma falha na coordenação da fiscalização das obras.

Em relação aos problemas apontados relativos à ausência das empresas supervisoras nas obras, no caso dos Lotes 9, 10 e 13, a conduta irregular se refere à falha no planejamento nas contratações das empresas. Nesse sentido, a conduta esperada era que, antes do encerramento dos contratos, já se tomassem as providências para se licitar as novas supervisoras, de modo que as obras não transcorressem sem supervisão. No entanto, os contratos a que se referem a irregularidade foram encerrados há cerca de 10 meses do período desta fiscalização (junho de 2011), porém, até essa data, a licitação pertinente à contratação das novas empresas supervisoras ainda não foi concluída. Trata-se novamente de falha no planejamento das obras.

Em relação à ausência de fiscalização no lote do Exército do Eixo Leste, o problema é ainda mais grave, pois não apenas não há empresa supervisora como não existem formalmente fiscais do Ministério acompanhando a correta execução das obras. O fato de o MI ter realizado um destaque orçamentário para o Ministério da Defesa, visando a execução de parte do empreendimento, não retira dele, MI, a responsabilidade de fiscalizar as obras do Exército, acompanhando a correta execução do projeto e do plano de trabalho. Conforme visto, são absolutamente aplicáveis ao instrumento de repasse de recursos do MI para o Ministério da Defesa as disposições que impõem a fiscalização e o acompanhamento gerencial do empreendimento, consignadas nos arts. 67 e 116, *caput* e § 3º, inciso I, da Lei 8.666/1993, 5º, da Portaria 714, de 6 de Setembro de 2006, do Ministério da Integração Nacional, e 23, da Instrução Normativa STN 1, de 15 de janeiro de 1997. Com relação ao assunto, a conduta esperada do Coordenador da CGOC e pelo Diretor do DPE era terem designado uma equipe de fiscalização do Ministério da Integração Nacional e/ou contratado uma empresa para o acompanhamento da execução dos planos de trabalho do Exército.

Todos os fatos expostos nos últimos parágrafos demonstram que o Coordenador da CGOC falhou no seu dever de agir na coordenação do Projeto. Houve inobservância de suas competências do art. 18 do Anexo VIII da Portaria MI 436/2007. Ao Diretor da DPE, houve

inobservância de suas competências do art. 14, incisos I e II, do Anexo VIII da Portaria MI 436/2007, caracterizando "culpa in vigilando". Em ambos os casos, houve inobservância do exposto no art. 67 da Lei 8.666/1993. Com isso, ambos os agentes administrativos devem ser ouvidos em audiência pelos fatos expostos, 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.

Em relação aos problemas de deterioração dos trechos de obras paralisadas, o MI deve fazer cumprir as especificações técnicas das obras previstas no Anexo IX de todos os contratos de obras civis do projeto.

No respeitante às ferragens expostas e oxidadas das fundações dos aquedutos e das estações de bombeamento, deve instar o consórcio construtor a proceder ao tratamento para recuperação da ferragem às suas expensas e providenciar sua proteção, até o reinício das referidas obras.

Já as ferragens utilizadas como elemento de fundação na base das EBs estão condenadas e deverão ser substituídas. O MI deverá fazer com que o Consórcio Encalso/Convap/Arkev/Record providencie o esgotamento da água de chuva acumulada e a construção de drenagens provisórias ou definitivas, conforme prevê o Anexo IX do Contrato 9/2008-MI, firmado entre este e o Ministério da Integração Nacional, de forma a promover o rápido escoamento das águas pluviais e a preparação para a futura retomada dos serviços no trecho.

Quanto ao armazenamento inadequado dos equipamentos mecânicos, a céu aberto e cobertos apenas com lonas impermeáveis e em desacordo com as normas de armazenamento, o MI deve obrigar o Consórcio Emsa/Mendes Júnior, responsável pelas obras do Lote 10, a providenciar local apropriado, livre de intempéries, para a armazenagem. A estrutura de cercamento que separa as propriedades privadas da estrada de operação e manutenção deverá ser imediatamente finalizada, a fim de evitar que animais invadam a área do canal de adução e causem algum tipo de acidente. Deverão ser priorizadas as construções das pontes e passarelas previstas em projeto necessárias ao acesso da comunidade local de um lado para o outro da obra ou para uso como estrada de serviço ao longo da obra. Com a extinção das passagens improvisadas em aterro sobre seção do canal, os segmentos ficariam livres dessas interferências e o revestimento de concreto das paredes laterais e laje de fundo protegidos do tráfego.

Tendo em vista o exposto, deve ser determinado à Secretaria de Infraestrutura Hídrica do Ministério da Integração Nacional que adote as medidas necessárias para assegurar o refazimento de todos os serviços deteriorados pela ação de intempéries descritas nesse achado, conforme disposto no item "d", da subcláusula segunda, da cláusula vigésima, dos contratos 36/2008, 9/2008, 34/2008 e 29/2008, sem prejuízo da apuração de responsabilidades pelas paralisações e prejuízos delas advindos, mediante a instauração de processos administrativos específicos para esse fim, enviando a este Tribunal, no prazo de 90 dias, as providências adotadas em cumprimento a essa determinação.

[...]

3.2 - Deficiência nos levantamentos que fundamentam a elaboração dos projetos básico/executivo.

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 gravidade deste indício de irregularidade, por si só, não enseja a paralisação dos contratos objetos desta irregularidade, por isoladamente não configurar grave risco de dano ao erário, não se

enquadramento em um dos requisitos constantes do art. 91, § 1º, inciso IV, da Lei 12.465/2011 (LDO/2012).

3.2.2 - Situação encontrada:

Foram detectadas deficiências nos levantamentos geológicos-geotécnicos que fundamentaram o projeto executivo dos Lotes C e D, especificamente a insuficiência no número das sondagens e a inadequação dos ensaios geotécnicos, e a deficiente interpretação dos dados produzidos, o que suscitou a elaboração de projeto executivo deficiente para o Lote 9 de obras, em desacordo com o art. 6º, inciso X, da Lei 8.666/1993.

O projeto executivo elaborado para o Lote C pelo consórcio Techne Engenheiros Consultores Ltda./Projetec Projetos Técnicos Ltda./BRL Ingenierie S/A, por meio do Contrato 32/2007, cujo objeto englobava a elaboração dos projetos executivos de obras civis para os Lotes 9, 10 e 13 (parcial - EBV 1, 2, 3 e 4), não previu a ocorrência de solos colapsíveis em diversos trechos do canal do Lote 9, o que causou impasses contratuais com a empresa Camter Construções e Empreendimentos S/A, responsável pelas obras do referido lote, e a consequente paralisação desse trecho do empreendimento, haja vista a indefinição técnica quantos aos serviços necessários à completa execução das obras.

O projeto executivo elaborado para o Lote D pelo consórcio Ecoplan/Skill, por meio do Contrato 38/2007, cujo objeto englobava a elaboração dos projetos executivos de obras civis - Lotes - 11, 12 e 13 (parcial - EBVs 5 e 6) túnel e adutora Monteiro - não conferiu solução técnica adequada à execução do canal e do dique para o reservatório de Moxotó, na medida em que esse dique está posicionado abaixo da linha d'água do rio, o que impossibilita a construção do canal no trecho, sob pena deste ser inundado e destruído. Tal fato causou impasses contratuais com o consórcio OAS/Galvão/Barbosa Mello/COESA, responsável pelas obras dos referido lotes, e a consequente paralisação desse segmento de obra do empreendimento, tendo em vista a necessidade de definição técnica, antes da continuação das obras.

O art. 6º, inciso X da Lei 8.666/1993 define o projeto executivo como o conjunto dos elementos necessários e suficientes à execução completa da obra, de acordo com as normas pertinentes da Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT.

De acordo com o MI todo o trâmite dos documentos do projeto executivo ocorre por via eletrônica com o uso do sistema Construmanager. Os documentos são adicionados às suas respectivas pastas eletrônicas pelas projetistas, passam pelo crivo da Gerenciadora e então são analisados pela equipe técnica do MI, ocasião na qual ocorre a mudança de status. Como exemplo, um projeto executivo de um trecho de canal fica na pasta com o status "para aprovação" e, após a análise da equipe técnica do MI seu status é alterado para "para construção", significando que está aprovado e pode ser usado pelos consórcios construtores. Caso não aprovado, o status não é alterado e é enviado de volta ao consórcio projetista para ser ajustado e corrigido.

Desta forma, a aprovação dos projetos é feita por meio de ata que normalmente é impressa no documento do projeto. Foi verificado que existem alguns projetos disponíveis no sítio do Construmanager (www.construmanager.com.br) que têm no canto inferior esquerdo um pequeno histórico do trâmite daquele desenho, a assinatura dos projetistas, o número e data da ata de aprovação, o número e data do documento.

Antes de adentrar nos aspectos específicos do projeto executivo dos Lotes C e D, cumpre trazer à baila, para fins de contextualização, o histórico do projeto básico e dos aditivos realizados em face do empreendimento em exame.

Dados colhidos do EIA (item 2.5) indicaram, para o Eixo Leste, um volume de 12,1 milhões de m³ de escavação de canais e de 14 milhões de m³ de aterro. De acordo com este

estudo, o trecho teria uma extensão total de 207,4 km de túneis, canais e aquedutos e de 17,5 km de reservatórios, perfazendo uma extensão total de 225 km.

A análise dos contratos referentes aos Lotes 9, 10, 11, 12 e 13 do Eixo Leste do PISF mostra que os aditivos aos contratos dos Lotes 9, 11, 12 e 13 contemplaram alterações significativas no volume de material escavado (1^a, 2^a e 3^a categorias) e transportado a 1,0 km e também a inclusão de material inicialmente não previsto em projeto - rocha conglomerática - presente principalmente nos trechos relativos aos Lotes 9 e 13.

Na análise que se faz a seguir, quando se diz material de 1^a categoria entenda-se escavação, carga e transporte até 1,0 km de material de 1^a categoria e assim da mesma forma para os outros materiais de 2^a, 3^a e conglomerático. No caso de rocha conglomerática, existem na planilha 2 itens que fazem referência à rocha e material conglomerático. Como ambos têm o mesmo preço foram tratados como sendo o mesmo material. Na classificação deste último serviço, o MI decidiu que iria tratá-lo como de categoria 2,5, já que suas características físicas e de custo são intermediárias aos materiais de 2^a e 3^a categoria.

Dito isso, passa-se a descrever as alterações ocorridas em cada Lote.

As obras do Eixo Leste tiveram início em agosto de 2008 (Lotes 11 e 12), dezembro de 2008 (Lote 9) e janeiro de 2010 (Lote 10). O Lote 13 - construções de quatro estações de bombeamento - é o mais antigo e foi iniciado em abril de 2008.

No Lote 9, foi incluído o item rocha conglomerática, que se tornou o de maior valor do contrato, correspondendo a 10,3% do valor total, e reduzido o volume de materiais de 1^a, 2^a e 3^a categorias, em 28,02%, 74,09% e 5,26%, respectivamente. Observou-se também um aumento no volume total de escavação, carga e transporte previsto para todos os materiais, no montante de 752.715 m³. Essas alterações do contrato resultaram em um aumento de R\$ 35.449.677,57 no valor desses serviços.

Compulsando a planilha contratual do último termo aditivo, verifica-se que os itens "escavação, carga e transporte de rocha conglomerática" e "material de 3^a categoria em 1,0 km" representam 28,48% do valor total do contrato, estando em 1º e 2º lugares na curva ABC. O valor total (com os aditivos) para esses dois itens alcançou R\$ 65.506.964,59. Note-se que o primeiro aditivo ocorreu em dezembro de 2009, um ano após a assinatura do Contrato 36/2008. No total, até janeiro de 2012, ocorreram quatro Termos Aditivos com acréscimo de R\$ 50.883.563,40 ao valor original do contrato ou 23,87%.

O contrato referente ao Lote 10 apresentou a readequação de quantidades sem alterar o valor do contrato em setembro de 2010 e em 22 de dezembro de 2010 foi celebrado o 5º Termo Aditivo (TA), o primeiro com alteração de valores, de R\$ 34.365.681,79 (14,59%).

No Lote 11, observou-se uma redução no volume dos materiais de 10.085.284,26 m³ para 4.901.710,99 m³, ou 51% do volume inicialmente previsto no projeto executivo. A redução de valores, entretanto, não seguiu o percentual acima, passando de R\$ 82.688.534,14 para R\$ 77.077.780,87 ou 6,79% do valor inicial do contrato. Essa disparidade é explicada pela substituição de materiais de 1^a e 2^a categorias, com custos menores, por material de 3^a categoria.

Em relação à posição dos itens relativos a materiais de 1^a e 3^a categoria na curva ABC, verifica-se que estes ocupam a 1^a e 3^a posição dentre os itens de maior valor do contrato, representando 26,4% do valor total contratado. O valor desses dois itens é de R\$ 71.138.390,15, já incluído o valor aditivado.

Ainda em relação ao Lote 11, foram celebrados cinco TAs, sendo os dois primeiros de readequação de quantitativos, em agosto e dezembro de 2009, sem alteração de valores do contrato e os três últimos com alteração do contrato inicial em R\$ 51.893.809,88 ou 20,68%.

No Lote 12, houve um ligeiro aumento do volume de materiais a ser escavado e transportado (3,09%), que, todavia, redundou numa redução financeira do somatório dos aludidos itens, o qual passou de R\$ 84.344.557,14 para R\$ 64.041.258,51, uma diminuição de 24,07%. Adicionalmente, observou-se uma redução do item escavação subterrânea em rocha, um aumento do volume de materiais de 2^a e 3^a categoria e uma redução do volume de material de 1^a categoria.

Na análise dos itens de maior valor do contrato (curva ABC), observa-se que os itens escavação e transporte de material de 3^a categoria, escavação subterrânea e escavação e transporte em material de 1^a categoria, ocupam a 2^a, 4^a e 6^a posições, respectivamente, perfazendo 26,3% do total aditivado, ou R\$ 55.635.487,67.

Ainda em relação ao Lote 12 foram celebrados três TAs, sendo o 2º referente à readequação de quantitativos iniciais sem alteração de valores (abril de 2010) e o 3º e último com alteração de R\$ 10.409.724,61 ou 3,85% do valor do contrato inicial.

Finalmente para o Lote 13, que trata da execução das estações de bombeamento do Trecho V (EBVs), houve similaridade com o que ocorreu no Lote 9 acima, com a inclusão do item rocha conglomerática e substituição deste pelos outros três tipos de materiais. Em termos de volume de material houve redução de 18,90%, ao passo que economicamente a diminuição foi de 1,66%.

Os itens contratuais que contêm rocha e material conglomerático (aterro e área de empréstimo) e materiais de 3^a ocupam a 1^a a 3^a e a 5^a posições na tabela da curva ABC, respectivamente, com uma participação de 25,43% do valor total do contrato aditivado. Em termos financeiros esses itens representam um montante R\$ 35.059.596,33.

Essas substituições e inclusões podem ser creditadas às falhas e deficiências das análises preliminares para a execução do projeto básico, as quais estão sendo objeto de tratamento específico, no processo TC 011.616/2010-5, em andamento neste Tribunal.

Sobre as deficiências nos estudos geológicos-geotécnicos necessários aos projetos de engenharia, o Relatório de Ação de Controle 232388, de 30 de setembro de 2009, da Controladoria-Geral da União, constatou a insuficiência desses estudos referentes ao Lote I (Eixo Norte). Questionado pela CGU, o MI manifestou-se sobre o tema por meio do Ofício 575/SIH/MI de 12/11/2009, recorrendo ao Termo de Referência do Projeto Executivo (Anexo 111.2 p. 2):

"Os estudos geotécnicos a serem executados no âmbito do projeto executivo terão por base os estudos geológicos e as investigações geotécnicas desenvolvidas por ocasião do projeto básico, procurando complementar e ampliar o que foi realizado na etapa anterior, de forma a reduzir ao máximo possível as incertezas quanto aos processos construtivos das obras."

Todavia, conforme se demonstrará adiante, as deficiências nos estudos geológicos-geotécnicos encontradas no projeto básico também ocorreram quando da elaboração do projeto executivo do Lote C, especificamente o relativo ao Lote 9 das obras em exame. Dito isso, passa-se à descrição dos diversos estudos realizados no âmbito da elaboração do referido projeto executivo.

Ressalta-se que os contratos das obras dos Lotes 9, 10, 11, 12 e 13 foram assinados entre maio de 2008 e janeiro de 2009, na mesma época, portanto, da assinatura dos contratos para a elaboração dos projetos executivos - Contrato 32/2007-MI (Lote C), em 4/12/2007 e Contrato 38/2007-MI (Lote D), em 20/12/2007.

Para a elaboração do Projeto Executivo, verificamos no "Relatório Final do Projeto Executivo de Serviços Geotécnicos - Volume 1, Anexo I - Canais" (consórcio

Techne/Projetec/BRL, de novembro de 2011) que para o trecho do Lote 9 em questão foram realizados 3 ensaios do tipo SPT (Standard Penetration Test) e sondagem mista, conforme descrito na tabela a seguir:

Tabela 3 - Ensaio Realizados no Lote 9 - Trecho da EBV1 até o Reservatório de Areias

PONTO - ESTACA	Tipo de solo	Material - categoria	Distância do anterior (m)
11 - 6+500	conglomerado	2,5	228
12 - 6+500	argilito	1 ^a	0
13 - 7+450	granito	3 ^a	950
14 - 7+500	conglomerado	2,5	50
15 - 8+250	conglomerado	2,5	750
16 - 9+800	conglomerado	2,5	1.550
17 - 9+800	colúvio	2 ^a	0
18 - 9+800	colúvio	2 ^a	0
19 - 10+400	conglomerado	2,5	600
20 - 11+250	conglomerado	2,5	850
21 - 12+500	conglomerado	2,5	1.250
22 - 12+500	granito	3 ^a	0

Além disso, foram feitos boletins de investigação de poços para identificação das jazidas de materiais de construção para as obras do canal no Lote 9. Os 22 poços abertos tiveram profundidade mínima de 0,5 m e máxima de 2,3 m. As distâncias entre as amostras foram de 250 m em média, considerando uma extensão total de investigação de 6,0 km. Os 14 primeiros poços apresentaram presença de conglomerado até uma profundidade máxima de 0,8 m. Seis amostras indicaram presença de arenito e argilito e duas amostras não foram conclusivas sobre os materiais predominantes.

A caracterização do chamado Lote C, que vai desde a captação na Barragem de Itaparica até o reservatório de Copiti, englobando os Lotes 9 e 10, fazia referência à existência de material conglomerático, com blocos de rocha de dimensões até 1,0 m e foi descrita no Projeto Executivo como:

“A seqüência sedimentar é representada pelos conglomerados polimíticos de matriz argilo arenosa, com imersão de seixos e blocos arredondados, subarredondados e subangulosos de gnaisses, migmatitos, granitos, anfibolitos e quartzitos, com dimensões que variam de 10 a 100 cm de diâmetro. No trecho correspondente ao lote C, esses conglomerados estão presentes desde o forebay de montante da EBV-1, até o início do segmento de canal 2211, apresentando grande variação de percentual de blocos e seus tamanhos em relação à matriz terrosa no sentido de montante para jusante do sistema adutor.”

Sabe-se que as obras civis de implantação de um canal consistem basicamente de escavação e corte de terreno e aterros, onde podemos considerar o leito estradal (a pista de rolamento) como a base do canal e as ombreiras do canal como cortes no terreno. Portanto, por falta de outro referencial técnico no tocante as obras civis de construção de canais deve se

considerar válida a adoção das características técnicas utilizada em rodovias, no que se refere aos requerimentos mínimos de dados geotécnicos para elaboração do projeto básico de uma estrada, uma vez que a caracterização e classificação geotécnica do local das obras é de importância vital para ambos os tipos de obras.

Desta forma, de acordo com as Diretrizes Básicas para Elaboração de Estudos e Projetos Rodoviários - DNIT, 2006 - Anexo B6 (p. 273) - os estudos geotécnicos mínimos consistirão de estudo de subleito (base do canal), estudo de empréstimos e ocorrências de materiais. Para o estudo do subleito, o DNIT exige que sejam executadas sondagens ao longo do eixo do traçado selecionado situadas a intervalos de no máximo 500 m, localizados de forma a se ter no mínimo uma sondagem representativa em cada corte, atingindo a profundidade de 1,0 m abaixo da greide do projeto (abaixo da base do canal para a implantação do sistema de drenagem previsto).

As amostras coletadas em cada furo, nos diversos horizontes dos materiais (profundidade das camadas de solos homogêneos) devem ser objeto de ensaios de caracterização (limite físico e granulométrico), compactação e Índice de Suporte Califórnia (ISC). Este último verifica a expansão de solos em laboratório.

As orientações do DNIT para a execução de segmentos de corte indica um furo de sondagem para cada 150 m quando o trecho de corte for superior a 400 m. Segundo esta orientação, para a fase de projeto executivo, os furos devem ser distribuídos de forma a abranger o segmento inicial, o central e o segmento final do corte.

Tabela 4 - Quantidade Mínimas de Sondagens

Extensão do corte	Número mínimo de furos de sondagens
até 120 m	1 furo
120 a 200	2 furos
200 a 300	3 furos
300 a 400	4 furos
superior a 400 m	1 furo a cada 150 m

NOTA:

- Os furos deverão ser distribuídos de forma a abranger o segmento inicial, o central e o segmento final do corte;

- Em trechos cujos perfis longitudinais acompanham o terreno natural (greide colado), greide de rodovias implantadas e ainda aterros com altura inferior a 0,60 m, o espaçamento máximo dos furos de sondagem deverá ser de 200 m;

- A profundidade a ser sondada para fins de coleta de amostras deverá atingir 1,0 m abaixo da greide do projeto geométrico (pavimento acabado). Deverá ser coletada uma amostra representativa para cada horizonte de material de todo furo de sondagem e caso não ocorra variação, deve ser coletada uma amostra a cada 3,0 m sondados.

- Elaboração do boletim de sondagem, no qual deverá constar a estaca, posição do furo, as profundidades de início e fim do horizonte coletado e a classificação expedita do material. (p 276).

Portanto, a luz das diretrizes acima, a profundidade média dos furos de sondagem para cada trecho de 200 m de canal que acompanham o terreno natural deveria variar de uma profundidade entre 3,0 e 4,0 m nas situações em que a base do canal adutor era de 3,0 m; de 3,5 a

4,0 m nos trechos com base de 4,0 m de canal adutor; e 3,5 a 4,5 m quando a base era de 14,0 m para o canal de aproximação. Nesses valores estão incluídos os referentes à altura livre de 0,5 m e a profundidade do dreno de 1,0 m abaixo da base do canal.

Além dessas diretrizes expressas para obras rodoviárias, são apresentados também critérios de sondagem no manual de elaboração de projetos de irrigação da Bureau of Reclamation, material que consta no próprio sítio do MI na internet. Como critério de sondagem para obras lineares expressos no manual, tem-se:

"Para as estruturas lineares, como canais, tubulações, drenos e estradas, os requisitos de sondagem para a definição da espessura, assim como para a determinação dos diversos materiais das fundações, variam consideravelmente, tanto nas dimensões e importância da estrutura, quanto na natureza do terreno no qual a estrutura linear estará localizada. O espaçamento dos furos deverá variar, dependendo da necessidade de identificar as mudanças nas condições do subsolo. Quando essas estruturas estiverem localizadas em terreno relativamente plano, com solos evidentemente uniformes, como planícies, planaltos e praias, apenas alguns furos serão suficientes para atender aos requisitos de investigação. Em geral, furos a intervalos máximos de, aproximadamente, 1,5 km, para as investigações de viabilidade, e de cerca de 500 m, para as investigações de projeto básico, são considerados suficientes para canais e drenos. Será preciso uma cobertura mais estreita quando houver probabilidade de o subsolo apresentar distribuição mais errática. (fl. 58 do Manual de Irrigação do Bureau of Reclamation - item 3.2.5.3 - grifos acrescidos)."

Das especificações apresentas por ambos os órgãos tem-se que a investigação geológica que fundamentou o projeto executivo do Lote C foi insuficiente, na medida que não seguiu as orientações técnicas de espaçamento de furos minimamente aceitáveis.

Analizando-se as alterações de contrato ocorridas apenas no Lote 9 (Contrato 36/2008-MI) até o 3º Replanilhamento (4º TA), pode ser verificado que as modificações de quantitativos e materiais na tabela abaixo para os itens "escavação de material carga e transporte até 1,0 km" devem-se à ausências de informações geotécnicas do trecho de canal devidas ao pequeno número de sondagens executadas e da pouca profundidade investigada tanto na elaboração do projeto básico quanto na do projeto executivo, considerando-se as características do terreno no eixo do Lote 9.

Tabela 5 - Alteração de Valores para o Lote 9

Item	Contrato Original		Após 4º Termo Aditivo		Diferença	
	Quantidade (m ³)	Valor (R\$)	Quantidade (m ³)	Valor (R\$)	Quantidade (m ³)	Valor (R\$)
1.393.156,67	5.321.858,86	1.438.094,17	5.493.519,73	44.937,40	171.660,87	Material de 2 ^a categoria
741.567,64	3.121.999,76	826.412,51	3.479.196,67	84.844,87	357.196,91	Material de 3 ^a categoria
851.977,54	19.978.873,31	1.125.399,36	26.390.614,99	273.421,82	6.411.741,68	Mat. de 1 ^a categoria área de empréstimo
2.471.967,31	9.640.672,51	525.501,87	2.049.457,29	(1.946.465,44)	(7.591.215,22)	Mat. de 3 ^a categoria pedreira

14.813,21	340.851,96	95.090,86	2.188.040,69	80.277,65	1.847.188,73	Rocha Conglomerática
-	-	2.162.447,97	31.679.862,72	2.162.447,97	31.679.862,72	Total
3.863.554,54	30.859.452,34	6.172.946,74	71.280.692,09	2.309.392,20	40.421.239,75	Variação percentual

Observou-se que, mesmo com as deficiências de sondagens no projeto básico, os poucos estudos realizados indicaram a presença na maior parte do trecho de rocha ou material conglomerático em vários dos pontos examinados. Dessa forma, a equipe técnica responsável pela elaboração do projeto executivo também deveria ter percebido a presença de argilito em algumas amostras que poderiam indicar a possibilidade de solos colapsáveis ou mesmo de solos expansivos derivados de rochas ígneas (basalto, diabásio e gabros).

Uma simples verificação no mapa geológico apresentado no EIA/RIMA (escala 1:250.000, de maio de 2004), indica a presença, no trecho referente ao Lote 9, de duas unidades lito-estratigráficas - 1. TQc - coberturas colúvio-eluviais com areia, cascalho e argilas e terrenos arenosos e crostas lateríticas; e 2. Km - formação Marizal, com a presença de arenitos médios a grosseiros, conglomerados e nódulos de sílex.(grifo nosso). A presença dessas unidades deveria ter balizado os estudos geológicos-geotécnicos do projeto executivo de uma forma mais aprofundada naquele trecho de canal.

Desta forma, a introdução do item material conglomerático no Lote 9 e a substituição dos materiais de 1^a, 2^a e 3^a categorias por esse material já era prevista e esperada, uma vez que desde os levantamentos do projeto básico, complementado pelos executados para o projeto executivo, havia a indicação da presença desse material em grande parte do trecho de 6,5 km que compreende as obras de canais saindo da EBV1 em direção ao reservatório de Areias. Entretanto, a presença de material conglomerático sequer foi considerada quando da elaboração dos serviços no projeto executivo.

O número de sondagens realizadas para uma extensão de 6.583 m foi claramente insuficiente para estimar as heterogeneidades do trecho de canal. Da mesma forma, a investigação por escavação de trincheiras tem aplicação limitada à determinação da espessura das camadas de solo localizadas acima do material de 3^a categoria e conglomerático. Isso ocorre devido à impenetrabilidade desses materiais, o que impede a verificação das espessuras das camadas desses tipos de materiais.

Da mesma maneira, a reduzida quantidade de análises de ensaios foi determinante para a discussão sobre a inclusão de item remoção e substituição de solos no Lote 9. Isso ocorreu quando da constatação, em alguns trechos, de solos compressíveis e colapsáveis, o que obriga a empresa a remover e substituir esse solo já que um solo com essas duas características é impróprio para o suporte de estruturas civis. A remoção de solo em faixas mais amplas que as previstas implica em aumento de volume de escavação (aumento da abertura do canal em função da manutenção da inclinação do talude) e a necessidade de localização de áreas para depósito desse solo (aumento da área de base dos aterros) e retirada de solo são para repor aquele retirado.

Conclui-se que a metodologia adotada e a quantidade de investigações e ensaios realizados ocorreram em número menor que o ideal para subsidiar a elaboração do projeto executivo, o que contribuiu em um subdimensionamento na estimativa das quantidades e tipos de materiais a serem removidos para execução do canal de condução no Lote 9.

Verifica-se que essa deficiência - insuficiência e ineficácia de detalhamento dos projetos executivos - foi também sentida e apontada pelo consórcio OAS/Galvão/Barbosa Mello/Coesa

no Relatório Técnico Interdisciplinar sobre as Imprevisibilidades, Adequações dos Projetos Executivos e Custos Adicionais Incorridos no Contrato Administrativo No. 29/2008-MI Lote 11 da Primeira Etapa do PISF (f. 7152 vol. 27 - Obras Civis Lote 11-MI). Em outro documento encaminhado à gestora, o mesmo consórcio sugere a revisão do Projeto Executivo diante da variação de solo encontrada e sua imprevisibilidade (f. 7341 vol. 27 - Obras Civis Lote 11-MI).

Para o Lote 11 observou-se, quando da visita em campo, a existência de divergências com relação à execução do dique para o reservatório de Moxotó. O problema encontrado, além do tipo de solo não previsto, foi que o canal, na bacia de inundação do rio Moxotó, encontrava-se abaixo da linha d'água do rio, o que impossibilitava a construção de canal no trecho sob pena de ter o canal inundado e destruído. O problema foi encaminhado à Gerenciadora que ficou de apresentar uma solução, que até o momento desta fiscalização ainda não havia sido implementada.

A consequência imediata dessa deficiência nos projetos executivos foi o aumento dos volumes e custos de escavação e remoção de materiais, inclusão de novo item na planilha de obras (escavação e remoção material conglomerático) e, em última instância, a paralisação das obras do Lote 9, devido a não resolução dos conflitos gerados entre a empresa Camter Construções e Empreendimentos S/A e o MI, com o "surgimento" de novos itens construtivos (remoção e substituição de solos).

No caso do Lote 11, conforme ressaltado, a indefinição técnica gerou a paralisação da execução das obras no segmento da barragem de Moxotó, o qual se encontra à espera da solução do problema.

Desse modo, restam configuradas deficiências nos levantamentos geológicos-geotécnicos que fundamentaram o projeto executivo, especificamente a insuficiência no número das sondagens e a inadequação dos ensaios geotécnicos, e a deficiente interpretação dos dados produzidos, o que suscitou a elaboração de projeto executivo deficiente para o Lote 9, em desacordo com o art. 6º, inciso X, da Lei 8.666/1993.

[...]

3.2.7 - Conclusão da equipe:

Trata-se de irregularidade grave, que vem ocorrendo desde o início da execução do projeto, que materializou danos no passado e continua a materializar vários danos na execução dos contratos. A combinação de falhas e inconsistências no projeto básico agravadas pela não correção dessas inconsistências quando da elaboração do projeto executivo provocou alterações que normalmente vêm acompanhadas pelo surgimento de novos serviços e consequentes novos preços. As trocas constantes de materiais a serem removidos aliados a um subdimensionamento do volume a ser removido/aterrado provocou danos não previstos ao Erário.

Conforme já mostrado na conclusão do achado de ‘fiscalização deficiente e omissa’, na estrutura atual do MI, o departamento responsável pelo gerenciamento do PISF é o Departamento de Projetos Estratégicos (DPE), cujas atribuições foram estabelecidas no art. 14 do Anexo VIII da Portaria 436/2007, que estabeleceu o Regimento Interno do Ministério da Integração que foi válido até março de 2012.

A Coordenação-Geral de Obras Civis (CGOC) é uma Unidade subordinada ao DPE. O cargo de Coordenador-Geral de Obras Civis está previsto desde a aprovação do Decreto 7.726/2010. Suas atribuições se encontram no art. 18 do Anexo VIII da Portaria 436/2007.

Dado o exposto em relação à estrutura organizacional do MI, passa-se à análise de responsabilização.

A decisão do MI de deixar a critério da empresa, no Termo de Referência que norteou os trabalhos referentes ao Projeto Básico com complementação das sondagens no Projeto Executivo, o número de sondagens e ensaios que deveriam ser feitos de forma a reduzir ao máximo possível as incertezas de projeto, foi fator determinante para que os projetos básicos e executivos não contivessem todos os elementos necessários e suficientes à completa e adequada execução dos serviços, contrariando o disposto no art. 6º, incisos IX e X da Lei 8.666/1993.

Nesse contexto, a situação de deficiência de projeto e, por consequência, de indefinição de parâmetros fundamentais da obra, aumentou substancialmente o risco de incremento do dano potencial já apurado. Considerando as alterações em análise, a presente irregularidade gerou danos materialmente relevantes frente ao valor global do empreendimento, ocasionados pela alteração e acréscimo do quantitativo de serviços de escavação, remoção e transporte de materiais e inclusão de serviços que não passaram pelo crivo da competitividade. Essas alterações ocorreram quando da realização dos estudos de sondagens e reconhecimento geológico-estrutural do terreno, os quais, apesar de sua grande importância, não foram corretamente desenvolvidos e interpretados.

As falhas verificadas quando dos levantamentos geológicos-geotécnicos por insuficiência de sondagens verificadas inicialmente no projeto básico refletiram na elaboração dos projetos executivos que acarretaram alterações contratuais imprevistas. A responsabilização por tais irregularidades está sendo tratada no achado de ‘Projeto Básico Deficiente’, no TC 011.616/2010-5. No entanto, conforme evidenciado na ‘situação encontrada’, as deficiências nos levantamentos geotécnicos foram reafirmadas no projeto executivo, causando deficiências e atrasos na execução das obras.

Um dos fatos que exemplificam essas deficiências pode ser observado no Contrato de Obras do Lote 9. Os levantamentos geológicos do projeto executivo não previram a total ocorrência dos solos colapsíveis e expansivos em alguns trechos do canal, que posteriormente foram detectados em plena execução das obras. Por se tratarem de tipos de solo que não foram previstos nem no projeto executivo definitivo, os serviços de troca desses materiais não estavam contempladas nas planilhas contratuais até o momento desta fiscalização. Os impasses contratuais resultantes dessas deficiências de projeto são responsáveis pela paralisação total das obras do Lote 9, com completa indefinição da retomada do empreendimento.

Outro fato decorrente de deficiências no projeto executivo se refere à indefinição da alternativa construtiva mais adequada para execução das obras do Reservatório de Moxotó, no trecho referente ao Lote 11. Mesmo com o projeto executivo concluído, o Consórcio Construtor não tem como dar continuidade nas obras deste trecho, pelo fato da solução proposta pelo projetista ter se mostrado inviável tecnicamente, conforme descrito na situação encontrada.

Todos os fatos expostos nos últimos parágrafos demonstram que houve falha do Coordenador da CGOC no seu dever de agir quando da análise e coordenação das equipes e passos necessários para a aprovação dos projetos executivos com o nível de detalhamento exigido pelo art. 6º, inciso X da Lei 8.666/1993, prontos para a completa execução da obra. Houve inobservância de suas competências gerais descritas no art. 18 do Anexo VIII da Portaria MI 436/2007, bem como da competência específica descrita no art. 12, inciso IV da Portaria 117/2012 – MI. Ao Diretor da DPE, houve inobservância de suas competências do art. 14, inciso I, da Portaria 436/2007 – MI, caracterizando “culpa in vigilando”. Em ambos os casos, houve inobservância do exposto no art. 6º, inciso IX da Lei 8.666/1993. Com isso, ambos os agentes administrativos devem ser convocados em audiência pelos fatos expostos, 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.

Ademais, faz-se necessária a expedição de determinação para que a Secretaria de Infraestrutura Hídrica do Ministério da Integração Nacional adote providências visando concluir todos os levantamentos geológicos-geotécnicos e os estudos necessários com vistas a definir os quantitativos totais de solos colapsíveis e expansivos a serem removidos nos diversos trechos do Lote 9 e a alternativa construtiva mais adequada para execução das obras do Reservatório de Moxotó, no trecho referente ao Lote 11, enviando ao Tribunal, no prazo de 90 dias, as providências adotadas em cumprimento à determinação.

[...]

3.3 - Existência de atrasos injustificáveis nas obras e serviços.

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 gravidade deste indício de irregularidade, por si só, não enseja a paralisação dos contratos objetos desta irregularidade, por isoladamente não configurar grave risco de dano ao erário, não se enquadrando em um dos requisitos constantes do art. 91, § 1º, inciso IV, da Lei 12.465/2011 (LDO/2012).

3.3.2 - Situação encontrada:

Foi identificada a existência de atrasos injustificáveis nas obras e serviços, os quais estão associados à coordenação, supervisão, fiscalização e orientação deficientes dos diversos setores responsáveis pela implementação de obras civis do Projeto de Integração do Rio São Francisco (PISF), no Eixo Leste.

O avanço físico das obras por eixo (Norte e Leste), observado nos relatórios mensais do consórcio Logos-Concremat, responsável pelo gerenciamento das obras, mostra que o Eixo Leste apresenta um avanço de 70,1% do total realizado. Sobre as obras e serviços de engenharia, verifica-se um avanço de 48,5%, contra 95,9% previsto contratualmente. O principal motivo para esse atraso, conforme relatórios do consórcio gerenciador, foi a desmobilização de recursos de pessoal e equipamentos por parte dos consórcios construtores. De janeiro a setembro de 2011 foram suprimidos 2.300 postos de trabalho, o que equivale a uma redução de 37,19% da mão de obra. Em setembro de 2011, o Lote 9 contava com apenas 18 empregados alocados nas obras.

Observa-se que todos os cronogramas estão defasados. As obras que compõem o Eixo Leste estavam previstas para serem concluídas em dezembro de 2012 (Lotes 9 e 13), julho de 2012 (Lotes 10 e 11) e dezembro de 2013 (Lote 12), enquanto os projetos executivos tinham previsão de entrega final em novembro de 2011. Para as obras a cargo do 3º Batalhão de Engenharia de Construção do Exército, a última previsão de entrega era janeiro de 2012, mas as obras não vão ser concluídas antes de agosto deste ano, segundo informado *in loco*.

Observou-se que os consórcios construtores paralisaram seus serviços após um prazo médio de 18 meses. Essas paralisações foram consideradas sem justificativas tanto pelo MI quanto pelas empresas supervisoras, pois ainda estavam em discussões as alterações de projeto e prazos e a aprovação e a inclusão de novos serviços. Além disso, os consórcios construtores foram alertados pelas supervisoras para o fato de que alguns serviços essenciais para a manutenção da integridade física das estruturas entregues, como a drenagem externa, ainda não haviam sido executados, fato que poderia gerar danos caso não fossem concluídos, antes da chegada do período chuvoso.

O descompasso entre o avanço físico das obras do PISF e o cronograma das obras também pode ser creditado ao longo tempo de resposta do MI às demandas e questionamentos feitos pelos consórcios (solução de interferências, problemas construtivos, serviços novos etc.). Outros

fatores de atrasos levantados pelo consórcio gerenciador foram a demora na adição aos contratos desses novos serviços após sua incorporação aos projetos executivos, na relocação das interferências (linhas de transmissão, estradas) e na finalização das desapropriações; as ausências de liberações de Autorizações de Supressão de Vegetação (ASV) complementares; e a falta de autorizações de locais para aterros e bota-fora.

Desse modo, constata-se que os atrasos ocorridos nas obras e serviços do Eixo Leste estão associados precipuamente à deficiente estrutura de coordenação, supervisão, fiscalização e orientação das ações do PISF, a cargo do Departamento de Projetos Estratégicos do Ministério da Integração Nacional, materializadas pela não solução das interferências das obras e da não adoção de providências concretas para impedir a desmobilização das empresas. Conforme se depreende do conjunto de evidências carreadas aos autos, o aludido órgão não tem conseguido agir de forma proativa, na antecipação dos problemas relacionados à execução do empreendimento, não atuando de forma eficiente no planejamento da obra, precipuamente na solução tempestiva das diversas interferências às frentes de serviço.

Dito isso, passa-se à descrição pontual do avanço das obras em cada um dos lotes.

Lote 9

O Contrato 36/2008-MI, atualmente executado pela empresa Camter Construções e Empreendimentos S/A (o consórcio Transposição Camter/Egesa foi desfeito em janeiro de 2012), refere-se à execução dos serviços de implantação do PISF no trecho que vai da EBV-1 até o reservatório de Muquém. O trecho apresenta 54,45 km de segmento de canal, estando prevista a execução de 4 barragens e 1 aqueduto com 101 m de comprimento. O contrato foi assinado em 8/12/2008 com 40 meses de prazo, com prazo de encerramento previsto para 7/4/2012. O valor inicial do contrato de R\$ 213.126.257,97 passou para R\$ 264.009.821,37 no 4º Termo Aditivo.

Por meio do 5º Termo Aditivo, houve a alteração da pessoa jurídica contratada, uma vez que a empresa Egesa Engenharia S/A retirou-se do consórcio vencedor, ficando a Camter Construções e Empreendimentos S/A como a responsável pelo restante das obras. Não houve alteração da data da vigência do contrato.

De acordo com os fiscais do MI, o ritmo das obras começou a diminuir desde agosto de 2010, com paralisação total a partir de julho de 2011. Existe a possibilidade de que o contrato deva ser cancelado unilateralmente pela Administração com nova licitação para o trecho já que as divergências técnicas não foram sanadas.

A última medição disponibilizada pelo MI data de maio de 2011 e abrange o período que vai de novembro de 2010 a maio de 2011, indicando a execução acumulada de 50,30% dos serviços previstos.

Os relatórios mensais de atividades de supervisão e andamento das obras foram feitos pela empresa Enger Engenharia S/A, supervisora do contrato, tendo sido analisados os relatórios alusivos ao período de maio de 2011 a setembro de 2011. Verifica-se que as obras já se encontravam paralisadas nesse período e 48,72% haviam sido executadas. Esse percentual realizado, entretanto, refere-se à análise feita no mês de novembro de 2010 de acordo com a supervisora, já que o consórcio não apresentou os boletins de medição referentes aos períodos de dezembro/2010 a setembro/2011.

Tomando-se por base o 41º Relatório, de setembro de 2011, verifica-se no item 7.3.2 - Comentários sobre os cronogramas - que todas as obras civis estavam com seus cronogramas atrasados. Algumas dessas obras (canais e reservatórios) foram iniciadas com antecedência em relação ao cronograma de obras mas, mesmo assim, encontravam-se com atrasos. Algumas atividades sequer haviam sido iniciadas, como as obras de infraestrutura e tomadas d'água nos

barramentos. O item 3.4 (Desmobilização) apresentava 2 períodos de execução: o primeiro entre os meses de junho e agosto de 2011 e o segundo entre janeiro e março de 2012.

Observa-se que a referência textual à paralisação das obras nos relatórios da supervisora encontra-se nas tabelas que descrevem o andamento da obra, podendo-se também inferir esta situação por meio do percentual acumulado dos serviços.

Analizando o relatório do consórcio gerenciador referente ao mês de janeiro de 2012, observa-se que as obras do Lote 9 estão 51,60% concluídas, tendo como base a medição feita em outubro de 2010. A evolução financeira aponta para uma execução de 48,55%, tendo sido registrado que os canais estão 53,50% construídos. Das várias obras previstas, a que se encontra em melhor situação é a barragem de Braúnas e as estruturas de controle, com 97,60% executadas. Atualmente o consórcio construtor mantém 15 servidores em campo.

Os gráficos de acompanhamento físico do Lote 9 elaborados pelo consórcio gerenciador (de dezembro de 2008 a outubro de 2010), englobando todas as etapas das obras dos canais de condução (escavação de materiais, aterro, enrocamento, concreto e revestimento de regularização e de cobrimento da geomembrana) mostram que apenas os serviços de aterro e de escavação de materiais (1^a, 2^a e 3^a categorias) foram executados de acordo com o planejamento (execução com 58%). O serviço mais atrasado é o de revestimento e regularização dos canais (4,71% executado).

Em entrevista de campo com o Engenheiro Ernesto Negretti, gestor do consórcio construtor, foi relatado que as obras foram paralisadas em julho de 2011 por motivo de divergências entre o MI e a empresa Camter sobre novos serviços, quantitativos e preços. Foram relatados, a título de ilustração, que existem ainda algumas pendências sobre desapropriações com o Incra e no trecho conhecido como Serra Negra, devido à presença de índios das etnias Tuchá e Pacaraú. Sobre as fissuras no concreto de revestimento dos canais, o engenheiro alegou que estas foram devido à composição do traço de concreto (quantidades de areia, brita, cimento e água) utilizado no início das obras e que este já estaria corrigido.

Lote 10

As obras continuam sendo executadas e não existem pendências.

Lotes 11 e 12

Os Lotes 11 e 12 são de responsabilidade do consórcio OAS/Galvão/Barbosa Mello/Coesa, que assinou os Contratos 29/2008-MI e 30/2008-MI em 29/8/2008 e 27/8/2008, respectivamente. O primeiro ajuste possui o valor de R\$ 271.356.851,00 e se encontra em seu 4º Termo Aditivo, com valor reajustado de R\$ 303.697.296,98. O contrato 30/2008-MI apresenta o valor de R\$ 270.365.572,18 e se encontra em seu 3º Termo Aditivo, com valor reajustado de R\$ 280.775.296,78.

As obras civis do Lote 11 compreendem 43,78 km de canais de condução, além da construção de 2 aquedutos, Branco e Barreiro, e do reservatório Moxotó. O Lote 12 por sua vez é composto de 38,97 km de canais, por 3 reservatórios (Barreiro, Campos e Barro Branco), pela adutora Monteiro, com 5,50 km de extensão, e pelo túnel Monteiro, com 1,0 km de extensão. Existem diversas obras complementares (pontes, overchutes, passarelas) previstas para os 2 lotes.

Para as obras civis do Lote 11, a última medição disponibilizada foi a 28^a, cobrindo o período de maio a novembro de 2011, com valor de R\$ 2.078.589,63.

Para o Lote 11 foram disponibilizados pelo MI os relatórios da supervisora Tecnosolo Engenharia e Tecnologia de Solos e Materiais S/A, de maio a dezembro de 2011. O relatório de dezembro demonstra que cerca de 87% do valor do contrato já foi pago. Encontravam-se

inconclusos 39,38% dos canais, menos de 1% dos aquedutos e 100% do reservatório de Moxotó, este por motivos de divergências entre o consórcio e o MI em relação ao projeto executivo. O relatório aponta também que havia 120 trabalhadores no local como mão de obra direta e 82 contratados como mão de obra indireta. Os equipamentos foram desmobilizados por decisão do consórcio construtor ficando apenas os utilizados para a manutenção do canteiro.

Para o Lote 12 foi apresentada a 15^a medição, referente a dezembro de 2010, no valor total de R\$ 1.224.589,93.

A empresa Ecoplan Engenharia Ltda., supervisora do Lote 12, disponibilizou os relatórios de acompanhamento relativos ao período de março de 2011 até janeiro de 2012. De acordo com o relatório de janeiro de 2012, os canais de condução estavam executados em 70,37% e os sistemas de drenagem em apenas 18,61%. As obras referentes aos reservatórios e ao túnel estavam ainda indefinidas até o fim do período desta fiscalização.

Em 29 de dezembro de 2010, o consórcio construtor solicitou a paralisação total das obras do Lote 12, o que não foi aceito pelo MI. Mesmo assim, o consórcio suspendeu as obras em janeiro de 2012, quando estava sendo discutida a proposta de 4º Termo Aditivo para a reprogramação dos serviços.

As obras referentes aos reservatórios de Campos, Barro Branco e Barreiros ainda não haviam sido iniciadas até o período desta fiscalização, assim como aquelas referentes às pontes rodoviárias e vicinais. Para as obras do reservatório Barreiros faz-se necessária a construção de variante da rodovia PE-280, que também não havia sido iniciada. Para o reservatório de Barro Branco, ainda estavam pendentes a imissão definitiva de posse de dois terrenos localizados na área de alagamento.

O relatório da gerenciadora para o Lote 11, referente ao período de janeiro de 2012, indica 88,30% de evolução física e 68,29% de execução financeira, bem como a presença de 351 trabalhadores. O contrato encontra-se em seu 6º Termo Aditivo (prazo). Os segmentos de canal estavam 94,30% concluídos e os 2 aquedutos (Branco e Barreiros) apresentavam mais de 99% de obras civis concluídas. A barragem Moxotó é a obra mais atrasada, com apenas 12% executado.

Observa-se que a paralisação das atividades ocorreu de janeiro a outubro de 2011. Os gráficos de acompanhamento físico mostram que as quantidades realizadas de obras nos canais até a paralisação estão de acordo com o planejado, com enrocamento e escavação de material de 3^a categoria acima de 97% realizados até novembro de 2010. Os serviços de regularização dos canais estão com 44,64% concluídos e a execução de drenagem interna ainda não havia iniciado.

Para o Lote 12, o relatório de janeiro de 2012 da gerenciadora indica uma execução física de 44,2%, bem como uma execução financeira de 41,37%. A presença de 18 trabalhadores no local de trabalho demonstra que os serviços ainda não haviam sido retomados de forma integral, o que ocorreu apenas em março de 2012. Os canais estavam 50,20% prontos e as pistas laterais 16,78% executadas. As estruturas de controle, as três barragens e o túnel Monteiro estavam ainda por iniciar suas obras.

O acompanhamento físico por meio de gráficos previsto versus executado demonstra que os serviços de escavação de material de 3^a categoria, enrocamento e aterro estavam com mais de 92% executados. Da mesma forma que o Lote 11, os serviços de regularização dos canais estavam com 17,07% executados e a drenagem interna ainda não havia sido iniciada.

Em reunião com o gerente do Consórcio Construtor, Sr. Ipojucan Fernandes, verificou-se que os problemas maiores dos lotes se referem aos estudos de alternativas construtivas da Barragem de Moxotó, que apresentou problemas no projeto executivo e cujas mudanças estavam sendo estudadas pela gerenciadora.

Lote 13

As obras foram retomadas apenas na EBV1. A continuidade das obras nas outras estações de bombeamento deverão ainda ser discutidas com o MI.

A seguir descreve-se a situação da paralisação dos lotes.

Paralisação do Lote 9

Os problemas com o Lote 9, relativo ao contrato 36/2008-MI de responsabilidade do Consórcio Camter/Egesa apareceram assim que as obras foram iniciadas. Foi observado grande troca de correspondência entre o consórcio e a supervisora tratando basicamente de novos serviços e preços. Boa parte das solicitações, principalmente ao que se referia à retirada e transporte de material foram atendidos pelo MI, haja vista que decorreram de falhas de avaliação no projeto executivo. Verifica-se que em correspondência de setembro de 2009 o próprio MI, em função dos problemas relacionados a solos colapsíveis, dispersivos e expansivos, solicitou a contratação de geotécnico para auxiliar na resolução dos problemas relativos a esses tipos de solo. (f. 556 vol. 3 proc. 59100.000056/2008-44)

Como não foi encontrado por esta equipe, nos processos disponibilizados pelo MI, referências à decisão de paralisação das obras no Lote 9 ou problemas de contrato que não foram resolvidos pelo MI e que levaram a paralisação das obras em maio de 2011, entende-se que esta ocorreu pelos seguintes motivos: indefinição de projetos; desapropriações pendentes (Assentamento Serra Negra) e presença de cercas em vários trechos das obras; interferências de rede elétrica; presença de igreja, escola e posto de saúde com seus moradores em área já desapropriada nas imediações da rodovia PE 360; resgate de sítios arqueológicos e outras pendências.

Entretanto, acredita-se que a decisão de paralisar a obra possa ter ocorrido após a negativa do MI a pedido de pagamento a título de "ressarcimento de custos adicionais imprevistos imputados ao Consórcio Camter/Egesa no valor de R\$ 11.851.952,72" incorridos desde a assinatura do contrato até o dia 31 de maio de 2010. O pedido foi feito em carta enviada ao MI, de 6/10/2010, solicitando a alteração da fórmula de reajuste do contrato de maneira a que se passasse a adotar, como critério de reajuste, o índice SINAPI do mês que se dará o reajuste e a aplicação deste para todos os itens da planilha contratual. Esse pedido foi negado pelo MI por não haver sido provado pelo Consórcio a existência de desequilíbrio desproporcional motivado por fatos imprevisíveis ou previsíveis, mas de efeitos incalculáveis, e ir contra o inciso XI do art. 40 da Lei 8.666/1993.

A paralisação da obra ocorreu apesar da aprovação do 4º Termo Aditivo com reflexos financeiros (23,87% do valor inicial do contrato) e deferimento de 11 preços novos.

Paralisação Lote 10

A paralisação das obras do Lote 10 em setembro de 2011, relativas ao Contrato 34/2008-MI, de responsabilidade do consórcio Mendes Junior/Emsa, ocorreu por motivos similares ao delineado para o Lote 11, ou seja, a paralisação seria mantida até que o MI não analisasse e deferisse os pedidos em voga para novos preços e novos serviços (fls. 3679-3709 do processo 59100.000255/2008-52) e atendesse à proposta de indenização administrativa por danos referentes: à retirada do IRPJ e CSLL do cálculo do BDI; à adoção equivocada de preço referencial do Sicr 2 para o item "formas planas de madeira"; à alteração do percentual dos Encargos Sociais de 132,36% para 72% no item administração local; à devolução do ISSQN e elevação de seu percentual nos valores futuros; a atrasos nos pagamentos de faturas emitidas e consignação na avença dos determinativos necessários à restauração dos valores originalmente cotados no certame - recomposição de preços de forma a restabelecer o equilíbrio econômico-

financeiro; e por último à liberação de todos os atos impeditivos que estão configurando o atraso das obras por culpa exclusiva da Administração Pública.

A Supervisora do Lote 10, Enger Engenharia S/A, afirmou, em carta de setembro de 2011, que existiam várias frentes de serviço sem impedimento (falta de projetos, desapropriações e preços) que poderiam ser atacadas enquanto o MI ressolveria os pleitos, listando 12 serviços de obras civis e 3 serviços de ações ambientais que poderiam ser tocados pelo consórcio. Com essas atividades disponíveis, a supervisora considerava a decisão de paralisação das obras sem motivo. O MI também se manifestou demonstrando que todos os itens listados no parágrafo anterior foram analisados tendo aceitado alguns e os incorporados ao contrato e negado outros.

Após o consórcio ser notificado pelo MI para retomar as obras no prazo de 10 dias, afirmou, em carta de janeiro de 2012, que efetuaría o retorno parcial das obras solicitando que fossem definidos pelo MI: novos estudos sobre a execução das obras (alteração de projetos); aprovação de novos itens e preços novos; liberação de ASV; e efetivação de desapropriações das áreas para a complementação da construção dos bueiros e das jazidas para a execução das barragens. Foi enviado relatório sobre o 4º Replanilhamento (6º TA) com Reflexo Financeiro pelo Consórcio Mendes Júnior/EMSA com 98 páginas de solicitações e novas planilhas de serviços e preços. Esse relatório encontrava-se sob análise no MI até o momento desta fiscalização.

Paralisação do Lote 11

De acordo com a gerenciadora, o atraso na execução física dos lotes verificados (Lotes 9, 11 e 12) deveu-se ao mesmo motivo, qual seja pela desmobilização de recursos de pessoal e equipamentos por parte dos consórcios construtores. Afirmou ainda que no período de janeiro a maio de 2011, foram suprimidos 1.904 postos de trabalho. Considerando-se o período de 1 ano, a desmobilização foi de 5.000 postos de trabalho. Entretanto, a Gerenciadora não apresentou justificativas para as paralisações ocorridas em todos os lotes do Eixo Leste.

Ainda de acordo com a gerenciadora os principais fatores que contribuíram para os atrasos da parte física dos contratos foram: demora na incorporação aos contratos dos acréscimos de serviços novos levantados após a definição dos projetos executivos (aditivos de preços novos e replanilhamentos); na relocação de interferências; na execução de desapropriações; e nas liberações de autorizações de supressão de vegetação (ASV), tendo em vista atrasos do Ibama, responsável pela emissão das supressões.

A verificação das correspondências trocadas entre os diversos atores demonstra que o maior volume de mensagens emitidas pelo consórcio consistia em pedidos de inclusão de novos preços e serviços. Esse volume de pedidos pode ser justificado pelas falhas de detalhamento nos estudos de geologia e geomorfologia nos projetos básico e executivo como levantado por esta equipe. Verificou-se que a maioria dos pleitos fora negado pelo MI por já estarem contemplados nos contratos e nas planilhas de custos apresentadas para a licitação dos vários trechos da transposição.

Por outro lado, os atrasos comprometeram os custos fixos das obras, como manutenção de canteiros e administração local. Para o Lote 11, o consórcio OAS/Galvão/Barbosa Mello/Coesa, em correspondência de fevereiro de 2011, alertava que para o 4º Replanilhamento o MI ainda não havia sido definido os seguintes aspectos (Tabela 6):

Tabela 6: Pendências relatadas pelo consórcio construtor do Lote 11 para a continuidade das obras

Item	Pendência
- Despesas indiretas e manutenção de canteiros e	Forma de remuneração

acampamentos	
- Concreto Projetado - Fornecimento e aplicação de fibras sintéticas - Fornecimento e aplicação de chumbadores d=25mm - Fornecimento e instalação de tirantes 20tf	Locais e quantidades
- Pavimentação em brita corrida - Pavimentação em solo cimento	Preços novos
- Muretas M40 e M60 - Colocação de inserts de PEAD - Escavação dos excedentes compactados - remoção e espalhamento de material bota-fora	Preços novos
- Cerca com 5 fios com mourões e esticadores	Preço novo
- Overshoot	Definição das modificações e novos serviços
- Aquedutos Branco e Barreiros	Preço novo para cimbramento

O consórcio alegou que a não solução desses problemas afetou o ritmo das obras que causaram e ainda iriam causar reflexos e impactos negativos na gestão do contrato. Alegava também que as novas circunstâncias que circundavam o negócio implicariam em gastos excessivos e supervenientes com a manutenção de mobilização improdutiva e com a reconstrução de trechos já executados causados pela não implantação plena do projeto executivo. O consórcio condicionava a continuidade das obras à resolução dessas pendências.

Em resposta à solicitação do consórcio, a gerenciadora concluiu que era pertinente a inclusão de 20 novos serviços e alteração de quantidades de outros. Apenas o cimbramento utilizado na construção dos aquedutos foi negado, por ser serviço já executado e pago.

A supervisora Ecoplan/Skill manifestou-se contra a paralisação afirmando, acerca do item " contenção de taludes", que todos os quantitativos haviam sido estimados e que deveriam ser definidos in loco pela supervisão/fiscalização e que esses serviços estariam disponíveis em dois desenhos e em relatório que foram disponibilizados para o consórcio.

Desta forma, foi elaborado em dezembro de 2011 o 5º Termo Aditivo ao contrato, representando um acréscimo de 13,60% e decréscimos de 6,58%, resultando em reajuste de 28,05% sobre o valor total inicial do contrato. Como o reajuste ultrapassava os 25% exigidos pela Lei 8.666/1993, a área gestora do MI promoveu adequações necessárias (supressões de serviços) que resultaram em um impacto financeiro de 24,99% sobre o valor inicial do contrato.

O MI enviou o Ofício 34/2011/SIH/MI no qual indica a não aceitação da emissão de ordem de suspensão do Contrato 29/2008 pelo motivo que, enquanto os problemas estavam sendo resolvidos pelo Ministério (o que efetivamente ocorreu em dezembro com a emissão do 5º Termo Aditivo), existiam várias frentes de serviço liberadas para continuidade de execução sem prejudicar a produtividade do consórcio. Ademais, a interrupção dos serviços complementares e de finalização das obras civis dos segmentos de canais poderia prejudicar os serviços executados, em função do início do período de chuvas na região, o que de fato aconteceu.

Do conjunto de evidências relacionadas, constata-se que os atrasos ocorridos nas obras e serviços do Eixo Leste estão associados precipuamente à deficiente estrutura de coordenação, supervisão, fiscalização e orientação das ações do PISF, a cargo do Departamento de Projetos Estratégicos do Ministério da Integração Nacional, materializadas pela não solução das interferências das obras e da não adoção de providências concretas para impedir a desmobilização das empresas.

Desse modo, resta configurada a existência de atrasos injustificáveis nas obras e serviços, associados à coordenação, supervisão, fiscalização e orientação deficientes dos diversos setores responsáveis pela implementação de obras civis do Projeto de Integração do Rio São Francisco (PISF), no Eixo Leste.

[...]

3.3.8 - Conclusão da equipe:

Pela situação descrita as tratativas feitas pelo MI para a recomposição de preços na maior parte dos casos não foram suficientes para evitar a paralisação das obras que ocorreu em todos os lotes do Eixo Leste do PISF durante o ano de 2011. A análise das solicitações e justificativas apresentadas pelos consórcios revela que estas não tinham amparo técnico/gerencial que justificasse a adoção de medida extrema como a paralisação total dos serviços.

As supervisoras foram contrárias à paralisação alegando que havia frentes de serviços que poderiam ser executadas enquanto as solicitações eram analisadas pelo MI. Ademais, existiam riscos de danos às obras já executadas com a proximidade do período chuvoso, alertando que os serviços de drenagem externa ainda não haviam sido completados. Fato que realmente ocorreu em trechos de canais dos Lotes 9, 11 e 12.

Assiste certa razão aos consórcios quanto aos problemas relacionados com as interferências físicas que não foram identificadas no projeto executivo, que também contribuíram para o atraso das obras, assim como a demora do MI em atender às solicitações dos consórcios junto a particulares e aos órgãos de governo envolvidos com essas interferências como o atraso na obtenção das autorizações de supressão de vegetação junto ao IBAMA, exemplo recorrente em todos os contratos. Entretanto, essas razões não justificam a paralisação das obras.

A gerenciadora havia levantado pontos causadores de atrasos, como a demora na entrega do relatório de andamento de atividades das supervisoras e o não cumprimento do prazo estipulado de 10 dias em análises de medições e pedidos diversos. Esses problemas podem estar relacionados com o número de pessoal subdimensionado nas supervisoras frente à elevada demanda de campo com obras em um percurso de cerca de 50 km e várias frentes de trabalho. Demanda esta ampliada com a decisão dos Consórcios (Lotes 10, 11 e 12) em implementar equipes noturnas visando a correção do cronograma. O Relatório de Ação de Controle 232388, da CGU, já havia constatado, em seu item 3.1.1.5, a inadequabilidade dos recursos de pessoal e veículos disponibilizados para as atividades de supervisão da obra para o Lote 1.

Verifica-se nas correspondências enviadas pelo MI para os consórcios que indicaram que iriam parar os serviços, que este procedeu corretamente ao negar os pedidos de paralisação por motivo injustificado e sem a anuência do MI, alertando que tal ação constituiria falha contratual, principalmente quanto à Cláusula Quinta - Obrigações da Contratada e Cláusula Décima Primeira - Prazo. Desta forma, notificou os consórcios para que no prazo máximo de 10 dias retomassem as atividades operacionais de campo nos canteiros de obra, sob pena de aplicação do previsto na Cláusula Vigésima dos contratos - Sanções Administrativas, Subcláusula Segunda alínea "d", que prescreve multa de até 2% do valor do contrato caso "paralise os serviços sem justificativa prévia por escrito, aceita pela CONTRATANTE;", o que não ocorreu.

Dos consórcios que paralisaram as obras, apenas o consórcio Mendes Júnior/Emsa comprometeu-se a retomar os serviços. Observa-se que esta retomada foi feita de forma lenta e gradual, quando praticamente não houve atividades entre os meses de janeiro e fevereiro de 2012. Não foi aplicada nenhuma sanção a nenhum dos consórcios que paralisaram as suas atividades até o fim do período desta fiscalização.

Desses fatos, conclui-se que a coordenação do projeto falhou ao não adotar de forma eficiente as medidas necessárias para sanar as interferências que impediam e ainda impedem a continuidade de alguns trechos das obras. Com relação à paralisação unilateral das atividades feita pelos consórcios Construtores, a Coordenação do PISF falhou em não aplicar nenhuma sanção pelas ocorrências.

Todos os fatos expostos nos últimos parágrafos demonstram que o Coordenador da CGOC atuou de maneira indevida na coordenação do projeto, tendo descumprido as suas competências previstas no art. 18 da Portaria MI 436/2007. Com relação ao Diretor da DPE, houve inobservância as competências estipuladas no art. 14, incisos I e II, da Portaria MI 436/2007, caracterizando "culpa in vigilando". Em ambos os casos, houve inobservância do exposto nos art. 86 e 87 da Lei 8.666/1993. Com isso, ambos os agentes administrativos devem ser ouvidos em audiência pelos fatos expostos, 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.

Por fim, deve ser determinado à Secretaria de Infraestrutura Hídrica do Ministério da Integração Nacional que autue processos administrativos específicos para cada lote de obras do Eixo Leste, visando apurar a responsabilidade dos consórcios contratados pelos atrasos identificados no cronograma das obras e pela paralisação unilateral das obras, ocorridas em 2011, 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, assegurando aos respectivos consórcios o direito ao contraditório e à ampla defesa e encaminhando a esta Corte de Contas, no prazo de 90 dias, a documentação comprobatória das providências até então adotadas.

[...]

3.4 - Execução de serviços com qualidade deficiente.

3.4.1 - Tipificação do achado:

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

Justificativa de enquadramento (ou não) no conceito de IG-P da LDO - A gravidade deste indício de irregularidade, por si só, não enseja a paralisação dos contratos objetos desta irregularidade, por isoladamente não configurar grave risco de dano ao erário, não se enquadrando em um dos requisitos constantes do art. 91, § 1º, inciso IV, da Lei 12.465/2011 (LDO/2012).

3.4.2 - Situação encontrada:

Foi verificada a execução de serviços com qualidade deficiente, em vários segmentos das obras dos Lotes 11 e 12 do Eixo Leste, em desacordo com o art. 66 da Lei 8.666/1993. A equipe de auditoria encontrou muitos trechos de canal fissurados, trincados ou com desmonte parcial ou total por cisalhamento das placas laterais de concreto; estradas de operação e manutenção erodidas e não finalizadas; e taludes e bermas danificados pelos efeitos das chuvas e pela ausência de drenagem superficial. As situações mais críticas foram encontradas nos Lotes 11 e 12, como segue. Conforme será descrito adiante, tal situação está associada à deficiente estrutura de fiscalização disposta pelo MI, que agiu em desconformidade com os art. 67 e 69 da Lei 8.666/1993.

1 - Obras do Lote 11

A equipe de auditoria se deparou com trechos de canal parcialmente destruídos, com destaque para os segmentos WBS 2218, entre as estacas 8042 e 8152, e WBS 2221, entre as estacas 6805 e 6830, esta última registrada na foto 6.

Nesses trechos de obra foram encontradas placas de concreto quebradas e outras que deslizaram sobre o talude, mantas de geomembrana danificadas, concreto da laje de fundo do canal estourado e bermas e taludes erodidos pela água da chuva.

O Relatório Preliminar de Ação de Controle da Controladoria-Geral da União 201108741, datado de 28/4/2011, apontou:

"Da análise do processo nº 59100.000092/2008-16, referente ao contrato nº 29/2008, relativo à execução de obras civis no Lote 11, verificamos correspondências que tratam de variados danos surgidos nos meses de chuva, final do ano de 2010 e início de 2011."

Há notícia formal, no âmbito do MI, sobre as águas das chuvas e seus efeitos sobre as obras ainda inacabadas. Trata-se de uma correspondência, e seus anexos, datada de 14/2/2011, enviada pelo consórcio Ecoplan/Skill, responsável pelo projeto executivo referente ao Lote D, ao gestor do Contrato 38/2007-MI, com cópia a outros integrantes do MI e à gerenciadora (procedimento administrativo 59100.000092/2008-16, volume 20, fls. 4947-4957).

Esse documento traz consigo um relatório fotográfico de janeiro de 2011, elaborado pela empresa Tecnosolo Engenharia e Tecnologia de Solos e Materiais S/A, responsável pela supervisão das obras, que registrou o momento em que os canais ainda estavam tomados pelas águas (procedimento administrativo 59100.000092/2008-16, volume 20, fls. 4952-4957). Nesse relatório, foram apontados os seguintes acontecimentos: a) a proteção cedeu com as chuvas deixando bueiro parcialmente entupido (WBS 2221 - estaca 7860); b) houve erosão proveniente das águas das chuvas (WBS 2221 - estacas 8042, 8043, 8082, 8132 e 8152); c) a água da chuva acumulada na estrada causou erosão na berma e no talude do canal (WBS 2221 - estaca 8052); d) o overshoot provisório foi destruído pela chuva (WBS 2221 - estaca 8060); e) houve água acumulada na berma do canal (WBS 2221 - estaca 8082); f) houve erosão na berma do canal (WBS 2221 - estaca 8107); g) o overshoot provisório foi obstruído pelas águas da chuva (WBS 2221 - estaca 8107); h) o canal estava quase submerso por águas das chuvas (WBS 2221 - estaca 8122); i) o bueiro foi praticamente obstruído (WBS 2221 - estaca 8304 e WBS 2222 - estaca 8277+10); j) o enrocamento cedeu com a chuva (WBS 2221 - estaca 8081 e WBS 2222 - estaca 8271); k) a saída de drenagem ficou totalmente obstruída (WBS 2222 - estaca 8271).

O relatório continuou apontando que:

"A definição da causa que conduziu as obras a essa sorte é questão controversa entre os diversos atores interessados. Até mesmo entre os integrantes de mesma parte, como é caso da gerenciadora, o consórcio LOGOS-CONCREMAT, o entendimento não parece ser pacífico. De um lado, a tese na qual o problema foi gerado pela granulometria inadequada do enrocamento, aliada à falta de escoamento superficial, que ocorre tanto na crista do aterro quanto também em cortes, e a concentração do escoamento em determinados lugares. Do outro, a posição de que, primeiramente, ocorreu a erosão do solo do aterro devido à inexistência da transição e a formação de caminho preferencial de escoamento das águas. Com o afundamento do enrocamento nesta erosão, formou-se o caminho preferencial e a concentração de vazão pela vala de erosão. Dessa forma, com a energia da vazão concentrada no escoamento, ocorreu a erosão e o arraste do enrocamento. Em outros termos, de acordo com esse segundo ponto de vista, tudo começou com a erosão do solo, sem uma adequada proteção de transição perfeitamente

dimensionada e executada (procedimento administrativo 59100.000092/2008-16, volume 20, fls.. 4949-4950)."

O relatório faz menção também ao posicionamento do consórcio responsável pela elaboração do projeto executivo, como segue:

"Ao passo que, segundo o consórcio responsável pelo projeto executivo (procedimento administrativo nº 59100.000092/2008-16, volume 20, p. 4947-4948):

"... a projetista verificou que a maior parte dos problemas está associada à falta total ou parcial da drenagem superficial. A falta da drenagem superficial pode gerar a concentração de escoamento superficial de águas pluviais, que deveriam ser redirecionadas ou encaminhadas para estruturas de drenagem conforme o projeto. Sem os drenos longitudinais e as obras de travessia de drenagem, além do acréscimo de volume, tem-se o direcionamento para locais inadequados, normalmente junto a bueiros em cotas mais baixas. A concentração das descargas sobre a superfície do talude de aterro de forma inadequada vem a comprometer o mesmo, sendo mais crítico quando esse ainda não foi recoberto com o enrocamento de proteção."

E, continuou apontando que:

"... o efeito das chuvas sobre a proteção do talude seria igual ou pior no caso de haver a camada de transição, já que essa é composta da fração areia que é facilmente carreada principalmente com concentração de água por deficiência de drenagem superficial, ocasionando erosão linear."

Informou-se ainda que:

"(...) os problemas foram pontuais e deve ser feita uma avaliação por parte da Supervisora para verificar, além da falta da drenagem superficial, se ocorreu alguma outra variável que veio a contribuir nos problemas apresentados no relatório fotográfico.

No entendimento do Projetista, os danos ocorridos ao canal já revestido, estão atrelados à ausência do sistema de drenagem superficial externa, responsável pela proteção do sistema adutor das águas provenientes das bacias de contribuição."

Com relação às placas danificadas, a empresa Tecnosolo Engenharia e Tecnologia de Solos e Materiais S/A, responsável pela supervisão do Lote 11, abordou o assunto inicialmente na carta C.486/10-PISF de 27/10/2010, endereçada ao Consórcio OAS/Galvão/Barbosa Mello/Coesa, onde menciona que as placas do revestimento do canal foram destruídas pelas chuvas, devido à falta de drenagem natural das águas que se empoçaram e da falta de drenagem preventiva ao longo da obra em que o canal adutor já havia sido concluído. Adicionalmente, apresentou a Nota Técnica XX, abordando o assunto que aqui transcreve-se:

"A TECNOSOLO ENGENHARIA S.A. na condição de supervisora do Lote 11 do Projeto de Integração do Rio São Francisco vem se manifestar quanto aos incidentes ocorridos nos segmentos 2218, 2221 e 2222, onde ocorreu o assoreamento de laterais do canal adutor, gerando com isso a elevação e o desmonte de placas do revestimento de concreto (conforme fotos em anexo), em vários pontos, devido à precipitação de fortes chuvas na região (65 mm em 24/10/210), verificamos com isso que:

Os locais onde ocorreram tais prejuízos devido a essas precipitações (Bermas do Canal) não apresentavam a declividade mínima exigida do projeto (2%), conforme esta supervisora já havia identificado e alertado ao Consórcio Construtor em RAC 06 de 24/03/2010, não permitindo assim o escoamento natural das águas nessas superfícies onde houve acúmulo de água junto às guias de rodas do revestimento de concreto e consequentemente gerando infiltração logo abaixo da geomembrana, causando com isso o

assoreamento, tanto do solo cimento quanto no trecho em que o material ficou saturado, ocasionando o deslizamento e elevação das referidas placas laterais e de fundo, respectivamente.

Dessa forma, vimos solicitar que sejam tomadas as devidas precauções, conforme determinado em projeto, nos trechos dos canais em que se encontram concluídos, vistos termos novas previsões de chuvas na região."

O assunto voltou a ser abordado pela supervisora na Carta C.528/11-PISF de 2/2/2011, também endereçada ao Consórcio OAS/Galvão/Barbosa Mello/Coesa, na qual apresentou novos danos ocorridos nas placas de revestimento do canal, entre as estacas 6805 e 6820, no segmento 2218, e solicitou soluções para os mesmos.

Já com relação às fissuras no revestimento de concreto do canal, a empresa supervisora expediu, num primeiro momento, a Notificação de Não Conformidade em Obras 16, de 24/3/2010, solicitando reparos das fissuras ocasionadas por retração do concreto de 15MPa. Na oportunidade, sugeriu que para as fissuras menores que 0,3 mm não haveria necessidade de tratamento e que para as superiores a 0,3 mm, deveriam ser realizados sulcos com profundidade de 10 mm ao longo das fissuras para permitir o preenchimento através da aplicação de Argamassa Epoxica ou Penetron (Zentrifix GM2), atentando para que a superfície ficasse isenta de poeira, óleos, nata de cimento e outros agentes contaminantes.

Em 24/5/2010, a empresa supervisora expediu a carta C.321/10-PISF requerendo ao consórcio construtor o deslocamento imediato de uma frente de serviço para atuar na recuperação das placas fissuradas, não deixando os reparos para um período mais adiante. Na carta, a supervisora cita que as fissuras foram decorrentes da retração do concreto de revestimento.

O requerimento foi reiterado na Carta C.522/11-PISF de 17/1/2011. Nela, a supervisora solicitou novamente providências para as fissuras do concreto do canal e que as mesmas fossem mapeadas ao longo do canal e caracterizadas com as possíveis soluções.

Finalmente, em 15/8/2011, a supervisora enviou a Carta C.614/2011-PISF ao Ministério da Integração, em que apresentou a Nota Técnica 13, na qual apresentou relatório sobre os danos ocorridos ao revestimento de concreto do canal adutor e o mapeamento das placas danificadas. Os problemas foram conceitualmente apresentados no documento como fissuras e placas levantadas.

O relatório apresentou as fissuras como pequenas avarias causadas durante o processo de cura do concreto e a exposição permanente às intempéries; e as placas levantadas como problemas apresentados após as chuvas, em que houve infiltração em consequência do carreamento de material para o interior do canal, logo abaixo da geomembrana, ocasionando o levantamento das placas de fundo e das paredes laterais, sem condições de recuperação.

Com base no relatório supracitado, o MI expediu o Memorando CGC 411/2011/DPE/SIH/MI, em 17/9/2011, à coordenação geral de campo em que determinou que o consórcio construtor recuperasse as estruturas danificadas imediatamente ou os referidos quantitativos seriam glosados no boletim de medição, à luz do que determina a especificação técnica da obra.

2 - Obras do Lote 12

Os problemas de fissuramento das placas laterais de concreto do canal adutor ocorridos no Lote 11 também ocorreram no Lote 12 da obra, sob responsabilidade do mesmo consórcio construtor OAS/Galvão/Barbosa Mello/Coesa, como mostra a figura 7 tirada em um dos pontos do segmento WBS 2224.

Para tanto, a empresa responsável pela supervisão do Lote 12, a Ecoplan Engenharia Ltda. enviou a correspondência P1360-L12-389/11 ao consórcio construtor, no dia 23/8/2011, reiterando correspondências anteriores, em que solicita providências, visando à reconstituição da proteção de concreto rompida no trecho entre as estacas 8816 e 8838, conforme já havia sido solicitado na Carta P-1360-L12-384/11. Em anexo à carta, enviou um levantamento das fissuras encontradas no revestimento de proteção mecânica da membrana de impermeabilização do canal.

Em 26/8/2011, a Ecoplan Engenharia Ltda. enviou a Carta P1360-L12-392/11 ao consórcio construtor, complementando o levantamento sobre as fissuras que fora elaborado, incluindo nesta, parte do segmento WBS 2224, entre as estacas 8695 e 8838, que também se encontrava danificado.

Em decorrência das várias cobranças direcionadas ao consórcio construtor dos Lotes 11 e 12, oficializadas em atas de reunião específicas, para que as patologias encontradas nos lotes fossem sanadas, o consórcio apresentou o Parecer Técnico P.T. 1/2011 - Estudo das Patologias do Concreto do Revestimento do Canal, elaborado pelo Prof. Dr. Paulo Fernando Araújo Silva e apresentado por meio do documento CT 432/2011, em 6/12/2011, o qual foi complementado pelo documento intitulado "Procedimento Executivo, Reparo no Concreto de Revestimento do Canal".

A referida documentação foi analisada pelo consórcio gerenciador Logos/Concremat que apresentou parecer técnico em consonância com a fiscalização de campo do MI.

Segundo a gerenciadora, houve uma simplificação dos problemas encontrados, onde a linha mestra de raciocínio defendido pelo consultor do consórcio se ateve basicamente aos fatores que incidiram na evaporação da água do concreto.

Em visita a campo realizada pelo gestor substituto do Ministério da Integração dos Contratos 29/2008-MI e 30/2008-MI, Milton Kazuhiro Sanae, no período de 5/8/2011 a 8/12/2011, foi recebida a informação preliminar de que os consórcios construtores providenciariam a recuperação das patologias ocorridas no revestimento de concreto dos canais adutores dos Lotes 11 e 12. Por outro lado, os consórcios comunicaram que seriam providenciados levantamentos que indicariam quais trechos cujos custos seriam de responsabilidade ou não dos mesmos.

Desse modo, o gestor emitiu a Nota Técnica 232/2011/CGOC/DPE/SIH/MI, no dia 14/12/2011, com o objetivo de solicitar à gerenciadora relatório/laudo técnico com apresentação das causas e apuração de responsabilidades das patologias que ocorreram no trecho, a fim de preservar o MI de eventuais contestações por parte dos consórcios quanto à responsabilidade por esses custos.

A gerenciadora, então, emitiu parecer técnico, datado de março de 2012, intitulado "Estudos das Patologias do Concreto de revestimento do Canal nos Lotes 11 e 12", no qual mencionou existirem outras causas patológicas para o problema de fissuramento em trechos do canal, quais sejam:

"Na análise da patologia, apesar das convincentes explanações sobre o caráter específico da evaporação da água e da distinção de um lote em relação ao outro (11 e 12) no tocante a qualidade relativa de fissuras, não houve uma descrição das causas das outras prováveis patologias.

Para os lotes em questão, há que se mencionar que há distintas causas, as quais a título de ilustração são levantadas de forma abreviada a seguir:

- Falta de execução das saídas das drenagens internas dos canais (o que acaba por trazer subpressões indesejadas na parte inferior do talude interno do canal revestido);

- Eventual ajuste de projeto (por exemplo, o segmento 2221), onde o nível do rio Moxotó alcançou cotas superiores às da drenagem do fundo do canal. Tal fato pode ter colaborado para que no trecho em questão houvesse a presença da subpressão mencionada no item acima;
- Eventual recalque nos corpos de aterro (decorrente de uma compactação deficiente do maciço argiloso);
- Enrugamento da manta de PEAD (ocorrido em virtude de uma execução deficiente durante sua colocação). Cita-se, adicionalmente, que as mantas utilizadas pelos Lotes 11 e 12 possuem coloração negra o que atrai os raios solares, facilitando o seu aquecimento. Esse aquecimento aliado a outros fatores (como a questão da metodologia executiva demonstrada abaixo) facilitam o enrugamento e, por conseguinte, a execução de uma camada mais fina de concreto (mais suscetível ao fissuramento);
- Cisalhamento transversal das placas de concreto;

A metodologia utilizada no uso do rolo de acabamento final.

Atendo-me em comentar e melhor explanar o último item mencionado: a metodologia usualmente adotada nos lotes do PISF de direcionamento do rolo para proceder ao acabamento superficial do concreto é proceder a um movimento ascendente (do fundo do canal para o topo do talude do canal, no sentido da berma).

Conforme informação das supervisoras dos Lotes 11 e 12 não era raro ver que, com vistas a melhorar a produtividade, os CCL11 e CCL12 (Consórcios Construtores dos Lotes 11 e 12) utilizavam uma metodologia com sentido contrário ao descrito. Por vezes, como consequência disso, o serviço de acabamento/regularização final do concreto era feito em um caminhamento único indo de uma berma à outra. Desta forma, e como um reflexo prático disso, além das trincas encontradas, houve o enrugamento da manta de PEAD de um lado do canal e o estiramento (aspecto esticado) do outro lado."

E conclui, citando que:

"Até o fechamento deste relatório, mesmo com a mobilização do CCL11 em setembro de 2011 e do CCL12 em março 2012, não houve ainda a execução de nenhum serviço para sanar as patologias aqui comentadas."

Ao final do documento, a gerenciadora apresenta uma abordagem conclusiva em que se posiciona quanto à reparação dos defeitos ocorridos na obra:

"Como as causas acima expostas são de efeito construtivo e, portanto, de domínio do construtor, os CCL 11 e o CCL12 devem corrigir todas as patologias encontradas nos concretos de revestimento às suas expressas. O único trecho que não deve seguir este procedimento, por enquanto, é o segmento do canal WBS 2221. Tal segmento ora se encontra em estudo para averiguação de uma eventual necessidade de ajuste do projeto."

Podemos concluir que as razões principais pelo cisalhamento das placas laterais do revestimento de concreto e levantamento e quebra da laje de fundo do canal foram a ausência total ou parcial de drenagem superficial definitiva, ou mesmo provisórias ao longo da seção, e a não obediência quanto à declividade mínima de 2%, exigida em projeto para as bermas do canal, não permitindo assim o escoamento natural das águas nessas superfícies, promovendo o acúmulo de água junto às guias de rodas do revestimento de concreto e infiltração logo abaixo da geomembrana.

Tais causas revelam que a estrutura de fiscalização montada pelo MI agiu de forma deficiente, uma vez que permitiu o avanço das obras, sem exigir dos consórcios construtores a concomitante execução do sistema de drenagem, e não conseguiu identificar tempestivamente o

descumprimento dos parâmetros de projeto pelos consórcios construtores, de modo a instá-los a corrigir os vícios de execução, antes que as falhas gerassem danos às obras.

Desse modo, resta configurada a execução de serviços com qualidade deficiente, em vários segmentos das obras dos Lotes 11 e 12 do Eixo Leste, fato associado à deficiente estrutura de fiscalização realizada pelo MI, em desacordo com os arts. 66, 67 e 69 da Lei 8.666/1993.

[...]

3.4.7 - Conclusão da equipe:

Com base nos levantamentos feitos em campo e nos processos relativos aos lotes em questão, conclui-se que os problemas de falhas de execução das obras poderiam ter sido evitados, caso a fiscalização do MI tivesse atuado de forma mais tempestiva, decisiva e eficiente.

Os problemas de cisalhamento e destruição pelas chuvas das placas laterais do canal poderiam ser evitados ou minimizados, caso a drenagem superficial definitiva fosse executada pelo consórcio construtor em concomitância com a concretagem dos revestimentos das paredes laterais e lajes de fundo do canal. Como não foi realizada, ocorreu a erosão linear da berma, devido à concentração de escoamento superficial de águas pluviais sobre ela e devido a não observância, como anteriormente destacado pela supervisora do Lote 11, da declividade mínima de 2% exigida pelo projeto. Outra consequência da ausência da drenagem externa que vale destacar é a erosão do corpo do talude, sob a geomembrana têxtil, provocada pelas águas que se acumularam ao longo da berma, provocando o deslizamento e elevação das referidas placas laterais e de fundo, respectivamente.

Com relação aos problemas de fissuramento das placas, pode-se concluir que, apesar das reincidentes cobranças (oficializadas em atas de reunião) por parte das supervisoras dos lotes, direcionadas ao consórcio construtor dos Lotes 11 e 12 para que as patologias encontradas nas obras fossem sanadas, nada foi feito até o momento da visita em campo pela equipe de auditoria.

Dito isso, passa-se ao exame das medidas processuais adequadas ao caso.

Conforme visto, o conjunto de falhas descrito configura violação ao art. 66 da Lei 8.666/1993, o que impõe a atuação do MI, no sentido de instar os consórcios contratados a reparar, corrigir, remover, reconstruir ou substituir, às suas expensas, os segmentos com vícios construtivos, nos termos preconizados no art. 69 da Lei das Licitações. Dessa forma, entende-se adequada a expedição de determinação à Secretaria de Infraestrutura Hídrica para que autue processos administrativos específicos, para cada um dos lotes das obras do Eixo Leste, visando identificar todos os vícios construtivos e instar os consórcios construtores a corrigi-los, às suas expensas, assegurando-os o direito ao contraditório e à ampla defesa e encaminhando a esta Corte de Contas, no prazo de 90 dias, a documentação comprobatória das providências até então adotadas.

Com relação à análise das condutas dos agentes administrativos do MI, entende-se que a coordenação da fiscalização poderia ter evitado as irregularidades apontadas, caso tivesse providenciado um maior número de fiscais de campo, em cada um dos lotes de obras. Nesse sentido, cumpre ressaltar que a estrutura de fiscalização montada pelo MI para o presente empreendimento prevê apenas um fiscal de campo e um gestor por lote de obras, em que pese a extensão e a complexidade da obra em análise. Além disso, observa-se uma grande rotatividade e acúmulo de funções na alocação desses profissionais, como observado no documento "Gestores e Fiscais do PISF". Dado esses fatos, percebe-se que não há uma estruturação adequada para a tomada de decisões relativas à mais adequada execução das obras. Adicionalmente, da leitura dos processos de obras, percebe-se que os fiscais não têm autonomia para tomarem decisões sobre programação da execução de campo, função que, caso tivessem, evitaria que se deixassem

de executar trechos do canal sem a concomitante construção das estruturas de drenagem superficial. Problemas desse tipo são mais facilmente observados e corrigidos por uma correta alocação e estruturação de uma equipe de fiscais de campo, sincronizada com a Coordenação das obras na sede do Ministério.

Dado o exposto, conclui-se que o Coordenador-Geral da CGOC falhou no seu dever de agir na coordenação do Projeto. Houve inobservância de suas competências estabelecidas no art. 18 do Anexo VIII da Portaria MI 436/2007. Ao Diretor do DPE, houve inobservância de suas competências preconizadas no art. 14, incisos I e II, do Anexo VIII da Portaria MI 436/2007, caracterizando culpa *in vigilando*. Em ambos os casos, houve inobservância do exposto no art. 67 da Lei 8.666/1993. Com isso, ambos os agentes administrativos devem ser ouvidos em audiência pelos fatos expostos, 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.

[...]

3.5 - Desvio de objeto na execução do convênio (ou instrumento congêneres), importando transferência de recursos de uma categoria de programação para outra.

3.5.1 - Tipificação do achado:

Classificação - outras irregularidades (OI)

3.5.2 - Situação encontrada:

Foi detectada execução de despesas com objeto distinto do especificado nos planos de trabalho do destaque orçamentário realizado pelo Ministério da Integração Nacional para o Ministério da Defesa, com vistas à execução de trecho do canal de aproximação até a EBV-1 e a Barragem Areias, referentes ao Eixo Leste do PISF.

Em pesquisa ao Sistema SIASG, SIAFI e ao sítio do comprasnet (www.comprasnet.gov.br), foi possível identificar os diversos contratos firmados pelo 3º Batalhão de Engenharia de Construção (3º BEC), entre 2006 a 2011, todos fomentados com recursos federais destinados às obras do PISF. A relação em comento encontra-se acostada na peça "Tabela Achado 3.5_01".

Em análise mais criteriosa, em face dos diversos objetos contemplados pelos suscitados contratos firmados por aquela Organização Militar (OM), foram identificados contratos cujos respectivos objetos mostraram-se estranhos a despesas que porventura estariam vinculadas às obras em exame, ou ainda mostrar-seiam excessivamente elevadas.

As análises em comento fundaram-se na pesquisa junto aos três sistemas acima mencionados, visando expurgar qualquer equívoco, principalmente em relação a possíveis adesões a atas registros de preço, porquanto as informações contidas na Tabela Achado 3.5_01 se referiam às contratações originárias e não aos contratos firmados pelo 3º BEC. Tais correções foram promovidas pela análise das Notas de Empenho emitidas para os contratos de interesse.

Mediante a proposta de trabalho acima suscitada, foi possível identificar um rol de contratos, a priori, entendidos como ou incompatíveis com as obras do PISF ou comportando dispêndio incompatível com a quantidade de militares destacados na região daquele empreendimento, como se segue.

Contratos nº 017/2008 e nº 018/2008, vinculados a objeto idêntico (telefonia móvel)

Em consulta ao Sistema SIASG, pôde-se constatar que o Contrato 17/2008 possuía como seu objeto a prestação de serviços de telefonia móvel celular local, tendo por contratada a empresa Claro S/A. (CNPJ 40.432.544/0001-4). A referida avença foi firmada em 20/8/2008, ao custo inicial de R\$ 162.000,00, com término de vigência fixado em 19/8/2009. Ao final de 4

Termos Aditivos, a referida avença passou a comportar valor total de R\$ 202.500,00, com data de término de vigência prevista em 19/7/2012.

Em pesquisa ao Sistema SIAFI, foram identificadas as seguintes despesas, como se segue (Tabela Achado 3.5_02):

a.1) Nota de Empenho 160202000012008NE900513, de 22/8/2008, no valor de R\$ 37.778,90, devidamente associada às Ordens Bancárias relacionadas na supracitada tabela, totalizando dispêndio da ordem de R\$ 34.309,29;

a.2) Nota de Empenho 160202000012009NE901793, de 15/12/2009, no valor de R\$ 18.777,35, devidamente associada às Ordens Bancárias relacionadas na supracitada tabela, totalizando dispêndio da ordem de R\$ 17.076,46;

a.3) Nota de Empenho 160202000012010NE901183, de 06/12/2010, no valor de R\$ 13.500,00, devidamente associada às Ordens Bancárias relacionadas na supracitada tabela, totalizando dispêndio da ordem de R\$ 12.214,20; e

a.4) Nota de Empenho 160202000012011NE800720, de 18/8/2011, no valor de R\$ 5.400,00, devidamente associada às Ordens Bancárias relacionadas na supracitada tabela, totalizando dispêndio da ordem de R\$ 2.031,62.

Ao se analisar o teor do Contrato 17/2008, como declarado no Sistema SIASG, e as correspondentes Notas de Empenho e Ordens Bancárias, constantes do Sistema SIAFI, pôde-se identificar que:

1. a Nota de Empenho 160202000012009NE901793 traz em seu bojo a informação de que a despesa associada seria correspondente a serviços de telefonia convencional e/ou celular, com fornecimento de aparelho, consoante o disposto no Anexo I do Edital do Pregão 7/2008, porém, tal despesa estaria associada à prestação de serviços ao destacamento do 3º BEC, localizado na BR 101/NE, e não ao Destacamento daquela OM, encarregada das obras do PISF;

2. de igual modo, a Nota de Empenho 160202000012010NE901183 não traz qualquer informação acerca da do local de prestação dos serviços de telefonia, muito menos referência às linhas objeto daquela despesa, não havendo qualquer vinculação da despesa com o destacamento de militares e/ou civis encarregado das obras do PISF, fazendo crer tratar-se de dispêndio que não estaria vinculado à esse empreendimento;

3. as Notas de Empenho 160202000012008NE900513 e 160202000012011NE800720 foram os únicos documentos associados ao mencionado contrato e que possuíam referências ao empreendimento em tela;

O total de dispêndio efetivo, supostamente associado à prestação de serviços de telefonia ao destacamento de militares e/ou civis responsáveis pelas obras do PISF atingiu o montante de R\$ 65.631,57, entre agosto/2008 a maio/2011 (33 meses, aproximadamente).

As desconformidades ora relatadas poderiam ser consideradas meras falhas formais, não fosse a identificação da existência do Contrato 18/2008, cujo objeto é a prestação de serviços idênticos ao do Contrato 17/2008, qual seja, a prestação de serviços de telefonia móvel celular, tendo como contratada a Empresa Brasileira de Telecomunicações S/A - Embratel (CNPJ 33.530.486/0001-29) - com fundamento no mesmo procedimento licitatório - Pregão 7/2008. Ressalta-se que a referida avença foi firmada em 20/8/2008 (mesma data do Contrato 17/2008), ao preço global de R\$ 251.749,20, cuja vigência, em tese, se exauriu em 19/8/2009.

A Tabela Achado 3.5_03 traz em seu conteúdo informações acerca dos empenhos e pagamentos efetuados pela prestação de serviços do Contrato 18/2008, que em confronto com as informações acostadas às suscitadas Notas de Empenho, trazem a lume que:

v) a Nota de Empenho (NE) 160202000012008NE900514, de 22/8/2008, no valor de R\$ 4.195,82, encontrava-se atrelada às correspondentes Ordens Bancárias relacionadas na retrocitada tabela, cujo somatório de dispêndios atingiu a cifra de R\$ 25.315,53. Do total de dispêndio, apenas R\$ 4.179,66 estariam vinculados àquela NE;

vi) a Nota de Empenho (NE) 160202000012009NE901792, de 15/12/2009, no valor de R\$ 45.392,87, encontrava-se atrelada às correspondentes Ordens Bancárias relacionadas na retrocitada tabela, cujo somatório de dispêndios atingiu a cifra de R\$ 43.445,63. Desse total, apenas R\$ 41.116,86 estariam vinculados àquela NE;

vii) a Nota de Empenho (NE) 160202000012010NE900614, de 2/9/2010, no valor de R\$ 67.133,12, encontrava-se atrelada às correspondentes Ordens Bancárias relacionadas na retrocitada tabela, cujo somatório de dispêndios atingiu a cifra de R\$ 66.621,94. Desse total, apenas R\$ 60.941,39 estariam vinculados àquela NE;

viii) compulsando as Ordens Bancárias (OB's) relacionadas às Notas de Empenho (NE's) suscitadas, foi possível identificar que, de fato, o Contrato 18/2008 teve sua vigência prorrogada, pelo menos até maio/2011, uma vez que a Ordem Bancária 2011OB800662 destinou-se à quitação da Fatura emitida pela Contratada naquele mês (Liquidação REF FAT 11/05/75000620-7 MAI/11);

ix) de igual modo, foi possível verificar que algumas das OB's relacionadas na Tabela Achado 3.5_03 carream pagamento por prestação de serviços telefônicos estranhos ao Contrato 18/2008, o que por si só indicaria desvio orçamentário na aplicação dos recursos destinados às obras do PISF;

x) somando-se todos os valores efetivamente relacionados aos dispêndios com os serviços albergados pelo Contrato 18/2008, ter-se-ia o montante de R\$ 111.918,46, em despesas executadas entre 20/8/2008 a maio/2011 (33 meses).

Pelo exposto, pode-se afirmar que:

- o total de dispêndio com telefonia móvel, supostamente imputado ao destacamento de militares e/ou civis responsáveis pelas obras de Integração da Bacia do Rio São Francisco atingiu a cifra de R\$ 177.550,03, em 33 meses, aproximadamente, o que corresponderia à despesa mensal de R\$ 5.380,31/mês de despesa com contas de celulares;

- importa salientar que no referido Destacamento, composto por militares e civis, apenas se justificaria a concessão de aparelhos celulares aos integrantes encarregados do gerenciamento daquele empreendimento, quais sejam, os militares oficiais encarregados da gestão daquele grupamento. Importa salientar que somente 2 oficiais militares foram deslocados para aquele destacamento, o que corresponderia ao dispêndio mensal de R\$ 2.690,15, aproximadamente, para cada celular distribuído aos gestores daquele destacamento;

- não há registro de assinatura de termo aditivo de prorrogação do prazo de vigência do Contrato nº 18/2008, junto ao sistema SIASG, fato que implica no questionar acerca da legitimidade dos pagamentos realizados com fundamento naquela avença, após 19/8/2009;

- os valores totais de despesas com tal serviço seriam por demais elevados, não sendo crível que tais dispêndios estariam estritamente relacionados às obras do PISF, inclusive por estar registrado em documentação acostada ao Sistema SIAFI.

Assim, restou evidenciado que houve pagamentos com recursos destinados às obras do PISF em despesas estranhas àquele empreendimento, tanto no por meio do Contrato 17/2008 quanto do Contrato 18/2008, além do que a coexistência dos dois contratos apenas facilitou a aplicação desconforme, como narrado.

Prova de que a tese ora esposada se mostra plausível, tem-se o Contrato 7/2008, cujo objeto é a prestação de serviços de telefonia fixa comutativos, tendo por contratada a empresa Telemar Norte Leste S/A (CNPJ 33.000.118/0001-79). A referida avença foi firmada em 21/7/2008, ao custo inicial de R\$ 166.063,64, com término de vigência fixado em 20/7/2009. Ao final de 1 Termo Aditivo, a referida avença manteve-se inalterada quanto ao seu valor total, porém estendendo a data de término de sua vigência, para 20/1/2010.

Todas as despesas promovidas com esse tipo de despesa foram custeadas unicamente com recursos próprios do orçamento daquela OM, apesar de parcela dessas despesas tenham sido destinadas a contatos firmados com aquele Destacamento do 3º BEC.

1. Contrato 35/2011 (fornecimento de gasolina)

Compulsando-se o teor do Contrato 35/2011, via Sistema SIASG, foi possível identificar que no seu objeto estaria o fornecimento de gasolina comum ao Destacamento do PISF, tendo por contratada a empresa Petrobras Distribuidora S/A (CNPJ 34.742.233/0001-02). Na mesma oportunidade, foi possível identificar que as futuras aquisições dar-se-iam por meio da Nota de Empenho 160202000012011NE801855, de 26/12/2011, no valor de R\$ 87.487,00.

De igual forma, foi possível identificar que o referido contrato decorreu do Pregão 32/2011, cujo teor permite inferir que:

- o Pregão 32/2011 foi promovido pelo 2º BEC, tendo como objeto o fornecimento de combustíveis para a Sede do Batalhão e Obras: Adequação de Capacidade e Restauração da BR-101, Corredor Nordeste, Lote 5/PB e Construção da BR 135/PI, Segmento Km 157,7 a Km 218, a cargo do 2º Batalhão de Engenharia de Construção (2º BEC), consoante o disposto no item 29, daquele edital;

- cabe ainda ressaltar que, nos exatos termos do item 20.2 do edital do Pregão nº 032/2011, qualquer órgão ou entidade da Administração Pública que não tivesse participado daquele certame e mediante prévia consulta ao 2º BEC, na condição de órgão gerenciador do certame, poderia utilizar-se da Ata Registro de Preço, desde que comprovada a vantagem a desejada adesão, além de respeitadas as condições e as regras estabelecidas na Lei 8.666/1993 e no Decreto nº 3.931/2001;

Como se pode inferir do teor do correspondente edital do certame em comento, o local de fornecimento do combustível, no caso de aproveitamento do pregão para as obras do PISF, seria por demais distinto daqueles intentados pelo Contrato 35/2011, implicando em acréscimos de custos não contemplados naquele certame, a menos que a entrega dos quantitativos de gasolina se dessem em um dos locais contemplados pelo suscitado edital, fato que nada contribuiria para o desenvolvimento regular das atividades do Destacamento do 3º BEC, responsável pelas obras de Integração da Bacia do Rio São Francisco.

Assim, como não houve incremento no custo unitário do ajuste, entende-se que as despesas vinculadas ao Contrato 35/2011 aproveitariam a outra OM que não o 3º BEC, já que as entregas a serem realizadas em local totalmente distinto daqueles preconizados pelo Pregão 32/2011 implicariam em acréscimos no custo do combustível adquirido, não havendo motivo para se inferir vantagem na adesão do 3º BEC àquela Ata de Registro de Preço, senão para atender a demanda de outra Organização Militar.

[...]

3.5.7 - Conclusão da equipe:

Trata-se de irregularidade, uma vez que o desvio de finalidade de objeto dos planos de trabalho firmados para a consecução das obras, pelo 3º BEC, é uma afronta direta ao art. 116, §

3º, inciso II, da Lei 8.666/1993, bem como ao art. 8º, inciso IV, da Instrução Normativa STN 1/1997 – STN.

Todavia, considerando a baixa materialidade do dano em relação ao volume de recursos fiscalizados nesta auditoria, entende-se suficiente o encaminhamento de ofício de ciência ao Ministério da Integração e ao Ministério da Defesa sobre a impropriedade verificada.

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 (004.375/2005-7).

5 - CONCLUSÃO

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

Na execução da fiscalização verificou-se que a gestão das obras realizada pelo Departamento de Projetos Estratégico da Secretaria de Infraestrutura Hídrica do Ministério da Integração Nacional apresenta uma série de deficiências, especificamente na coordenação dos vários setores responsáveis pelo empreendimento, vinculados àquele órgão. Esse fato aliado à grande rotatividade dos profissionais e insuficiência de fiscais em campo fatalmente provocaram e continuarão a provocar problemas na execução do empreendimento, a exemplo de serviços desconformes às especificações de projeto, medições a maior, frentes de serviços sem obedecer uma sequência lógica e atrasos no empreendimento, caso não sejam adotadas providências pelos gestores responsáveis.

Os contratos de obras que estão em andamento, que foram objeto desta fiscalização, serão encerrados sem que as obras sejam finalizadas. Os estudos para a licitação das obras remanescentes estão em andamento no Ministério. É importante nesse processo que fique clara a delimitação de responsabilidades entre os contratos, bem como dos quantitativos que foram executados e aqueles que serão objeto de novo contrato.

A proposta de encaminhamento contempla audiência de responsáveis, determinação ao Ministério da Integração Nacional, expedição de ofício de ciência ao Ministério da Interação Nacional e Ministério da Defesa, e determinação de providências internas ao TCU.

Entre os benefícios estimados desta fiscalização pode-se mencionar a impugnação de despesa, a melhoria na forma de atuação do órgão fiscalizado, o aumento na expectativa de controle e o fornecimento de subsídios para a atuação do Congresso Nacional, sendo o total dos benefícios quantificáveis desta auditoria de R\$ 13.288.775,28. Tratam-se de valores que se referem ao superfaturamento acumulado das medições do Contrato 36/2008 (Lote 9) e ao desvio de finalidade na aplicação dos recursos repassados pelo MI ao Ministério da Defesa, para a execução do canal de aproximação à estação de Bombeamento EBV-01 e a barragem de Areias.

6 - PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Proposta da equipe

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

1) Audiência de Responsáveis:

Responsável: Marcelo Pereira Borges

a) com fundamento no art. 43, inciso II, da Lei 8.443/1992 e no art. 250, inciso IV e § 6º, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, promover a audiência do Sr. Marcelo Pereira Borges, ex-Diretor do Departamento de Projetos Estratégicos do Ministério da Integração Nacional, CPF 132.543.594-53, para que apresente razões de justificativa pelas seguintes irregularidades:

a.1) não ter apresentado soluções concretas e eficazes para a correção os danos incorridos em processos de medições e pagamentos nos contratos das obras do Eixo Leste do PISF, em inobservância de seu dever de agir fundamentado no art. 14, incisos I e II do Anexo VIII da Portaria 436/2007 - MI, bem como no exposto no art. 67 da Lei 8.666/1993 (conduta omissiva); (3.1)

a.2) ter permitido o encerramento dos contratos de supervisão das obras do Eixo Leste do PISF sem que já se estivesse concluída a licitação para a contratação das novas empresas, de forma a que não se transcorresse execução de contratos de obras sem supervisão, em inobservância de seu dever de agir fundamentado no art. 14, incisos I e II do Anexo VIII da Portaria 436/2007 - MI, bem como no exposto no art. 67 da Lei 8.666/1993; (3.1)

a.3) ter permitido que as obras executadas pelo 3º Batalhão de Engenharia do Exército, relativas ao Eixo Leste do PISF, tenham transcorrido sem a presença do acompanhamento e controle pelas empresas supervisoras e por fiscais formalmente designados pelo MI, em inobservância de seu dever de agir fundamentado no art. 14, incisos I e II do Anexo VIII da Portaria 436/2007 - MI, bem como no exposto nos art. 67 e 116, caput e § 3º, inciso I, da Lei 8.666/1993, art. 5º da Portaria MI 714/2006 e art. 23 da Instrução Normativa STN 1/1997; (3.1)

a.4) não ter planejado, coordenado e controlado de maneira eficiente as ações e estudos adequados à implementação dos projetos executivos relativos às obras dos Lotes de Projeto C e D do Eixo Leste do PISF, que se arrimou em levantamentos geológicos-geotécnicos insuficientes e inadequados, na medida em que se mostraram incapazes de definir os serviços necessários à completa execução dos Lotes 9 e 11 de obras, em descumprimento do seu dever de agir no art. 14, incisos I e II do Anexo VIII da Portaria MI 436/2007, e no exposto no art. 6º, inciso X da Lei 8.666/1993 (culpa in vigilando); (3.2)

a.5) ter permitido que os consórcios construtores das obras do Eixo Leste do PISF paralisassem as obras durante o ano de 2011 sem que nenhuma sanção ou solução fosse realizada, em inobservância de seu dever de agir fundamentado no art. 14, inciso I e II do Anexo VIII da Portaria MI 436/2007, bem como no exposto nos art. 86 e 87 da Lei 8.666/1993 (culpa in vigilando); (3.3)

a.6) não ter sanado as interferências que impedem a continuidade de alguns trechos das obras do Eixo Leste do PISF, como relocação das interferências com estradas e linhas de transmissão, desapropriações e falta de autorizações de locais para aterros e bota-fora, em inobservância de seu dever de agir fundamentado no art. 14, inciso I e II do Anexo VIII da Portaria MI 436/2007 – MI, bem como no exposto nos art. 86 e 87 da Lei 8.666/1993 (culpa in vigilando); (3.3)

a.7) não ter planejado, coordenado e controlado de maneira eficiente as ações, processos e estrutura da fiscalização das obras do Eixo Leste do PISF, resultando em danos na qualidade da execução das obras, em descumprimento do seu dever de agir imposto no art. 14, incisos I e II do Anexo VIII da Portaria MI 436/2007 e no art. 67 da Lei 8.666/1993 (culpa in vigilando). (3.4)

Responsável: Stanley Rodrigues Bastos

b) com fundamento no art. 43, inciso II, da Lei 8.443/1992 e no art. 250, inciso IV e § 6º, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, promover a audiência do Sr. Stanley

Rodrigues Bastos, Coordenador-Geral de Obras Civis do Ministério da Integração Nacional, CPF 212.620.078-79, para que apresente razões de justificativa pelas seguintes irregularidades:

b.1) não ter apresentado soluções concretas e eficazes para a correção os danos incorridos em processos de medições e pagamentos nos contratos das obras do Eixo Leste do PISF, em inobservância de seu dever de agir fundamentado no art. 18 do Anexo VIII da Portaria MI 436/2007, bem como no exposto no art. 67 da Lei 8.666/1993 (conduta omissiva); (3.1)

b.2) ter permitido o encerramento dos contratos de supervisão das obras do Eixo Leste do PISF sem que já se estivesse concluída a licitação para a contratação das novas empresas, de forma a que não se transcorresse execução de contratos de obras sem supervisão, em inobservância de seu dever de agir fundamentado no art. 18 do Anexo VIII da Portaria MI 436/2007, bem como no exposto no art. 67 da Lei 8.666/1993; (3.1)

b.3) ter permitido que as obras executadas pelo 3º Batalhão de Engenharia do Exército, relativas ao Eixo Leste do PISF, tenham transcorrido sem a presença do acompanhamento e controle pelas empresas supervisoras e por fiscais formalmente designados pelo MI, em desacordo com os arts. 67 e 116, caput e § 3º, inciso I, da Lei 8.666/1993, art. 5º da Portaria MI 714/2006, art. 23 da Instrução Normativa STN 1/1997, e em inobservância de seu dever de agir fundamentado no art. 18 do Anexo VIII da Portaria MI 436/2007; (3.1)

b.4) não ter planejado, coordenado e controlado de maneira eficiente as ações e estudos adequados à implementação dos projetos executivos relativos às obras dos Lotes de Projeto C e D do Eixo Leste do PISF, que se arrimou em levantamentos geológicos-geotécnicos insuficientes e inadequados, na medida em que se mostraram incapazes de definir os serviços necessários à completa execução dos Lotes 9 e 11 de obras, em descumprimento do seu dever de agir no art. 18 do anexo VIII da Portaria 436/2007 – MI, no art. 12, inciso IV da Portaria 117/2012 – MI e no exposto no art. 6º, inciso X da Lei 8.666/1993; (3.2)

b.5) ter permitido que os consórcios construtores das obras do Eixo Leste do PISF paralisassem as obras durante o ano de 2011 sem que nenhuma sanção ou solução fosse realizada, em inobservância de seu dever de agir fundamentado no art. 18 do anexo VIII da Portaria MI 436/2007, bem como no exposto nos arts. 86 e 87 da Lei 8.666/1993; (3.3)

b.6) não ter sanado as interferências que impedem a continuidade de alguns trechos das obras do Eixo Leste do PISF, como relocação das interferências com estradas e linhas de transmissão, desapropriações e falta de autorizações de locais para aterros e bota-fora, em inobservância de seu dever de agir fundamentado no art. 18 do Anexo VIII da Portaria MI 436/2007, bem como no exposto nos art. 86 e 87 da Lei 8.666/1993. (3.3)

b.7) não ter coordenado e estruturado a equipe de fiscalização de campo do MI e os gestores dos contratos de obras de forma adequada, resultando em danos na qualidade da execução das obras dos lotes do Eixo Leste do PISF, em descumprimento de seu dever de agir fundamentado no art. 18 do Anexo VIII da Portaria MI 436/2007 e no art. 67 da Lei 8.666/1993; (3.4)

2) Determinação a Órgão/Entidade:

Responsável: Ministério da Integração Nacional

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:

a) adote as medidas necessárias para assegurar o refazimento de todos os serviços deteriorados pela ação de intempéries descritas no achado de fiscalização deficiente, conforme disposto no item "d", da subcláusula segunda, da cláusula vigésima, dos contratos 36/2008,

9/2008, 34/2008 e 29/2008, sem prejuízo da apuração de responsabilidades pelas paralisações e prejuízos dela advindos, mediante a instauração de processos administrativos específicos para esse fim, enviando a este Tribunal, no prazo de 90 dias, as providências adotadas em cumprimento à essa determinação; (3.1)

b) adote providências visando concluir todos os levantamentos geológico-geotécnicos e os estudos necessários com vistas a definir os quantitativos totais de solos colapsíveis e expansivos a serem removidos nos diversos trechos do Lote 9 de obras civis e a definir a alternativa construtiva mais adequada para execução das obras do Reservatório de Moxotó, no trecho referente ao Lote 11 de obras civis, enviando a este Tribunal, no prazo de 90 dias, as providências adotadas em cumprimento à essa determinação; (3.2)

c) autue processos administrativos específicos para cada lote de obras do Eixo Leste do PISF, visando apurar as irregularidades descritas 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:

c.1) dos atrasos identificados no cronograma das obras e da paralisação unilateral dos lotes de obras do Eixo Leste do PISF, que resultaram no atraso do cronograma das obras, e até o seu completo abandono, sem prévia autorização do Ministério da Integração Nacional; (3.3)

c.2) identificação de todos os segmentos de obras com vícios construtivos, instando os consórcios contratados a reparar, corrigir, remover, reconstruir ou substituir, às suas expensas, todos os trechos danificados. (3.4)

3) Expedição de ofício de ciência:

Responsáveis: Ministério da Defesa/Comando do Exército , Ministério da Integração Nacional

a) dar ciência ao Ministério da Integração Nacional, ao Ministério da Defesa e ao Comando do Exército Brasileiro, sobre a seguinte impropriedade:

a.1) desvio de finalidade de objeto do Convênio entre o Ministério da Integração Nacional e o Ministério da Defesa, Portaria Normativa Interministerial nº 956/MD/MI de 6 de outubro de 2003, para execução do Canal de Aproximação da EBV 1 e Barragem Areias do Eixo Leste do Projeto de Integração do Rio São Francisco com Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional (PISF), 3º Batalhão de Engenharia de Construção - MD/CE, em afronta ao disposto do art. 116, § 3º, inciso II, da Lei 8.666/1993, bem como do art. 8º, inciso IV, da Instrução Normativa 1/1997 – STN. (3.5)

4) Determinação de providências internas ao TCU:

a) encaminhar cópia do Acórdão que vier a ser proferido por este Tribunal, bem como do relatório e do voto que o fundamentarem, à 4ª Secretaria de Controle Externo e à Secretaria de Controle Externo de Pernambuco.”

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 1165/2012-TCU-Plenário, todas as irregularidades apontadas foram saneadas após a atuação deste Tribunal.

6. No corrente exercício, a equipe de auditoria da Secob-4 fiscalizou os Lotes 1, 2, 3, 4, 6, 7, 8, 14 e as obras do canal de aproximação à EBI-1 e a barragem Tucutu, todos localizados no Eixo Norte, 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 (TC 004.552/2012-1, de minha relatoria). Dentre as irregularidades observadas, destaco a inadequação das providências adotadas pela Administração para sanar interferências que possam provocar o atraso das obras, a fiscalização ou supervisão deficiente ou omissa, e a alteração injustificada de quantitativos. Tais ocorrências motivaram determinações corretivas à Secretaria de Infraestrutura Hídrica do Ministério da Integração Nacional e a audiência dos responsáveis (Acórdão nº 1919/2012-TCU-Plenário).

7. No trabalho em apreciação, a equipe de auditoria da Secob-4, com a colaboração de auditores da Secex-PB e 4^a Secex, realizou, de 23/2/2012 a 6/6/2012, uma fiscalização que teve por objeto os contratos de obras e supervisão dos Lotes 9 a 13 do Eixo Leste do Projeto de Integração do Rio São Francisco, bem como o destaque orçamentário realizado pelo Ministério da Integração Nacional ao Ministério da Defesa, objetivando a execução das obras do canal de aproximação à estação de Bombeamento EBV-1 e da Barragem Areias.

8. A unidade técnica examinou os contratos correspondentes às obras civis de implantação do Eixo Leste (Contratos nº 9/2008-MI, 29/2008-MI, 30/2008-MI, 34/2008-MI e 36/2008-MI), bem como os contratos de supervisão dos correspondentes lotes (Contratos nº 36/2007-MI, 40/2007-MI, 46/2007-MI, 13/2008-MI e 16/2008-MI), no que se refere aos aspectos de fiscalização da execução das obras civis.

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

- a) deficiência nos levantamentos que fundamentam a elaboração dos projetos básico/executivo;
- b) fiscalização ou supervisão deficiente ou omissa;
- c) execução de serviços com qualidade deficiente;
- d) existência de atrasos injustificáveis nas obras e serviços;
- e) desvio de objeto na execução do convênio (ou instrumento congêneres), importando transferência de recursos de uma categoria de programação para outra.

10. 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), no caso das ocorrências descritas nas alíneas “a” a “d” acima, ou como “outras irregularidades - OI” (alínea “e”).

11. Extraio dos autos que a execução das obras do Eixo Leste segue em ritmo lento e com demasiado atraso no cronograma físico, principalmente devido às paralisações, verificadas em todos os lotes, durante o ano de 2011, e também 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.

12. O relatório de auditoria evidencia, também, a execução de contratos de obras sem supervisão, o que pode comprometer a integridade dos serviços executados e ocasionar pagamentos por serviços não realizados. Na época da auditoria existiam três lotes sem empresa supervisora contratada, diante do término da vigência dos contratos para esse fim. Além disso, foi constatado que as obras executadas pelo 3º Batalhão de Engenharia do Exército transcorreram sem o acompanhamento de empresa supervisora e de fiscais designados pelo Ministério da Integração Nacional.

13. 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) e a Coordenação-Geral de Obras Civis (CGOC) durante o período abrangido pela fiscalização.

14. 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).

15. Ao analisar com cuidado o resultado das auditorias realizadas no Projeto de Integração do Rio São Francisco no âmbito do Fiscobras de 2012, tanto no Eixo Norte (TC 004.552/2012-1) quanto no Eixo Leste (processo que ora se examina), concluo que a ausência de uma fiscalização efetiva, de um gerenciamento coordenado e de uma atuação tempestiva na resolução dos problemas identificados podem ser apontados como as principais causas dos atrasos verificados no cronograma do empreendimento e das significativas alterações nos projetos originais, que impactam diretamente no custo das obras.

16. A construção de canais de adução, reservatórios, estações de bombeamento, aquedutos, pequenas pontes e adutoras - obras realizadas no âmbito do Projeto de Integração do Rio São Francisco, não se constituem, via de regra, em tarefas de engenharia de grande complexidade. Várias empresas que atuam no mercado nacional estão aptas a executá-las. No entanto, o Projeto de Integração do Rio São Francisco abrange uma grande extensão territorial, é dividido em diversos lotes e executado por diversas empresas/consórcios diferentes. Além disso, cada lote pode ser subdividido em várias frentes de trabalho. Portanto, penso que o desafio maior do Projeto é o seu gerenciamento e fiscalização, atualmente a cargo do Ministério da Integração Nacional. As irregularidades detectadas pelo Tribunal nos presentes autos e em outros processos relativos ao Projeto de Integração do Rio São Francisco persistirão enquanto não forem sanados os problemas de gerenciamento e fiscalização do empreendimento identificados pelo Tribunal. E a consecução desse objetivo exige determinação e esforço redobrado por parte do Ministério da Integração Nacional.

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 29 de agosto de 2012.

RAIMUNDO CARREIRO
Relator

ACÓRDÃO Nº 2305/2012 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 004.551/2012-5
2. Grupo I - Classe de Assunto: V - Relatório de Auditoria
3. Responsáveis: Francisco José Coelho Teixeira 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 Leste 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. ouvir em audiência o Sr. Marcelo Pereira Borges (CPF 132.543.594-53), ex-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:

9.1.1. não ter apresentado soluções concretas e eficazes para a correção os danos incorridos em processos de medições e pagamentos nos contratos das obras do Eixo Leste do Projeto de Integração do Rio São Francisco (Lotes 9, 10 e 11), em inobservância de seu dever de agir fundamentado no art. 14, incisos I e II do Anexo VIII da Portaria MI nº 436/2007, bem como no disposto no art. 67 da Lei nº 8.666/1993;

9.1.2. ter permitido o encerramento dos contratos de supervisão das obras do Eixo Leste do Projeto de Integração do Rio São Francisco (Lotes 9, 10 e 13), sem que estivesse concluída a licitação para a contratação das novas empresas, de forma a evitar a execução de contratos de obras sem supervisão, em inobservância de seu dever de agir fundamentado no art. 14, incisos I e II do Anexo VIII da Portaria MI nº 436/2007, bem como no disposto no art. 67 da Lei nº 8.666/1993;

9.1.3. ter permitido que as obras executadas pelo 3º Batalhão de Engenharia do Exército, relativas ao Eixo Leste do Projeto de Integração do Rio São Francisco, tenham transcorrido sem a presença do acompanhamento e controle pelas empresas supervisoras e por fiscais formalmente designados pelo Ministério da Integração Nacional, em inobservância de seu dever de agir fundamentado no art. 14, incisos I e II do Anexo VIII da Portaria MI nº 436/2007, no art. 5º da Portaria MI nº 714/2006 e no art. 23 da Instrução Normativa STN nº 1/1997, bem como no disposto nos arts. 67 e 116, *caput* e § 3º, inciso I, da Lei nº 8.666/1993;

9.1.4. não ter planejado, coordenado e controlado de maneira eficiente as ações e estudos adequados à implementação dos projetos executivos relativos às obras dos Lotes de Projeto C e D do Eixo Leste do Projeto de Integração do Rio São Francisco, que se arrimou em levantamentos geológico-geotécnicos insuficientes e inadequados, na medida em que se mostraram incapazes de definir os serviços necessários à completa execução dos Lotes 9 e 11 de obras, em descumprimento do seu dever de agir no art. 14, incisos I e II do Anexo VIII da Portaria MI nº 436/2007, e no disposto no art. 6º, inciso X, da Lei nº 8.666/1993;

9.1.5. ter permitido que os consórcios construtores das obras do Eixo Leste do Projeto de Integração do Rio São Francisco (Lotes 9, 10, 11, 12 e 13) paralisassem as obras durante o ano de 2011 sem que nenhuma sanção ou solução fosse realizada, em inobservância de seu dever de agir fundamentado no art. 14, inciso I e II do Anexo VIII da Portaria MI nº 436/2007, bem como no disposto nos art. 86 e 87 da Lei nº 8.666/1993;

9.1.6. não ter sanado as interferências que impedem a continuidade de alguns trechos das obras do Eixo Leste do Projeto de Integração do Rio São Francisco (Lotes 9, 10, 11, 12 e 13), como realocação das interferências com estradas e linhas de transmissão, desapropriações e falta de autorizações de locais para aterros e bota-fora, em inobservância de seu dever de agir fundamentado no art. 14, inciso I e II do Anexo VIII da Portaria MI nº 436/2007, bem como no disposto nos art. 86 e 87 da Lei nº 8.666/1993;

9.1.7. não ter planejado, coordenado e controlado de maneira eficiente as ações, processos e estrutura da fiscalização das obras do Eixo Leste do Projeto de Integração do Rio São Francisco (Lotes 11 e 12), resultando em danos na qualidade da execução das obras, em descumprimento do seu dever de agir imposto no art. 14, incisos I e II do Anexo VIII da Portaria MI nº 436/2007, bem como no disposto no art. 67 da Lei nº 8.666/1993;

9.2. ouvir em audiência o Sr. Stanley Rodrigues Bastos (CPF 212.620.078-79), ex-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:

9.2.1. não ter apresentado soluções concretas e eficazes para a correção os danos incorridos em processos de medições e pagamentos nos contratos das obras do Eixo Leste do Projeto de Integração do Rio São Francisco (Lotes 9, 10 e 11), em inobservância de seu dever de agir

fundamentado no art. 18 do Anexo VIII da Portaria MI nº 436/2007, bem como no disposto no art. 67 da Lei nº 8.666/1993;

9.2.2. ter permitido o encerramento dos contratos de supervisão das obras do Eixo Leste do Projeto de Integração do Rio São Francisco (Lotes 9, 10 e 13), sem que estivesse concluída a licitação para a contratação das novas empresas, de forma a evitar a execução de contratos de obras sem supervisão, em inobservância de seu dever de agir fundamentado no art. 18 do Anexo VIII da Portaria MI nº 436/2007, bem como no disposto no art. 67 da Lei nº 8.666/1993;

9.2.3. ter permitido que as obras executadas pelo 3º Batalhão de Engenharia do Exército, relativas ao Eixo Leste do Projeto de Integração do Rio São Francisco, tenham transcorrido sem a presença do acompanhamento e controle pelas empresas supervisoras e por fiscais formalmente designados pelo Ministério da Integração Nacional, em inobservância de seu dever de agir fundamentado no art. 18 do Anexo VIII da Portaria MI nº 436/2007, no art. 5º da Portaria MI nº 714/2006 e no art. 23 da Instrução Normativa STN nº 1/1997, bem como no disposto nos arts. 67 e 116, *caput* e § 3º, inciso I, da Lei nº 8.666/1993;

9.2.4. não ter planejado, coordenado e controlado de maneira eficiente as ações e estudos adequados à implementação dos projetos executivos relativos às obras dos Lotes de Projeto C e D do Eixo Leste do Projeto de Integração do Rio São Francisco, que se arrimou em levantamentos geológico-geotécnicos insuficientes e inadequados, na medida em que se mostraram incapazes de definir os serviços necessários à completa execução dos Lotes 9 e 11 de obras, em descumprimento do seu dever de agir no art. 18 do Anexo VIII da Portaria MI nº 436/2007, no art. 12, inciso IV, da Portaria MI nº 117/2012, bem como no disposto no art. 6º, inciso X, da Lei nº 8.666/1993;

9.2.5. ter permitido que os consórcios construtores das obras do Eixo Leste do Projeto de Integração do Rio São Francisco (Lotes 9, 10, 11, 12 e 13) paralisassem as obras durante o ano de 2011 sem que nenhuma sanção ou solução fosse realizada, em inobservância de seu dever de agir fundamentado no art. 18 do Anexo VIII da Portaria MI nº 436/2007, bem como no disposto nos arts. 86 e 87 da Lei nº 8.666/1993;

9.2.6. não ter sanado as interferências que impedem a continuidade de alguns trechos das obras do Eixo Leste do Projeto de Integração do Rio São Francisco (Lotes 9, 10, 11, 12 e 13), como realocação das interferências com estradas e linhas de transmissão, desapropriações e falta de autorizações de locais para aterros e bota-fora, em inobservância de seu dever de agir fundamentado no art. 18 do Anexo VIII da Portaria MI nº 436/2007, bem como no disposto nos arts. 86 e 87 da Lei nº 8.666/1993;

9.2.7. não ter coordenado e estruturado a equipe de fiscalização de campo do Ministério da Integração Nacional e os gestores dos contratos de obras de forma adequada, resultando em danos na qualidade da execução das obras do Eixo Leste do Projeto de Integração do Rio São Francisco (Lotes 11 e 12), em descumprimento do seu dever de agir imposto no art. 18 do Anexo VIII da Portaria MI nº 436/2007, bem como no disposto no art. 67 da Lei nº 8.666/1993;

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

9.3.1. 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 36/2008, 9/2008, 34/2008 e 29/2008, sem prejuízo da apuração de responsabilidades pelas paralisações e prejuízos dela advindos;

9.3.2. adote providências visando concluir todos os levantamentos geológico-geotécnicos e os estudos necessários com vistas a definir os quantitativos totais de solos colapsíveis e expansivos a serem removidos nos diversos trechos do Lote 9 de obras civis, bem como a definir a alternativa construtiva mais adequada para execução das obras do Reservatório de Moxotó, no trecho referente ao Lote 11 de obras civis;

9.3.3. autue processos administrativos específicos para cada lote de obras do Eixo Leste do Projeto de Integração do Rio São Francisco, visando apurar as irregularidades descritas no presente processo, 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, assegurado o direito ao contraditório e à ampla defesa:

a) paralisações unilaterais dos lotes de obras do Eixo Leste do Projeto de Integração do Rio São Francisco sem prévia autorização do Ministério da Integração Nacional, que resultaram no atraso do cronograma das obras e até o completo abandono de alguns trechos;

b) identificação de todos os segmentos de obras com vícios construtivos, instando os consórcios contratados a reparar, corrigir, remover, reconstruir ou substituir, às suas expensas, todos os trechos danificados;

9.3.4. dê ciência a este Tribunal, no prazo de 90 (noventa) dias, acerca das providências adotadas para dar cumprimento às determinações supra;

9.4. cientificar o Ministério da Integração Nacional e Ministério da Defesa/Comando do Exército sobre o desvio de finalidade identificado no objeto do convênio firmado em 7/5/2007 com fundamento na Portaria Normativa Interministerial nº 956/MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, de 6/10/2003, para execução do Canal de Aproximação da EBV 1 e Barragem Areias do Eixo Leste do Projeto de Integração do Rio São Francisco com Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional (PISF) - 3º Batalhão de Engenharia de Construção - MD/CE, contrariando o disposto no art. 116, § 3º, inciso II, da Lei nº 8.666/1993 e o art. 8º, inciso IV, da Instrução Normativa STN nº 1/1997;

9.5. comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que as irregularidades observadas na execução das obras relativas ao Eixo Leste 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);

9.6. encaminhar cópia deste acórdão, relatório e voto ao Ministério da Integração Nacional e ao Ministério da Defesa/Comando do Exército;

9.7. dar ciência desta deliberação à Secex/PE e à 4ª Secex.

10. Ata nº 34/2012 – Plenário.

11. Data da Sessão: 29/8/2012 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2305-34/12-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro (Relator), José Jorge, José Múcio Monteiro e Ana Arraes.

13.2. Ministra que alegou impedimento na Sessão: Ana Arraes.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
RAIMUNDO CARREIRO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

TC 004.551/2012-5

LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral