

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 002.200/2014-7 [Apenso: TC 011.618/2014-0]

Natureza(s): Relatório de Auditoria

Órgãos/Entidades: Departamento Nacional de Obras Contra as Secas; Ministério da Integração Nacional (vinculador)

Advogado constituído nos autos: não há

SUMÁRIO: FISCALIZAÇÃO TEMÁTICA. SUBSISTEMAS HÍDRICOS DO PROJETO DE INTEGRAÇÃO DO RIO SÃO FRANCISCO. CONSOLIDAÇÃO. FLEXIBILIZAÇÃO DO ACOMPANHAMENTO DAS OBRAS ESTABELECIDAS PELA PORTARIA INTERMINISTERIAL 130/2013 CONTRARIANDO OS ARTS. 5º E 6º DA LEI 11.578/2007 E O ART. 10, § 6º, DO DECRETO-LEI 200/1967. DETERMINAÇÃO. NOTIFICAÇÃO. RECOMENDAÇÕES. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto como a instrução de consolidação elaborada no âmbito da Secretaria de Fiscalização de Obras Portuárias, Hídricas e Ferroviárias, que contou com a anuência do corpo diretivo da unidade técnica.

“INTRODUÇÃO

1. *Trata-se de relatório para consolidação das auditorias do tema Subsistemas Hídricos do Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional (Pisf), realizadas por este Tribunal entre fevereiro e junho de 2014, com o objetivo de avaliar a regular aplicação de recursos federais em obras que visam garantir a melhor distribuição das águas fornecidas pelo Pisf, bem como avaliar a compatibilidade entre esses empreendimentos, tanto em termos de viabilidade hídrica como em relação aos cronogramas.*

2. *A partir desta consolidação, pretende-se avaliar de forma sistêmica a execução de obras de infraestrutura hídrica associadas ao Pisf, identificando as irregularidades mais frequentes e relevantes, a fim de propor o aperfeiçoamento na gestão pública empreendida pelas entidades envolvidas com as referidas obras, principalmente o Ministério da Integração Nacional, responsável pela execução das obras do Pisf.*

3. *A realização de auditorias relacionadas a esse tema foi autorizada pelo Acórdão 3.143/2013-TCU-Plenário, sendo que a lista de obras a serem fiscalizadas foi autorizada pelo Ministro-Relator do tema mediante despacho (peça 3). As obras fiscalizadas foram as seguintes:*

- a) Canal Adutor Vertente Litorânea (PB) – TC 003.051/2014-5;*
- b) Cinturão das Águas do Ceará (CE) – TC 005.568/2014-5;*
- c) Barragem Oiticica (RN) – TC 003.008/2014-2;*
- d) Adutora do Pajeú (2ª Etapa) (PE e PB) – TC 003.054/2014-4;*
- e) Adutora do Agreste (PE) – TC 005.578/2014-0;*
- f) Ramal do Agreste (PE) – TC 011.588/2014-4; e*
- g) Ramal do Entremontes (PE) – TC 011.618/2014-0.*

4. O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R\$ 7,3 bilhões. As dotações orçamentárias destinadas aos empreendimentos fiscalizados são oriundas do Ministério da Integração Nacional (MI) e do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (Dnocs), que as aplicam tanto diretamente como mediante descentralizações a governos estaduais.

O PROJETO DE INTEGRAÇÃO DO RIO SÃO FRANCISCO

5. Segundo informações do Ministério da Integração Nacional (disponível em: www.integracao.gov.br/web/guest/projeto-sao-francisco1), o Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional é um empreendimento de infraestrutura hídrica destinado a assegurar oferta de água a cerca de 12 milhões de habitantes em 390 municípios do Agreste e do Sertão dos estados de Pernambuco, Ceará, Paraíba e Rio Grande do Norte. O projeto prevê a adução de água a partir de duas captações no rio São Francisco, destinando-a a rios e açudes estratégicos de outras bacias do semiárido nordestino, por meio de um conjunto de obras hídricas tais como canais, barragens, aquedutos, túneis e estações de bombeamento. A execução das obras está sob a responsabilidade do Ministério da Integração Nacional.

6. O Pisf apresenta dois eixos: o Norte, que levará água para os sertões de Pernambuco, Ceará, Paraíba e Rio Grande do Norte, e o Leste, que beneficiará parte do sertão e as regiões agreste de Pernambuco e da Paraíba. Inicialmente o projeto foi dividido em catorze lotes de obra e mais dois canais de aproximação. A partir de 2011, o acompanhamento das obras é realizado por seis etapas úteis - as Metas de Conclusão (Metas 1N, 2N e 3N, no Eixo Norte, e 1L, 2L e 3L, no Eixo Leste).

7. O Eixo Norte, a partir da captação no rio São Francisco próximo à cidade de Cabrobó/PE, percorrerá cerca de 402 km, conduzindo água aos rios Salgado e Jaguaribe, no Ceará; Apodi, no Rio Grande do Norte; e Piranhas-Açu, na Paraíba e Rio Grande do Norte. Ao cruzar o estado de Pernambuco, este eixo disponibilizará água para atender as demandas de municípios inseridos em três sub-bacias do rio São Francisco: Brígida, Terra Nova e Pajeú. Para atender a região de Brígida, no oeste de Pernambuco, foi concebido um ramal de 110 km de comprimento que levará parte da vazão do Eixo Norte para os açudes Entremontes e Chapéu (Ramal do Entremontes).

8. O Eixo Norte operará com uma vazão contínua de 16,4 m³/s, destinados ao consumo humano. Em períodos de escassez de água nas bacias receptoras e de abundância na bacia do São Francisco, as vazões transferidas poderão atingir a capacidade máxima estabelecida, que é de 99 m³/s. Os volumes excedentes transferidos serão armazenados em reservatórios estratégicos existentes nas bacias receptoras: Atalho e Castanhão, no Ceará; Armando Ribeiro Gonçalves, Santa Cruz e Pau dos Ferros, no Rio Grande do Norte; Engenheiro Ávidos e São Gonçalo, na Paraíba; e Chapéu e Entremontes, em Pernambuco.

9. O Eixo Leste que terá sua captação no lago da barragem de Itaparica, no município de Floresta/PE, se desenvolverá por um caminhamento de 220 km até o rio Paraíba/PB, após deixar parte da vazão transferida nas bacias do Pajeú, do Moxotó e da região agreste de Pernambuco. Para o atendimento das demandas da região agreste de Pernambuco, o projeto prevê a construção de um ramal de 70 km que interligará o Eixo Leste à bacia do rio Ipojuca (Ramal do Agreste).

10. O Eixo Leste funcionará com uma vazão contínua de 10 m³/s, disponibilizados para consumo humano. Periodicamente, em caso de abundância de água na bacia do São Francisco e de necessidade nas regiões beneficiadas, o canal poderá funcionar com a vazão máxima, que é de 28 m³/s. Este excedente hídrico será transferido para reservatórios existentes nas bacias receptoras: Poço da Cruz, em Pernambuco, e Epitácio Pessoa (Boqueirão), na Paraíba.

11. As vazões captadas pelo Pisf são variáveis em razão das condicionantes estabelecidas na outorga emitida pela Agência Nacional de Águas (ANA). A Resolução-ANA 411/2005 (peça 5) autorizou o MI a captar do rio São Francisco uma vazão de 26,4 m³/s a qualquer tempo e,

excepcionalmente, uma vazão máxima de 127 m³/s, a depender do nível da água do reservatório de Sobradinho. Tais condições da outorga resultam numa vazão média anual de 67 m³/s disponíveis para captação, segundo simulações realizadas pela ANA na Nota Técnica 390/2005/SOC (peça 6).

12. *A Figura 1 apresenta um mapa geral da localização dos Eixos Norte e Leste e das bacias e rios beneficiados (peça 23, p. 3).*

13. *A primeira etapa do Pisf, orçada em R\$ 8,2 bilhões, compreende a execução de 260 km no Eixo Norte e 217 km no eixo Leste. Segundo o Sumário Executivo de abril de 2014 (peça 7) o empreendimento conta com 57,8% de execução física e tem previsão de conclusão em dezembro de 2015. Essa primeira etapa corresponde aos trechos que vão da captação em Cabrobó/PE até a derivação para o rio Piranhas-Açu, no Eixo Norte (denominados Trechos I e II), e da captação em Floresta/PE até a derivação para o rio Paraíba, no Eixo Leste (denominado Trecho V). Assim, serão realizadas em uma segunda etapa as derivações para o rio Jaguaribe (Trecho III), rio Apodi (Trecho IV ou Ramal do Apodi), açude Entremontes (Trecho VI ou Ramal do Entremontes) e rio Ipojuca (Trecho VII ou Ramal do Agreste).*

14. *Devido à relevância socioeconômica e ao vulto dos recursos destinados à sua implantação, esse empreendimento vem sendo fiscalizado pelo TCU desde 2005, tendo sido realizadas vinte fiscalizações no âmbito do Fiscobras.*

EMPREENHIMENTOS ASSOCIADOS AO PISF

15. *Conhecendo-se o Projeto de Integração do Rio São Francisco, é relevante notar que o projeto se constitui em grandes eixos de adução de água que irão aumentar a disponibilidade hídrica em rios e reservatórios estratégicos do Nordeste. No entanto, a chegada da água ao usuário final – sejam as populações urbana e rural, a agropecuária ou a indústria – depende ainda de outras obras hídricas que ramifiquem, armazenem e distribuam as águas captadas do rio São Francisco. Sem essas obras, os benefícios previstos com o projeto não serão completamente alcançados.*

16. *Optou-se aqui por denominar subsistemas hídricos do Pisf as obras que visam garantir a melhor distribuição das águas fornecidas pelo projeto. Muitas dessas estruturas hídricas já existem, estão em operação nos estados receptores e terão sua segurança hídrica reforçada com a conclusão do Pisf. No entanto, investimentos ainda são necessários para o completo aproveitamento das águas fornecidas pelo Pisf, de forma que várias obras estão atualmente em execução e outras ainda estão planejadas.*

17. *A Nota Técnica-ANA 390/2005/SOC (peça 6), que embasou a emissão da outorga do Pisf, já previa a necessidade de obras complementares:*

Tendo em vista que parte das demandas hídricas a serem atendidas pelo PISF dependem da implantação de obras de infra-estrutura hídrica, recomenda-se que as condições da outorga possam ser revistas periodicamente, de modo a adequá-las às reais demandas hídricas nas regiões receptoras, considerando-se as obras complementares necessárias ao seu atendimento.

18. *Também foi dada importância aos subsistemas hídricos do Pisf no termo de compromisso firmado em 1º de setembro de 2005 entre a União e os estados receptores para a garantia da sustentabilidade financeira e operacional do Pisf (peça 8). Nesse termo de compromisso, uma das obrigações atribuídas à União, por intermédio do MI, foi a de priorizar recursos alocados no Orçamento Geral da União para colaborar com os estados, em apoio à implementação de projetos de infraestrutura hídrica na área a ser beneficiada pelo Pisf. Igualmente, competia aos estados priorizar investimentos, em parceria com a União, para a implementação de infraestrutura estadual interligada ao Pisf.*

19. *A competência atribuída ao MI por meio do referido termo de compromisso foi incorporada ao art. 4º, inciso V, do Decreto 5.995, de 19 de dezembro de 2006, que instituiu o Sistema de Gestão do Pisf.*

20. *Registra-se que a ANA instituiu, em 2009, uma Comissão Especial de Acompanhamento (CEA) para a fiscalização do cumprimento das condicionantes estabelecidas na outorga e no termo de compromisso celebrado entre a União e os estados beneficiados pelo Pisf. Um dos aspectos abordados pela CEA foi se os estados dispunham de infraestrutura hídrica (existente ou planejada) que permitisse a utilização adequada das águas do Pisf. Nesse ponto, o relatório final da CEA (peça 9) concluiu que apenas o estado do Ceará possuía infraestrutura adequada ao transporte, reservação e utilização das águas do Pisf. Assim, foi expedida a Resolução-ANA 714/2009 (peça 10), que estabeleceu, entre outras atividades, competir aos estados da Paraíba, Pernambuco e Rio Grande do Norte e ao MI, como corresponsável, concluir a implementação das infraestruturas hídricas complementares visando ao recebimento das águas provenientes do Pisf.*

21. *Diante do exposto, fica demonstrada a importância dos subsistemas hídricos do Pisf, reconhecida pelo órgão federal regulador dos recursos hídricos, formalizada por meio de decreto federal e pactuada com os estados beneficiários do Pisf.*

22. *Acrescenta-se que, além da construção de novas infraestruturas hídricas, é necessária a recuperação de açudes e reservatórios estratégicos que receberão águas do Pisf. Tais atividades também estão contempladas no termo de compromisso firmado entre a União e os estados receptores e na Resolução-ANA 714/2009.*

23. *Outro aspecto a se considerar na análise de obras associadas ao Pisf é o seu licenciamento ambiental. A Licença de Instalação (LI) 438/2007 (peça 11) expedida pelo Ibama estabeleceu um rol de condicionantes, dentre as quais algumas dependem da execução de obras para serem atendidas. O subitem 2.23 da LI exigiu a implantação de sistemas de abastecimento de água para as populações urbanas dos municípios da área de influência direta do empreendimento e para as populações rurais na faixa de 10 km ao longo dos canais e no entorno dos reservatórios. Já o subitem 2.27 exigiu a implantação de sistemas de esgotamento sanitário e de coleta, tratamento e disposição final de resíduos sólidos nos municípios localizados nas bacias de contribuição dos reservatórios componentes e adjacentes ao Pisf.*

24. *Por último, cumpre mencionar acerca do Programa de Revitalização da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco, que contempla, entre outras ações, o saneamento básico e o controle de processos erosivos em municípios da bacia do rio São Francisco. No entanto, considera-se que tais ações não possuem uma associação estreita com o Pisf. A revitalização de bacias é um dos objetivos do programa Conservação e Gestão de Recursos Hídricos no PPA 2012-2015, sob responsabilidade do Ministério do Meio Ambiente, e que tem previsão de ser executado em diversas bacias hidrográficas, além da bacia do rio São Francisco. Assim, essas ações de revitalização são relevantes e necessárias, independentemente da execução do Pisf. A associação que pode ser feita é que, com o advento do Pisf, a revitalização da bacia ganhou mais força, possivelmente como uma medida compensatória pela retirada de parte das águas do rio São Francisco.*

SELEÇÃO DAS OBRAS FISCALIZADAS

25. *No capítulo anterior discorremos sobre os empreendimentos associados ao Pisf, identificando as tipologias gerais de obras vinculadas ao projeto, quais sejam:*

- a) infraestruturas hídricas complementares visando o transporte, a reservação e a utilização das águas provenientes do Pisf;*
- b) recuperação de reservatórios estratégicos;*
- c) sistemas de abastecimento de água para as populações da área de influência direta, na faixa de 10 km do canal e no entorno dos reservatórios; e*

d) sistemas de esgotamento sanitário e de resíduos sólidos nos municípios das bacias de contribuição dos reservatórios.

26. De início, verifica-se que, de acordo com a Portaria-Segecex 7/2013, art. 22, inciso II, compete à SecobHidroferrovia a fiscalização das obras relacionadas nos itens a) e b) retromencionados. Os itens c) e d) classificam-se como obras de saneamento básico e portanto são de competência de outra secretaria especializadas em obras. Não obstante, os levantamentos iniciais realizados com vistas a selecionar os objetos de controle da fiscalização temática englobaram também as obras de saneamento básico relacionadas ao Pisf, dada a possibilidade de realização de fiscalizações conjuntas entre mais de uma secretaria.

27. Assim, quanto aos sistemas de abastecimento de água para as comunidades diretamente afetadas com a implantação do Pisf, verificou-se que ainda estavam na fase de licitação dos projetos executivos, sob a responsabilidade do Departamento Nacional de Obras contra as Secas (Dnocs), por meio do Edital 02/Cest-PE/CPL/2013, publicado em 24/6/2013 (peça 12). Segundo o termo de referência anexo ao edital, pretende-se atender a 325 comunidades localizadas em 25 municípios distribuídos nos estados do Ceará, Paraíba, Pernambuco e Bahia. Após a elaboração dos projetos executivos, deverão ser celebrados convênios com as prefeituras municipais da área diretamente afetada do Pisf visando à implantação dos sistemas de abastecimento de água.

28. Em relação às demais obras de saneamento básico, verificou-se que o Orçamento Geral da União (OGU) consignou planos de trabalhos destinados a sistemas de abastecimento de água, esgotamento sanitário e manejo de resíduos sólidos para as bacias receptoras do Pisf, entre os exercícios de 2007 e 2012, no âmbito do Programa 1036 – Integração de Bacias Hidrográficas. Os órgãos responsáveis por esses recursos são a Fundação Nacional de Saúde (Funasa), no caso de municípios com até 50 mil habitantes, e o Ministério das Cidades, para municípios com mais de cinquenta mil habitantes ou integrantes de consórcios públicos com mais de 150 mil habitantes. A tabela constante do Anexo I deste relatório apresenta um resumo dos planos de trabalhos identificados e os recursos envolvidos entre os exercícios de 2007 e 2012.

29. Para a identificação dessas obras, realizou-se diligência à Funasa e ao Ministério das Cidades, no âmbito de processo administrativo de produção do conhecimento (TC 016.883/2013-6), solicitando a relação dos empreendimentos que terão a responsabilidade de garantir a melhor distribuição dos recursos hídricos a partir das águas fornecidas pelo Pisf ou de atender a condicionantes relacionadas à aludida obra. Em resposta, tais órgãos enviaram uma lista com informações acerca de obras de abastecimento de água, esgotamento sanitário e manejo de resíduos sólidos que constam das peças 13 e 14.

30. Quanto à investigação acerca das infraestruturas hídricas complementares ao Pisf e às obras de recuperação de reservatórios estratégicos, partiu-se da análise do Plano Plurianual (PPA) 2012-2015, Lei 12.593 de 18 de janeiro de 2012, onde se constatou que essas obras estão inseridas no Programa 2051 – Oferta de Água, no escopo dos seguintes objetivos, sob a responsabilidade do Ministério da Integração Nacional:

a) Objetivo 0479 - Aumentar a oferta de água em sistemas integrados, com prioridade nas regiões com déficit, e contribuir para a indução ao desenvolvimento econômico e social, por meio de intervenções de infraestrutura hídrica; e

b) Objetivo 0480 - Revitalizar infraestruturas hídricas existentes, de forma a preservar ou ampliar suas capacidades, sua segurança e sua vida útil e reduzir perdas decorrentes de questões estruturais.

31. O Plano Plurianual, no entanto, não apresenta uma identificação específica para as obras vinculadas ao Pisf. Já no âmbito das leis orçamentárias anuais (LOAs), constatou-se a existência de um programa de trabalho específico para a recuperação dos reservatórios estratégicos associados ao

Pisf, desde o exercício de 2011. A Tabela 1 a seguir apresenta a execução orçamentária da ação 12G6 – Recuperação de Reservatórios Estratégicos para a Integração do Rio São Francisco.

Tabela 1. Execução orçamentária da ação 12G6 - Recuperação de Reservatórios Estratégicos para a Integração do Rio São Francisco. Fonte: SIGA Brasil (www12.senado.gov.br/orcamento/sigabrasil).

Ano	Funcional	Dotação Inicial	Autorizado	Empenhado	Liquidado	Pago	Restos a Pagar Pago
2011	18.544.1036.12G6.0020	42.500.000,00	32.683.289,00	-	-	-	-
2012	18.544.2051.12G6.0020	44.000.000,00	20.000.000,00	6.813.184,79	-	-	-
	18.544.2051.12G6.0101						
2013	18.544.2051.12G6.0020	30.000.000,00	3.750.000,00	-	-	-	4.317.322,00
2014	18.544.2051.12G6.0020	18.323.000,00	18.323.000,00	4.946.963,00	-	-	2.180.579,00

32. *Em relação às infraestruturas hídricas complementares ao Pisf, as leis orçamentárias não apresentam um programa de trabalho específico ou qualquer identificação que denote a vinculação da obra ao Pisf. Assim, também foram realizadas diligências ao Ministério da Integração Nacional e ao Dnocs, no âmbito do TC 016.883/2013-6, solicitando o envio da relação dos projetos de infraestrutura hídrica e das obras de recuperação de reservatórios que serão beneficiados pelo Pisf, bem como das obras relacionadas às condicionantes ambientais do empreendimento.*

33. *A resposta do Ministério da Integração Nacional, incluindo a listagem de obras identificadas pelo órgão, consta da peça 15. Já a resposta do Dnocs é apresentada na peça 16.*

34. *Além da análise do PPA, das LOAs e da realização de diligências aos órgão e entidades responsáveis pelos recursos, outra importante fonte consolidada de informações acerca das obras de infraestrutura hídrica foi o balanço do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC 2). À época da seleção das obras estava disponível o 8º balanço do PAC 2, referente ao período de maio a agosto de 2013, do qual se extraiu a figura a seguir.*

35. *Diante do conjunto de informações obtidas, procedeu-se à seleção das obras a serem fiscalizadas, mediante critérios de materialidade e oportunidade, priorizando-se obras de maior valor e em estágios iniciais de execução ou ainda em licitação. Quanto às tipologias de obras vinculadas ao Pisf, optou-se por reduzir o universo apenas às infraestruturas hídricas necessárias ao transporte e reservação das águas provenientes do Pisf, as quais concentram as obras de maior vulto, que empregam a maior parte dos recursos. Os demais tipos de obras associados ao Pisf não foram considerados pertinentes à fiscalização temática pelos motivos expostos a seguir.*

36. *Quanto à recuperação de reservatórios estratégicos, além da baixa materialidade dos recursos envolvidos, conforme apresentado na Tabela 1, segundo informações do Dnocs (peça 16) a única obra em execução é a recuperação e adequação da Barragem Eng. Francisco Saboya (Poço da Cruz), em Ibimirim/PE, com valor de cerca de R\$ 8,1 milhões. A recuperação dos demais reservatórios ainda está em fase de elaboração dos projetos executivos, serviço que foi objeto do Edital de Concorrência 1/2013-DA/L (peça 17).*

37. *Em relação aos sistemas de abastecimento de água para as comunidades diretamente afetadas com a implantação do Pisf, também se verificou que ainda estavam na fase de licitação dos projetos executivos, sob a responsabilidade Dnocs, por meio do Edital 02/Cest-PE/CPL/2013 (peça 12).*

38. *No que tange aos sistemas de esgotamento sanitário e de resíduos sólidos nos municípios das bacias de contribuição dos reservatórios, os recursos envolvidos não apresentam grande materialidade, conforme apresentado no Anexo I. Ademais, as informações obtidas junto aos órgãos executores indicam que esses recursos são pulverizados em diversas obras de pequeno valor. Como exemplo, as informações fornecidas pela Funasa (peça 13) apresentam uma lista de 79 obras cujo valor total resulta em cerca de R\$ 68 milhões.*

39. Portanto, dentre os empreendimentos associados ao Pisf, a presente fiscalização concentrou-se nas obras que visam garantir a melhor distribuição das águas fornecidas pelo projeto, mediante infraestruturas hídricas de transporte e reservação (canais, adutoras e barragens), aqui denominados de subsistemas hídricos do Pisf.

40. De início, deve-se mencionar que as obras componentes dos subsistemas hídricos do Pisf não se encontram agrupadas em um universo bem delimitado. Conforme já foi dito anteriormente, as leis orçamentárias não apresentam um programa de trabalho específico ou alguma identificação acerca da vinculação das obras com o Pisf. A diligência realizada ao Ministério da Integração Nacional também mostrou que o órgão coordenador do sistema de gestão do Pisf, não possui completo conhecimento das obras hídricas que serão beneficiadas pelo projeto.

41. Conforme a nota técnica elaborada no âmbito da Coordenação-Geral de Supervisão de Obras do MI (peça 15), são acompanhadas as obras em execução, não sendo possível relacionar os projetos de infraestrutura hídrica complementares ao Pisf em planejamento ou já planejados e, quanto às obras concluídas, ainda seria necessário um esforço para o resgate de informações. Assim, as planilhas enviadas em resposta à diligência careceriam ainda de complementação, revisões técnicas e validação.

42. No entanto, a nota técnica reconhece a importância da relação solicitada pelo TCU para uma visão estratégica e integrada dos empreendimentos a serem beneficiados pelo Pisf, que faz parte de uma necessária compreensão global da gestão de recursos hídricos no âmbito do MI. Para tanto, propõe a realização de uma série de atividades a fim de aprimorar as informações acerca das obras complementares ao Pisf.

43. Dessa forma, além da resposta à diligência realizada junto ao MI, utilizou-se a lista de obras de infraestrutura hídrica divulgadas no balanço do PAC 2, buscando identificar aquelas associadas ao Pisf. Conforme já informado, a seleção priorizou obras de maior valor (materialidade) e que estivessem em estágio inicial ou em licitação, pois se considera que nesses estágios a efetividade das ações de controle são maiores. Como resultado, considerando ainda a força de trabalho disponível para a realização das fiscalizações, foram selecionadas sete obras.

44. As obras escolhidas, apesar de terem em comum a finalidade de melhor aproveitamento das águas do Pisf, apresentam algumas heterogeneidades. Quatro obras estavam em execução e três em procedimento licitatório. Cinco obras tinham recursos do orçamento do MI e duas do Dnocs. Quatro obras eram executadas de forma descentralizada por órgãos de governos estaduais, mediante termos de compromisso, e três seriam executadas pelo próprio órgão federal detentor dos recursos. A Tabela 2 a seguir apresenta as obras selecionadas e suas características gerais.

Tabela 2. Características das obras selecionadas para a fiscalização temática.

Obra	Órgão	Tipo de execução	Estágio	Volume de recursos fiscalizados
Canal Adutor Vertente Litorânea	MI	Descentralizada (órgão estadual)	Em execução (19%)	R\$ 917.863.659,31
Cinturão das Águas do Ceará	MI	Descentralizada (órgão estadual)	Em execução (5%)	R\$ 1.638.087.085,68
Barragem Oiticica	Dnocs	Descentralizada (órgão estadual)	Em execução (8%)	R\$ 241.758.574,85
Adutora do Pajeú (2ª Etapa)	Dnocs	Centralizada (Dnocs)	Em licitação	R\$ 89.891.634,71
Adutora do Agreste	MI	Descentralizada (órgão estadual)	Em execução (34%)	R\$ 1.385.355.233,00
Ramal do Agreste	MI	Centralizada (MI)	Em licitação	R\$ 1.242.444.489,19
Ramal do Entremontes	MI	Centralizada (MI)	Fase interna da licitação	R\$ 1.787.992.536,57

METODOLOGIA

45. Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União e com observância aos Padrões de Auditoria de Conformidade estabelecidos pelo TCU. Ademais, pela similaridade que há entre fiscalizações temáticas e fiscalizações de orientação centralizada, em especial no tocante a planejamento, seleção e consolidação de resultados, utilizaram-se os princípios constantes do documento "Orientações para Fiscalizações de Orientação Centralizada", elaborado pela Segecex (Portaria-Adplan 2/2010). Entre os procedimentos adotados, destacam-se:

- a) matriz-padrão de planejamento;
- b) matriz-padrão de possíveis achados; e
- c) realização de reuniões periódicas para orientação das equipes.

46. A elaboração da matriz-padrão de planejamento buscou mesclar questões da matriz-padrão de obras e serviços de engenharia com novas questões relacionadas ao tema Subsistemas Hídricos do Pisf. As novas questões elaboradas buscaram avaliar a compatibilidade da obra fiscalizada com o Pisf, tanto em termos de viabilidade hídrica como em relação aos cronogramas.

47. Considerando os diferentes estágios das obras selecionadas, optou-se por elaborar duas matrizes de planejamento distintas, uma para as obras em execução e outra para as obras em licitação. Essa diferenciação ocorreu porque, nas obras em licitação, foi necessário abordar questões que analisassem o procedimento licitatório e o orçamento da obra. Tais questões não seriam necessárias para as obras em execução, pois se tratavam de obras já fiscalizadas anteriormente pelo TCU e, portanto, as questões de licitação e orçamento já haviam sido analisadas. Em contraponto, a matriz-padrão de planejamento das obras em execução contemplou questões focadas na execução do contrato e no cumprimento dos cronogramas. Também havia questões comuns a ambas as matrizes-padrão.

48. As peças 18 e 19 apresentam as matrizes-padrão elaboradas e os possíveis achados. A Tabela 3 a seguir apresenta um resumo das questões de auditoria abordadas em cada tipo de obra.

Tabela 3. Questões de auditoria contempladas nas matrizes-padrão de planejamento.

Questão de auditoria	Matriz de Obras em Licitação	Matriz de Obras em Execução
<i>Existem estudos hidrológicos que comprovem adequadamente a viabilidade hídrica do empreendimento?</i>	X	X
<i>Caso a obra seja dependente do Pisf para ter funcionalidade, os cronogramas de ambas as obras estão compatíveis?</i>	X	X
<i>A formalização e a execução do convênio (ou outros instrumentos congêneres) foram adequadas?</i>	X	X
<i>O procedimento licitatório foi regular?</i>	X	
<i>O orçamento da obra encontra-se devidamente detalhado (planilha de quantitativos e preços unitários) e acompanhado das composições de todos os custos unitários de seus serviços?</i>	X	
<i>Os quantitativos definidos no orçamento da obra são condizentes com os quantitativos apresentados no projeto básico/executivo?</i>	X	
<i>Os preços dos serviços definidos no orçamento da obra são compatíveis com os valores de mercado?</i>	X	
<i>A execução física e financeira da obra está de acordo com o cronograma inicialmente planejado?</i>		X

Havia projeto básico/executivo adequado para a licitação da obra?		X
A execução do contrato foi adequada?		X

ACHADOS DE AUDITORIA IDENTIFICADOS

49. Nos tópicos seguintes, apresentam-se os achados destas fiscalizações temáticas. Considerando os sete trabalhos de auditoria realizados, buscou-se, a partir dos relatórios isolados, traçar um quadro geral das situações verificadas, identificar as irregularidades mais comuns e relevantes e desenvolver uma análise crítica da atuação dos órgãos envolvidos.

50. No conjunto das sete fiscalizações foram registrados dezessete achados, distribuídos conforme a Tabela 4 a seguir. A peça 20 apresenta a ocorrência dos achados em maiores detalhes.

Tabela 4. Achados registrados nas fiscalizações de Subsistemas Hídricos do PISf.

Achado	Número de ocorrências
<i>Fiscalização deficiente</i>	2
<i>Existência de atrasos que podem comprometer o prazo de entrega do empreendimento</i>	2
<i>Adoção de regime de execução contratual inadequado ou antieconômico</i>	2
<i>A obra não possui o Certificado de Avaliação da Sustentabilidade da Obra Hídrica (Certoh) emitido pela Agência Nacional de Águas (ANA)</i>	1
<i>Cronograma da obra incompatível com o cronograma do Projeto de Integração do rio São Francisco (PISF), do qual é dependente para ter funcionalidade</i>	1
<i>Projeto básico deficiente</i>	1
<i>Deficiência nos levantamentos que fundamentam a elaboração do projeto executivo</i>	1
<i>Critério de reajuste inadequado</i>	1
<i>Quantitativos inadequados na planilha orçamentária</i>	1
<i>Ausência de termo aditivo formalizando alterações das condições inicialmente pactuadas</i>	1
<i>Avanço desproporcional das etapas de serviço</i>	1
<i>Impropriedades na execução do Termo de Compromisso</i>	1
<i>Descumprimento dos procedimentos necessários para operacionalização do repasse de recursos do OGU</i>	1
<i>Julgamento ou classificação das propostas em desacordo com os critérios do edital ou da legislação</i>	1
Total de achados	17

I. Análise dos achados mais recorrentes

51. Observa-se que não foram identificadas irregularidades significativamente recorrentes. Apenas três achados repetiram-se nas fiscalizações realizadas. Desse modo, por se tratar de situações pontuais que não constituem um problema sistêmico, as medidas corretivas necessárias já estão sendo tratadas nos respectivos processos. Contudo, vale realizar algumas observações e análises quanto às situações encontradas.

52. Primeiramente, entende-se que a dispersão de achados decorre em parte da heterogeneidade da amostra de obras fiscalizadas, notadamente quanto ao estágio de execução, conforme já explanado no parágrafo 44 supra. O reduzido tamanho da amostra também contribui para a ausência de achados recorrentes.

53. *Mesmo assim, considerando que, das sete obras fiscalizadas, apenas quatro estavam em execução, os achados relacionados à fiscalização deficiente e à existência de atrasos ganham maior relevo por terem ocorrido duas vezes. Isto é, em duas das quatro obras em execução foram constatadas simultaneamente as irregularidades de fiscalização deficiente e de existência de atrasos que podem comprometer o prazo de entrega do empreendimento. Essas obras foram o Canal Vertente Litorânea (TC 003.051/2014-5) e o Cinturão das Águas do Ceará (TC 005.568/2014-5).*

54. *Registra-se que o achado de fiscalização deficiente caracterizou-se pela identificação de falhas na atuação do órgão estadual contratante das obras no tocante ao acompanhamento e à fiscalização de sua execução. Quanto à atuação do órgão federal repassador dos recursos serão feitas observações mais adiante.*

55. *Em relação à existência de atrasos, além dessa situação ter sido identificada em duas das quatro obras em execução fiscalizadas, merece destaque o fato de que as obras encontram-se ainda em estágio inicial. Segundo os relatórios de auditoria, o Canal Vertente Litorânea apresentava 19% de execução e o Cinturão das Águas do Ceará apenas 5%. Esse fato, se por um lado oferece maior tempo para a correção de falhas e recuperação do ritmo de execução das obras, por outro lado tornam alarmantes suas perspectivas de conclusão, caso não sejam adotadas melhorias na gestão dos empreendimentos.*

56. *Quanto aos achados até aqui tratados, cumpre mencionar que situação análoga foi identificada em fiscalizações realizadas em anos anteriores por este Tribunal nas obras dos Eixos Norte e Leste do Pisf. A ocorrência de atrasos injustificados nas obras e a fiscalização deficiente culminaram na expedição de determinações e na realização de audiência de responsáveis nos Acórdãos-TCU 1.919/2012 e 2.305/2012, ambos do Plenário. No caso das obras do Pisf, as fiscalizações realizadas pelo TCU permitiram identificar um cenário em que o projeto básico deficiente associado às falhas de fiscalização resultaram em um conjunto de irregularidades, dentre as quais sobressaem os atrasos nas obras. A analogia feita aqui objetiva alertar para que os erros cometidos na execução das obras do Pisf pelo Ministério da Integração Nacional não sejam repetidos pelos órgãos estaduais na execução dos subsistemas hídricos do Pisf.*

57. *Por fim, outro achado que se repetiu diz respeito à escolha do regime de execução contratual. Observa-se que as impropriedades constatadas estão relacionadas à realização de licitações por meio do Regime Diferenciado de Contratações (RDC), regido pela Lei 12.462/2011, que prioriza a adoção de regimes de execução diferentes da empreitada por preço unitário, o qual é o regime mais comumente adotado em contratações de obras públicas e de maior familiaridade para os gestores. Assim, essa falta de experiência dos gestores na utilização de regimes de execução como a empreitada global, a empreitada integral e a contratação integrada impõe dificuldades que foram evidenciadas nos achados registrados nas fiscalizações da 2ª Etapa da Adutora do Pajeú (TC 003.054/2014-4) e do Ramal do Agreste (TC 011.588/2014-4).*

II. Achados relacionados à compatibilidade das obras com o Pisf

58. *As questões destinadas a avaliar a compatibilidade das obras com o Pisf resultaram na identificação de apenas dois achados. Com relação aos cronogramas, identificou-se nas obras da Adutora do Agreste uma evidente incompatibilidade, conforme se extrai do relatório de auditoria: “Comparando-se os cronogramas das obras do Eixo Leste do Pisf, Ramal do Agreste e Adutora do Agreste, percebe-se um descompasso que torna o último empreendimento sem utilidade por mais de dois anos.” (peça 73, p. 10, TC 005.578/2014-0).*

59. *A falta de funcionalidade imediata da Adutora do Agreste ocorre porque a interligação com o Eixo Leste do Pisf será feita por meio do Ramal do Agreste, obra que ainda está sendo licitada pelo MI. A fim de evitar a total ociosidade do sistema, o Governo do Estado de Pernambuco buscou fontes alternativas de água que, no entanto, não permitem o aproveitamento da Adutora do Agreste*

em sua totalidade, conforme relatado pela equipe de auditoria: “Somando-se a vazão que essas duas alternativas (poços do Jatobá e poços de Tupanatinga) forneceriam à Adutora do Agreste, obtém-se 310 l/s, valor bastante inferior se comparado à vazão de 2.000 l/s que a adutora pode suportar.” (peça 73, p. 15, TC 005.578/2014-0).

60. Considerando que a incompatibilidade de cronogramas foi identificada em apenas uma obra, não há necessidade de se tratar a questão de forma consolidada e, portanto, os encaminhamentos julgados necessários já foram propostos no TC 005.578/2014-0.

61. Outro achado relacionado à compatibilidade das obras com o Pisf foi a ausência do Certificado de Avaliação da Sustentabilidade da Obra Hídrica (Certoh) emitido pela Agência Nacional de Águas (ANA) na obra do Ramal do Entremontes. Ressalta-se que a simples ausência do Certoh não significa que exista incompatibilidade, porém a situação encontrada denota o risco de que a compatibilidade das vazões não tenha sido devidamente analisada, conforme se extrai do relatório de auditoria:

Tal achado reveste-se de importância em função de dois aspectos. O primeiro deles é a iminência de publicação do instrumento convocatório, que estava prevista para junho de 2014. O segundo é devido a modificações na concepção do projeto, notadamente pelo acréscimo de demandas hídricas, que culminaram no aumento da capacidade máxima de adução do Ramal do Entremontes. O que inicialmente seria projetado para uma vazão de 10 m³/s, passou, em sua nova configuração, para 25 m³/s. (peça 9, p. 11, TC 011.618/2014-0)

62. O aumento da vazão inicialmente projetada para o Ramal do Entremontes resulta numa demanda que não havia sido considerada no projeto básico do Pisf e na outorga emitida pela ANA. Em que pese os estudos do projeto básico do Ramal do Entremontes tenham concluído pela viabilidade do aumento da vazão captada, torna-se imprescindível a obtenção do certificado da ANA quanto à viabilidade hídrica do empreendimento. Da mesma forma que no achado anterior, os encaminhamentos julgados necessários já foram propostos no TC 011.618/2014-0.

63. Com exceção das situações mencionadas, as questões destinadas a avaliar a compatibilidade das obras com o Pisf permitiram concluir que nas demais obras os prazos de conclusão estão compatíveis com os prazos atualmente previstos para conclusão dos Eixos Norte e Leste do Pisf e as vazões de projeto e os estudos hidrológicos são coerentes com as vazões a serem disponibilizadas pelo Pisf.

64. Cumpre registrar que a verificação da compatibilidade do dimensionamento hidráulico das obras com as vazões a serem disponibilizadas pelo Pisf não significa que não poderão ocorrer conflitos pela água na operação do projeto. As infraestruturas hídricas são projetadas com capacidades máximas superiores às vazões médias, devido à sazonalidade das ofertas e das demandas. Assim, o fornecimento simultâneo a todas as infraestruturas hídricas em suas capacidades máximas não é sustentável. Caberá ao Conselho Gestor do Pisf articular a solução desses eventuais conflitos, conforme previsto no art. 6º, inciso IV, do Decreto 5.995/2006.

III. Achados vinculados à atuação dos órgãos federais concedentes de recursos

65. Quatro das sete obras fiscalizadas estão sendo executadas descentralizadamente por órgãos e entidades de governos estaduais, mediante transferências obrigatórias para a execução de obras do PAC, regidas pela Lei 11.578/2007 (vide Tabela 2). Nesse aspecto, buscou-se também avaliar a atuação dos órgãos federais concedentes de recursos quanto à formalização e à execução dos termos de compromisso. Foram constatados dois achados diretamente vinculados a esse ponto, conforme descrito a seguir.

66. O primeiro achado foi classificado como “Impropriedades na execução do Termo de Compromisso” e foi constatado nas obras da Adutora do Agreste. Em resumo, verificou-se que a Compesa utilizou recursos oriundos do termo de compromisso para financiar obras que não haviam

sido aprovadas pelo MI para integrar o plano de trabalho, em afronta ao art. 4º, § único, da Lei 11.578/2007, o qual aduz que “Os saques da conta vinculada ficam restritos ao pagamento das despesas constantes do termo de compromisso”.

67. Nesse caso em tela, a irregularidade foi mitigada porque posteriormente o MI analisou e aprovou um pleito de readequação do plano de trabalho incluindo as citadas obras, cujas finalidades são a de prover fontes alternativas de abastecimento enquanto o Ramal do Agreste não é concluído para permitir a chegada das águas do Pisf.

68. Não obstante, o que se evidenciou é que a utilização de recursos do termo de compromisso em objetos estranhos ao plano de trabalho aprovado ocorreu sem o conhecimento do órgão concedente. A ausência de fiscalização e controle da execução do termo de compromisso permitiriam que a irregularidade passasse despercebida ou fosse detectada apenas quando da análise da prestação de contas final. Transcreve-se a seguir conclusão da equipe de auditoria acerca do achado identificado:

No presente caso, a interpretação dada pelo Ministério da Integração Nacional à Portaria Interministerial MF/CGU/MPOG 130/2013, segundo a qual a execução do Termo de Compromisso prescinde de acompanhamento concomitante do órgão concedente, culminou com o pagamento de despesas não previstas no plano de trabalho. Nunca é demais lembrar que tais despesas de certa maneira contribuirão para o alcance dos objetivos pretendidos. Contudo, tal constatação tem o condão de alertar para o fato de que o acompanhamento e as análises técnicas, prévios e concomitantes, quando da celebração e execução de convênios e outros instrumentos congêneres, são imprescindíveis para que as finalidades avençadas sejam alcançadas. (peça 73, p. 24, TC 005.578/2014-0)

69. O outro achado foi registrado como “Descumprimento dos procedimentos necessários para operacionalização do repasse de recursos do OGU”. Esse achado, verificado na obra da Barragem Oiticica, consubstanciou-se no fato de que o processo administrativo do Dnocs destinado à formalização do termo de compromisso não continha pareceres técnicos e jurídicos que oferecessem suporte à transferência de recursos pactuada, a despeito da determinação da Portaria Interministerial CGU/MF/MPOG 507/2011. Com isso, o termo de compromisso em apreciação foi firmado sem que o Dnocs, responsável direto pela dotação orçamentária consignada no Orçamento Geral da União, analisasse minimamente aspectos relevantes, tais como projetos básico e executivo e orçamento do empreendimento para o qual aportaria os recursos sob sua administração. Vale também registrar a opinião da equipe de auditoria quanto a esse achado:

No tocante a esse aspecto, é oportuno destacar que a transferência de recursos a partir do Orçamento Geral da União para estados e municípios deve ser precedida de cuidados em sua operacionalização. No caso em tela, em que pese o fato de a execução da ação orçamentária recair sobre órgão da Administração Pública Estadual (Semarh/RN), o Dnocs, como consignatário da dotação orçamentária na Lei Orçamentária Anual, continua como responsável pela boa e regular aplicação recursos públicos que foram confiados à sua gestão. (peça 24, p. 12, TC 003.008/2014-2)

70. Apesar de terem sido identificados apenas dois achados diretamente vinculados à atuação do órgão federal concedente, podemos avaliar a relação das demais impropriedades constatadas com a questão tratada neste tópico. Veja-se que, nas quatro obras executadas por meio de termos de compromisso firmados com os estados, além dos dois achados mencionados, os demais achados foram os seguintes:

- a) Fiscalização deficiente;
- b) Existência de atrasos que podem comprometer o prazo de entrega do empreendimento;
- c) Cronograma da obra incompatível com o cronograma do Projeto de Integração do rio

São Francisco (PISF), do qual é dependente para ter funcionalidade;

- d) Projeto básico deficiente;*
- e) Ausência de termo aditivo formalizando as condições inicialmente pactuadas; e*
- f) Avanço desproporcional das etapas de serviço.*

71. *Considera-se que, embora essas irregularidades estejam primariamente relacionadas a falhas na atuação dos órgãos estaduais executores das obras, ao órgão federal concedente incumbe desempenhar importante papel de acompanhamento, controle e supervisão que certamente contribuiriam para a prevenção, a detecção precoce e a correção de tais impropriedades. Esse entendimento foi manifestado pela equipe que realizou auditoria na obra do Canal Vertente Litorânea:*

Assim, pôde-se constatar em relação à atuação do MI que: i) inexistia aprovação de grande parte dos projetos executivos e de suas respectivas alterações orçamentárias; ii) inexistia acompanhamento regular do cronograma físico-financeiro da obra; e iii) inexistia acompanhamento sistemático da obra por meio de visitas (foram realizadas apenas duas), que permitam aferir a boa e regular aplicação dos recursos repassados. Ressalta-se que, conforme entendimento do MI, essa postura está amparada pelas citadas Portarias, que facultam a liberação das parcelas sem a realização dessas verificações, estando obrigados a promovê-las apenas por ocasião da prestação de contas final do termo de compromisso.

Ainda que amparadas pela Portaria Interministerial 130/2013 e pela Portaria Ministerial 299/2013, entende-se que as lacunas identificadas na atuação desse Ministério possuem estreita relação com algumas das irregularidades identificadas no presente relatório. Conforme demonstrado em cada um dos achados de auditoria, a atuação diligente do MI enquanto órgão concedente poderia ter evitado ou identificado precocemente as impropriedades constatadas pela equipe de auditoria do TCU, tais como: existência de serviços em execução sem cobertura contratual, deficiência de acompanhamento de cronograma por parte da fiscalização, descumprimento de condicionantes ambientais, execução de serviços com as especificações técnicas do projeto indefinidas e atrasos de cronograma por razões diversas. (peça 42, p. 31, TC 003.051/2014-5)

72. *O relatório de fiscalização do Cinturão das Águas do Ceará também consignou análise quanto à relação entre os achados de auditoria e a atuação do Ministério da Integração Nacional:*

Por fim, é relevante observar que o acompanhamento sistematizado da obra por parte do Ministério da Integração Nacional, enquanto órgão concedente, poderia contribuir para a melhoria na forma de atuação da SRH/CE e de suas contratadas, notadamente no que se refere às irregularidades citadas no presente achado. O entendimento desta equipe de auditoria é que o referido acompanhamento por parte do MI encontra-se prejudicado pelo disposto na Portaria Interministerial 130, de 23 de abril de 2013. A obrigatoriedade de vistorias mais frequentes por parte do MI, bem como a realização de análises do empreendimento vinculantes à liberação dos recursos, tais como ocorriam anteriormente à citada Portaria, poderiam contribuir positivamente para o andamento e resultado final do empreendimento. Tais medidas possivelmente antecipariam a detecção da atuação deficiente da fiscalização da SRH/CE. (peça 42, p. 16, TC 005.568/2014-5)

III.1. Da Portaria Interministerial 130, de 23 de abril de 2013

73. *Observa-se que é recorrente, nos relatórios de auditoria, a menção à Portaria Interministerial 130, de 23 de abril de 2013 (peça 21). Essa portaria disciplina a transferência de recursos federais para a execução de obras e a prestação de serviços de engenharia destinados à prevenção e ao enfrentamento de desastres naturais. Como, nos termos art. 1º, § único, inciso I, da referida portaria, as estiagens prolongadas foram enquadradas no conceito de desastres naturais, grande parte das obras de infraestrutura hídrica passaram a ter a transferência de recursos disciplinados pela Portaria Interministerial 130/2013, aplicando-se apenas subsidiariamente a Portaria Interministerial MP/MF/CGU 507, de 24 de novembro de 2011.*

74. *Essa mudança de normativos significou uma flexibilização e uma redução de procedimentos necessários para o repasse de recursos federais e o acompanhamento de sua aplicação. Citam-se a seguir, como exemplo, algumas das principais diferenças identificadas entre ambas as normas.*

75. *No âmbito da Portaria Interministerial 507/2011, a formalização dos instrumentos de repasse deve contemplar a análise e aprovação de documentação técnica, institucional e jurídica das propostas selecionadas, inclusive projeto básico, e da verificação dos preços do licitante vencedor e sua compatibilidade com os preços de referência (art. 5º, inciso II, alíneas “b” e “d”). Ademais, a fiscalização dos repasses deve consistir no ateste da aquisição de bens e da execução dos serviços realizados a cada medição e da análise e aprovação das eventuais reformulações de projetos básicos.*

76. *Já a Portaria Interministerial 130/2013 autoriza a transferência e desbloqueio dos recursos em três parcelas, a primeira condicionada apenas à comprovação da contratação da obra, a segunda condicionada à apresentação de relatório de execução da primeira etapa e a terceira e última condicionada à apresentação de relatório de execução da segunda etapa e dos boletins de medição (art. 2º, incisos I a III). Dispõe ainda que a verificação da compatibilidade dos preços com os preços de referência e a exigência de documentos como licença ambiental e outorga do direito de uso dos recursos hídricos serão realizadas exclusivamente quando da apresentação da prestação de contas final (art. 2º, § 2º, e art. 5º). Também a realização de visita a campo para a aferição da execução da obra é prevista apenas previamente à prestação de contas final ou no caso de serem detectadas irregularidades (art. 3º).*

77. *Em suma, o que se observa é que a Portaria Interministerial 130/2013 aborda superficialmente as obrigações do órgão federal concedente quanto à formalização, ao monitoramento, ao acompanhamento e à fiscalização dos instrumentos de repasse de recursos. Essa concisão da norma pode dar margem a interpretações de que o órgão federal está desobrigado de realizar o controle e a fiscalização sobre os recursos repassados. No entanto, essa interpretação não deve prosperar.*

78. *Segundo o que dispõe o Decreto-Lei 200, de 25 de fevereiro de 1967, no capítulo que trata da descentralização da Administração Federal, “Os órgãos federais responsáveis pelos programas conservarão a autoridade normativa e exercerão controle e fiscalização indispensáveis sobre a execução local, condicionando-se a liberação dos recursos ao fiel cumprimento dos programas e convênios” (art. 10, § 6º). Assim, é clara a responsabilidade atribuída aos órgãos federais concedentes de recursos, conforme norma ainda vigente e hierarquicamente superior à Portaria Interministerial em questão.*

79. *Ademais, a própria Portaria Interministerial 130/2013 dispõe acerca das medidas a serem tomadas no caso de irregularidades na apresentação de documentos ou descumprimento das condições estabelecidas no termo de compromisso (art. 2º, § 3º). Ou seja, para que essas irregularidades documentais sejam identificadas e as violações ao termo de compromisso sejam detectadas é necessário que o órgão concedente exerça algum tipo de fiscalização e acompanhamento. Da mesma forma, a previsão do art. 3º, inciso I, de que deve ser realizada visita de campo ao se detectar indícios de inconformidade ou de irregularidade, pressupõe que a detecção desses indícios seja resultado de um controle realizado.*

80. *Podemos também afirmar que não basta que o controle e a fiscalização sejam exercidos apenas ao final do ajuste, por meio da análise da prestação de contas final. A fiscalização, o monitoramento e o acompanhamento concomitantes são necessários para a materialização da regra de condicionar-se a liberação de recursos ao fiel cumprimento dos programas e convênios, conforme o art. 10, § 6º, do Decreto-Lei 200/1967. Igualmente, caso a fiscalização não devesse ser exercida durante a execução do termo de compromisso, não haveria sentido o disposto nos arts. 5º e 6º da Lei 11.578/2007, visto que não haveria mais parcelas a serem suspensas:*

Art. 5º A União, por intermédio de suas unidades gestoras, deverá exigir da parte beneficiada pela transferência de recursos a comprovação da regularidade de utilização das parcelas liberadas anteriormente com base no termo de compromisso.

Art. 6º No caso de irregularidades e descumprimento pelos Estados, Distrito Federal e Municípios das condições estabelecidas no termo de compromisso, a União, por intermédio de suas unidades gestoras, suspenderá a liberação das parcelas previstas, bem como determinará à instituição financeira oficial a suspensão do saque dos valores da conta vinculada do ente federado, até a regularização da pendência.

81. *Por todo o exposto, podemos concluir que a Portaria Interministerial 130/2013 deixou de disciplinar em detalhes a forma e os procedimentos com que os órgãos federais concedentes de recursos devem exercer o controle e a fiscalização dos instrumentos de repasse. No entanto, a competência e a responsabilidade dos gestores federais está plenamente amparada na legislação, conforme o art. 10, § 6º, do Decreto-Lei 200/1967 e os arts. 5º e 6º da Lei 11.578/2007.*

82. *Assim, ao não dispor em minúcias os atos, análises, pareceres e procedimentos que deve o órgão gestor federal adotar, a Portaria Interministerial 130/2013 aumentou a discricionariedade do gestor, o que é salutar em certo aspecto. Pode ele, assim, adotar critérios de risco, relevância e materialidade que norteiem a forma de execução da fiscalização e do controle atribuídos a ele, o que de nenhuma forma o desincumbe das responsabilidades dispostas em lei. Por exemplo, não seria razoável exigir que a fiscalização de um convênio de uma obra de R\$ 1 milhão seja feita com os mesmos procedimentos de um convênio de uma obra de R\$ 1 bilhão.*

83. *Nesse aspecto, a materialidade das obras contempladas na presente fiscalização temática reforça mais ainda a necessidade de que os órgãos federais concedentes desempenhem ativamente a fiscalização e o controle sobre a aplicação dos recursos repassados. As quatro obras da presente fiscalização executadas descentralizadamente somam um total de R\$ 4,2 bilhões assim distribuídos: Cinturão das Águas do Ceará – R\$ 1,64 bilhão; Adutora do Agreste – R\$ 1,38 bilhão; Canal Vertente Litorânea – R\$ 917 milhões; e Barragem Oiticica – R\$ 241 milhões.*

84. *Cumpra registrar ainda que, no âmbito do Ministério da Integração Nacional, a Portaria Interministerial 130/2013 foi regulamentada por meio da Portaria-MI 299, de 12 de julho de 2013 (peça 22). Essa última norma detalhou alguns procedimentos relativos à atuação do MI prevendo a elaboração de dois importantes documentos. O primeiro, uma nota informativa abordando a conformidade do objeto licitado com o pactuado no termo de compromisso e no respectivo plano de trabalho, bem como compatibilidade entre os preços unitários contratados e os preços registrados nas tabelas Sinapi e Sicro.*

85. *O outro, um plano de visitas de campo prevendo a quantidade e a periodicidade das visitas em função das especificidades de cada obra e serviço em execução, sendo no mínimo uma vez antes das liberações da segunda e terceira etapas previstas na Portaria Interministerial 130/2013.*

86. *Ocorre que, conforme constatado na fiscalização do Cinturão das Águas do Ceará, os gestores do MI não elaboraram tais documentos e entendem que não estão obrigados a tal, conforme relato da equipe de auditoria:*

O MI respondeu, por meio da Nota Técnica SRB-04-2014, que não foram elaborados nenhum dos dois documentos questionados. Em linhas gerais, afirmou que se tratam de dois pontos conflitantes entre a Portaria Interministerial 130/2013 e a Portaria Ministerial 299/2013, devendo prevalecer a primeira em relação à segunda, não sendo obrigatória, portanto, a elaboração desses documentos e das análises relacionadas antes da prestação de contas final do Termo de Compromisso. (peça 42, p. 30, TC 005.568/2014-5)

87. *A situação ilustrada não deve persistir, pois, conforme análise já empreendida, a Portaria Interministerial 130/2013 não extinguiu a competência e a responsabilidade dos gestores federais*

para o controle e a fiscalização dos termos de compromisso, albergadas no art. 10, § 6º, do Decreto-Lei 200/1967 e nos arts. 5º e 6º da Lei 11.578/2007.

ASPECTOS NÃO VINCULADOS A ACHADOS DE AUDITORIA

88. Durante o planejamento da fiscalização dos Subsistemas Hídricos do Pisf observaram-se alguns aspectos que, embora não sejam achados de auditoria abordados nos relatórios de fiscalização, merecem ser tratados na atual consolidação.

89. Conforme mencionado no tópico relativo à seleção das obras a serem fiscalizadas, encontrou-se dificuldade em identificar o conjunto de obras de infraestrutura hídrica que serão beneficiadas pelas águas do Pisf. Em resposta à diligência realizada, o Ministério da Integração Nacional demonstrou que não possui completo conhecimento dessas obras (peça 15, p. 3-7). Ao mesmo tempo, o MI reconheceu a importância da relação solicitada pelo TCU para uma visão estratégica e integrada dos empreendimentos a serem beneficiados pelo Pisf, como parte de uma necessária compreensão global da gestão de recursos hídricos no âmbito do MI.

90. Ressalta-se que, como resultado de auditoria operacional realizada no Pisf no ano de 2006 (TC 019.081/2005-4), o TCU já havia recomendado ao Ministério da Integração Nacional que elaborasse, com estados e municípios, o levantamento das obras complementares na área de influência indireta antes do início da implantação física do empreendimento, bem como as respectivas formas de financiamento, estimativas de custo e cronograma de execução (item 9.1.4 do Acórdão 2.017/2006-TCU-Plenário).

91. Tal recomendação foi decorrente da constatação de que a maioria dos municípios na área de influência indireta do projeto não possuía infraestrutura suficiente para aproveitar a água a ser disponibilizada. Esperava-se, com essa recomendação, possibilitar a adequação da infraestrutura dos estados e municípios, permitir a convergência entre os prazos de conclusão das obras complementares e do Pisf e dimensionar adequadamente os custos totais, de forma a permitir o atingimento dos objetivos do projeto.

92. O que se verificou durante o planejamento da presente fiscalização temática é que o MI não implementou a citada recomendação desta Corte de Contas. Embora as obras destinadas a aprimorar a infraestrutura hídrica dos estados e municípios para o aproveitamento das águas do Pisf estejam sendo executadas com a cooperação do MI, observou-se que as ações do ministério são isoladas e descoordenadas. Dessa forma, sem a visão global e integrada das obras beneficiadas pelo Pisf, o MI não tem a medida do alcance dos objetivos do projeto e não tem instrumentos para avaliar a necessidade de infraestruturas adicionais.

93. Com a proximidade da conclusão das obras do Pisf e do início de sua operação, o conhecimento do conjunto de obras hídricas complementares ao Pisf ganha outra relevância. O conhecimento da área de abrangência do projeto e da população beneficiada será necessário para o alcance dos objetivos do sistema de gestão do Pisf (Sistema de Gestão do Projeto de Integração de Bacias – SGIB). Será necessário, por exemplo, para a adequada elaboração do Plano de Gestão Anual do Pisf, que estabelecerá a repartição das vazões disponibilizadas entre os estados, conforme art. 18 do Decreto 5.995/2006.

94. Assim, considera-se que o MI deve elaborar uma relação das infraestruturas hídricas beneficiadas pelo Pisf, com informações tais como localização geográfica, vazões de projeto, população beneficiada e custo de construção, de forma a permitir a aferição do alcance dos objetivos do projeto, avaliar a necessidade de obras complementares e subsidiar a atuação do SGIB instituído pelo Decreto 5.995/2006.

CONCLUSÃO

95. *As auditorias do tema Subsistemas Hídricos do Projeto de Integração do Rio São Francisco (Pisf) tiveram como objetivo avaliar a regular aplicação de recursos federais em obras que visam garantir a melhor distribuição das águas fornecidas pelo Pisf, bem como avaliar a compatibilidade entre esses empreendimentos, em termos de viabilidade hídrica e em relação aos cronogramas.*

96. *Foram realizadas auditorias em sete obras, que totalizaram um volume de recursos fiscalizado de R\$ 7,3 bilhões:*

- a) Canal Adutor Vertente Litorânea (TC 003.051/2014-5);*
- b) Cinturão das Águas do Ceará (TC 005.568/2014-5);*
- c) Barragem Oiticica (TC 003.008/2014-2);*
- d) Adutora do Pajeú-2ª Etapa (TC 003.054/2014-4);*
- e) Adutora do Agreste (TC 005.578/2014-0);*
- f) Ramal do Agreste (TC 011.588/2014-4); e*
- g) Ramal do Entremontes (TC 011.618/2014-0).*

97. *No conjunto das sete auditorias foram registrados dezessete achados. Não foram identificadas irregularidades significativamente recorrentes, tendo em vista que apenas três achados repetiram-se nas fiscalizações realizadas, quais sejam: fiscalização deficiente; existência de atrasos que podem comprometer o prazo de entrega do empreendimento; e adoção de regime de execução contratual inadequado ou antieconômico.*

98. *Entende-se que a dispersão de achados decorre em parte da heterogeneidade da amostra de obras fiscalizadas, notadamente quanto ao estágio de execução. O reduzido tamanho da amostra também contribuiu para a ausência de achados recorrentes.*

99. *Mesmo tendo ocorrido apenas duas vezes, os achados relacionados à fiscalização deficiente e à existência de atrasos podem demonstrar uma tendência, frente ao reduzido tamanho da amostra. Das sete obras fiscalizadas, apenas quatro estavam em execução, o que significa que em duas das quatro obras em execução foram constatadas simultaneamente as irregularidades de fiscalização deficiente e de existência de atrasos que podem comprometer o prazo de entrega do empreendimento. Essas obras foram o Canal Vertente Litorânea e o Cinturão das Águas do Ceará.*

100. *Em relação à existência de atrasos também merece destaque o fato de que as obras encontram-se ainda em estágio inicial. Segundo os relatórios de auditoria, o Canal Vertente Litorânea apresentava 19% de execução e o Cinturão das Águas do Ceará apenas 5%. Esse fato, se por um lado oferece maior tempo para a correção de falhas e recuperação do ritmo de execução das obras, por outro lado tornam alarmantes suas perspectivas de conclusão, caso não sejam adotadas melhorias na gestão dos empreendimentos.*

101. *Diante disso, considerando que nos processos em que esses achados foram identificados já foi proposto cientificar os órgãos estaduais executores das obras, julga-se importante, no presente momento, propor também uma recomendação ao Ministério da Integração Nacional e ao Dnocs para que, quando do acompanhamento de obras executadas mediante a celebração de convênios, termos de compromisso e outros instrumentos congêneres, atentem para o cumprimento dos cronogramas e para o desempenho da fiscalização exercida pelo órgão ou entidade beneficiária de recursos federais.*

102. *As questões destinadas a avaliar a compatibilidade das obras com o Pisf resultaram na identificação de apenas dois achados. Como se tratam de situações pontuais, os encaminhamentos julgados necessários já foram propostos nos respectivos processos. Com relação aos cronogramas, identificou-se nas obras da Adutora do Agreste uma evidente incompatibilidade frente aos*

cronogramas das obras do Eixo Leste do Pisf e do Ramal do Agreste que torna a adutora sem funcionalidade por mais de dois anos ou, na hipótese de a Compesa conseguir implementar as ações complementares até então propostas, com capacidade ociosa durante esse período.

103. *Outro achado relacionado à compatibilidade das obras com o Pisf foi a ausência do Certificado de Avaliação da Sustentabilidade da Obra Hídrica (Certoh) emitido pela Agência Nacional de Águas (ANA) na obra do Ramal do Entremontes. Ressalta-se que a simples ausência do Certoh não significa que exista incompatibilidade, porém a situação encontrada denota o risco de que a compatibilidade das vazões não tenha sido devidamente analisada.*

104. *Com exceção das situações mencionadas, as questões destinadas a avaliar a compatibilidade das obras com o Pisf permitiram concluir que nas demais obras os prazos de conclusão estão compatíveis com os prazos atualmente previstos para conclusão dos Eixos Norte e Leste do Pisf e as vazões de projeto e os estudos hidrológicos são coerentes com as vazões a serem disponibilizadas pelo Pisf.*

105. *Cumprir registrar que a verificação da compatibilidade do dimensionamento hidráulico das obras com as vazões a serem disponibilizadas pelo Pisf não significa que não poderão ocorrer conflitos pela água na operação do projeto. As infraestruturas hídricas são projetadas com capacidades máximas superiores às vazões médias, devido à sazonalidade das ofertas e das demandas. Assim, o fornecimento simultâneo a todas as infraestruturas hídricas em suas capacidades máximas não é sustentável. Caberá ao Conselho Gestor do Pisf articular a solução desses eventuais conflitos, conforme previsto no art. 6º, inciso IV, do Decreto 5.995/2006.*

106. *Quanto à atuação dos órgãos federais concedentes de recursos, foram constatados dois achados diretamente vinculados a essa questão. O primeiro achado foi classificado como “Impropriedades na execução do Termo de Compromisso” e foi constatado nas obras da Adutora do Agreste. O outro achado foi registrado como “Descumprimento dos procedimentos necessários para operacionalização do repasse de recursos do OGU”.*

107. *Apesar de terem sido identificados apenas dois achados diretamente vinculados à atuação do órgão federal concedente, considera-se que, embora as demais irregularidades constatadas nas obras executadas descentralizadamente estejam primariamente relacionadas a falhas na atuação dos órgãos estaduais executores das obras, ao órgão federal concedente incumbe desempenhar importante papel de acompanhamento, controle e supervisão que certamente contribuiriam para a prevenção, a detecção precoce e a correção de tais impropriedades.*

108. *Ainda quanto à atuação dos órgãos federais, verificou-se uma flexibilização e uma redução de procedimentos necessários para o repasse de recursos federais e o acompanhamento de sua aplicação a partir da edição da Portaria Interministerial 130, de 23 de abril de 2013, que disciplina a transferência de recursos federais para a execução de obras e a prestação de serviços de engenharia destinados à prevenção e ao enfrentamento de desastres naturais. Não obstante a Portaria Interministerial 130/2013 ter deixado de disciplinar em detalhes a forma e os procedimentos com que os órgãos federais concedentes de recursos devem exercer o controle e a fiscalização dos instrumentos de repasse, a competência e a responsabilidade dos gestores federais está plenamente amparada na legislação, conforme o art. 10, § 6º, do Decreto-Lei 200/1967 e os arts. 5º e 6º da Lei 11.578/2007.*

109. *Dessa forma, considerando o conjunto impropriedades relacionadas à atuação dos órgãos federais no âmbito da transferência de recursos, propõe-se notificar o MI e o Dnocs quanto aos princípios e regras a que estão submetidos.*

110. *Por fim, um aspecto não vinculado aos achados de auditoria, mas verificado durante o planejamento desta fiscalização temática, refere-se à constatação de que o Ministério da Integração Nacional não tem o completo conhecimento do conjunto de obras de infraestrutura hídrica que serão beneficiadas pelas águas do Pisf, o que dificulta a mensuração do alcance dos objetivos do projeto, a*

avaliação da necessidade de obras complementares e a coordenação do Sistema de Gestão do Projeto de Integração de Bacias – SGIB, instituído pelo Decreto 5.995/2006. Por isso, propõe-se uma recomendação ao MI para que providencie a relação de tais obras vinculadas ao Pisf.

BENEFÍCIOS DAS AÇÕES DE CONTROLE EXTERNO

111. *Entre os benefícios estimados desta fiscalização consolidadora pode-se mencionar a melhoria na forma de atuação do Ministério da Integração Nacional e do Dnocs quanto à fiscalização, o controle e o acompanhamento da transferência de recursos federais e à gestão das obras complementares do Pisf.*

112. *Os benefícios das sete demais fiscalizações realizadas no âmbito desta fiscalização temática contemplaram a correção de irregularidades e impropriedades e outros benefícios diretos, tais como a melhoria na forma de atuação dos órgãos e entidades fiscalizados e o fornecimento de subsídios para a atuação do Congresso Nacional. O total de benefícios quantificáveis foi de R\$ 27.256.637,09, correspondente à detecção de quantitativos superestimados na planilha orçamentária da obra do Ramal do Agreste (TC 011.588/2014-4).*

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

113. *Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, com as seguintes propostas:*

a) com fulcro no art. 179, § 6º, do Regimento Interno do TCU, notificar o Ministério da Integração Nacional e o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas de que as transferências de recursos federais mediante a celebração de convênios, termos de compromisso e outros instrumentos congêneres, impõem ao órgão ou entidade concedente a responsabilidade de controlar, acompanhar, monitorar e fiscalizar a regular utilização dos recursos, conforme os arts. 5º e 6º da Lei 11.578/2007 e do art. 10, § 6º, do Decreto-Lei 200/1967, ainda que sejam disciplinadas pela Portaria Interministerial 130, de 23 de abril de 2013;

b) com fulcro no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, recomendar ao Ministério da Integração Nacional e ao Departamento Nacional de Obras Contra as Secas que, quando do acompanhamento de obras executadas mediante a celebração de convênios, termos de compromisso e outros instrumentos congêneres, atentem para o cumprimento dos cronogramas e para o desempenho da fiscalização exercida pelo órgão ou entidade beneficiária de recursos federais;

c) com fulcro no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, recomendar ao Ministério da Integração Nacional que, na condição de coordenador da execução do Projeto de Integração do Rio São Francisco (Pisf) e do seu sistema de gestão (SGIB), conforme o art. 4º do Decreto 5.995/2006, elabore uma relação do conjunto de obras de infraestrutura hídrica que serão beneficiadas pelas águas do Pisf, contendo informações tais como localização geográfica, vazões de projeto, população beneficiada e custo de construção, a fim de subsidiar a mensuração do alcance dos objetivos do projeto, a avaliação da necessidade de obras complementares e a atuação dos componentes do SGIB;

d) enviar cópia do Acórdão que vier a ser prolatado, bem como do relatório e do voto que o fundamentarem ao Ministério da Integração Nacional e ao Departamento Nacional de Obras Contra as Secas; e

e) arquivar os presentes autos, nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.”

É o relatório.

VOTO

Trata-se de consolidação das auditorias temáticas realizadas nos Subistemas Hídricos do Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional (Pisf), para avaliar a aplicação de recursos federais em obras que permitirão a distribuição das águas fornecidas pelos eixos principais do Projeto de Integração, bem como verificar a compatibilidade entre esses empreendimentos.

2. O Projeto de Integração do Rio São Francisco é composto de grandes eixos de adução de água para aumentar a disponibilidade hídrica em rios e reservatórios estratégicos. No entanto, para que a água possa chegar aos destinatários finais, outras obras hídricas devem ramificar, armazenar e distribuir as águas captadas, sem as quais não seria possível atingir a finalidade inicialmente prevista.

3. As obras capazes de possibilitar pleno funcionamento ao Pisf se dividem nos seguintes grupos: infraestruturas hídricas complementares para transporte, reserva e utilização das águas captadas; recuperação de reservatórios estratégicos; sistemas de abastecimento de água para as populações da área de influência direta; e sistemas de esgotamento sanitário e de resíduos sólidos nos municípios das bacias de contribuição dos reservatórios.

4. Quando do planejamento da fiscalização, a unidade técnica observou que os sistemas de abastecimento de água para as comunidades diretamente afetadas com a implantação do Pisf ainda estavam em licitação dos projetos executivos.

5. Em relação à recuperação de reservatórios estratégicos, o Dnocs informou que a única obra em execução é a da Barragem Eng. Francisco Saboya, em Ibimirim/PE, no valor de R\$ 8,1 milhões, com baixa materialidade quando comparada com obras de outros grupos. A recuperação dos demais reservatórios ainda está em fase de elaboração dos projetos executivos.

6. No que tange aos sistemas de esgotamento sanitário e de resíduos sólidos nos municípios das bacias de contribuição dos reservatórios, os recursos envolvidos são pulverizados e também possuem relativa baixa materialidade, já que 79 obras totalizam cerca de R\$ 68 milhões.

7. Assim, as 7 obras abaixo listadas, que possuem previsão de aportes federais da ordem de R\$ 7,3 bilhões, foram selecionadas dentre as obras que visam garantir a melhor distribuição das águas fornecidas pelo Pisf, mediante infraestruturas hídricas de transporte e reservação, a saber:

7.1. Canal Adutor Vertente Litorânea (PB);

7.2. Cinturão das Águas do Ceará (CE);

7.3. Barragem Oiticica (RN);

7.4. Adutora do Pajeú (2ª Etapa) (PE e PB);

7.5. Adutora do Agreste (PE);

7.6. Ramal do Agreste (PE); e

7.7. Ramal do Entremontes (PE).

8. A fiscalização temática contemplou: quatro obras em execução e três em licitação; cinco obras com recursos do Ministério da Integração Nacional e duas com recursos do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas; quatro obras com execução de forma descentralizada, por órgãos de governos estaduais e três com execução pelo próprio órgão federal detentor dos recursos.

9. As principais constatações identificadas estão listadas na tabela abaixo, com a frequência de ocorrência de cada uma delas:

Irregularidade	Número de ocorrências
----------------	-----------------------

Fiscalização deficiente	2
Atrasos que podem comprometer o prazo de entrega do empreendimento	2
Regime de execução contratual inadequado ou antieconômico	2
A obra não possui Certificado de Avaliação da Sustentabilidade da Obra Hídrica	1
Cronograma da obra incompatível com o cronograma do Projeto de Integração do Rio São Francisco, do qual é dependente para ter funcionalidade	1
Projeto Básico deficiente	1
Deficiência nos levantamentos que fundamentaram a elaboração do projeto executivo	1
Critério de reajuste inadequado	1
Quantitativos inadequados na planilha orçamentária	1
Ausência de termos aditivos formalizando alterações das condições inicialmente pactuadas	1
Avanço desproporcional de etapas de serviços dependentes	1
Impropriedades na execução do termo de Compromisso	1
Descumprimento de procedimentos para operacionalização de repasse de recursos do OGU	1
Julgamento ou classificação de propostas em desacordo com critérios do edital ou legais	1

II

10. Os exames empreendidos pela unidade técnica quanto às irregularidades identificadas chegaram a conclusões adequadas, motivo pelo qual cumpre adotá-los como razões de decidir, sem prejuízo das considerações que passo a expor.

11. Inicialmente, observo que não houve grande recorrência das constatações, já que apenas três tipos de irregularidades foram verificadas em mais de um empreendimento, motivo pelo qual as situações pontuais, que não configuram um problema sistêmico, estão sendo tratadas nos processos das respectivas fiscalizações. Contudo, existe correlação entre alguns dos problemas evidenciados, o que justifica a adoção de medidas capazes de mitigar tais ocorrência.

12. Dentre as irregularidades que estão sendo tratadas em processos específicos, destaco a incompatibilidade entre os cronogramas da Adutora do Agreste, que está em execução, com as obras do Ramal do Agreste Pernambucano, ainda em fase de licitação, que serão responsáveis pela funcionalidade da adutora, já que conduzirão as águas do Eixo Leste do Pisf até a primeira obra citada.

13. Outro achado relevante diz respeito à ausência de emissão do Certificado de Avaliação da Sustentabilidade da Obra Hídrica para o Ramal do Entremontes, o que traz risco à compatibilidade entre as vazões previstas e as possíveis de serem de fato realizadas.

14. A controvérsia que merece atenção especial desta Corte no presente momento diz respeito aos termos da Portaria Interministerial 130/2013, que dispõe sobre a transferência de recursos federais para a execução de obras e de serviços de engenharia destinados à prevenção e ao enfrentamento de desastres naturais, elaborada pelos Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão; da Fazenda; das Cidades; da Integração Nacional; da Saúde; e da Controladoria Geral da União.

15. O art. 1º, § único, inciso I, da referida portaria, diz que as obras relacionadas às estiagens prolongadas estariam contempladas no conceito de desastres naturais. Assim, grande parte das obras de infraestrutura hídrica deixaram de ser regidas pela Portaria Interministerial MP/MF/CGU 507/2011, que passou a ser aplicável apenas subsidiariamente.

16. Observo que tal mudança de normativo flexibilizou os procedimentos para repasse dos recursos federais e para o acompanhamento da execução dos objetos, deixando de exigir, para a formalização dos instrumentos, a análise e a aprovação de documentação técnica, institucional e jurídica das propostas selecionadas, inclusive projeto básico, e a verificação da compatibilidade dos preços do licitante vencedor com os preços de referência, bem como tornando desnecessária a fiscalização da execução dos serviços de cada medição e a aprovação de reformulações de projetos.

17. Destaco que a Portaria Interministerial 130/2013 autoriza a transferência e desbloqueio dos recursos em três parcelas, com as seguintes condicionantes: 1ª parcela apenas com a comprovação da contratação da obra; 2ª parcela com a apresentação de relatório de execução da primeira etapa; e 3ª parcela com a apresentação de relatório de execução da 2ª etapa e dos boletins de medição.

18. Ou seja, a verificação da compatibilidade dos preços contratuais com os de referência e a realização de visitas ao empreendimento para aferição dos serviços executados, bem como a exigência de licença ambiental e outorga do direito de uso dos recursos hídricos serão realizadas exclusivamente quando da apresentação da prestação de contas final.

19. Observo que concentração de análises técnicas dos concedentes unicamente na fase de prestação de contas praticamente elimina os controles prévio e concomitante, deixando a identificação e correção de irregularidades e impropriedades para o controle a posterior, o que reduz sensivelmente a efetividade das eventuais medidas mitigadoras a serem implementadas e posterga o conhecimento do que de fato ocorre em relevantes empreendimentos descentralizados, impondo excessivo risco à adequada consecução dos objetos pactuados.

20. Insta destacar que o art. 10, § 6º, do Decreto-Lei 200/1967, abordando a questão da descentralização da Administração Federal, dispõe que “Os órgãos federais responsáveis pelos programas conservarão a autoridade normativa e exercerão controle e fiscalização indispensáveis sobre a execução local, condicionando-se a liberação dos recursos ao fiel cumprimento dos programas e convênios”.

21. Ou seja, há norma hierarquicamente superior às referidas portarias interministeriais que vincula o concedente a realizar o controle e a fiscalização indispensáveis sobre a execução local do objeto, que condiciona a liberação dos recursos ao cumprimento dos programas e convênios, o que certamente não pode ser verificado com o exercício do controle a posterior.

22. Ademais, conforme bem apontou a unidade técnica, a própria Portaria Interministerial 130/2013 estabelece medidas a serem tomadas no caso de descumprimento das condições estabelecidas no termo de compromisso (art. 2º, § 3º), o que só poderia ser identificado caso o órgão concedente atuasse de forma concomitante.

23. Além do Decreto-Lei 200/1967, os arts. 5º e 6º da Lei 11.578/2007, que trata das transferências obrigatórias para as obras do Programa de Aceleração do Crescimento, executadas mediante termos de compromissos firmados entre a União e Estados ou Municípios, também obrigam o concedente a acompanhar concomitantemente e tempestivamente os objetos pactuados, senão vejamos:

Art. 5º A União, por intermédio de suas unidades gestoras, deverá exigir da parte beneficiada pela transferência de recursos a comprovação da regularidade de utilização das parcelas liberadas anteriormente com base no termo de compromisso.

Art. 6º No caso de irregularidades e descumprimento pelos Estados, Distrito Federal e Municípios das condições estabelecidas no termo de compromisso, a União, por intermédio de suas unidades gestoras,

suspenderá a liberação das parcelas previstas, bem como determinará à instituição financeira oficial a suspensão do saque dos valores da conta vinculada do ente federado, até a regularização da pendência.

24. Ressalto que não faria sentido os dispositivos acima transcritos estabelecerem a suspensão de repasses em caso de descumprimento das condições estabelecidas no termo de compromisso e a comprovação da regularidade de utilização das parcelas liberadas anteriormente, caso o concedente não estivesse obrigado a acompanhar os instrumentos celebrados, o que demonstra que não há discricionariedade para não controlar, passo a passo, os contratos decorrentes das descentralizações.

25. Insta salientar que o próprio Ministério da Integração Nacional, por meio da Portaria MI 299/2013, regulamentou a Portaria Interministerial 130/2013 e determinou a elaboração de nota informativa relativa à conformidade do objeto licitado com o termo de compromisso e com o plano de trabalho, bem como verificação da compatibilidade entre os preços unitários contratados e os preços do Sicro e do Sinapi, e, ainda, a definição de plano de visitas de campo, com periodicidade de acordo com a complexidade e as especificidades do empreendimento.

26. Apesar disso, conforme evidenciou a equipe de fiscalização das obras do Cinturão das Águas do Ceará, os gestores do MI não elaboraram tais documentos e entendem que não estariam obrigados a fazê-lo, conforme relato a seguir:

O MI respondeu, por meio da Nota Técnica SRB-04-2014, que não foram elaborados nenhum dos dois documentos questionados. Em linhas gerais, afirmou que se tratam de dois pontos conflitantes entre a Portaria Interministerial 130/2013 e a Portaria Ministerial 299/2013, devendo prevalecer a primeira em relação à segunda, não sendo obrigatória, portanto, a elaboração desses documentos e das análises relacionadas antes da prestação de contas final do Termo de Compromisso. (peça 42, p. 30, TC 005.568/2014-5)

27. Ou seja, não está sendo respeitada a Portaria MI 299/2013, mais específica e mais recente, que teria o condão de restabelecer a obrigatoriedade de fiscalização do concedente ao longo da execução das obras, já que a Portaria Interministerial 130/2013 tornou discricionária a atuação concomitante e obrigou apenas a fiscalização posterior, quando da análise das prestações de contas, contrariando normas hierarquicamente superiores, a saber o art. 10, § 6º, do Decreto-Lei 200/1967 e os arts. 5º e 6º da Lei 11.578/2007.

28. Observo que as irregularidades mais identificadas por este Tribunal nas obras públicas dizem respeito a deficiência de projetos e sobrepreço, o que seria agravado pela atuação a posterior dos concedentes, que, lastreados pela Portaria Interministerial 130/2013, somente avaliariam questões dessa natureza após o término da execução do objeto.

29. Ressalto que a materialidade das obras contempladas na presente fiscalização e a natureza dos achados identificados, a exemplo de fiscalização e projetos deficientes, execução de serviços não previstos no termo de compromisso, descumprimento de cronograma e quantitativos inadequados na planilha orçamentária, reforçam a necessidade de que os órgãos federais concedentes desempenhem ativamente a fiscalização e o controle sobre a aplicação dos recursos repassados.

30. Importante frisar que, apesar da relevância das obras de prevenção e enfrentamento de estiagens prolongadas, não está em questão a sistemática para contratação de obras emergenciais capituladas no art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/1993, mas sim de obras que requerem planejamento estratégico bem definido para possibilitar atingimento à demanda social pela disponibilidade hídrica com segurança.

31. Por fim, restou evidenciado que o Ministério da Integração Nacional não tem o completo conhecimento do conjunto de obras de infraestrutura hídrica que serão beneficiadas pelas águas do Pisf, o que dificulta a mensuração do alcance dos objetivos do projeto, a avaliação da necessidade de obras complementares e a coordenação do Sistema de Gestão do Projeto de Integração de Bacias (SGIB), instituído pelo Decreto 5.995/2006.

32. Em que pese o Acórdão 2.017/2006-Plenário ter recomendado a elaboração de levantamento das obras complementares na área de influência indireta do Pisf antes do início da implantação física do empreendimento, bem como as respectivas formas de financiamento, estimativas de custo e cronograma de execução, a unidade técnica evidenciou que o Ministério da Integração Nacional não implementou tal recomendação, motivo pelo qual propõe-se recomendar ao MI que providencie a relação de tais obras.

33. Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 3 de dezembro de 2014.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

ACÓRDÃO Nº 3434/2014 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 002.200/2014-7.
- 1.1. Apenso: 011.618/2014-0
2. Grupo I – Classe de Assunto: V
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgãos/Entidades: Departamento Nacional de Obras Contra As Secas; Ministério da Integração Nacional (vinculador).
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Obras Portuárias, Hídricas e Ferroviárias (SecobHidro).
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de consolidação das auditorias temáticas relativas aos Subsistemas Hídricos do Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1 determinar ao ministério da Integração Nacional que, em relação às obras do Cinturão das Águas do Ceará, elabore e apresente ao Tribunal, no prazo de 90 (noventa) dias, a contar da ciência, a nota informativa e o plano de visitas de campo, nos termos do art. 3º, § 2º, e art. 4º, inciso II, da Portaria MI 299/2013;

9.2 notificar o Ministério da Integração Nacional e o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas de que as transferências de recursos federais mediante a celebração de convênios,

termos de compromisso e outros instrumentos congêneres, impõem ao órgão ou à entidade concedente a responsabilidade de controlar, acompanhar, monitorar e fiscalizar a regular utilização dos recursos, conforme os arts. 5º e 6º da Lei 11.578/2007 e do art. 10, § 6º, do Decreto-Lei 200/1967, ainda que sejam disciplinadas pela Portaria Interministerial 130/2013;

9.3 recomendar à Casa Civil da Presidência da República que avalie a necessidade de alterar a Portaria Interministerial 130/2013 para adequá-la ao Decreto-Lei 200/1967 e à Lei 11.578/2007;

9.4 recomendar ao Ministério da Integração Nacional e ao Departamento Nacional de Obras Contra as Secas que, quando do acompanhamento de obras executadas mediante a celebração de convênios, termos de compromisso e outros instrumentos congêneres, atentem para o cumprimento dos cronogramas e para o desempenho da fiscalização exercida pelo órgão ou entidade beneficiária de recursos federais;

9.5 recomendar ao Ministério da Integração Nacional que, na condição de coordenador da execução do Projeto de Integração do Rio São Francisco (Pisf) e do seu sistema de gestão (SGIB), conforme o art. 4º do Decreto 5.995/2006, elabore uma relação do conjunto de obras de infraestrutura hídrica que serão beneficiadas pelas águas do Pisf, contendo, no mínimo, a localização geográfica, as vazões de projeto, a população beneficiada e o custo de construção, a fim de subsidiar a mensuração do alcance dos objetivos do projeto, a avaliação da necessidade de obras complementares e a atuação dos componentes do SGIB;

9.6 determinar à Secretaria de Fiscalização de Obras Portuárias, Hídricas e Ferroviárias que monitore o cumprimento da determinação constante do item 9.1 supra;

9.7 encaminhar cópia deste acórdão, acompanhado do relatório e do voto que o fundamentam, à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério da Integração Nacional, ao Departamento Nacional de Obras Contra as Secas e à Controladoria Geral da União; e

9.8 arquivar os presentes autos.

10. Ata nº 48/2014 – Plenário.

11. Data da Sessão: 3/12/2014 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-3434-48/14-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Augusto Nardes (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator), Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro e Bruno Dantas.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministro-Substituto presente: André Luís de Carvalho.

(Assinado Eletronicamente)
JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral