

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 019.368/2014-3

Natureza: Relatório de Auditoria

Órgão: Secretaria de Infraestrutura Hídrica do Ministério da Integração Nacional (SIH/MI)

Responsável: Robson Afonso Botelho

Advogado constituído nos autos: não há

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE AUDITORIA. PROJETO DE INTEGRAÇÃO DO RIO SÃO FRANCISCO COM AS BACIAS HIDROGRÁFICAS DO NORDESTE SETENTRIONAL (PISF). AVALIAÇÃO DA LEGALIDADE E ECONOMICIDADE NO ACOMPANHAMENTO GERENCIAL E NA FISCALIZAÇÃO DOS CONTRATOS DE FORNECIMENTO DE BENS ELETROMECÂNICOS DO PROJETO. DETERMINAÇÕES. CIÊNCIA. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Trata-se do relatório da fiscalização que teve por objetivo avaliar aspectos de legalidade e economicidade no acompanhamento gerencial e na fiscalização dos contratos de fornecimento de bens eletromecânicos do Projeto de Integração do Rio São Francisco com Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional (Pisf). Transcrevo a seguir a parte principal do relatório elaborado pela equipe de auditoria da SecobHidro (peça 53):

"(...)

2.2 - Visão geral do objeto

O Projeto de Integração do rio São Francisco com as bacias hidrográficas do Nordeste Setentrional (Pisf) 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.

O projeto total contempla a execução de dois Eixos, o Norte (trechos I, II, III, IV e VI) e o Leste (trechos V e VII). O primeiro levará água para o sertão dos estados de Pernambuco, Ceará, Paraíba e Rio Grande do Norte. Já o segundo beneficiará parte do sertão e das regiões do agreste nos estados de Pernambuco e da Paraíba.

As obras civis do Pisf contemplam a execução de canais de adução, barragens (reservatórios), estações de bombeamento, aquedutos, pontes, adutoras em tubos de aço (sifões) e túneis.

De forma geral, os investimentos do Pisf são divididos em obras civis, equipamentos e serviços eletromecânicos, supervisão e gerenciamentos de contratos, projetos básicos e executivos e programas ambientais.

Para o devido andamento das obras, é fundamental que o provimento dos equipamentos e serviços eletromecânicos seja realizado de forma harmônica com o andamento das obras civis. Assim como é imprescindível que esses componentes funcionem adequadamente. Por tais motivos é de capital importância avaliar o acompanhamento gerencial e a fiscalização desses contratos.

Os contratos de fornecimento de equipamentos e execução de serviços eletromecânicos são divididos em cinco categorias, quais sejam: motobombas, hidromecânicos, pacote elétrico, sistemas digitais de supervisão e controle e soft-starters.

A primeira categoria é composta pelos Contratos 8/2007 e 21/2007, com o Consórcio KSB Bombas Hidráulicas S.A./Sulzer Brasil S.A., e 10/2007, com a empresa Alstom Brasil Ltda. Os três contratos têm como objeto o fornecimento de conjuntos motobombas, transporte e supervisão de montagem, comissionamento e colocação em operação comercial e assistência técnica desses elementos para instalação nas estações de bombeamento localizadas nos Eixos Norte e Leste.

A segunda categoria, de equipamentos hidromecânicos, é formada pelos contratos de fornecimento, elaboração do projeto, fabricação, ensaios, embalagem, carga, transporte, supervisão de montagem, comissionamento e teste de válvulas, tubulações, comportas e grades, e pórticos e pontes. Consistem nos Contratos 6/2009 e 7/2009, com a empresa Hydrostec Tecnologia e Equipamentos Ltda., no caso das válvulas; 9/2009 e 10/2009, com o Consórcio GM5 Indústria e Comércio Ltda./Enatec, para tubulações; 8/2009, com a empresa Hydrostec Tecnologia e Equipamentos Ltda., no caso de comportas e grades do Eixo Leste; 13/2009, com a empresa Energ Power S/A, no caso de comportas e grades do Eixo Norte; 5/2009, com a Bauma Equipamentos Industriais Ltda., no caso de pórticos e pontes do Eixo Leste; e 14/2009, com a Energ Power S/A, no caso de pórticos e pontes do Eixo Norte.

Dos contratos apresentados acima, na segunda categoria, apenas os de tubulações e o de comportas e grades do Eixo Leste ainda estão vigentes. Os demais, após o fornecimento dos equipamentos, foram encerrados, haja vista que não havia previsão contratual de armazenamento, tampouco houve acordo quanto a termos aditivos referentes a tal serviço.

A terceira categoria é composta pelo pacote elétrico, o qual é composto pelos contratos das linhas de transmissão, linhas de distribuição e subestações.

Os primeiros contratos de linhas de transmissão celebrados foram os 38/2009 e 41/2009, com a empresa Schahin Engenharia S/A, os quais foram rescindidos. Em seguida, firmou-se o Contrato 16/2014, com a empresa Octa Energia Ltda., para o Eixo Norte, que também foi encerrado. Por fim, foi pactuado o Contrato 11/2014, com a empresa Procable Energia e Telecomunicações Ltda., para o fornecimento de linhas de transmissão para o Eixo Leste. Quanto ao Eixo Norte, não há, ainda, contrato vigente para o término dos serviços de fornecimento de linhas de transmissão.

Para o fornecimento das linhas de distribuição, foram celebrados os Contratos 27/2014 e 28/2014, com a empresa Control Construções Ltda.

Ainda com relação à terceira categoria, no caso das subestações, foram celebrados os Contratos 39/2009 e 40/2009 com a empresa Toshiba Sistema de Transmissão e Distribuição do Brasil Ltda., os quais foram rescindidos e sucedidos pelo Contrato 82/2013, com a mesma empresa.

Quanto à quarta categoria, foram celebrados os Contratos 13/2010 e 16/2010 com a empresa Vector Engenharia e Sistemas de Automação Ltda., para o fornecimento de sistemas digitais de supervisão e controle.

Por fim, a quinta categoria trata dos Contratos 20/2010 e 71/2013, 72/2013 e 73/2013, os quais consistem no fornecimento de dispositivos tipo soft-starter para partida de motores síncronos dos conjuntos de motobombas.

Ao final do relatório, encontra-se uma tabela com a relação dos contratos apresentados acima.

2.3 - Objetivo e questões de auditoria

A presente auditoria teve por objetivo avaliar aspectos de legalidade e economicidade no acompanhamento gerencial e na fiscalização dos contratos de fornecimentos de bens sob a responsabilidade da Coordenação Geral de Obras Eletromecânicas da SIH.

A partir do objetivo do trabalho e a fim de avaliar em que medida os recursos estão sendo aplicados de acordo com a legislação pertinente, formularam-se as questões adiante indicadas:

- 1) O acompanhamento gerencial dos contratos de fornecimentos de bens sob a responsabilidade da Coordenação Geral de Obras Eletromecânicas é adequado?
 - 2) A fiscalização dos contratos de fornecimentos de bens sob a responsabilidade da Coordenação Geral de Obras Eletromecânicas é adequada?
 - 3) O cronograma de fornecimento de equipamentos e execução dos serviços eletromecânicos é compatível com o cronograma de obras civis do Pisf?
 - 4) Os materiais e equipamentos eletromecânicos que já foram entregues estão armazenados/ conservados de acordo com as especificações técnicas?
 - 5) Os equipamentos estarão com garantia vigente quando do comissionamento deles?
- (...)

3 - ACHADOS DE AUDITORIA

3.1 - Cronograma de fornecimento de equipamentos e execução dos serviços eletromecânicos incompatível com o cronograma de obras civis do Pisf

3.1.1 - Situação encontrada:

Verificou-se a possibilidade de incompatibilidade de cronogramas entre serviços eletromecânicos e obras civis, indicada pela ausência de previsão para a conclusão das obras e serviços da linha de transmissão do Eixo Norte, em afronta ao princípio da eficiência, estabelecido no art. 37 da Constituição Federal. O contrato com a empresa que estava executando os serviços foi rescindido, restando 11,7% das estruturas metálicas e 55,1% do lançamento dos cabos a serem executados. Tal fato enseja risco de que sejam descumpridas as datas previstas para ocorrência dos marcos de energização do sistema e início do bombeamento.

Inicialmente, verificou-se que os cronogramas apresentados pelo MI, para os Eixos Norte e Leste, evidenciam o estabelecimento de alguns marcos referentes às etapas iniciais de operação, quais sejam: conclusão das obras civis para enchimento, liberação para energização e liberação para início dos testes de bombeamento. Para a definição das datas de ocorrência desses eventos, foram identificadas diversas atividades como predecessoras, ou seja, atividades cuja conclusão é fator determinante para a realização dos marcos postos. Desse modo, consegue-se visualizar um caminho crítico para a operação inicial do empreendimento, que passa por diversas atividades da parte eletromecânica.

A presente análise se prestou a avaliar os cronogramas de fornecimentos/montagem dos equipamentos e execução dos serviços eletromecânicos, visando identificar se existem atrasos nessas etapas que possam comprometer o cumprimento dos marcos estabelecidos. Esse risco foi identificado pela equipe de auditoria especialmente em relação à execução das obras e serviços da linha de transmissão do Eixo Norte, conforme passa-se a demonstrar.

A linha de transmissão do Eixo Norte realizará a interligação entre a já existente subestação de Bom Nome (Chesf) e as subestações que estão sendo construídas nesse eixo da obra. Assim, trata-se de parcela fundamental para garantir a energização das bombas, sem o que não se consegue colocar água nos canais.

Para a contratação desse serviço, o Ministério da Integração Nacional celebrou em 21/1/2010 o Contrato 41/2009, com a empresa Schahin Engenharia S/A, pelo valor de R\$ 57.501.490,07. Entretanto, o contrato foi rescindido em 18/12/2012, porque a contratada não aceitou renovação, tendo em vista as dificuldades de liberação das frentes de serviço pelo MI. Posteriormente, foi firmado em 14/3/2014 o Contrato 16/2014, com a empresa Octa Energia Ltda., pelo valor de R\$ 9.132.459,65, para que concluísse o serviço. Novamente o contrato foi rescindido, em 19/8/2014, em razão de descumprimento contratual pela contratada (paralisação injustificada dos serviços, atraso de pagamento dos funcionários, entre outros).

O que se verificou ao longo da auditoria é que, no momento, não existe nenhuma empresa executando o serviço, e que ainda faltam alguns trechos para que se conclua a linha de transmissão. Conforme levantamento realizado pelo MI, das 284 estruturas metálicas, ainda falta montar 33 (11,7%), e dos 123,7 km de cabos condutores, ainda falta lançar 68,2 km (55,1%).

De outra parte, em relação aos demais elementos necessários para o início do bombeamento no Eixo Norte, destaca-se que estão avançadas as obras civis da estação de bombeamento EBI-1 (primeira estação de bombeamento do Eixo Norte), já havendo sido iniciada a montagem dos quadros, bombas e demais equipamentos. Quanto à subestação SE-N1, que reduzirá a tensão da linha de transmissão para alimentar a EBI-1, suas obras também estão bastante adiantadas, com boa parte dos equipamentos já instalada. Assim, entende-se que é baixo o risco de que essas etapas comprometam a data prevista para início do bombeamento.

Conforme o cronograma do Eixo Norte encaminhado pelo MI, o marco de Liberação para Energização está previsto para 30/9/2014 e o de Liberação para Início dos Testes de Bombeamento para 5/10/2014. Como atividades predecessoras a esses eventos, verifica-se no cronograma a conclusão das obras civis do canal de aproximação, da EBI-1 e a liberação das linhas de transmissão e da subestação SE-N1 para energização. Desse modo, considerando que até a conclusão do presente relatório ainda não havia empresa contratada para a conclusão das obras e serviços da linha de transmissão, identifica-se relevante risco de descumprimento das datas estabelecidas para os marcos. Ou seja, vislumbra-se um atraso no início do bombeamento e consequentemente do início da operação do projeto, o que adiaria, mais uma vez, a chegada da água à população a ser beneficiada pelo projeto.

Previamente ao fechamento deste relatório, verificou-se indícios de que o MI iniciou os testes de bombeamento no Eixo Leste, conforme se pode constatar em notícia veiculada no site do Jornal "O Tempo" em 10/10/2014, incluída como evidência ao presente achado.

Pelo exposto, resta configurada a possibilidade de incompatibilidade de cronogramas entre um dos itens da parcela eletromecânica do empreendimento (linha de transmissão) em relação às obras civis e demais serviços do Pisf. Esse fato representa afronta o princípio da eficiência administrativa, disposto no art. 37 da Constituição Federal.

(...)

3.1.6 - Conclusão da equipe:

Constatou-se a possibilidade de incompatibilidade de cronogramas entre serviços eletromecânicos e obras civis, indicada pela ausência de previsão para a conclusão das obras e serviços da linha de transmissão do Eixo Norte. Trata-se de atividade predecessora para a energização do sistema e o início do bombeamento, sem o que não é possível colocar água nos canais. Duas empresas já foram contratadas para a execução dos serviços e tiveram seus contratos rescindidos, remanescendo parcela significativa a ser executada. Esse fato denota uma impropriedade, visto que afronta o princípio da eficiência administrativa, disposto no art. 37 da Constituição Federal.

Por outro lado, entende-se que as rescisões contratuais realizadas não desabonam a conduta do gestor, diante das circunstâncias a que estava exposto. De forma complementar, a equipe de auditoria constatou que o órgão está envidando esforços e estuda alternativas para a solução dessa intercorrência de forma célere. Assim, entende-se que a conduta do gestor não é culpável, cabendo a classificação da presente impropriedade como “falha”.

Considerando que, até a finalização do presente relatório, o órgão ainda não havia apresentado a forma que concluiria as obras e serviços da linha de transmissão do Eixo Norte, entende-se pertinente a expedição de determinação para que o MI encaminhe ao Tribunal documentação probatória sobre a solução adotada, com as respectivas motivações realizadas.

3.1.7 - Proposta de encaminhamento:

Determinar à Secretaria de Infraestrutura Hídrica do Ministério da Integração Nacional - SIH/MI, com fulcro no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que encaminhe ao Tribunal, no prazo de 60 dias, documentação probatória sobre a solução adotada para a contratação das obras e serviços remanescentes da linha de transmissão do Eixo Norte do Pisf, com as respectivas motivações realizadas.

3.2 - Risco de deteriorização ou perda de equipamentos em decorrência de armazenamento em desacordo com as especificações técnicas

3.2.1 - Situação encontrada:

Foi constatado que os equipamentos hidromecânicos e elétricos já entregues e sob a guarda e responsabilidade do Ministério da Integração Nacional (MI) estão armazenados em desacordo com as especificações técnicas definidas nos manuais dos fabricantes. Ademais, verificou-se que não há um plano de visita aos locais onde os materiais estão mantidos, o que causa deficiência no controle e na inspeção deles. Observou-se, outrossim, procedimentos de recebimento e entrega ineficientes e não padronizados. Esse cenário conduz a um elevado risco de deterioração e de perda de equipamentos, bem como de expiração da garantia.

Tal análise foi efetuada a partir de uma amostragem não estatística, em que foram selecionados equipamentos de determinados contratos e, em seguida, com o auxílio dos fiscais de campo, coordenadores de eixo, coordenador geral dos eixos e membros das supervisoras, foi verificado se tais equipamentos estavam nos canteiros ou galpões. Desse modo, as condições de armazenamento e de conservação foram registradas e confrontadas com as estipuladas nos manuais dos fabricantes.

As escolhas foram realizadas com base nas listas de equipamentos presentes nos Relatórios de Montagem de Equipamento (R4 - Mês Julho) das empresas supervisoras. Tais documentos trazem as relações desses elementos com as respectivas quantidades, locais e condições de armazenamento. Destarte, foi possível verificar, a um só tempo, a real situação de acondicionamento desses itens, bem como a fidedignidade dos relatórios das supervisoras.

Nesse sentido, foram verificados, no Eixo Norte, o canteiro da Codevasf, antigo canteiro de obras do 2º BEC, no município de Cabrobó (PE); o antigo canteiro da Octa, no município de Salgueiro (PE); e o Galpão 22 da Chesf, no município de Itaparica (PE). Com relação ao Eixo Leste, foram analisados os canteiros dos antigos lotes 9 e 13, no município de Floresta (PE).

Por motivos de organização processual e para manter a concisão do presente relatório, elaborou-se um relatório comparativo detalhado, incluído como peça destes autos, entre a situação encontrada e os critérios estabelecidos nos manuais. Considerou-se mais adequada tal tratativa, porquanto permite uma divisão da situação encontrada em tópicos de acordo com o eixo analisado, com o local de armazenamento e com o equipamento amostrado. Além de

permitir a inclusão, em cada subdivisão, das determinações do manual em confronto com as fotos correspondentes.

Nesse sentido, o documento apresenta em cada tópico o critério (recomendações do manual), a condição (registro fotográfico) e aderência entre eles para cada equipamento amostrado, destacando, de forma individual, as não conformidades observadas.

A partir das informações detalhadas no relatório comparativo, é possível verificar que as determinações dos manuais não estão sendo obedecidas. Entre os desatendimentos mais comuns, destacam-se equipamentos dispostos diretamente sobre o solo e em local aberto, quando deveriam ser armazenados cobertos e a uma distância mínima do chão; falta de precauções contra ações de insetos e animais roedores, bem como contra excrementos de aves; equipamentos de pequeno porte dispostos de forma desorganizada quando deveriam ser armazenados em locais fechados e seguros, de modo a evitar extravios e furtos.

Observa-se, também, o não atendimento a disposições mais específicas, próprias de determinados equipamentos, como, por exemplo, a recomendação de as unidades hidráulicas estarem armazenadas energizadas e de as vigas pescadoras estarem apoiadas sobre cavaletes e na posição de trabalho.

Ademais, é forçoso destacar uma situação de grande urgência presente no canteiro de Cabrobó. Trata-se do sistema de captação pluvial presente no telhado de um dos galpões de armazenamento, o qual destina a água coletada para o interior do local, onde equipamentos estão mantidos logo abaixo da calha central. Desse modo, ocorrendo a primeira chuva, toda água coletada será despejada sobre as unidades hidráulicas, painéis elétricos e sistemas de excitação das estações de bombeamentos ali armazenados.

Ressalta-se, também, a atuação das supervisoras com relação ao armazenamento dos equipamentos. De acordo com o Contrato 69/2012-MI, o Trecho I, do Eixo Norte, está sob a supervisão do Consórcio CEQ e, segundo o Contrato 56/2012-MI, o Trecho V, do Eixo Leste, sob a supervisão do Consórcio Ecoplan-Techne-Skill. Entre os serviços contratados pelo MI a cargo dessas empresas está a elaboração do Relatório de Montagens de Equipamentos (R4).

O R4 objetiva relatar todas as ocorrências relacionadas aos equipamentos hidromecânicos e elétricos das obras. Desse modo, apresenta a relação dos equipamentos hidromecânicos e elétricos constantes do projeto executivo; a relação dos equipamentos hidromecânicos e elétricos recebidos na obra com as referidas Listas de Recebimento de Materiais (LRM); um parecer das condições de armazenagem dos equipamentos acondicionados e adequação as recomendações do fabricante; o relatório fotográfico dos equipamentos inspecionados em fábrica e na obra; e o histórico sobre as montagens dos equipamentos hidromecânicos e elétricos.

O relatório de Montagens de Equipamentos do Consórcio CEQ, referente ao mês de julho de 2014, no tópico 4 - "Parecer sobre as Condições de Armazenagem dos Equipamentos Acondicionados e Adequação às Recomendações do Fabricante", faz uma análise das condições de armazenamento dos equipamentos em confronto com as determinações presentes nos manuais dos fabricantes. Em seguida, no mesmo documento, apresenta, de acordo com o que foi verificado, um parecer, o qual relata que os equipamentos e componentes armazenados não atendem as recomendações dos manuais. Destaca, em seguida, os principais motivos que levaram a tal conclusão, quais sejam:

"a. Não foram encontrados os relatórios periódicos de avaliação do estado dos equipamentos e seus componentes, que deveriam ter sido emitidos com as inspeções, medições e cuidados especiais de manutenção, recomendadas pelos manuais dos fabricantes, durante o período de armazenagem.

b. Não é possível fazer, nesta ocasião, uma avaliação técnica do estado de cada peça ou conjunto em razão da falta de condições de separação de cada uma delas e sua identificação.

c. A grande maioria dos painéis possui os cabos de alimentação das resistências de aquecimentos, porém desconectadas das tomadas ou ausência do ponto de alimentação nas proximidades.

d. Os painéis de comando das unidades hidráulicas das Tomadas d'água uso difuso, estão debaixo da cobertura do posto de gasolina e estão vulneráveis a intempéries, recomendamos transferi-los para local coberto e energizar a resistência de aquecimento.

e. Os materiais Hydrostec em embalagens de papelão que estão sob a cobertura, recomenda-se fazer uma nova identificação e transferi-los para local fechado, pois a atual está prestes a perder a legibilidade devido a intempéries.

f. Nas comportas em geral deve-se proteger as borrachas de vedação através de aplicação de talco industrial e proteger as comportas do sol através de coberturas que podem ser fôrmas de madeiras.

g. As vigas pescadoras das grades e comportas estão armazenadas em posições horizontais em desacordo com a recomendação do fabricante que é sobre cavaletes nas extremidades."

De igual modo, o Consórcio Ecoplan-Techne-Skill elaborou o Relatório de Montagens e Instalação de Equipamentos do Trecho V referente ao mês de Julho de 2014. No referido documento, o Consórcio apresenta o tópico 4 - "Recomendações de Armazenamento do Fabricante", no qual compara as condições dos equipamentos armazenados nos lotes nove a treze com os critérios definidos pelos fabricantes nos manuais. Na página 401, o Consórcio conclui que a maior parte dos equipamentos estão armazenados em total discordância com as recomendações dos fabricantes. No parágrafo inicial, o Consórcio apresenta que os elementos dos lotes nove e treze estão sob a guarda Consórcio São Francisco Leste (CSFL). Já os equipamentos armazenados nos lotes onze e doze estão sob a guarda do Consórcio Bacia São Francisco (CBSF). Por fim, os do lote dez estão sob a guarda do Consórcio Mendes Junior/EMSA. No entanto, é importante destacar que tais consórcios possuem apenas a guarda desses equipamentos, mas não a obrigação pela manutenção das condições corretas de armazenamento. Nesses casos específicos, não houve recebimento desses materiais por essas empresas, mas, tão somente, uma cessão de um local, com aproveitamento da guarda, para o MI armazenar tais elementos.

Frisa-se, outrossim, que foram encontradas diversas inconsistências nos relatórios das supervisoras. Itens contabilizados nas relações de equipamentos como armazenados em determinado canteiro quando estavam, na realidade, em outro local ou já instalados. Cita-se, por exemplo, as válvulas borboletas da tomada d'água de uso difuso da Barragem de Areia que estavam registradas como armazenadas no canteiro de obras do lote nove, quando na realidade já estavam instaladas.

Quanto a esse ponto, foi possível observar que não há uma rotina de atualização desses inventários, o que implica a elaboração de listas de equipamentos e, consequentemente, de relatórios incorretos.

Destaca-se, também, que, via de regra, os manuais apresentam cláusulas sobre inspeções periódicas aos equipamentos armazenados. No entanto, tal rotina não é adotada. Somente há visitas realizadas esporadicamente pelas empresas supervisoras, mas sem formalização ou procedimento específico.

Nesse sentido, a equipe de fiscalização, por meio do Ofício 3-493/2014, indagou ao MI se havia algum documento normativo, no âmbito do órgão, que estabelecesse algum plano de visita

dos fiscais dos contratos aos equipamentos armazenados. Contudo, foi respondido, por meio do Ofício 203 SIH/MI, que os fiscais fazem visitas aos fabricantes com base nos Planos de Inspeção e Teste (PIT). O PIT é um documento que foi elaborado no início do contrato, quando não se previa a necessidade de armazenamento de equipamentos por parte do MI. Desse modo, estabelece planos de visita às fábricas, durante o processo de produção e expedição dos equipamentos, bem como de recebimento e comissionamentos deles, mas não estabelece inspeções periódicas aos equipamentos entregues e armazenados sob a responsabilidade do MI. O PIT das válvulas borboletas do Eixo Norte e das comportas do Eixo Leste ilustram esse cenário. Aduz-se, portanto, que, devido à falta desse plano de visita, a inspeção e o controle dos elementos ficaram comprometidos.

Por fim, a partir das amostras de eventos de recebimento e dos controles de saída dos Eixo Norte e Leste, verifica-se que não existem procedimentos bem definidos e padronizados de recebimento e entrega de equipamentos. Para cada eixo, há, de forma distinta, o controle de entrada e saída dos materiais armazenados, muitas vezes sem a participação do MI. Além disso, observa-se que as listas de recebimento e entrega apresentam falhas e desatualizações, de modo que equipamentos que estavam contabilizados como entregues ainda estavam armazenados nos galpões.

(...)

3.2.6 - Conclusão da equipe:

Constatou-se que os equipamentos hidromecânicos e elétricos já entregues e sob a guarda e responsabilidade do Ministério da Integração Nacional (MI) estão armazenados em desacordo com as especificações técnicas definidas nos manuais dos fabricantes. Ademais, verificou-se que não há um plano de visita aos locais onde os materiais estão mantidos, o que causa deficiência no controle e na inspeção deles. Observou-se, outrossim, procedimentos de recebimento e entrega ineficientes e não padronizados.

O cenário observado pode ser considerado uma irregularidade, visto que conduz a um elevado risco de extravio e de deterioração dos equipamentos já armazenados, bem como de expiração da garantia dos equipamentos, o que pode acarretar danos ao erário. Ademais, afronta o conteúdo do art. 15, § 7º, III da Lei 8.666/1993 e o princípio da eficiência administrativa, insculpido no art. 37 da Constituição Federal.

É forçoso destacar que a situação de armazenamento de equipamentos não era prevista quando da celebração dos contratos, o que provocou uma lacuna nos normativos internos do MI sobre a responsabilidade, por parte desse órgão, pelo acondicionamento desses elementos. Desse modo, acredita-se que, em grande parte, os problemas acima descritos são provenientes dessa falta de atribuição formal de responsabilidade. Destarte, entende-se que a irregularidade detectada é de natureza formal e que a presente impropriedade pode ser classificada como “falha”, cabendo determinação ao Ministério da Integração Nacional no sentido de corrigir as condições inadequadas de armazenamento identificadas, bem como a criação de procedimentos padronizados de inspeção e controle.

3.2.7 - Proposta de encaminhamento:

Determinar à Secretaria de Infraestrutura Hídrica do Ministério da Integração Nacional - SIH/MI, com fulcro no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que:

i) corrija as condições de armazenamento dos equipamentos de acordo com as recomendações previstas nos manuais fabricantes e elabore relatório que detalhe as medidas adotadas, incluindo anexo fotográfico;

ii) elabore procedimentos que definam adequadamente as condições de guarda e manutenção dos equipamentos e a realização de inspeções periódicas para verificação dessas condições; e

iii) no prazo de 60 dias apresente a este Tribunal as medidas adotadas para o atendimento das determinações acima.

3.3 - Fiscalização deficiente ou omissa

3.3.1 - Situação encontrada:

Durante a auditoria, constatou-se deficiência na autuação da fiscalização do Ministério da Integração Nacional e das empresas Supervisoras, consubstanciada pelas seguintes impropriedades: falta de registro formal de participação do MI nos procedimentos de avaliação de qualidade dos equipamentos em fábrica e de seus recebimentos em obra; inexistência de uniformidade nos procedimentos de controle dos equipamentos armazenados (entradas e saídas); relação de equipamentos desatualizada no relatório da empresa supervisora; e inexistência de fiscal/gestor designado para o acompanhamento dos contratos eletromecânicos após a entrega dos equipamentos em obra.

Inicialmente, destaca-se que o procedimento realizado pela equipe de auditoria objetivou a avaliação da atuação dos fiscais/gestores dos contratos sobre três aspectos: i) aferição da qualidade e das especificações técnicas dos equipamentos contratados ou adquiridos; ii) controle de quantidade dos equipamentos recebidos (recebimento e gestão de almoxarifado); e iii) atrasos ocorridos nos contratos de fornecimento de equipamentos e execução de serviços eletromecânicos.

Quanto à atuação dos fiscais/gestores na aferição da qualidade e das especificações técnicas, verificou-se que os gestores dos contratos realizam esse procedimento em visitas às fábricas, previamente ao embarque dos equipamentos para a obra. Nessa oportunidade, os gestores analisam os resultados dos ensaios realizados, verificando sua adequação ao Plano de Inspeção e Testes (PIT) proposto pelo fabricante e aprovado pelo MI. Trata-se de um procedimento contratualmente estabelecido, que funciona como condição necessária à liberação de uma parcela (ou "evento") de medição e pagamento ao contratado. Assim, considerando o cenário encontrado pela equipe de auditoria, entende-se que é pequeno o risco de que os equipamentos sejam fornecidos com baixa qualidade, ou fora das especificações técnicas contratadas.

Destaca-se que a equipe de auditoria promoveu seleção não aleatória de alguns contratos, nos quais foram consultados os processos de medição referentes ao "evento" de aceitação dos materiais/equipamentos em fábrica, mediante inspeção local e avaliação dos resultados dos testes propostos no PIT aprovado pelo MI. Foram então escolhidos os Contratos 6/2009 - Hydrostec (Válvulas do Eixo Leste), 10/2009 - GM5 (Tubulações do Eixo Norte) e 8/2007 - KSB/Sulzer (Bombas Lote II), onde se pôde visualizar os ensaios realizados nos respectivos equipamentos, de acordo com o PIT. Como irregularidade procedural, destaca-se apenas que, na amostra verificada, não consta a aprovação formal do gestor do contrato em alguns dos testes e inspeções realizados, ainda que essa aprovação tenha sido realizada posteriormente por meio de parecer técnico. Essa impropriedade não permite comprovar se de fato os gestores dos contratos estiveram presentes nas fábricas em todos os momentos de aprovação dos testes e inspeções realizados, exercendo sua atribuição de comprovar a qualidade e as especificações técnicas dos objetos contratados, dada a inexistência de registros nos laudos amostrados.

Em relação ao controle de quantidade dos equipamentos recebidos pôde-se constatar que é realizado no momento do recebimento dos equipamentos em obra, por meio do ateste do romaneio (lista de embarque) dos equipamentos e materiais recebidos. Novamente a equipe de

auditoria realizou uma amostragem não aleatória para a verificação desse procedimento. Foram selecionados os mesmos contratos anteriormente consultados, em que foram analisados os processos de medição referentes ao "evento" de pagamento associado à entrega dos materiais em obra. Nesses processos, percebeu-se que boa parte dos romaneios (listas de embarque) estão sendo atestados apenas pela construtora e pela empresa supervisora, não havendo registro formal de participação dos gestores ou fiscais do MI no procedimento de recebimento dos objetos contratuais na obra.

De forma a complementar a análise dos processos de medição descrita, a equipe de auditoria promoveu algumas verificações durante a visita a obra, com o intuito de atestar a atuação dos fiscais/gestores dos contratos em relação ao controle de entradas e saídas dos materiais e equipamentos eletromecânicos (controle de almoxarifado). Esse controle fica a cargo das empresas supervisoras das obras de cada trecho, que em seus relatórios mensais produzem um volume exclusivo sobre montagens e instalação de equipamentos (R4). O controle realizado pelas supervisoras, que são o braço operacional da fiscalização do MI, se mostrou desuniforme e deficiente em alguns aspectos, conforme passa-se a descrever.

No início da visita à obra, o MI forneceu à equipe de auditoria uma relação com todos os equipamentos que estavam armazenados nos canteiros, almoxarifados e galpões ao longo da obra. A partir dessa relação, foram selecionados alguns equipamentos de cada tipo, para que fossem localizados e apresentados seus registros de entrada e saída para as construtoras (quando já houvesse ocorrido). Por essa avaliação, pôde-se constatar que os procedimentos adotados pelas supervisoras de cada trecho não apresentam uma uniformidade, cada uma controlando de uma forma as entradas e saídas de materiais e equipamentos. Como exemplo, pode-se citar que a supervisora do Trecho I (Eixo Norte) realiza controle por meio de planilha, onde se pode verificar relação atualizada dos equipamentos e seus locais de armazenamento. Por outro lado, constatou-se que a supervisora não dispunha no local de todos os registros de entrada e saída de equipamentos, e daqueles que foram apresentados, muitos não possuíam o registro de participação do fiscal do MI no procedimento.

Já no Trecho V (Eixo Leste), verificou-se que o relatório R4 apresentado pela supervisora (referente a julho/2014) apresenta planilha com relação de equipamentos armazenados bastante desatualizada, onde consta que todos os itens estão estocados, sendo que diversos deles já haviam sido até mesmo instalados/montados naquela data de referência. Cita-se, por exemplo, as válvulas borboletas da tomada d'água de uso difuso da Barragem de Areias que estavam registradas como armazenadas no canteiro de obras do lote nove, quando na realidade já estavam instaladas. De outra parte, a supervisora do Trecho V apresentou todos os controles de entrada e saída dos equipamentos. Assim, ainda que o procedimento esteja formalizado, a deficiência na planilha de controle representa prejuízo ao acompanhamento gerencial do contrato, na medida em que não permite consulta imediata sobre a situação/localização dos equipamentos, sendo necessário buscar essa informação nas documentações de entrada e saída.

No tocante ao terceiro aspecto analisado (atrasos ocorridos nos contratos de fornecimento de equipamentos e execução de serviços eletromecânicos), verificou-se que diversos contratos tiveram sua duração alterada em relação ao inicialmente pactuado. Conforme esperado, constatou-se que foram formalizados os devidos aditivos de prazo, bem como foram promovidas as respectivas justificativas e análises técnicas pelos gestores dos contratos.

Em linhas gerais, considerando-se os três aspectos analisados, pode-se concluir que há deficiência na atuação dos fiscais e das empresas supervisoras, braço operacional da fiscalização do MI, em afronta ao princípio da eficiência, insculpido no art. 37 da Constituição Federal. Com relação à falta de registro formal de participação do MI nos procedimentos, notadamente sobre

os atestes de controle de qualidade dos equipamentos em fábrica e os recebimentos dos materiais em obra, destaca-se o disposto no art. 67 da Lei 8.666/1993:

"Art. 67. 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."

Pela leitura do excerto transscrito, pode-se inferir que a atribuição precípua de fiscalizar o contrato é da administração, no caso do Ministério da Integração Nacional, e não dos terceiros, no caso as empresas supervisoras e construtoras, que tem por função unicamente assistir e subsidiar. Ainda que tenha ficado claro à equipe de auditoria que os fiscais/gestores de contrato de fato participam desses processos, é necessário que isso esteja devidamente evidenciado nos autos cabíveis.

Ainda sobre esse assunto, é conveniente observar aquilo que estabelece as Portarias 66/2012 - SIH/MI (atribuições dos gestores dos contratos) e 67/2012 - SIH/MI (atribuições dos fiscais de campo). Nesses documentos, inexiste qualquer definição de responsabilidade pelo armazenamento, controle de entradas e saídas equipamentos, inspeções periódicas, e outros procedimentos, em relação aos equipamentos que foram entregues e estão armazenados na obra. Em princípio, entende-se que os gestores dos contratos seriam responsáveis por esses procedimentos, porém isso não é explícito em suas atribuições e nem mesmo seria possível, visto que esses servidores, em sua maior parte, estão lotados em Brasília, e não no local da obra. Por outro lado, os fiscais de campo, que exercem suas funções nos locais das obras, não estão formalmente designados para o acompanhamento dos contratos eletromecânicos. Assim, verifica-se que existe uma lacuna de atribuição formal de responsabilidades pelo acompanhamento dos contratos eletromecânicos após a entrega dos equipamentos em obra.

Por fim, destaca-se ainda que a deficiência na atuação dos fiscais/gestores de contrato pode ser evidenciada também pelas diversas condições inadequadas de armazenamento identificadas, conforme exposto em detalhes no achado 3.2.

(...)

3.3.6 - Conclusão da equipe:

Constatou-se a atuação deficiente dos fiscais e gestores de contrato, consubstanciada pelas seguintes impropriedades: falta de registro formal de participação do MI nos procedimentos de avaliação de qualidade dos equipamentos em fábrica e de seus recebimentos em obra; inexistência de uniformidade nos procedimentos de controle dos equipamentos armazenados (entradas e saídas); relação de equipamentos desatualizada no relatório da empresa supervisora; e inexistência de fiscal/gestor designado para o acompanhamento dos contratos eletromecânicos após a entrega dos equipamentos em obra.

Esse fato pode ser considerado uma irregularidade, visto que prejudica o acompanhamento gerencial dos contratos, além de afrontar o disposto no art. 67 da Lei 8.666/1993 e o princípio da eficiência administrativa, insculpido no art. 37 da Constituição Federal.

No entanto, entende-se que a irregularidade detectada é de natureza formal (procedimental), visto que os procedimentos de controle de qualidade, quantidade e de almoxarifado (entradas e saídas) não estão deixando de ser realizados, mas sim carecem de uniformização e melhoria nos controles e registros. Desse modo, entende-se que a presente impropriedade pode ser classificada como "falha", cabendo determinação para que o MI elabore procedimentos que definam adequadamente as condições de recebimento e controle dos equipamentos em obra; para que tome providências junto às Supervisoras dos Eixos Norte e Leste para a correção e atualização dos relatórios de equipamentos (R4) quanto à situação de armazenamento e montagem dos equipamentos; e para que formalize a responsabilidade pelo

acompanhamento dos contratos eletromecânicos após a entrega dos equipamentos em obra. Além disso, entende-se oportuna ainda a expedição de ofício de ciência acerca da falta de registro formal de participação do MI em alguns procedimentos de avaliação de qualidade dos equipamentos em fábrica e de seus recebimentos em obra.

Ademais, é oportuno anotar que, antes mesmo do término deste relatório, foi encaminhado à equipe de auditoria a minuta de um documento denominado “Rotinas e Procedimentos para o Controle de Equipamentos”. Sabendo que essa impropriedade havia sido constatada na presente fiscalização, a equipe do MI iniciou ações no sentido de normatizar, sistematizar e uniformizar o armazenamento dos equipamentos em obra.

3.3.7 - Proposta de encaminhamento:

Determinar à Secretaria de Infraestrutura Hídrica do Ministério da Integração Nacional - SIH/MI, com fulcro no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que:

- i) elabore procedimentos que definam adequadamente as condições de recebimento e controle dos equipamentos em obra;
- ii) tome providências junto às Supervisoras dos Eixos Norte e Leste para a correção e atualização dos relatórios de equipamentos (R4) quanto à situação de armazenamento e montagem dos equipamentos;
- iii) formalize a responsabilidade pelo acompanhamento dos contratos eletromecânicos após a entrega dos equipamentos em obra, incluindo as condições de armazenamento e manutenção desses equipamentos; e
- iv) prazo de 60 dias, apresente a este Tribunal as medidas adotadas para o atendimento das determinações acima.

Dar ciência à Secretaria de Infraestrutura Hídrica do Ministério da Integração Nacional (SIH/MI) acerca da atuação deficiente da fiscalização da SIH/MI e das empresas Supervisoras, em desacordo com o art. 67 da Lei 8.666/1993 e com o art. 37 da Constituição Federal, consubstanciada pela seguinte impropriedade: falta de registro formal de participação do MI em alguns procedimentos de avaliação de qualidade dos equipamentos em fábrica e de seus recebimentos em obra.

3.4 - Inexistência de gerenciamento de risco no caso de os equipamentos apresentarem defeito durante o comissionamento/operação

3.4.1 - Situação encontrada:

Verificou-se uma indefinição quanto à situação da garantia técnica de determinados equipamentos hidromecânicos e elétricos do Projeto de Integração do Rio São Francisco com Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional (Pisf). Tal fato enseja elevado risco de danos ao erário seja pela inutilização ou degradação do bem, com posterior dispêndio do MI no sentido de consertá-lo; seja pelo atraso no início da operação do empreendimento, caso algum desses equipamentos apresente defeito no momento do comissionamento, dada a inexistência de um plano contingências/gerenciamento de riscos no Ministério da Integração Nacional.

Os contratos de fornecimento de equipamentos hidromecânicos preveem cláusula de garantia técnica na qual a contratada responsabiliza-se, por si e por seus sucessores, pelos equipamentos e materiais fornecidos. Assegura que eles são novos, sem uso e livres de defeitos de projeto, de fabricação ou de material, obrigando-se a garantir-los por um prazo de doze meses da entrada em operação comercial ou de dezoito meses da entrega deles no local das obras, o que for maior.

De igual modo, os contratos das linhas de transmissão e distribuição também possuem essa previsão contratual, com a diferença dos prazos de cobertura da garantia técnica, quais sejam: de dezoito meses da entrada em operação comercial ou de dois anos da entrega dos equipamentos no local das obras, o que for maior.

No entanto, determinados contratos foram encerrados amigavelmente ou rescindidos, sem uma previsão quanto à situação dessa garantia técnica. Destaca-se que, após o fornecimento dos equipamentos, tais avenças foram encerradas pelo fato de não existir previsão contratual de armazenamento tampouco de ter ocorrido acordo quanto a termos aditivos referentes a tal serviço.

A tabela abaixo mostra a relação desses equipamentos com o respectivo contrato, empresa, situação e garantia prevista.

Equipamento	Contrato	Empresa	Situação	Garantia
Válvulas (eixo leste)	06/2009 12/05/2009	Hydrostec Tecnologia e Equipamentos Ltda.	Encerrado	12 meses da entrada em operação comercial ou 18 meses da entrega no local das obras, o que for maior
Pórticos e pontes (eixo leste)	05/2009 12/05/2009	Bauma Equipamentos Industriais Ltda.	Encerrado	12 meses da entrada em operação comercial ou 18 meses da entrega no local das obras, o que for maior
Válvulas (eixo norte)	07/2009 12/05/2009	Hydrostec Tecnologia e Equipamentos Ltda.	Encerrado	12 meses da entrada em operação comercial ou 18 meses da entrega no local das obras, o que for maior
Comportas e grades (eixo norte)	13/2009 30/06/2009	Energ Power S/A.	Encerrado	12 meses da entrada em operação comercial ou 18 meses da entrega no local das obras, o que for maior
Pórticos e pontes (eixo norte)	14/2009 07/07/2009	Energ Power S/A.	Encerrado	12 meses da entrada em operação comercial ou 18 meses da entrega no local das obras, o que for maior
Linhas de transmissão (eixo norte)	41/2009 21/01/10	Schahin Engenharia S/A.	Encerrado	18 meses da entrada em operação comercial ou 2 anos da entrega no local das obras, o que for maior
Linhas de distribuição (eixo norte)	33/2010 18/11/2010	Consórcio Santa Rita-Ece.	Rescisão	18 meses da entrada em operação comercial ou 2 anos da entrega no local das obras, o que for maior
Linhas de distribuição (eixo leste)	31/2010 18/11/2010	Consórcio Santa Rita-Ece.	Rescisão	18 meses da entrada em operação comercial ou 2 anos da entrega no local das obras, o que for maior
Linhas de transmissão (eixo leste)	38/2009 21/01/10	Schahin Engenharia S/A.	Rescisão	18 meses da entrada em operação comercial ou 2 anos da entrega no local das obras, o que for maior

Devido ao fato de grande parte desses equipamentos estarem armazenados por um período prolongado de tempo e em condições inapropriadas, surge o risco de não funcionarem adequadamente, implicando danos ao erário, seja pela degradação ou inutilização do bem, com posterior dispêndio do MI no sentido de consertá-lo; seja pelo atraso no início da operação do empreendimento, caso algum desses equipamentos apresente defeito no momento do comissionamento.

Nesse diapasão, tendo em vista o dever do gestor em zelar pela res publica, uma prudência diferenciada deve ser destinada a esses componentes, principalmente, com relação a dois pontos, a saber: o armazenamento e o plano contingências/gerenciamento de riscos.

Quanto ao armazenamento, tendo em vista o risco de os equipamentos não estarem cobertos pela garantia e a possibilidade de eventual ônus pelo reparo recair sobre o MI, considera-se fundamental um cuidado diferenciado do gestor para com o correto armazenamento (ver achado 3.1). Eis que um acondicionamento inadequado eleva as chances de os equipamentos se degradarem e de falhas ocorrerem durante o comissionamento deles.

De igual modo, também se faz necessária a elaboração de um gerenciamento de risco tempestivo e adequado. Considera-se capital mapear os equipamentos com maior probabilidade de apresentar defeito, para se buscar uma definição quanto a garantia e, em não conseguindo cobertura, elaborar planos de contingência para eventuais falhas quando do comissionamento, com a definição de responsabilidades, prazos, recursos e procedimentos a serem adotados.

(...)

3.4.6 - Conclusão da equipe:

Verificou-se uma indefinição quanto à situação da garantia técnica de determinados equipamentos hidromecânicos e elétricos do Projeto de Integração do Rio São Francisco com Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional (Pisf).

Tal fato, associado a falta de um plano de contingência, pode ser considerado uma irregularidade, visto que enseja elevado risco de danos ao erário, seja pela inutilização ou degradação do bem, com posterior dispêndio do MI no sentido de consertá-lo; seja pelo atraso no início da operação do empreendimento, caso algum desses equipamentos apresente defeito no momento do comissionamento, dada a inexistência de um plano contingências/gerenciamento de riscos no Ministério da Integração Nacional. Desse modo, afronta o princípio da eficiência administrativa, insculpido no art. 37 da Constituição Federal.

É forçoso destacar que o encerramento dos contratos se deu, principalmente, pelo fato de os equipamentos terem ficado prontos, mas não as obras civis correspondentes e, junto com isso, por não existir previsão contratual de armazenamento tampouco de ter ocorrido acordo quanto a termos aditivos referentes a tal serviço. Desse modo, de forma geral, acredita-se que a situação acima descrita é proveniente de uma série de problemas anteriores que conduziram aos atrasos das obras do Pisf. Destarte, entende-se que a irregularidade detectada pode ser classificada como “falha”, cabendo, apenas, determinação ao Ministério da Integração Nacional no sentido de que elabore planos de contingência e de gerenciamento de risco para a situação apresentada, contendo minimamente as responsabilidades, prazos, recursos e procedimentos a serem adotados.

3.4.7 - Proposta de encaminhamento:

Determinar à Secretaria de Infraestrutura Hídrica do Ministério da Integração Nacional - SIH/MI, com fulcro no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que:

- i) elabore planos de contingência e de gerenciamento de risco para os equipamentos que apresentam indefinição quanto à cobertura de garantia técnica, contendo minimamente a definição de responsabilidades, prazos, recursos e procedimentos a serem adotados;
- ii) no prazo de 60 dias apresente a este Tribunal as medidas adotadas para o atendimento da determinação acima.

4 - CONCLUSÃO

Trata-se de auditoria realizada na Secretaria de Infraestrutura Hídrica do Ministério da Integração Nacional, com o objetivo de avaliar aspectos de legalidade e economicidade no acompanhamento gerencial e na fiscalização dos contratos de fornecimentos de bens sob a responsabilidade da Coordenação Geral de Obras Eletromecânicas da SIH/MI.

Foram constatados os seguintes achados:

- 1) Cronograma de fornecimento de equipamentos e execução dos serviços eletromecânicos possivelmente incompatível com o cronograma de obras civis do Pisf; (achado 3.1);
- 2) Risco de deterioração ou perda de equipamentos em decorrência de armazenamento em desacordo com as especificações técnicas (achado 3.2);
- 3) Fiscalização deficiente (achado 3.3); e
- 4) Inexistência de gerenciamento de risco no caso de os equipamentos apresentarem defeito durante o comissionamento/operação (achado 3.4).

Quanto ao primeiro achado, verificou-se a possibilidade de existência de incompatibilidade de cronogramas entre serviços eletromecânicos e obras civis, indicada pela ausência de previsão para a conclusão das obras e serviços da linha de transmissão do Eixo Norte, em afronta ao princípio da eficiência, estabelecido no art. 37 da Constituição Federal (achado 3.1). O contrato com a empresa que estava executando os serviços foi rescindido, restando 11,7% das estruturas metálicas e 55,1% do lançamento dos cabos a serem executados. Tal fato enseja risco de que sejam descumpridas as datas previstas para ocorrência dos marcos de energização do sistema e início do bombeamento.

Além disso, foi constatado que os equipamentos hidromecânicos e elétricos já entregues e sob a guarda e responsabilidade do Ministério da Integração Nacional (MI) estão armazenados em desacordo com as especificações técnicas definidas nos manuais dos fabricantes (achado 3.2). Ademais, verificou-se que não há um plano de visita aos locais onde os materiais estão mantidos, o que causa deficiência no controle e na inspeção deles. Observou-se, outrossim, procedimentos de recebimento e entrega ineficientes e não padronizados. Esse cenário conduz a um elevado risco de deterioração e de perda de equipamentos, bem como de expiração da garantia.

Verificou-se também a deficiência na autuação da fiscalização do Ministério da Integração Nacional e das empresas Supervisoras (achado 3.3), consubstanciada pelas seguintes impropriedades: falta de registro formal de participação do MI nos procedimentos de avaliação de qualidade dos equipamentos em fábrica e de seus recebimentos em obra; inexistência de uniformidade nos procedimentos de controle dos equipamentos armazenados (entradas e saídas); relação de equipamentos desatualizada no relatório da empresa supervisora; e inexistência de fiscal/gestor designado para o acompanhamento dos contratos eletromecânicos após a entrega dos equipamentos em obra.

Por fim, verificou-se uma indefinição quanto à situação da garantia técnica de determinados equipamentos hidromecânicos e elétricos do Pisf (achado 3.4). Tal fato enseja elevado risco de danos ao erário, seja pela inutilização ou degradação do bem, com posterior dispêndio do MI no sentido de consertá-lo; seja pelo atraso no início da operação do empreendimento, caso algum desses equipamentos apresente defeito no momento do comissionamento, dada a inexistência de um plano contingências/gerenciamento de riscos no Ministério da Integração Nacional.

Para a questão de auditoria referente ao acompanhamento gerencial dos contratos, constante da matriz de planejamento, em que pese não tenham sido identificados achados de auditoria, importa registrar algumas considerações.

O MI apresentou à equipe de auditoria a sistemática de monitoramento da obra, que é aplicável não só à parte eletromecânica do empreendimento, mas à obra como um todo. Trata-se de um conjunto de encontros, em que são reunidos todos os responsáveis pelos diversos processos do empreendimento. Inicialmente são realizadas reuniões setoriais, nos canteiros de

obras, com participação das empresas supervisora, gerenciadora, contratados, gestores dos contratos (MI), fiscalização (MI) e coordenação de campo (MI). Nessa oportunidade, são discutidas as principais pendências e demandas, bem como são "filtrados" os assuntos a serem encaminhados para a reunião "principal".

A chamada reunião "principal" acontece após as setoriais, também no local das obras. Além daqueles que estiveram na reunião anterior, participam agora o Secretário de Infraestrutura Hídrica, e, eventualmente, o Ministro da Integração Nacional, além de outros interessados. Nessa reunião são discutidos os principais problemas selecionados nas reuniões setoriais, e são definidos responsáveis e prazos para as providências. Conforme relatado pelo MI, esse é um momento que propicia uma perspectiva holística do empreendimento, com uma visão clara sobre a interdependência das atividades e a identificação do caminho crítico da obra. O monitoramento dos encaminhamentos resultantes da reunião principal é realizado por meio de banco de dados, onde podem ser consultadas as pendências, responsáveis, prazos, etc.

De forma complementar, o MI relatou ainda que está em implementação no Ministério um sistema de "gestão por processos", em que estão sendo retratados os procedimentos operacionais atinentes à cada subunidade do órgão, permitindo formalizar um fluxo de atividades e a melhoria desses processos. Na visão do MI, trata-se de um avanço na direção da melhoria do planejamento e gestão das suas atividades.

Ainda que tenham sido identificadas boas práticas de acompanhamento gerencial, entende-se que algumas das deficiências retratadas nos achados deste relatório decorrem de lacunas ainda remanescentes no sistema de gestão do Ministério. Dentre essas deficiências, destacam-se: i) falta de normativo que aborde as atribuições dos coordenadores de eixo com relação ao fornecimento de bens e execução de obras eletromecânicas; ii) falta de normativo ou de procedimento padronizado para controle de almoxarifado dos equipamentos; iii) falta de normativo que defina o responsável pelo armazenamento dos equipamentos por parte do MI; iv) falta de gerenciamento de risco no que concerne a eventuais atrasos nos contratos, com implicações na aderência dos cronogramas de fornecimentos de equipamentos, término dos serviços eletromecânicos e finalização das obras civis; e v) inexistência de um plano de contingências para casos de defeitos nos equipamentos quando do comissionamento, considerando as possibilidades de perda de garantias.

Em face dos achados de auditoria constantes do presente relatório, propôs-se determinação e expedição de ofício de ciência à Secretaria de Infraestrutura Hídrica do Ministério da Integração Nacional - SIH/MI.

Entre os benefícios estimados desta fiscalização, pode-se mencionar as melhorias procedimentais nas contratações e fiscalizações de contratos em geral, no âmbito da SIH/MI.

5 - PROPOSTA DE ENCaminhamento

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

1) Determinar à Secretaria de Infraestrutura Hídrica do Ministério da Integração Nacional - SIH/MI, com fulcro no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que:

a) no prazo de 60 dias, encaminhe ao Tribunal a documentação probatória sobre a solução adotada para a contratação das obras e serviços remanescentes da linha de transmissão do Eixo Norte do Pisf, com as respectivas motivações realizadas. (Achado 3.1)

b) corrija as condições de armazenamento dos equipamentos de acordo com as recomendações previstas nos manuais fabricantes e elabore relatório que detalhe as medidas adotadas, incluindo anexo fotográfico; (Achado 3.2)

- c) elabore procedimentos que definam adequadamente as condições de guarda e manutenção dos equipamentos e a realização de inspeções periódicas para verificação dessas condições; (Achado 3.2)
- d) elabore procedimentos que definam adequadamente as condições de recebimento e controle dos equipamentos em obra; (Achado 3.3)
- e) tome providências junto às Supervisoras dos Eixos Norte e Leste para a correção e atualização dos relatórios de equipamentos (R4) quanto à situação de armazenamento e montagem dos equipamentos; (Achado 3.3)
- f) formalize a responsabilidade pelo acompanhamento dos contratos eletromecânicos após a entrega dos equipamentos em obra, incluindo as condições de armazenamento e manutenção desses equipamentos; (Achado 3.3)
- g) elabore planos de contingência e de gerenciamento de risco para os equipamentos que apresentam indefinição quanto à cobertura de garantia técnica, contendo minimamente a definição de responsabilidades, prazos, recursos e procedimentos a serem adotados; (Achado 3.4)
- h) no prazo de 60 dias, apresente a este Tribunal as medidas adotadas para o atendimento das determinações tratadas nas alíneas "b" até "g";

2) Dar ciência à Secretaria de Infraestrutura Hídrica do Ministério da Integração Nacional - SIH/MI acerca da atuação deficiente da fiscalização da SIH/MI e das empresas Supervisoras, em desacordo com o art. 67 da Lei 8.666/1993 e com o art. 37 da Constituição Federal, consubstanciada pela seguinte impropriedade: falta de registro formal de participação do MI em alguns procedimentos de avaliação de qualidade dos equipamentos em fábrica e de seus recebimentos em obra. (Achado 3.3)

3) Determinação de providências internas ao TCU: Enviar cópia do acórdão que vier a ser proferido pelo Tribunal, bem como do relatório e do voto que o fundamentarem, à Secretaria de Infraestrutura Hídrica do Ministério da Integração Nacional - SIH/MI."

2. O Diretor da 2^a DT manifestou-se de acordo com a proposta de encaminhamento da equipe de auditoria, assim como a titular da SecobHidro, que justificou não ter enviado o relatório preliminar para comentários dos dirigentes da entidade auditada, conforme determinação do subitem 9.4 do Acórdão nº 1255/2013-TCU-Plenário, em razão de não ter sido identificados achados de alta complexidade ou de grande impacto (peças 54/55).

É o relatório.

VOTO

A presente fiscalização teve por objetivo avaliar aspectos de legalidade e economicidade no acompanhamento gerencial e na fiscalização dos contratos de fornecimento de bens eletromecânicos do Projeto de Integração do Rio São Francisco com Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional (Pisf).

2. Segundo dados do Ministério da Integração Nacional, a região Nordeste possui apenas 3% da disponibilidade de água e 28% da população brasileira, e apresenta uma grande disparidade na distribuição de recursos hídricos, uma vez que o rio São Francisco representa cerca de 70% de toda a oferta regional de água.

3. O Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional (Pisf) é um empreendimento de infraestrutura inserido no âmbito da política nacional de

recursos hídricos, e tem por objetivo garantir o abastecimento de água para populações dos estados de Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte e Ceará mais vulneráveis às secas. As obras integram o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e a aplicação dos recursos é de responsabilidade do Ministério da Integração Nacional.

4. O Pisf está subdividido em dois eixos: o eixo Norte captará água diretamente de uma embocadura aberta no rio São Francisco e a levará para o Sertão de Pernambuco, Ceará, Paraíba e Rio Grande do Norte, e o eixo Leste captará água do reservatório de Itaparica e beneficiará parte do Sertão e do Agreste de Pernambuco e da Paraíba. O eixo Norte abrangerá uma população de cerca de 7,1 milhões de habitantes em 223 municípios, e o eixo Leste alcançará uma população de cerca de 4,5 milhões de habitantes em 168 municípios, considerando também as obras do Ramal do Agreste.

5. A integração do rio São Francisco com as bacias hidrográficas de rios temporários do semiárido será possível com a retirada contínua de 26,4 m³/s de água, o equivalente a 1,42% da vazão garantida pela barragem de Sobradinho (1.850 m³/s), sendo que 16,4 m³/s (0,88%) seguirão para o eixo Norte e 10,0 m³/s (0,54%) para o eixo Leste. O projeto visa o fornecimento de água para vários fins: 70% para irrigação, 26% para uso industrial e 4% para população difusa.

6. Diante da importância socioeconômica e dos vultosos recursos públicos destinados a sua implantação, da ordem de R\$ 8,2 bilhões, as obras do Pisf são acompanhadas pelo Tribunal de Contas da União desde 2005. Desse montante, R\$ 5,8 bilhões são destinados às obras civis, e o restante corresponde a investimentos em equipamentos eletromecânicos, supervisão e gerenciamento de contratos, projetos básicos e executivos e programas ambientais.

7. No presente trabalho foram analisados os contratos de fornecimento de bens eletromecânicos, componentes imprescindíveis para o início das operações do Pisf, no montante original de R\$ 844 milhões. A equipe de auditoria da SecobHidro adotou uma amostragem não estatística, selecionando equipamentos de determinados contratos com base no conhecimento da equipe, tendo em vista parâmetros tais como possibilidade de verificação em campo, divisão dos contratos em eixo, tipos de equipamento. Em seguida, com o auxílio dos fiscais de campo, coordenadores de eixo, coordenador geral dos eixos e membros das empresas supervisoras, verificou-se tais amostras encontravam-se nos canteiros ou galpões, registrando as condições de armazenamento e de conservação e confrontando-as com as estipuladas nos manuais dos fabricantes. As principais constatações foram:

- a) cronograma de fornecimento de equipamentos e execução dos serviços eletromecânicos possivelmente incompatível com o cronograma de obras civis do Pisf;
- b) risco de deterioração ou perda de equipamentos em decorrência de armazenamento em desacordo com as especificações técnicas;
- c) fiscalização deficiente;
- d) inexistência de gerenciamento de risco no caso de os equipamentos apresentarem defeito durante o comissionamento/operação.

8. Em face dos achados de auditoria constantes do presente relatório, a unidade técnica propôs determinação e expedição de ofício de ciência à Secretaria de Infraestrutura Hídrica do Ministério da Integração Nacional. De fato, a possível incompatibilidade de cronogramas entre as obras civis e a implantação da linha de transmissão do Eixo Norte pode ensejar o descumprimento das datas previstas para ocorrência dos marcos de energização do sistema e início do bombeamento.

9. No que se refere aos equipamentos hidromecânicos e elétricos, a equipe de auditoria identificou as seguintes situações que contribuem para um elevado risco de deterioração e de perda desses equipamentos, bem como da garantia do fabricante, evidenciando uma fiscalização deficiente por parte do Ministério da Integração Nacional e das empresas supervisoras: procedimentos de

recebimento e entrega ineficientes e não padronizados, armazenamento em desacordo com as especificações técnicas definidas nos manuais dos fabricantes, indefinição quanto à situação da garantia técnica de determinados equipamentos, falta de registro formal de participação do Ministério da Integração Nacional nos procedimentos de avaliação de qualidade dos equipamentos em fábrica e de seus recebimentos em obra, procedimentos não uniformes de controle dos equipamentos armazenados, relação de equipamentos desatualizada em relatório de empresa supervisora, e inexistência de fiscal/gestor designado para o acompanhamento dos contratos eletromecânicos após a entrega dos equipamentos em obra.

10. As ocorrências relatadas ao longo deste trabalho ensejam a adoção das medidas preconizadas pela SecobHidro, cujos fundamentos e argumentos incorporo às minhas razões de decidir. Acrescento, ainda, determinação à Secretaria de Infraestrutura Hídrica do Ministério da Integração Nacional (SIH/MI) para que realize tratativas junto aos fornecedores dos equipamentos eletromecânicos no sentido de que as garantias técnicas dos mesmos passem a contar a partir de sua efetiva instalação física e entrada em funcionamento no empreendimento, com o objetivo de evitar que atrasos no cronograma das obras civis provoquem a redução ou mesmo o vencimento dessas garantias.

Ante o exposto, acolho o parecer da unidade técnica e voto por que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

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

RAIMUNDO CARREIRO
Relator

ACÓRDÃO Nº 3442/2014 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 019.368/2014-3
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Representação
3. Responsável: Robson Afonso Botelho
4. Órgão: Secretaria de Infraestrutura Hídrica do Ministério da Integração Nacional (SIH/MI)
5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: SecobHidro
8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam da fiscalização que teve por objetivo avaliar aspectos de legalidade e economicidade no acompanhamento gerencial e na fiscalização dos contratos de fornecimento de bens eletromecânicos do Projeto de Integração do Rio São Francisco com Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional (Pisf),

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

9.1. determinar à Secretaria de Infraestrutura Hídrica do Ministério da Integração Nacional (SIH/MI), com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno, que:

9.1.1. no prazo de 60 (sessenta) dias, encaminhe ao Tribunal a documentação probatória sobre a solução adotada para a contratação das obras e serviços remanescentes da linha de transmissão do Eixo Norte do Pisf, com as respectivas motivações realizadas;

9.1.2. corrija as condições de armazenamento dos equipamentos de acordo com as recomendações previstas nos manuais dos fabricantes e elabore relatório detalhando as medidas adotadas, incluindo anexo fotográfico;

9.1.3. elabore procedimentos que definam adequadamente as condições de guarda e manutenção dos equipamentos e a realização de inspeções periódicas para verificação dessas condições;

9.1.4. elabore procedimentos que definam adequadamente as condições de recebimento e controle dos equipamentos em obra;

9.1.5. tome providências junto às empresas supervisoras dos Eixos Norte e Leste para a correção e atualização dos relatórios de equipamentos (R4) quanto à situação de armazenamento e montagem dos equipamentos;

9.1.6. formalize a responsabilidade pelo acompanhamento dos contratos eletromecânicos após a entrega dos equipamentos em obra, incluindo as condições de armazenamento e manutenção desses equipamentos;

9.1.7. elabore planos de contingência e de gerenciamento de risco para os equipamentos que apresentam indefinição quanto à cobertura de garantia técnica, contendo minimamente a definição de responsabilidades, prazos, recursos e procedimentos a serem adotados;

9.1.8. realize tratativas junto aos fornecedores dos equipamentos eletromecânicos para que as garantias técnicas dos mesmos passem a contar a partir de sua efetiva instalação física e entrada em funcionamento no empreendimento, com o objetivo de evitar que atrasos no cronograma das obras civis provoquem a redução ou mesmo o vencimento dessas garantias;

9.1.9. no prazo de 60 (sessenta) dias, informe a este Tribunal as medidas adotadas para o atendimento das determinações acima;

9.2. dar ciência à Secretaria de Infraestrutura Hídrica do Ministério da Integração Nacional (SIH/MI) sobre a atuação deficiente da fiscalização da própria SIH/MI e das empresas supervisoras, em desacordo com o art. 37 da Constituição Federal e art. 67 da Lei nº 8.666/1993, consubstanciada pela seguinte impropriedade: falta de registro formal de participação do ministério em alguns procedimentos de avaliação de qualidade dos equipamentos em fábrica e de seus recebimentos em obra;

9.3. encaminhar cópia do presente acórdão, bem como do relatório e do voto que o fundamentam, à Secretaria de Infraestrutura Hídrica do Ministério da Integração Nacional.

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-3442-48/14-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Raimundo Carreiro (Relator) 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)
AROLDO CEDRAZ

(Assinado Eletronicamente)
RAIMUNDO CARREIRO



na Presidência

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral