

GRUPO I – CLASSE ____ – Plenário

TC 003.051/2014-5

Natureza: Relatório de Auditoria

Órgãos/Entidades: Estado da Paraíba; Ministério da Integração Nacional (vinculador)

Responsáveis: Eloízio Henrique Henriques Dantas (277.135.634-15); Francisco Jácome Sarmiento (441.655.794-91)

Interessado: Congresso Nacional (vinculador)

Representação legal: não há

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE AUDITORIA. FISCOBRAS/2014. CANAL ADUTOR VERTENTE LITORÂNEA/PB. PROJETO BÁSICO DEFICIENTE. AUDIÊNCIAS. ACOLHIMENTO PARCIAL DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA. DETERMINAÇÃO E CIENTIFICAÇÕES. APENSAMENTO.

RELATÓRIO

Trata-se de Relatório de Auditoria realizada na Secretaria de Infraestrutura Hídrica do Ministério da Integração Nacional e na Secretaria de Estado dos Recursos Hídricos, do Meio Ambiente e da Ciência e Tecnologia do Estado da Paraíba - Serhmac/PB, que teve como objetivo avaliar, no contexto da fiscalização temática de subsistemas do Projeto de Integração do Rio São Francisco - Pisf, a regular aplicação de recursos federais nas obras do Canal Adutor Vertente Litorânea (Canal Acauã-Araçagi), bem como a compatibilidade entre esses empreendimentos.

2. Transcrevo, a seguir, o corpo do Relatório de Auditoria (peça 42) elaborado por equipe da então SecobHidro, cuja proposta de encaminhamento contou com a anuência dos dirigentes da unidade técnica (peças 43 e 44):

“1 - APRESENTAÇÃO

O empreendimento integra a segunda etapa do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC 2) e será executado, em grande parte, com recursos federais, mediante termos de compromisso celebrados entre o Ministério da Integração Nacional e o Governo do Estado da Paraíba, sob responsabilidade da Secretaria do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Ciência e Tecnologia do Estado da Paraíba - Serhmac/PB.

Devido à relevância socioeconômica e ao vulto dos recursos destinados à sua implantação, esse empreendimento já foi fiscalizado pelo TCU nos anos de 2011, 2012 e 2013. Em 2011, foi analisado o edital da Concorrência 2/2010-Semarh, destinado à contratação das obras referentes aos três lotes do Canal Adutor Vertente Litorânea. Como principais constatações do trabalho realizado em 2011 destacam-se: i) sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado; ii) sobrepreço decorrente de quantitativo inadequado; iii) restrição à competitividade da licitação decorrente de critérios inadequados de habilitação; e iv) orçamento não acompanhado das composições de todos os custos unitários de seus serviços no edital.

Em 2012, foi analisado o edital da Concorrência 1/2011-Serhmac, para a contratação do projeto executivo do empreendimento, bem como os Contratos 4/2011, 5/2011 e 6/2011, referentes à execução das obras dos lotes 1, 2 e 3, respectivamente, e a celebração dos termos de compromisso entre o MI e o Governo do Estado da Paraíba. Como principais constatações da auditoria de 2012 destacam-se: i) julgamento da fase de habilitação da Concorrência 1/2011-Serhmac em desacordo com os critérios

do edital ou da legislação; e ii) o convênio não foi cadastrado no Siafi antes de iniciada sua execução ou alteração.

No ano de 2013 foram analisadas as execuções dos Contratos 4/2011, 5/2011 e 6/2011, referentes às obras dos lotes 1, 2 e 3, respectivamente, com visita da equipe de auditoria ao local das obras. As principais constatações foram: i) mudança de objeto devido a alterações qualitativas (mudanças de projeto e de técnicas construtivas, modificações relevantes de materiais - tipo e qualidade); e ii) impropriedades na execução do convênio.

Esta auditoria é decorrente do Acórdão 3.143/2013-TCU-Plenário (TC-011.169/2013-3) e teve por objetivo avaliar, no contexto da fiscalização temática de subsistemas do Projeto de Integração do Rio São Francisco, a regular aplicação de recursos federais nas obras do Canal Adutor Vertente Litorânea, bem como a compatibilidade entre esses empreendimentos.

Importância socioeconômica

O Canal Adutor Vertente Litorânea foi planejado como uma das formas de aproveitamento das águas oriundas do rio São Francisco, levadas ao estado da Paraíba pelo Eixo Leste do Programa de Integração do rio São Francisco com as bacias hidrográficas do Nordeste Setentrional (PISF). Com uma capacidade máxima de vazão de 10 m³/s em seu primeiro trecho, o canal visa ao abastecimento humano e industrial e à expansão da agricultura irrigada na região da planície costeira interior do estado da Paraíba.

A área de influência do canal abrange 35 municípios, com uma população de cerca de 400 mil habitantes, segundo dados do IBGE de 2006. Desses, cerca de 169 mil são pessoas que atualmente não dispõem de nenhum tipo de serviço público de abastecimento de água. Os outros 231 mil habitantes são pessoas que, apesar de contarem com serviço público de abastecimento, não têm garantia de qualidade e regularidade no fornecimento. Dessa forma, um dos principais benefícios esperados com a implantação do projeto é a melhoria da saúde da população, como resultado da melhoria da qualidade e do aumento da quantidade de água disponibilizada para as famílias.

Outro objetivo do projeto é garantir o atendimento aos projetos de irrigação a serem implantados ao longo de seu traçado, uma vez que o canal atravessa uma região da Paraíba com vocação agrícola, de solo de boa qualidade e com aptidão para a agricultura irrigada, numa área estimada em 15.000 hectares.

2 - INTRODUÇÃO

2.1 - Deliberação que originou o trabalho

Em cumprimento ao Acórdão 3.143/2013-TCU-Plenário, realizou-se auditoria no Ministério da Integração Nacional e na Secretaria de Estado dos Recursos Hídricos, do Meio Ambiente e da Ciência e Tecnologia do Governo do Estado da Paraíba - Serhmac/PB, no período compreendido entre 11/2/2014 e 21/3/2014.

Dentre as razões que motivaram esta auditoria, destaca-se o elevado vulto do investimento, estimado em cerca de R\$ 980 milhões no Plano Plurianual (PPA) 2012-2015, Lei 12.593 de 18 de Janeiro de 2012, bem como a vinculação da obra com o PISF, outro empreendimento de elevada importância e materialidade.

2.2 - Visão geral do objeto

A obra de construção do Canal Adutor Vertente Litorânea está contemplada na segunda etapa do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC 2). A obra também foi incluída no PPA 2012-2015, com um valor total estimado em R\$ 980 milhões.

O canal foi projetado para captar água no açude Acauã (barragem Argemiro de Figueiredo), no baixo rio Paraíba, transportando-a por uma extensão de 112,5 km até o rio Camaratuba, no norte do estado.

Nesse caminhamento, o canal atravessa terras de 13 municípios, todos na Paraíba, os quais são: Itatuba, Ingá, Mogeiro, Itabaiana, São José dos Ramos, Sobrado, Riachão do Poço, Sapé, Mari, Cuité de Mamanguape, Araçagi e Itapororoca e Curral de Cima.

O canal será construído em seção trapezoidal com revestimento em concreto, com capacidade de vazão variando de 10 m³/s, em seu trecho inicial, até 2,5 m³/s, no último trecho. De acordo com o projeto básico inicial, o sistema adutor conta com 22,6 km de trechos em sifões de tubos em aço carbono e 3,4 km de trechos em túneis escavados em rocha.

A elaboração do projeto básico da obra foi licitada pelo Ministério da Integração Nacional, em 2004, por meio de acordo de cooperação técnica com o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA). O objeto foi adjudicado ao consórcio RCA/Arco.

A licitação para a contratação das empresas responsáveis pela execução das obras de construção do canal foi realizada pelo Governo da Paraíba. Em setembro de 2010 foi publicado o edital da Concorrência 2/2010-Semarh para recebimento das propostas de preços das licitantes previamente qualificadas por meio do Edital 1/2009-Semarh.

A licitação foi dividida em três lotes. O lote um compreendia cerca de 35,6 km em canal e 5,3 km em sifões. O lote dois contemplava aproximadamente 29,0 km em canal, 8,5 km em sifões e 3,4 km em túneis. O lote três previa 21,8 km em canal e 8,8 km em sifões.

O consórcio Acauã, formado pelas empresas Construtora Queiroz Galvão, Via Engenharia, Construtora Galvão Engenharia e Construtora Marquise, foi vencedor dos lotes um e dois, com propostas nos valores de R\$ 360.337.256,62 (desconto de 0,7% em relação ao orçamento-base) e R\$331.077.421,95 (desconto de 0,3%), respectivamente. O consórcio Vertente Paraibana, formado pelas empresas Carioca Christiani-Nielsen Engenharia, S/A Paulista de Construções e Comércio e Serveng-Civilsan, foi o vencedor do lote três, com proposta no valor de R\$ 203.026.003,89 (desconto de 0,5%).

A fiscalização realizada pelo TCU no âmbito do Fiscobras 2011 ocorreu antes que os contratos de execução das obras fossem assinados. Em decorrência dos achados apontados no relatório de auditoria relativos a sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado e a sobrepreço decorrente de quantitativo inadequado, a Serhmac/PB providenciou junto aos consórcios vencedores a celebração dos contratos em valores abaixo dos valores de suas propostas, elidindo parte do sobrepreço identificado pela equipe de auditoria do TCU.

Assim, o Contrato 4/2011 (lote 1) foi firmado em 24/8/2011 no valor de R\$346.543.906,94, o Contrato 5/2011 (lote 2) foi firmado em 24/8/2011 no valor de R\$319.131.615,12 e o Contrato 6/2011 (lote 3) foi firmado em 16/9/2011 no valor de R\$200.571.955,55. A economia total em relação aos valores das propostas vencedoras resultou em R\$28.193.204,85, enquanto o sobrepreço apontado no relatório de fiscalização de 2011 foi de R\$28.661.026,02 decorrentes de quantitativo inadequado e R\$95.251.856,16 decorrentes de preços excessivos frente ao mercado.

Com relação do Contrato 4/2011, destaca-se que foi firmado em 6/9/2012 o seu 1º Termo Aditivo, no valor de R\$ 9.975.702,13, aumentando o valor do instrumento inicial para R\$ 356.519.609,07, com o objetivo de formalizar as alterações decorrentes da conclusão do projeto executivo da Etapa Útil 1. O Contrato 5/2011 também já teve seu valor aumentado por Termo Aditivo em 15/10/2013, também em consequência das alterações do projeto executivo, com um incremento de R\$ 3.369.013,13, perfazendo um valor total de R\$ 322.500.628,25. Até o término da presente fiscalização, o Contrato 6/2011 ainda estava mantido em seu valor inicial.

Para a contratação do projeto executivo, foi publicado em 29/9/2011 o edital de Concorrência 1/2011- Serhmact. O consórcio vencedor, formado pelas empresas Arco Projetos e Construções, ABF Engenharia, Projotec Projetos Técnicos e Techne Engenheiros Consultores, apresentou proposta no valor de R\$ 15.715.654,49 (desconto de 3,8%).

Foram contratadas ainda a empresa Cobrape - Companhia Brasileira de Projetos e Empreendimentos Ltda., para a execução dos serviços de gerenciamento das obras, pelo valor de R\$ 8.123.433,74, e a empresa Ecoplan Engenharia Ltda., para a execução dos serviços de supervisão, acompanhamento e controle tecnológico de obras e fornecimentos, pelo valor de R\$ 13.285.739,73.

Quanto à transferência de recursos federais para a execução da obra, convém mencionar a formalização dos termos de compromisso entre o Ministério da Integração Nacional e o Governo do Estado da Paraíba. Para a realização do projeto executivo, foi celebrado o Termo de Compromisso 112/2011 (Siafi 667611), no valor de R\$ 16.337.942,23, aprovado pelo MI em 12/8/2011, por meio da Portaria 112-SIH/MI. Desse montante, já foram transferidos R\$ 10.902.377,80 para o governo estadual.

Em relação à execução da obra, foi celebrado o Termo de Compromisso 156/2011 (Siafi 667849), no valor de R\$ 933.894.554,96, aprovado pelo MI em 30/9/2011, por meio da Portaria 156/2011-SIH/MI. Posteriormente, houve aditamento desse documento, para a inclusão dos serviços de supervisão e gerenciamento da obra no objeto do plano de trabalho. Com a correção, o valor do termo de compromisso passou para R\$ 956.460.928,09. Até o término desta fiscalização, já haviam sido transferidos R\$ 294.457.670,73 para o governo estadual. Destaca-se que está em análise no Ministério da Integração Nacional novo pleito de readequação do Plano de Trabalho, que contempla aumento de valor para fazer frente às alterações promovidas pelo projeto executivo da obra.

Convém observar ainda, que o plano de trabalho de construção do canal e o projeto executivo revelam uma sequência de execução da obra em etapas úteis, ou seja, trechos de canal que tenham funcionalidade independente de outras etapas em execução. Assim, prevê-se que antes do término total do empreendimento algumas etapas parciais já sejam colocadas em funcionamento.

2.3 - Objetivo e questões de auditoria

A presente auditoria teve por objetivo avaliar, no contexto da fiscalização temática de subsistemas do Projeto de Integração do Rio São Francisco, a regular aplicação de recursos federais nas obras do Canal Aduitor Vertente Litorânea, bem como a compatibilidade entre esses empreendimentos.

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) Existem estudos hidrológicos que comprovem adequadamente a viabilidade hídrica do empreendimento?*
- 2) Caso a obra seja dependente do PISF para ter funcionalidade, os cronogramas de ambas as obras estão compatíveis?*
- 3) A execução física e financeira da obra está de acordo com o cronograma inicialmente planejado?*
- 4) Havia projeto básico/executivo adequado para a licitação da obra?*
- 5) A execução do contrato foi adequada?*
- 6) A formalização e a execução do convênio (ou outros instrumentos congêneres) foram adequadas?*

(...)

2.5 - Volume de recursos fiscalizados

O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R\$ 917.863.659,31. Esse montante refere-se à soma dos valores dos contratos 004/2011 - Lote 1 (R\$ 356.519.609,07, já em seu 3º termo aditivo), 005/2011 - Lote 2 (R\$ 322.500.628,25, já em seu 3º termo aditivo), 006/2011 - Lote 3 (R\$ 200.571.955,55, em valores originais do contrato), 003/2012 - Projeto Executivo (R\$ 16.862.292,97, em valores originais do contrato), 009/2012 - Gerenciamento (R\$ 8.123.433,74, em valores originais do contrato) e 022/2012 - Supervisão (R\$ 13.285.739,73, em valores originais do contrato).

(...)

3 - ACHADOS DE AUDITORIA

3.1 - Projeto básico deficiente ou desatualizado.

3.1.1 - Tipificação do achado:

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

Justificativa de enquadramento (ou não) no conceito de IG-P da LDO - A irregularidade não se enquadra no inciso IV do § 1º do art. 98 da Lei 12.919 de 24 de Dezembro de 2013 (LDO/2014) por não ser materialmente relevante em relação ao valor total contratado.

3.1.2 - Situação encontrada:

Constatou-se que o projeto básico utilizado na licitação das obras do Canal Acauã-Araçagi não atendia o disposto no art. 6º, inciso IX da lei 8.666, de 21 de junho de 1993, tendo em vista que não contemplava todos os elementos necessários e suficientes à completa e adequada execução dos serviços. Tal fato pôde ser percebido pela grande quantidade e relevância das modificações qualitativas e quantitativas introduzidas pelo projeto executivo em relação ao projeto básico, com elevado grau de incerteza de algumas soluções técnicas, da metodologia de execução e, por conseguinte, do custo global do empreendimento.

A grande quantidade de alterações já havia sido constatada pela equipe técnica do TCU em auditoria realizada no ano de 2013 nesse mesmo empreendimento, conforme descrito no relatório da referida fiscalização (TC 008.878/2013-7). Nessa ocasião, entendeu-se que o conjunto de modificações promovidas ensejaria apenas a expedição de alerta à Serhmact/PB em relação aos limites legais para acréscimos e supressões em contratos de obras públicas, estabelecidos no art. 65, inciso II, § 1º da Lei 8.666/1993.

No entanto, verificou-se durante a execução da presente fiscalização que essas alterações continuaram a ocorrer de forma intensa, à medida que novos produtos do projeto executivo foram concluídos. A seguir serão destacadas as principais alterações quantitativas e qualitativas promovidas pelo projeto executivo, quando comparado com o projeto básico utilizado para a licitação dos três lotes da obra:

a) Construção de ensecadeira - o projeto básico não previu elementos construtivos que garantissem a execução das escavações na região de ligação entre o canal de aproximação e o corpo da barragem existente. Como solução, o projeto executivo propôs a construção de uma ensecadeira, que isola o corpo d'água do canal de aproximação, durante o processo de escavação, para posteriormente ser removida. Essa ensecadeira consiste em um arranjo de enrocamento lançado a partir das margens do reservatório, com a execução de uma transição que garanta a impermeabilidade do maciço no talude de montante. A ensecadeira não constava no projeto básico, e conseqüentemente, seu custo não integrava o orçamento base licitado.

b) Avanço do canal de aproximação - constatou-se pelo projeto executivo a necessidade de um avanço a ser realizado no canal de aproximação, que também não foi previsto no projeto básico. Essa constatação se deu em decorrência dos estudos de batimetria realizados no lago por ocasião do

projeto executivo, que apontaram outro ponto ideal para interligação do canal de aproximação ao corpo da barragem, que não aquele inicialmente previsto.

c) Equipamentos hidromecânicos da tomada d'água - os equipamentos que o projeto básico previu serem colocados no interior da estrutura de concreto foram relocados da seguinte forma: grades de proteção, comportas ensecadeiras e equipamentos de elevação foram deslocados para o paramento de montante da tomada d'água; válvulas borboletas (agora sem acionamento automático) e válvulas dispersoras foram inseridas a jusante da estrutura da tomada d'água. Além disso, houve a inserção de tubulações, ventosas, descargas e medidor de vazão, localizados também a jusante da estrutura.

d) Inclusão de duas pontes na região do rio Surrão - a estrutura prevista no projeto básico (tubulação apoiada sobre pilares sem amarração horizontal) não teria a necessária estabilidade para suportar as cheias do rio Surrão e seu afluente da margem esquerda, conforme estudo hidrológico realizado por ocasião do projeto executivo. Desse modo, fez-se necessária a inclusão de duas pontes não previstas no orçamento base licitado.

e) Tubulação do Sifão Surrão - mediante informações geotécnicas e topográficas mais detalhadas, obtidas na etapa de elaboração do projeto executivo, constatou-se a necessidade de alterações em relação ao projeto básico, que previa a implantação de tubulação predominantemente enterrada. A solução técnica do projeto executivo consiste em implantar essas tubulações de forma predominantemente aérea, sobre pilares de concreto e pontes, com redução da espessura do tubo de 7,94mm para 6,35mm e utilização de elementos de reforço.

f) Inclinação dos taludes de escavação - a modificação na inclinação dos taludes de corte é responsável por representativa redução nas quantidades de escavação dos materiais de 3ª categoria. Essa modificação foi empreendida também durante a realização do projeto executivo, em decorrência da campanha de sondagens e demais estudos geotécnicos realizados. Tendo em vista que expressiva parte das escavações se daria em rocha, optou-se por aumentar a inclinação dos taludes de escavação de 1:1,5m para 1:4m, o que reduziu expressivamente o volume a ser escavado.

g) Sifão sobre o rio Ingá - para a travessia do rio Ingá, o projeto básico previu a construção de uma galeria quádrupla, com seções de escoamento com dimensões de 3,50 m de largura e 4,00 m de altura, sendo concebida sob um aterro de aproximadamente 40,00 m de altura e volume de material compactado de aproximadamente 1 milhão de m³. Entretanto, a vazão de cheia foi calculada pelos novos estudos hidrológicos em cerca de três vezes aquela prevista inicialmente, o que exigiria mais sete galerias além daquelas quatro já previstas. Para contornar esse novo cenário, o projeto executivo estabeleceu nova solução técnica, qual seja a utilização de um sifão com três linhas de tubos, similar ao adotado na travessia do rio Surrão.

h) Sifão Mogeiro - a travessia sobre o rio Mogeiro foi inicialmente prevista para ser realizada com um sifão. Porém, constatou-se a necessidade de uma revisão de seu traçado, tendo em vista o comprometimento estrutural que poderia ser ocasionado em situações de cheias do rio. Em um novo traçado, os desníveis a serem vencidos são de pequena altura, associados a um perfil do terreno natural com relevo bastante uniforme. Essa nova situação demonstrou que a substituição da solução técnica de sifão por aqueduto se configuraria em alternativa de menor custo, para uma mesma vazão a ser transposta.

i) Ponte sobre a PB-054 - para a travessia da PB-054, o projeto básico previu a execução de uma galeria dupla em concreto armado. Essa proposta foi concebida com base em informações topográficas diferentes daquelas disponíveis para elaboração do projeto executivo, o que conduziu a equivocada conclusão de que o canal passaria em corte pela rodovia. Constatou-se posteriormente que o greide da estrada existente praticamente coincide com a berma do canal, o que torna mais prático e econômico substituir a galeria pela execução de uma ponte na rodovia.

j) Sifão da BR-230 - conforme relatado à equipe de auditoria quando da visita à obra, a metodologia de execução da travessia do canal pela BR 230 ainda está indefinida. A Serhmact/PB está em diálogo constante com o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT para estabelecer se o sifão será executado por método destrutivo ou não destrutivo. Essa decisão implica em alteração nos custos do serviço, considerando a própria metodologia de execução e a necessidade de um maior ou menor desvio da rodovia.

k) Cruzamento com a linha férrea - trata-se do cruzamento do canal com uma linha férrea, de responsabilidade da empresa Transnordestina Logística S/A - TLSA. A proposta da empresa indica a construção de um ramal de desvio temporário, que se mostra com custos muito elevados, considerando que a utilização desta linha férrea é praticamente nula. Assim, a metodologia de construção dessa travessia ainda se encontra indefinida.

l) Túneis - verificou-se na campanha de sondagens e estudos geotécnicos, realizada por ocasião do projeto executivo, que a rocha na região dos dois túneis é bastante fraturada, a ponto de inviabilizar a solução estabelecida no projeto básico. Conforme relatos obtidos pela equipe de auditoria em campo, estão em andamento levantamentos topográficos e outros estudos, que possam subsidiar a definição de um traçado alternativo do canal, ou outra solução técnica que possa ser adotada em lugar dos túneis.

m) Sifão Araçagi - esse sifão, assim como os segmentos sete e oito de canal aberto, possuem elevado grau de incerteza em seu traçado e, conseqüentemente, em seu custo. Tal fato se verifica em virtude da indefinição da solução alternativa a ser adotada em lugar dos túneis, que possivelmente implicará em revisão de traçado, impactando de forma direta nas soluções estabelecidas no projeto básico para esses referidos trechos a jusante.

Conforme exposto, existem diversas alterações quantitativas e qualitativas, que alteram as soluções estabelecidas no projeto básico, utilizado como norte do procedimento licitatório. Além disso, ainda estão em curso estudos que podem resultar em novas soluções técnicas e revisões de traçado, tendo em vista que o projeto executivo ainda não foi concluído. Vale destacar que das citadas modificações, ainda não foram formalizadas em projeto executivo apenas aquelas referentes aos túneis e ao Sifão Araçagi. Quanto à formalização contratual dessas modificações, algumas delas já estão em execução sem o respectivo termo aditivo, conforme relatado no achado 3.3. Possuem termo aditivo contratual somente as modificações elencadas nas alíneas "a" até "f", que representaram um incremento de R\$ 9.975.702,13 (2,88%) ao contrato do lote 1, e de R\$ 3.369.013,13 (1,06%) ao contrato do lote 2, considerando-se a compensação entre acréscimos e supressões.

Trata-se, em origem, de um cenário de projeto básico bastante deficiente, insuficiente para cumprir os requisitos estabelecidos no art. 6º, inciso IX da lei 8.666/1993, conforme se transcreve:

"IX - Projeto Básico - conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos:

a) desenvolvimento da solução escolhida de forma a fornecer visão global da obra e identificar todos os seus elementos constitutivos com clareza;

b) soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a minimizar a necessidade de reformulação ou de variantes durante as fases de elaboração do projeto executivo e de realização das obras e montagem;

- c) identificação dos tipos de serviços a executar e de materiais e equipamentos a incorporar à obra, bem como suas especificações que assegurem os melhores resultados para o empreendimento, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;
- d) informações que possibilitem o estudo e a dedução de métodos construtivos, instalações provisórias e condições organizacionais para a obra, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;
- e) subsídios para montagem do plano de licitação e gestão da obra, compreendendo a sua programação, a estratégia de suprimentos, as normas de fiscalização e outros dados necessários em cada caso;
- f) orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados;"

Em detrimento da legislação supratranscrita, que rege a matéria, as modificações empreendidas pelo projeto executivo em relação ao básico demonstram que este foi insuficiente para caracterizar a obra, bem como não permitiu a correta avaliação de seu custo e a definição dos métodos e prazos de execução. Além disso, o projeto básico em apreço apresenta deficiência em cada um dos elementos relacionados no referido normativo legal.

Como se pode inferir desse excerto da Lei 8.666/1993, não é razoável admitir a utilização da etapa do projeto executivo para a realização de estudos e detalhamentos que já deveriam ter sido realizados na etapa de projeto básico. O propósito do primeiro não é suprir a deficiência do segundo, mas apenas minudenciar os elementos necessários e suficientes à execução completa da obra, sem que isso importe a alteração de quantitativos e do custo global do empreendimento, a menos que haja circunstâncias imprevisíveis, somente passíveis de serem descobertas no momento da execução do empreendimento. Todavia, essa não é a situação verificada na presente obra, uma vez que as alterações em andamento no objeto do ajuste decorreram de omissões e deficiências das investigações geológicas, geotécnicas e topográficas realizadas por ocasião da elaboração do projeto básico.

Casos assim colocam em risco a integridade da licitação, podendo ensejar a declaração de sua nulidade, a depender da magnitude das mudanças do objeto. As propostas formuladas pelas licitantes terão sido ofertadas para um objeto inexistente e a obra a ser executada poderá ser tão distinta da licitada ao ponto que represente fuga ao procedimento licitatório. Nesse sentido, mudanças representativas no objeto contratual constituem irregularidade grave, na medida em que representam violações elementares a princípios fundamentais sensíveis da licitação pública, quais sejam, a isonomia e a busca da melhor proposta, insculpidos no art. 3º da Lei 8.666/1993, e no art. 37, inciso XXI da Constituição Federal.

Sabe-se que qualquer projeto de engenharia, por mais simples que seja, o que não é o caso das obras em exame, requer adequados estudos geológicos, geotécnicos e topográficos do terreno em que será implantado, a fim de garantir a segurança, funcionalidade e uma razoável precisão dos custos envolvidos. Observa-se no caso em epígrafe a repetição de um cenário facilmente previsível ao se conceber e dimensionar qualquer obra com base em projeto básico deficiente. Esse documento, como bem conceitua a Lei 8.666/1993, não deve constituir em apenas um esboço do empreendimento que se planeja, mas deve, necessariamente, conter todos os elementos, suficientemente detalhados e justificados, para a sua completa execução.

Segue nessa mesma linha o entendimento desta Corte de Contas, que tem, reiteradamente, alertado os órgãos públicos que, em caso de realização de obras, elaborem o projeto básico com a máxima precisão, a fim de evitar falhas relacionadas à necessidade de mudanças no empreendimento que, não raro, levam a incrementos exorbitantes de custo (Acórdãos 1.949/2011, 2.640/2007, 628/2008, 925/2006 e 1.461/2003, todos do Plenário).

Além de todo o exposto, deve-se atentar ainda para o risco de que essas recorrentes modificações impliquem em necessidade de aditivos que ultrapassem os limites legais para acréscimos e supressões em contratos de obras públicas, estabelecidos no art. 65, inciso II, § 1º da Lei 8.666/1993. Ainda que no presente caso seja permitida a compensação entre acréscimos e supressões no termo aditivo, conforme entendimento do Acórdão 3.105/2013-TCU-Plenário, esse assunto merece atenção especial por parte da Serhmac/PB, dada a magnitude das modificações.

Assim, resta configurada a irregularidade relativa à utilização de projeto básico deficiente para licitação de obra pública, na medida em que não estavam claras e bem detalhadas todas as condicionantes da execução do empreendimento, impedindo a adoção das soluções mais econômicas e racionais, em detrimento do art. 6º, inciso IX da lei 8.666/1993 e da jurisprudência dominante nesta Corte de Contas.

3.1.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

(IG-C) - Contrato 4/2011, 20/3/2012, Execução das obras do Canal para Integração das Vertentes Paraibana, Lote 1, km 0 ao km 40 + 850, Consórcio Acauã.

(IG-C) - Contrato 6/2011, Execução das obras do Canal para Integração das Vertentes Paraibana, Lote 3, km 81 + 860 ao km 112 + 443, Consórcio Construtor Vertente Paraibana.

(IG-C) - Contrato 5/2011, Execução das obras do Canal para Integração das Vertentes Paraibana, Lote 2, km 40 + 850 ao km 81 + 860, Consórcio Acauã.

3.1.4 - Causas da ocorrência do achado:

Causas não apuradas.

3.1.5 - Critérios:

Acórdão 1461/2003, TCU, Plenário

Acórdão 925/2006, TCU, Plenário

Acórdão 2640/2007, TCU, Plenário

Acórdão 628/2008, TCU, Plenário

Acórdão 1949/2011, TCU, Plenário

Lei 8666/1993, art. 6º, inciso IX

3.1.6 - Evidências:

00 - Resposta Of Reiteração 1-068-2014.

01 - JUSTIFICATIVAS TECNICAS ALTERAÇÃO DE PROJETO.

02 - ESTUDO DE ALTERNATIVAS TRAVESSIA RIO MOGEIRO.

03 - ESTUDO DE ALTERNATIVAS TRAVESSIA RIO INGA.

04 - ESTUDO DE ALTERNATIVAS TRAVESSIA PB-054.

07 - AUTORIZAÇÃO LICITAÇÃO - 05 - Resposta Of Req 4-068-2014.

25 - Solicita Pré-qualificação.

26 - Autoriza Pré-qualificação.

27 - Solicita Licitação.

28 - Homologa e Adjudica.

3.1.7 - Conclusão da equipe:

Conforme demonstrado, a grande quantidade e a relevância das modificações qualitativas e quantitativas introduzidas pelo projeto executivo evidenciaram que o projeto básico utilizado na licitação das obras do Canal Acauã-Araçagi não atendia o disposto no art. 6º, inciso IX da lei 8.666, de 21 de junho de 1993. Trata-se de tema exaustivamente debatido nesta Corte de Contas, com reiteradas decisões no sentido de determinar aos órgãos públicos que, em caso de realização de obras, elaborem o projeto básico com a máxima precisão, a fim de evitar falhas relacionadas à necessidade de mudanças no empreendimento que, não raro, levam a incrementos exorbitantes de custo.

Projetos básicos deficientes, que deixem dúvida sobre as exatas condições do objeto, implicam elevado grau de risco ao procedimento licitatório. Esses riscos estão associados a grandes quantidades de mudanças no objeto (o que foi constatado no presente caso concreto), que resultam em possibilidade de aditivos acima dos limites estipulados no art. 65, inciso II, § 1º da Lei 8.666/1993, além de propiciar a ocorrência de “jogo de planilhas. Destaca-se também que mudanças representativas no objeto contratual representam violações elementares a princípios fundamentais sensíveis da licitação pública, quais sejam, a isonomia e a busca da melhor proposta, insculpidos no art. 3º da Lei 8.666/1993, e no art. 37, inciso XXI da Constituição Federal.

Assim, tendo em vista a magnitude das modificações empreendidas, trata-se de irregularidade grave, cujo saneamento ensejaria a determinação de paralisação das obras, rescisão dos contratos e a promoção de nova licitação para a execução das obras conforme configuração estabelecida pelo projeto executivo. Entretanto, entende-se que essa seria uma medida desarrazoada, tendo em vista o atual estágio das obras. A maior parte das modificações está concentrada nos lotes 1 e 2, cujo consórcio construtor é o mesmo. Especificamente em relação ao lote 1, destaca-se que as obras, ainda que atrasadas, estão com 41,2% dos serviços executados, conforme relatório da Gerenciadora de dezembro/2013. Quanto ao lote 2, o canteiro de obras já está montado e a empresa plenamente mobilizada, com execução dos serviços iniciada no sifão Curimatauí. Desse modo, a paralisação da obra implicaria em diversos custos, dentre outros o pagamento da desmobilização das empresas contratadas, o ressarcimento dos prejuízos ocorridos e a deterioração dos serviços já executados. Ademais, os termos aditivos firmados não ultrapassaram os limites estabelecidos em lei, considerando a compensação entre itens de acréscimos e supressões. Assim, entende-se que é alta a probabilidade de que o ônus da paralisação das obras e da relicitação supere o benefício aos cofres públicos advindo do saneamento da impropriedade identificada.

Deve-se ressaltar, contudo, que a opção pela não paralisação e relicitação do empreendimento não exime o caráter irregular da utilização de projeto deficiente no procedimento licitatório em tela. Frise-se que tal conduta irregular não é representada pelas decisões mais recentes da Serhmac/PB, que promovem alterações no projeto básico em busca de soluções mais racionais e econômicas. Essa é a postura que de fato é esperada para o atual cenário da obra, dadas as circunstâncias que cercam os gestores responsáveis. A irregularidade se materializa pela aprovação e encaminhamento de um projeto básico deficiente para ser utilizado como elemento basilar de um procedimento licitatório, razão pela qual devem ser promovidas as audiências dos agentes públicos que contribuíram para a ocorrência de tal impropriedade.

A equipe de auditoria solicitou, por meio dos Ofícios de Requisição 3-068/2014 e de Reiteração 1-068/2014, a apresentação de documentação que demonstre a aprovação expressa do projeto básico e seu encaminhamento para utilização no procedimento licitatório. Em sua resposta, a Serhmac/PB afirmou que o Governo do Estado da Paraíba não dispõe dessa aprovação expressa do projeto básico, uma vez que o Contrato para elaboração do mesmo foi firmado entre o IICA Instituto Interamericano de Cooperação para Agricultura e o Consórcio RCA/ARCO, uma iniciativa do Ministério da

Integração Nacional através de sua Secretaria de Infraestrutura Hídrica. Desse modo, o agente público que autorizou a realização do procedimento licitatório o fez sem se certificar da existência de aprovação do projeto básico, ou mesmo sabendo que inexistia qualquer avaliação acerca do principal documento técnico, que foi assumido como válido para o embasamento do certame, em desacordo com o art. 7º, § 2º, inciso I, da Lei 8.666/1993. Assim, ao se furtar a essa verificação, assumiu o risco de que o projeto básico fosse deficiente, o que foi confirmado posteriormente. Resta evidente, então, que a referida conduta enseja responsabilização, por ser determinante para a ocorrência da presente impropriedade, cabendo a proposta de realização de audiência dos agentes administrativos envolvidos.

Por fim, cabe observar que, em que pese o Tribunal já ter fiscalizado esse empreendimento nos anos de 2011 a 2013, apenas na presente fiscalização se mostrou evidente a deficiência do projeto básico utilizado na licitação, tendo em vista a quantidade e a magnitude das alterações promovidas pelo projeto executivo.

3.1.8 - Responsáveis:

Nome: Francisco Jacome Sarmiento - **CPF:** 441.655.794-91 - **Cargo:** Secretário de Estado do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Ciência e Tecnologia (de 18/2/2009 até 31/12/2010)

Conduta: Ter autorizado a realização da Pré-qualificação 1/2009/Semarh e a Concorrência 2/2010-Semarh, destinadas à contratação das obras referentes aos três lotes do Canal Acauã-Araçagi, bem como ter homologado e adjudicado o certame, fundamentado em projeto básico deficiente, em desacordo com o art. 6º, inciso IX da Lei 8.666/1993, e sem existência de aprovação ou avaliação do referido projeto, em desacordo com o art. 7º, § 2º, inciso I da Lei 8.666/1993.

Nexo de causalidade: A autorização para a realização da Pré-qualificação 1/2009/Semarh e da Concorrência 2/2010-Semarh, destinadas à contratação das obras referentes aos três lotes do Canal Acauã-Araçagi, sem existência de aprovação ou avaliação do projeto básico, resultou na utilização de um projeto básico deficiente para a realização do certame, conforme demonstrado pela grande quantidade e pela magnitude das modificações empreendidas pelo projeto executivo em relação ao básico.

Culpabilidade: É razoável exigir do responsável conduta diversa daquela que adotou, considerada as circunstâncias que a cercavam.

Ao autorizar o procedimento licitatório, o responsável deveria ter se certificado da existência de aprovação do projeto básico. Ao se furtar a essa verificação, assumiu o risco de que o projeto básico fosse deficiente, o que foi confirmado posteriormente.

Portanto, a conduta do agente público é passível de responsabilização.

Nome: Eloízio Henrique Henriques Dantas - **CPF:** 277.135.634-15 - **Cargo:** Secretário Executivo da Semarh/PB (de 18/2/2009 até 31/12/2010)

Conduta: Ter solicitado a realização da Pré-qualificação 1/2009/Semarh e da Concorrência 2/2010-Semarh, destinadas à contratação das obras referentes aos três lotes do Canal Acauã-Araçagi, fundamentado em projeto básico deficiente, em desacordo com o art. 6º, inciso IX da Lei 8.666/1993, e sem existência de aprovação ou avaliação do referido projeto, em desacordo com o art. 7º, § 2º, inciso I da Lei 8.666/1993.

Nexo de causalidade: A solicitação para a realização da Pré-qualificação 1/2009/Semarh e da Concorrência 2/2010-Semarh, destinadas à contratação das obras referentes aos três lotes do Canal Acauã-Araçagi, sem existência de aprovação ou avaliação do projeto básico, resultou na utilização de um projeto básico deficiente para a realização do certame, conforme demonstrado pela grande

quantidade e pela magnitude das modificações empreendidas pelo projeto executivo em relação ao básico.

Culpabilidade: *É razoável exigir do responsável conduta diversa daquela que adotou, considerada as circunstâncias que a cercavam.*

Ao solicitar a realização do procedimento licitatório, o responsável deveria ter se certificado da existência de aprovação do projeto básico. Ao se furtar a essa verificação, assumiu o risco de que o projeto básico fosse deficiente, o que foi confirmado posteriormente.

3.2 - Fiscalização ou supervisão deficiente ou omissa.

3.2.1 - Tipificação do achado:

Classificação - outras irregularidades (OI)

3.2.2 - Situação encontrada:

Constatou-se deficiência na atuação da fiscalização da Serhmact/PB, consubstanciada pelas seguintes impropriedades: i) inexistência de acompanhamento atualizado da obra por meio de cronograma que informe os percentuais previstos/executados; ii) execução de serviços com as especificações técnicas do projeto indefinidas; e iii) descumprimento do Plano Básico Ambiental - PBA.

A. INEXISTÊNCIA DE ACOMPANHAMENTO ATUALIZADO DA OBRA POR MEIO DE CRONOGRAMA QUE INFORME OS PERCENTUAIS PREVISTOS/EXECUTADOS

Constatou-se na oportunidade da visita da equipe de auditoria à obra que inexistiu acompanhamento atualizado de cronograma, seja por parte da Serhmact/PB, ou das empresas Supervisora e Gerenciadora. Tal lacuna denota eminente deficiência na atuação dessas partes, visto que desconhecem a real previsão de conclusão do empreendimento, bem como o atual cenário planejado para conclusão de suas etapas intermediárias.

Esse fato pôde ser inicialmente percebido em reunião realizada no canteiro de obras por esta equipe com a fiscalização da Serhmact/PB e as empresas Supervisora e Gerenciadora. Após solicitação dos referidos cronogramas atualizados foram apresentadas três versões do documento, todas elas descartadas por todos os presentes, considerando as inconsistências verificadas. Trata-se de cronogramas que desconsideravam boa parte das alterações promovidas pelo projeto executivo, incoerentes com a previsão informada para a conclusão da obra e incompletos.

Importa observar que o cronograma atualizado da obra foi solicitado inicialmente por meio do Ofício de Requisição 1-068/2014, sem atendimento por parte da Serhmact/PB. O não atendimento foi informado por e-mail à fiscalização da Serhmact/PB e a solicitação foi ratificada no Ofício de Reiteração 1-068/2014. Novamente não foi atendida a solicitação da equipe de fiscalização, não tendo sido nada encaminhado além dos cronogramas originais de contrato, e não os atuais.

Parte-se da premissa que esse é um documento que deve estar prontamente disponível e em constante consulta por parte da fiscalização da obra. No entanto, nem mesmo no relatório de acompanhamento da empresa Supervisora existe um cronograma que reflita de forma adequada e coerente o andamento atual das obras. Ao consultar o Relatório RI da empresa Supervisora, de janeiro de 2014, depara-se com a seguinte assertiva:

"No entanto, no momento da celebração do 1º Termo Aditivo o Cronograma Físico-Financeiro do Lote 01 não foi atualizado, dessa forma, salientamos que o cronograma contratual vigente, apresentado a seguir, deverá ser atualizado e oficializado, de maneira a se compatibilizar com o 1º Termo Aditivo do Contrato, com as revisões e adequações apresentadas pelo Projeto Executivo e com a realidade executiva da obra."

Infere-se que o Ministério da Integração Nacional deparou-se com a mesma dificuldade em relação aos cronogramas, tendo em vista que exarou a seguinte recomendação no relatório de sua visita de campo realizada nos dias 1º e 2/8/2013:

"Solicitar ao Governo do Estado da Paraíba a apresentação, no prazo de 10 dias, do cronograma físico-financeiro atualizado dos lotes de obras já contratados, bem como de documentos gerenciais que indiquem os caminhos críticos da obra para conhecimento por parte deste Ministério, visando possibilitar o acompanhamento da obra no sentido de preservar sua funcionalidade;"

B. EXECUÇÃO DE SERVIÇOS COM AS ESPECIFICAÇÕES TÉCNICAS DO PROJETO INDEFINIDAS

Conforme pode ser verificado no item 3.4.14 do documento "Especificações Técnicas", integrante do projeto executivo da obra, para os cortes em rocha, o preenchimento dos vazios deve ser feito com solo melhorado, com 6% em peso, no mínimo, de cimento Portland. Em seguida, o mesmo documento define em seu item 5.1 a regularização de talude com concreto poroso em taludes da seção hidráulica escavada em rocha. O que se pôde perceber na visita da equipe de auditoria à obra é que o consórcio construtor vem realizando o preenchimento dos vazios decorrentes das detonações no talude em rocha com areia e solo-cimento, para em seguida realizar a aplicação do concreto poroso.

Esse fato tem sido reiteradamente advertido por parte da empresa Gerenciadora, em cartas encaminhadas à fiscalização da Serhmac/PB e à empresa Supervisora. Verificou-se que esse tema foi tratado nas seguintes cartas, inclusive com fotos, anexadas como evidências ao presente achado: 107/2013, 124/2013, 134/2013, 142/2013, 144/2013 e 22/2014.

Por outro lado, a empresa Supervisora respondeu os questionamentos da Gerenciadora por meio das cartas 185/2014 e 209/2014, nas quais relata o caráter dúbio das especificações técnicas do projeto executivo, e solicita à empresa Gerenciadora "que seja emitida uma Nota Técnica, para compatibilizar e definir a especificação técnica do serviço de regularização dos taludes em rocha", para que se dê continuidade à execução dos serviços, que estariam paralisados. Ressalte-se que, ainda que exista dubiedade nas especificações técnicas, não existe previsão para que essa regularização seja executada apenas com areia, conforme relatado nas cartas da empresa Gerenciadora.

C. DESCUMPRIMENTO DO PLANO BÁSICO AMBIENTAL - PBA

Constata-se nas conclusões do relatório R4 da empresa Supervisora, de dezembro de 2013, que existem pendências quanto ao cumprimento do PBA por parte do consórcio construtor, notadamente no que se refere ao controle de escavação e controle de erosão. Trata-se de condicionante relevante, visto que garante a integridade dos taludes já executados na obra, evitando, além do dano ambiental, a ocorrência de novos custos para a reconformação dos taludes danificados.

Dada a proximidade do período chuvoso, a empresa Gerenciadora realizou insistentes advertências também sobre esse tema, conforme se percebe nas cartas 122/2013, 127/2013, 14/2014, 22/2014 e 24/2014, endereçadas à fiscalização da Serhmac/PB e à empresa Supervisora.

A empresa Supervisora encaminhou as cartas 151/2013 e 166/2013 ao Consórcio Construtor, nas quais cobra a execução das obras do sistema de drenagem externo e de proteção das obras do canal. Contudo, dada a insistência da Gerenciadora nesse mesmo assunto, infere-se que o Consórcio Construtor não executou os referidos serviços, e não há evidências de que a Serhmac/PB tenha adotado as medidas administrativas cabíveis, em especial as sanções contratuais previstas em lei.

Pelo exposto nas alíneas A, B e C, entende-se que as irregularidades demonstradas decorrem de atuação deficiente ou omissa da fiscalização da Serhmac/PB. O fiscal responsável pela obra não atuou de forma diligente, considerando o disposto nas portarias GS Nº 004/2012 e 038/2013, que o

designam para a função, conforme atribuições definidas na portaria GS Nº 038/2013 e transcritas a seguir:

- "a. Gerenciar o Contrato responsabilizando-se pelo fiel cumprimento de suas cláusulas contratuais;*
- b. Inspeccionar sistematicamente o objeto, com a finalidade de examinar e/ou verificar se sua execução obedece ao estabelecido no contrato;*
- c. Organizar de forma sistemática todas as informações pertinentes aos processos que envolvam o contrato: licitação, avaliação do estado d'arte contrato, medições, cronogramas físico-financeiros previstos e realizados, aditivos, reajustamentos, realinhamentos, pagamentos e relatório final;*
- d. Aferir as medições dos serviços executados que deverão ser acompanhados pelos respectivos projetos. (grifos acrescidos)"*

Deve-se atentar que o dever de fiscalizar compete precipuamente à Serhmact/PB, em decorrência do art. 58, inciso III, e do art 67 da Lei 8.666/1993, e que as empresas Gerenciadora e Supervisora devem apenas assistí-la e suprir informações, sendo imprescindível a atuação ativa do fiscal da Serhmact/PB.

Para corroborar os presentes indícios de irregularidades, destaca-se que Ministério da Integração Nacional identificou algumas das impropriedades tratadas no presente achado, por ocasião de sua visita de campo realizada nos dias 1º e 2/8/2013. Em seu relatório, o MI registra as seguintes constatações:

"Indícios de deficiência no acompanhamento da obra por parte da supervisora, pela constatação (i) da ausência de relatórios de supervisão desde fevereiro de 2013, (ii) da ausência da supervisão, quando da visita de campo por parte deste ministério, em diversas frentes de serviço em execução e (iii) da aparente inobservância de recomendações feitas pela empresa gerenciadora."

Assim, resta demonstrada a atuação deficiente da fiscalização da Serhmact/PB.

3.2.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

(OI) - Contrato 4/2011, 20/3/2012, Execução das obras do Canal para Integração das Vertentes Paraibana, Lote 1, km 0 ao km 40 + 850, Consórcio Acauã.

(OI) - Contrato 6/2011, Execução das obras do Canal para Integração das Vertentes Paraibana, Lote 3, km 81 + 860 ao km 112 + 443, Consórcio Construtor Vertente Paraibana.

(OI) - Contrato 5/2011, Execução das obras do Canal para Integração das Vertentes Paraibana, Lote 2, km 40 + 850 ao km 81 + 860, Consórcio Acauã.

3.2.4 - Causas da ocorrência do achado:

Causas não apuradas.

3.2.5 - Critérios:

Lei 8666/1993, art. 58, inciso III; art. 67

3.2.6 - Evidências:

08 - RELATÓRIO R1 SUPERVISORA.

09 - RELATÓRIO VISITA MI.

10 - ESPECIFICAÇÕES TÉCNICAS PROJ EXECUTIVO.

11 - CARTAS GERENCIADORA.

12 - CARTAS SUPERVISORA.

13 - RELATÓRIO SUPERVISORA R4 PBA.

14 - DESIGNAÇÃO FISCALIZAÇÃO SERHMACT.

15 - DESIGNAÇÃO FISCAL SUPERVISAO E GERENCIAMENTO.

16 - Termo Referência Gerenciamento Supervisão.

3.2.7 - Conclusão da equipe:

Pode-se concluir pela ocorrência de deficiência na atuação da fiscalização da Serhmact/PB, em afronta ao disposto no art. 58, inciso III e no art. 67 da Lei 8.666/1993, e das empresas Supervisora e Gerenciadora da obra, consubstanciada pelas seguintes impropriedades: i) inexistência de acompanhamento atualizado da obra por meio de cronograma que informe os percentuais previstos/executados; ii) e execução de serviços com as especificações técnicas do projeto indefinidas; e iii) descumprimento do Plano Básico Ambiental – PBA.

Conforme as atribuições estabelecidas nas portarias que designam o fiscal da Serhmact/PB, conclui-se que não está cumprindo de forma diligente o papel para o qual foi designado.

Entretanto, deve-se ponderar que as impropriedades aqui retratadas não tiveram o condão de representar dano aos cofres públicos e nem ensejam a realização de audiência no presente momento. Desse modo, entende-se que o presente achado pode ser classificado como outras irregularidades, valendo-se do efeito pedagógico deste apontamento para que a Serhmact/PB exija de seus fiscais de contratos a postura adequada e diligente ante a relevância do empreendimento fiscalizado. Como proposta de encaminhamento, entende-se suficiente a expedição de ofício de ciência acerca da presente irregularidade, bem como a determinação à Serhmact/PB para que apresente cronogramas adequados e atualizados dos três lotes de obras, contendo acompanhamento dos serviços previstos/executados.

Por fim, é relevante observar que há outro elemento que pode contribuir para a melhoria na forma de atuação da Serhmact/PB e de suas contratadas, notadamente no que se refere às irregularidades citadas no presente achado. Trata-se de uma atuação mais próxima por parte do Ministério da Integração Nacional enquanto órgão concedente, o que, no entender desta equipe de auditoria, encontra-se limitado pelo disposto na Portaria Interministerial 130, de 23 de abril de 2013 (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Ministério da Fazenda, Ministério das Cidades, Ministério da Integração Nacional, Ministério da Saúde e Controladoria Geral da União).

Entende-se que a obrigatoriedade de vistorias mais frequentes por parte do MI (foram realizadas apenas duas), 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 Serhmact/PB, minimizando os riscos decorrentes da inexistência de acompanhamento por cronograma adequado, da execução de serviços com especificações técnicas indefinidas e do descumprimento do PBA.

3.3 - Ausência de termo aditivo formalizando alterações das condições inicialmente pactuadas.

3.3.1 - Tipificação do achado:

Classificação - outras irregularidades (OI)

3.3.2 - Situação encontrada:

Em visita à obra, a equipe de auditoria constatou a existência de alterações significativas de projeto, cujas obras já estavam em execução, sem a devida formalização por meio de termo aditivo, em desacordo com o art. 65, inciso I, alíneas a e b da Lei 8.666/1993. Tratam-se das modificações ocorridas na travessia do canal sobre os rios Ingá e Mogeiro.

Para a travessia do rio Ingá, o projeto básico previu a construção de uma galeria quádrupla, com seções de escoamento com dimensões de 3,50 m de largura e 4,00 m de altura, sendo concebida sob um aterro de aproximadamente 40,00 m de altura e volume de material compactado de aproximadamente 1 milhão de m³. Entretanto, a vazão de cheia foi calculada pelos novos estudos hidrológicos em cerca de três vezes aquela prevista inicialmente, o que exigiria mais sete galerias além daquelas quatro já previstas. Para contornar esse novo cenário, o projeto executivo estabeleceu nova solução técnica, qual seja a utilização de um sifão com três linhas de tubos, similar ao adotado na travessia do rio Surrão.

Para o rio Mogeiro, a travessia foi inicialmente prevista para ser realizada com um sifão. Porém, constatou-se a necessidade de uma revisão de seu traçado, tendo em vista o comprometimento estrutural que poderia ser ocasionado em situações de cheias do rio. Em um novo traçado, os desníveis a serem vencidos são de pequena altura, associados a um perfil do terreno natural com relevo bastante uniforme. Essa nova situação demonstrou que a substituição da solução técnica de sifão por aqueduto se configuraria em alternativa de menor custo, para uma mesma vazão a ser transposta.

Quando da visita à obra a equipe de auditoria constatou que esses empreendimentos estão em execução, sem que as referidas modificações tenham sido formalizadas por meio de termo aditivo ao contrato original. Conforme as fotos apresentadas ao final deste achado, já foram iniciados no sifão Ingá as escavações, a execução da ponte, das estruturas de transição e o assentamento dos tubos. Ainda nas fotos, constata-se que no aqueduto Mogeiro já foram executados as fundações, os pilares, e está em andamento a estrutura de transição do canal para o aqueduto.

Questionada acerca do valor dos chamados "serviços de prateleira" (aqueles que já estão executados, porém aguardam formalização contratual para pagamento), por meio do Ofício de Requisição 5-068/2014, a Serhmact/PB apresentou planilha que soma cerca de R\$ 50 milhões referentes a esses serviços.

O início da execução de serviços sem o aguardo da formalização do respectivo aditamento pode ser interpretado como um contrato verbal, o que é vedado pelo art. 60, parágrafo único, da Lei 8.666/1993. O termo aditivo, como requisito de validade, precisa atravessar todas as suas fases, desde a solicitação e fundamentação, verificação de disponibilidade orçamentária, até o exame de legalidade (pelo órgão e seu assessoramento jurídico), atravessando o juízo de conveniência e oportunidade em todos os planos de controle do órgão; do fiscal do contrato ao ordenador de despesas. Os contratos verbais, que ignoram todos esses procedimentos, embutem diversos riscos à avença, notadamente: possibilidade de nulidade da intervenção, por desvio de objeto; serviços executados com preços acima do mercado; e qualidade deficiente, por incapacidade da empresa executora.

Dado o exposto, configura-se a irregularidade de ausência de termo aditivo que formalize alterações das condições inicialmente pactuadas, em desacordo com a Lei 8.666/1993, art. 65, inciso I, alíneas a e b.

3.3.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

(OI) - Contrato 4/2011, 20/3/2012, Execução das obras do Canal para Integração das Vertentes Paraibana, Lote 1, km 0 ao km 40 + 850, Consórcio Acauã.

3.3.4 - Causas da ocorrência do achado:

Causas não apuradas.

3.3.5 - Critérios:

Lei 8666/1993, art. 65, inciso I, alínea a; art. 65, inciso I, alínea b

3.3.6 - Evidências:

17 - SERVIÇOS PRATELEIRA.

3.3.7 - Conclusão da equipe:

Pode-se concluir pela ocorrência da irregularidade de ausência de termo aditivo que formalize alterações significativas de projeto, cujas obras já estavam em execução por ocasião da visita da equipe de auditoria à obra, em desacordo com o art. 65, inciso I, alíneas a e b da Lei 8.666/1993. Tratam-se das modificações ocorridas na travessia do canal sobre os rios Ingá (bueiro que foi alterado para sifão) e Mogeiro (sifão que foi alterado para aqueduto).

O art. 65, inciso I, alíneas a e b da Lei 8.666/1993 é claro ao estabelecer que os contratos podem ser alterados unilateralmente pela Administração, com as devidas justificativas, quando houver modificação do projeto ou das especificações ou quando necessária a modificação do valor contratual em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto, nos limites permitidos pela lei.

Por outro lado, importa sopesar as circunstâncias que envolvem o caso concreto, de que o tempo necessário para os trâmites de lavratura do termo aditivo poderia implicar em grandes custos à Administração e atrasos no prazo de entrega do empreendimento. Ressalta-se que o consórcio construtor já estava plenamente mobilizado no local e que os projetos executivos já estavam concluídos com as novas soluções. Ademais, verificou-se que esses serviços sem previsão contratual não estão sendo pagos, no aguardo da formalização do aditamento. Assim, excepcionalmente, entende-se que paralisar a obra para aguardar os trâmites burocráticos também não seria a decisão mais razoável.

Entendimento semelhante pode ser encontrado no Acórdão 493/2008-TCU-Plenário, que assim dispõe:

"Embora a autorização para prestação de serviços sem cobertura contratual, em princípio, seja irregular e sujeite o responsável à multa, as circunstâncias do caso concreto, quando constatada a boa-fé e a necessidade de prevenir prejuízos à administração, podem, excepcionalmente, afastar a aplicação da sanção."

Desse modo, considerando que o tempo necessário para os trâmites de lavratura do termo aditivo poderia implicar em grandes custos à Administração e atrasos no prazo de entrega do empreendimento, entende-se, excepcionalmente, que não cabe responsabilização do agente público envolvido e que a presente impropriedade pode ser classificada como "outras irregularidades".

Em que pese o entendimento de que a conduta do agente não é culpável, não se afasta a ocorrência da irregularidade, razão pela qual é pertinente a determinação de prazo para que a Serhmac/PB providencie a formalização de termo aditivo.

Registre-se que a exigência de termos aditivos que formalizem serviços em execução é papel do Ministério da Integração Nacional, enquanto órgão concedente dos recursos. Entretanto, o MI hoje não está obrigado a promover esse tipo de verificação durante a execução da obra, mas tão somente na prestação de contas final do termo de compromisso, conforme disposto na Portaria Interministerial 130, de 23 de Abril de 2013.

3.4 - Existência de atrasos que podem comprometer o prazo de entrega do empreendimento.

3.4.1 - Tipificação do achado:

Classificação - outras irregularidades (OI)

3.4.2 - Situação encontrada:

Esta auditoria detectou que há significativo atraso na execução financeira da obra, com dados disponíveis atualmente até novembro de 2013, pois foram realizados apenas 58% do previsto para o período. Este atraso já existente sinaliza defasagem para o empreendimento, que tem prazo de conclusão para março/2015, representando prejuízo direto ao objetivo da obra, que está definido no projeto básico como "garantir o suprimento regular e confiável de água" a diversos municípios do Estado. Trata-se de descumprimento aos arts. 66 e 86 da Lei 8.666/1993.

A obra teve início pelo Lote 1 em março/2012 e tinha previsão de término em fevereiro/2014, 720 dias, ao custo já ajustado pelo 1º Termo Aditivo ao Contrato 4/2011 de R\$ 356.519.609,06, mas o 3º Termo Aditivo prorrogou o prazo até 20/7/2014.

Segundo o cronograma relativo à evolução financeira na execução desse Lote, aprovado em 6/3/2014, existente no anexo II do R1-15 da Gerenciadora, Gráficos, atualmente disponíveis no site <http://acaua.cobrape.com.br/Biblioteca.aspx>, consultado em 10 de março de 2014, que mostra os serviços realizados até novembro/2013, a previsão para execução acumulada era de R\$ 247.602.386,06, correspondente a 69,45% do total da obra. No entanto, a real execução acumulada para esse mês apontou valores de R\$ 147.108.573,23, que perfazem 41,26% do empreendimento, havendo uma defasagem em relação ao previsto de 28,19%.

Para o Lote 2, segundo o mesmo relatório da Gerenciadora, a obra que foi iniciada em julho/2013, tem previsão de término para junho/2015, também 720 dias, no valor inicialmente contratado de R\$ 319.131.617,12. Até o mês de novembro/2013, havia previsão de desembolso financeiro de R\$ 37.675.260,35, que significava 11,81% do total da obra, mas só se conseguiu realizar R\$ 19.329.997,67, ou seja, 6,06%, que corresponde aproximadamente à metade do previsto.

Desses valores já medidos, deve ser ressaltado que o fornecimento de tubos (itens 12.08.01, 12.08.05, 12.08.20, 12.08.21, 12.08.22, 12.08.23) já foi efetuado na totalidade, conforme relatório R1, de janeiro/14, da Supervisora, o que incrementa o valor financeiro, mas não a execução dos serviços.

Para o Lote 3 não houve início de execução das obras até o momento. O Contrato 6/11 foi assinado em 16/9/2011. A Ordem de Serviço para o Canteiro de Obras, que iniciou a contagem de prazo de 360 dias, foi firmada em 2/9/13. O 1º TA prorrogou o prazo para 19/12/2013. Todavia, não foi encaminhado qualquer outro termo aditivo para a equipe de auditoria, embora tenha sido solicitado. De sorte que, a conclusão a que se chega é que, embora a obra não tenha iniciado, o contrato já está extinto, evidenciando a má gestão do empreendimento.

Dessa maneira, se observa, na execução, uma defasagem em valores, até o mês de novembro/2013, para o Lote 1, de R\$100.493.812,83 e, para o Lote 2, de R\$18.345.262,68, que totaliza uma defasagem de R\$118.839.075,51, em valores previstos para o mês em foco de R\$285.277.646,41. Dessa forma, tem-se que, percentualmente, foram realizados, em 20 meses de obra no Lote 1 e 5 meses do Lote 2, apenas 58,34 % do que estava planejado, ou seja um pouco mais da metade, representando um significativo atraso.

Outra análise, que pode ser feita, é que, no Lote 1, em 20 meses de execução era previsto que se executasse 69% da obra, o que resulta numa taxa de 3,45% mensal. Como foram executados 41%, a taxa de realização foi de 2,05%. Olhando para o futuro, faltam 8 meses (até julho de 2014) e 59% para a conclusão do Lote 1, resultando numa taxa de execução mensal necessária de 7,37%, o que representa um grande incremento no ritmo da obra para sua conclusão no prazo previsto. Por outro

lado, a se manter a atual taxa de execução de 2,05%, serão necessários mais 29 meses, ou 2,4 anos, de obra, extrapolando em muito a previsão.

Essa mesma análise, para o Lote 2, em 4 meses de obra, a taxa prevista era de 2,95%, mas foi alcançada 1,15%. Para a conclusão no tempo devido (93,94% em 20 meses), a taxa a ser atingida é de 4,70%. Noutra banda, a se manter a atual taxa de execução de 1,15%, serão necessários mais 82 meses, ou seja, mais 7 anos.

Tudo isso demonstra a necessidade de reformulação no modo pelo qual vem sendo conduzidas as obras, a fim de que sejam recuperados os atrasos existentes.

As causas do atraso na execução que foram percebidas são: o projeto básico deficiente com necessidade de desenvolvimento de projeto diferente, com mudanças de concepção e aumento no valor original, conforme detalhado no achado anterior, algumas com indefinições ainda, como o trecho em túnel, além de atrasos na obtenção dos títulos de imissão de posse das terras no traçado da obra.

Além disso, há outras questões que devem dificultar o andamento dos serviços, como os pontos de passagem do canal pela BR 230 e pela linha férrea da antiga RFFSA, que vem sendo conversado pela Serhmac com os órgãos responsáveis. Ademais, há outros pontos sensíveis, como o assentamento do Incra que, segundo o órgão estadual, não detém informações sobre quantos e quem são os assentados na área.

Segundo as respostas aos ofícios de solicitação de auditoria (item v), para o Lote 2, neste momento, em pleno andamento das obras, ainda não há definição se as passagens serão feitas em túneis ou canais, nos seguintes termos: "Para tanto serão realizados levantamentos topográficos e geotécnicos complementares de forma a se estudar essa solução alternativa e comparar as duas soluções dos pontos de vista técnico e financeiro".

Em suma, há déficit de execução da obra de 58% do previsto. Isso representa atraso significativo na execução do empreendimento com possibilidade de repercussão no prazo de entrega da obra e entrada em operação do sistema, em afronta aos arts. 66 e 86 da Lei 8.666/1993. As obras precisam ter um incremento no ritmo de execução para concluir no tempo devido ou próximo a ele.

Esta análise mostra também como é temerário fazer repasses sem o devido acompanhamento do Ministério responsável.

3.4.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

(OI) - Contrato 4/2011, 20/3/2012, Execução das obras do Canal para Integração das Vertentes Paraibana, Lote 1, km 0 ao km 40 + 850, Consórcio Acauã.

(OI) - Contrato 6/2011, Execução das obras do Canal para Integração das Vertentes Paraibana, Lote 3, km 81 + 860 ao km 112 + 443, Consórcio Construtor Vertente Paraibana.

(OI) - Contrato 5/2011, Execução das obras do Canal para Integração das Vertentes Paraibana, Lote 2, km 40 + 850 ao km 81 + 860, Consórcio Acauã.

3.4.4 - Causas da ocorrência do achado:

Projeto básico deficiente, interferência no traçado do canal com a rodovia BR 230, com a linha férrea da antiga RFFSA, com assentamento do Incra, má gestão do empreendimento, entre outras.

3.4.5 - Critérios:

Constituição Federal, art. 37

Lei 8666/1993, art. 66; art. 86

3.4.6 - Evidências:

18 - Nota técnica 01-2014-MI.

19 - RELATÓRIO R1-15-GERENCIADORA.

20 - Relatório de Progresso Executivo - R1 - 15.

21 - Termo aditivo contrato 6-2011.

3.4.7 - Conclusão da equipe:

Em suma, o atraso entre executado e a previsão de execução decorre das causas já citadas, como projeto básico deficiente, com diversos pontos de indefinição, atraso na obtenção do termo de imissão de posse das terras, elemento fundamental para o início da execução das obras, má gestão do empreendimento, entre outras já citadas. Esse atraso é significativo na execução do empreendimento com possibilidade de repercussão no prazo de entrega da obra e entrada em operação do sistema, em afronta aos arts. 66 e 86 da Lei 8.666/1993. As obras precisam ter um incremento no ritmo de execução para concluir no tempo devido ou próximo a esse prazo.

Esta análise mostra como é temerário fazer repasses sem o devido acompanhamento do Ministério responsável.

Tendo em vista que a presente impropriedade ainda não importou em dano aos cofres públicos, entende-se que não é oportuna a realização de audiência dos responsáveis, cabendo apenas a expedição de ofício de ciência à Serhmac/PB.

4 - ESCLARECIMENTOS ADICIONAIS

A definição do Ministro-Relator do presente processo teve como critério de definição o art. 17 da Resolução-TCU 175/2005, conforme definido no item 9.9 do Acórdão 448/2013-TCU-Plenário, e de acordo com o disposto no item 9.5 do Acórdão 3.143/2013-TCU-Plenário.

5 - CONCLUSÃO

Na execução da fiscalização, constatou-se que o projeto básico utilizado na licitação das obras do Canal Acauã-Araçagi não atendia o disposto no art. 6º, inciso IX da lei 8.666, de 21 de junho de 1993, tendo em vista que não contemplava todos os elementos necessários e suficientes à completa e adequada execução dos serviços. Tal fato pôde ser percebido pela grande quantidade e relevância das modificações qualitativas e quantitativas introduzidas pelo projeto executivo em relação ao projeto básico, com elevado grau de incerteza de algumas soluções técnicas, da metodologia de execução e, por conseguinte, do custo global do empreendimento.

Verificou-se também deficiência na autuação da fiscalização da Serhmac/PB, consubstanciada pelas seguintes impropriedades: i) inexistência de acompanhamento atualizado da obra por meio de cronograma que informe os percentuais previstos/executados; ii) execução de serviços com as especificações técnicas do projeto indefinidas; e iii) descumprimento do Plano Básico Ambiental - PBA.

Constatou-se ainda a existência de alterações significativas de projeto, cujas obras já estavam em execução, sem a devida formalização por meio de termo aditivo, em desacordo com a Lei 8.666/1993, art. 65, inciso I, alíneas a e b. Tratam-se das modificações ocorridas na travessia do canal sobre os rios Ingá e Mogeiro.

Por fim, verificou-se também significativo atraso na execução financeira da obra até novembro de 2013, pois foram realizados apenas 58% do previsto para o período. Essa defasagem já existente sinaliza um atraso para o empreendimento, que tem prazo de conclusão final para março/2015,

representando prejuízos diretos ao objetivo da obra, que está definido no projeto básico como "garantir o suprimento regular e confiável de água" a diversos municípios do Estado.

Em face dos achados de auditoria constantes do presente relatório, propôs-se a expedição de ofício de ciência e determinação à Secretaria de Estado dos Recursos Hídricos, do Meio Ambiente e da Ciência e Tecnologia do Estado da Paraíba - Serhmact/PB, bem como a realização de audiências de agentes administrativos.

Para as demais questões constantes da matriz de planejamento, em que pese não tenham sido identificados achados de auditoria, importa registrar as seguintes constatações:

A. DA VIABILIDADE HÍDRICA DO EMPREENDIMENTO, SUA DEPENDÊNCIA EM RELAÇÃO AO PISF E A COMPATIBILIDADE ENTRE OS SEUS CRONOGRAMAS

Verificou-se que existem estudos básicos hidrológicos realizados por ocasião da execução do projeto básico, que demonstram a viabilidade hídrica do empreendimento, considerando-se os dados de oferta e demanda avaliados. Verificou-se ainda que foi emitido de forma tempestiva pela ANA - Agência Nacional de Águas, o Certificado de Sustentabilidade da Obra Hídrica - Certoh do empreendimento.

Ademais, o Relatório de Sustentabilidade do empreendimento demonstra de forma clara a dependência da obra em comento em relação ao Pisf - Projeto de Integração do rio São Francisco com as Bacias do Nordeste Setentrional. Segundo esse documento, o Pisf prevê que, através do Eixo Leste, serão aduzidos 4,2 m³/s de forma contínua e regularizada para o Estado da Paraíba. Dessa quantidade de água, serão utilizados 3,2 m³/s para o abastecimento do Sistema de Adutoras do Cariri, e 1,0m³/s destinado ao Canal Acauã-Araçagi. Esse valor soma-se à vazão a ser regularizada pelo próprio Açude Acauã, de 2,3m³/s, perfazendo um total mínimo a ser disponibilizado no canal de 3,3m³/s.

Há ainda um segundo regime operacional para o Eixo Leste do Pisf, em que ao se atingir o nível de 94% do reservatório de Sobradinho, existe uma programação de disponibilização de 12 m³/s ao Estado da Paraíba. Utilizando-se os mesmos 3,2 m³/s para o abastecimento do Sistema de Adutoras do Cariri, resta uma vazão de 8,8m³/s a ser utilizada no Canal Acauã-Araçagi. Somando-se aos 2,3m³/s regularizados pelo Açude Acauã, consegue-se uma vazão máxima de 10m³/s no canal, além de aumentar a vazão à jusante de Acauã para 1,1m³/s.

Em suma, tem-se dois regimes de operação para o Canal Acauã-Araçagi: um mínimo de 3,3m³/s (com 1m³/s vindo do Pisf) e um máximo de 10,0m³/s (com 8,8m³/s vindos do Pisf).

Conforme o raciocínio apresentado, ainda que a obra do Canal Acauã-Araçagi fique pronta antes da conclusão do Pisf, sua funcionalidade está garantida, ainda que com uma vazão bastante reduzida, de apenas 2,3m³/s regularizada pelo próprio Açude Acauã.

Entretanto, o cenário que se observa atualmente é que os cronogramas das duas obras estão razoavelmente compatibilizados. Hoje, o Ministério da Integração Nacional trabalha com a conclusão do Eixo Leste do Pisf programada para dezembro de 2015. Pelo outro lado, a Serhmact/PB trabalha com as seguintes datas para conclusão do canal Acauã-Araçagi: Lote 1 em março de 2015 e Lote 2 em junho de 2015. Quanto ao Lote 3, ainda não há data precisa para sua conclusão. Estima-se o prazo de execução em doze meses, porém ainda não foi dada a ordem de serviço para o início da obra.

B. DA GESTÃO / OPERAÇÃO DO EMPREENDIMENTO

Sobre a gestão e operação do empreendimento, após a conclusão das obras, a Serhmact/PB respondeu ao Ofício de requisição desta equipe de fiscalização informando que esse serviço ficará a cargo da Agência Executiva de Gestão das Águas do Estado da Paraíba - AESA.

Para tanto, já foi instituído o Decreto nº 33.613, de 14 de dezembro de 2012 que Regulamenta a cobrança pelo uso da água bruta de domínio do Estado da Paraíba, prevista na Lei 6.308, de 2 de julho de 1996.

C. DO ACOMPANHAMENTO DO TERMO DE COMPROMISSO POR PARTE DO MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL

Inicialmente, o Ministério da Integração Nacional realizou, em setembro de 2011, a aprovação do plano de trabalho da obra em questão, com algumas ressalvas para a liberação dos recursos, dentre as quais destacam-se: i) apresentação do projeto executivo e sua aprovação pelo MI; ii) apresentação da Licença de Instalação; iii) comprovação do exercício pleno de titularidade do imóvel; e iv) contratação de empresa gerenciadora/supervisora do empreendimento. Posteriormente o MI aprovou a readequação do referido plano de trabalho, com acréscimo dos valores referentes à contratação das empresas supervisora e gerenciadora.

Em sequência, o MI promoveu a liberação da primeira parcela, agora sob o entendimento da Portaria Ministerial 507, de 29 de agosto de 2012, que condicionava a liberação dos recursos apenas à apresentação do projeto básico, da outorga do direito de uso dos recursos hídricos, da licença prévia e da comprovação de propriedade do imóvel.

Quanto ao projeto executivo da Etapa Útil 1, destaca-se que foi aprovado e teve sua planilha de preços avaliada pelo MI. Destaca-se também que foi realizada vistoria no local das obras em 11/1/2013, com o objetivo de constatar o início dos trabalhos.

Posteriormente, o empreendimento foi enquadrado no processo de liberação de recursos da União estabelecido na Portaria Interministerial 130, de 23 de abril de 2013 e disciplinado no âmbito do MI pela Portaria Ministerial 299/2013. A partir de então, passou a vigorar o entendimento de que é permitido o repasse de até 30% dos recursos unicamente com a comprovação da contratação da obra. Tal entendimento ensejou a liberação imediata desse percentual para o Lote 2, sem qualquer análise do projeto executivo desse trecho, ou mesmo qualquer avaliação acerca dos preços pactuados.

Conforme os normativos referidos, a condição para liberação da segunda parcela de repasses (40%) é unicamente a comprovação de execução das obras correspondentes à 70% do recurso liberados na parcela anterior. Assim, mediante comprovação desse montante gasto, foi liberada mais uma parcela de recursos à Serhmac/PB referente ao Lote 1, sem aprovação dos projetos executivos das demais etapas úteis e sem que o MI tenha promovido qualquer aferição acerca da boa e regular aplicação dos recursos repassados anteriormente.

Após a liberação da segunda parcela do Lote 1, o MI realizou a segunda vistoria na obra, em 1/8/2013, oportunidade em que foram realizadas diversas constatações, observações e recomendações, sem nenhuma vinculação à liberação das parcelas.

Assim, pôde-se constatar em relação à atuação do MI que: i) inexistente aprovação de grande parte dos projetos executivos e de suas respectivas alterações orçamentárias; ii) inexistente acompanhamento regular do cronograma físico-financeiro da obra; e iii) inexistente 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.

Por fim, destaca-se ainda que está em análise no Ministério da Integração Nacional o pleito da Serhmac/PB para readequação do Plano de Trabalho referente a novo replanilhamento no contrato do Lote 1. Registra-se que o MI terá que se pronunciar acerca da readequação da planilha orçamentária, aprovando ou rejeitando o novo plano de trabalho, sem que tenha aprovado os respectivos projetos executivos, o que representa relevante incoerência.

Entre os benefícios estimados desta fiscalização pode-se mencionar as melhorias procedimentais nas licitações, contratações e fiscalizações de contratos em geral, no âmbito da Serhmac/PB, além de melhorias quanto ao acompanhamento dos termos de compromisso firmados pelo Ministério da Integração Nacional no âmbito do PAC.

6 - PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Proposta da equipe

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

1) Audiência de Responsável:

a) Com fundamento no art. 43, inciso II, da Lei 8.443/1992 e no art. 250, inciso IV e § 6º, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, promover a audiência do Sr. Francisco Jacome Sarmiento, CPF 441.655.794-91, para que, na condição de Secretário de Estado do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Ciência e Tecnologia à época, apresente razões de justificativa por ter autorizado a realização da Pré-qualificação 1/2009/Semarh e da Concorrência 2/2010-Semarh, destinadas à contratação das obras referentes aos três lotes do Canal Acauã-Araçagi, bem como ter homologado e adjudicado o certame, fundamentado em projeto básico deficiente, em desacordo com o art. 6º, inciso IX da Lei 8.666/1993, e sem existência de aprovação ou avaliação do referido projeto, em desacordo com o art. 7º, § 2º, inciso I da Lei 8.666/1993. (Achado 3.1)

b) Com fundamento no art. 43, inciso II, da Lei 8.443/1992 e no art. 250, inciso IV e § 6º, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, promover a audiência do Sr. Eloizio Henrique Henriques Dantas, CPF 277.135.634-15, para que, na condição de Secretário Executivo da Semarh à época, apresente razões de justificativa por ter solicitado a realização da Pré-qualificação 1/2009/Semarh e da Concorrência 2/2010-Semarh, destinadas à contratação das obras referentes aos três lotes do Canal Acauã-Araçagi, fundamentado em projeto básico deficiente, em desacordo com o art. 6º, inciso IX da Lei 8.666/1993, e sem existência de aprovação ou avaliação do referido projeto, em desacordo com o art. 7º, § 2º, inciso I da Lei 8.666/1993. (Achado 3.1)

2) Determinação a Órgão/Entidade:

Determinar à Secretaria de Estado dos Recursos Hídricos, do Meio Ambiente e da Ciência e Tecnologia do Estado da Paraíba - Serhmac/PB, com fulcro no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que encaminhe ao Tribunal, no prazo de 30 dias, a contar da ciência desta deliberação:

a) os cronogramas adequados e atualizados dos três lotes de obras, contendo acompanhamento dos serviços previstos/executados; (Achado 3.2)

b) Termo Aditivo ao Contrato 4/2011-Serhmac/PB, que formalize as modificações empreendidas pelo projeto executivo no Sifão Ingá e Aqueduto Mogeiro, cujas obras já estão em execução. (Achado 3.3)

3) *Dar ciência:*

Dar ciência à Secretaria de Estado dos Recursos Hídricos, do Meio Ambiente e da Ciência e Tecnologia do Estado da Paraíba - Serhmac/PB acerca das seguintes impropriedades:

a) atuação deficiente de sua fiscalização, fato materializado pela inexistência de acompanhamento atualizado da obra por meio de cronograma que informe os percentuais previstos/executados, execução de serviços com as especificações técnicas do projeto indefinidas e descumprimento do Plano Básico Ambiental – PBA; (Achado 3.2)

b) existência de atrasos significativos no andamento das obras, que podem comprometer o prazo de entrega do empreendimento, em desacordo com os arts. 66 e 86 da Lei 8.666/1993 e com o princípio da eficiência, insculpido no art. 37 da Constituição Federal. (Achado 3.4)

4) *Determinação de providências internas ao TCU:*

a) Enviar cópia do acórdão que vier a ser proferido pelo Tribunal, bem como do relatório e do voto que o fundamentarem, à Secretaria de Estado dos Recursos Hídricos, do Meio Ambiente e da Ciência e Tecnologia do Estado da Paraíba - Serhmac/PB), à Secretaria de Infraestrutura Hídrica do Ministério da Integração Nacional e à Secretaria de Controle Externo do estado da Paraíba”.

3. Por meio do despacho à peça 45, acolhi a proposta formulada pela equipe de auditoria e determinei a realização das audiências sugeridas.

4. Após exame das manifestações dos responsáveis, a SeinfraHidro se manifestou em pareceres uníssomos nos seguintes termos:

“(…)

EXAME TÉCNICO

Razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Francisco Jácome Sarmiento (peça 52)

1. *O ofício de audiência (peça 46) determinava que, no prazo de quinze dias, com fundamento no art. 43, inciso II, da Lei 8.443/1992 e no art. 250, inciso IV, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, fossem apresentadas as razões de justificativa por ter autorizado a realização da Pré-qualificação 1/2009/Semarh e da Concorrência 2/2010, destinadas à contratação das obras referentes aos três lotes do Canal Acauã-Araçagi, bem como ter homologado e adjudicado o certame, fundamentado em projeto básico deficiente, em desacordo com o art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/1993 e sem a existência de aprovação ou avaliação do projeto, em desacordo com o art. 7º, § 2º, inciso I, da Lei 8.666/1993.*

2. *O responsável inicia sua defesa (peça 52) dizendo que tem “a compreensão de que, quando um órgão licita, contrata, recebe e aprova um Projeto Básico, o mesmo torna-se o efetivo responsável pelo produto que licitou. Assim, perante a lei, o Ministério da Integração Nacional - MI foi o protagonista do processo que resultou no Projeto Básico cuja obra foi licitada na Paraíba. ”*

3. *Em seguida, diz que demonstra documentalmente que foram os gestores públicos do governo que antecedeu o governo ao qual serviu na condição de secretário que receberam e aprovaram (ou, mais adequadamente, recepcionaram) o projeto de autoria e responsabilidade do MI.*

4. *Dá prosseguimento a seu raciocínio, alegando que, ao solicitar a autorização para a realização do processo licitatório, a Secretaria Executiva da Semarh/PB o fez através de um processo devidamente instruído e que era acompanhado de caixa contendo todos os volumes do Projeto Básico (algo em torno de 80 Volumes e Tomos).*

5. *Diz que o Projeto Básico de autoria do MI foi contratado e realizado tendo como fonte de recursos o erário para concluir que, logo, se submete, como qualquer outra instituição pública*

brasileira, à Lei 8.666/93, onde consta a definição legal do que vem a ser um Projeto Básico.

6. *Passa a defender os gestores integrantes do governo anterior, que havia apontado como tendo recebido e aprovado o projeto, afirmando que não desqualificaram o projeto porque, no seu entendimento, não cabia a eles questionar se o projeto atendia ou não a definição legal de "Projeto Básico". Complementa seu argumento, dizendo que, se um órgão público elabora e paga com recursos públicos um Projeto Básico, sua desqualificação enquanto tal não pode ser feita por outra instituição sem atribuições para esse tipo de julgamento, pois se o Projeto Básico tivesse deficiências, caberia ao próprio MI determinar aos seus contratados os ajustes necessários, pois ele não poderia pagar com dinheiro público por um serviço incompleto ou aquém do que fora contratado (peça 52, p. 3).*

7. *Reforça seu argumento afirmando que, pelo fato de tratar-se de um projeto de alta complexidade, cujas informações básicas que dão sustentação às suas concepções de engenharia são de natureza topográfica e geológica/geotécnica, a revisão dessas informações de forma consistente implica a necessidade do refazimento dos estudos básicos, o que somente se sustentaria caso existissem suspeitas (lançadas, por exemplo, por algum órgão de controle que tivesse auditado o MI à época da feitura do Projeto Básico) de que o Projeto Básico não atendia ao disposto na Lei 8.666/1993. Garante que refazer o estudo sem essas exigências seria usar dinheiro público para fazer duas vezes o mesmo produto.*

8. *Procura o apoio da Constituição Federal para dizer que o Estado brasileiro é uno e se um ente dessa união indissolúvel elabora um Projeto Básico, não será outro ente federativo que irá desqualificá-lo ou mesmo julgar se se trata verdadeiramente de um Projeto Básico (peça 52, p. 4).*

9. *Em seguida, diz não ser inconveniente lembrar novamente que a instituição autora do criticado Projeto Básico é também a repassadora dos recursos para a implantação da obra. Lembra que a partir de 2011, pelo que consta no próprio Relatório de Fiscalização, as obras foram iniciadas e, até o presente, continuam recebendo recursos do MI e um dos requisitos para que os recursos sejam repassados para esse tipo de empreendimento é exatamente a disponibilidade de um projeto básico.*

10. *A seguir, o responsável diz que, caso se insista na tese de existência de irregularidade, esta não lhe deveria ser imputada, pois a aprovação do projeto se deu um ano antes de que ele assumisse a função de secretário. Diz ter ficado nela de 1/10/2009 a 31/12/2010 e para comprovar o que diz junta documento do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (TCE/PB), obtido do sistema Tramita (peça 52, p. 6).*

11. *Ainda com o propósito de provar que não foi ele o responsável pelas irregularidades em análise, junta ofício do Governador do Estado ao Ministro da Integração Nacional, datado de 3/9/2008, em que agradece os estudos realizados e solicita recursos para a obra (peça 52, p. 10-11).*

12. *Apesar de entender que já provou suficientemente que não foi ele o responsável, continua dizendo que a Secretaria de Infraestrutura do Estado da Paraíba era o órgão governamental responsável pelo projeto na esfera estadual e que, em 2008, o Governo do Estado apresentou na sede da Agência Nacional de Águas (ANA), o Projeto Básico do MI, visando à obtenção do Certificado de Sustentabilidade de Obra Hídrica (CERTOH). Acrescenta que a ANA recebeu o projeto, documento essencial para o fornecimento do certificado, e abriu um processo com esse propósito, ainda no ano de 2008. Dessa maneira, entende que fica demonstrado de maneira inequívoca e documentalmente comprovado que, bem antes do início da sua gestão, o Governo Estadual findo em fevereiro de 2009 já havia recebido e aprovado o Projeto Básico do MI.*

13. *Volta a insistir que seria uma tese da auditoria a responsabilidade sobre o exame e aferição do projeto antes de colocá-lo em licitação.*

14. *Por fim, passa a explicar os motivos pelos quais acredita não haver um documento explícito de aprovação do projeto. Uma das razões seria o fato de o projeto ter sido de autoria do*

próprio órgão federal repassador dos recursos, o que teria levado os gestores da época a considerarem dispensável tal formalização. A outra seria a brusca transição de governo, ocasionada pela cassação do então governador Cássio da Cunha Lima, em 16/2/2009, sem que quaisquer informações fossem repassadas aos novos gestores.

Análise

15. *O Sr. Francisco Jácome Sarmiento tomou ciência do ofício que lhe foi remetido em 18/9/2014, conforme documento constante da peça 48, tendo apresentado intempestivamente suas razões de justificativa em 8/10/2014 (peça 50). Observo que foram 3 dias de atraso. Dessa maneira, em face dos princípios da formalidade relativa e da verdade real, adotados amplamente na Corte de Contas, propõe-se que seja relevada a intempestividade para apreciação de sua resposta.*

16. *O primeiro argumento da defesa sobre sua compreensão de que a responsabilidade sobre a aprovação deveria recair sobre o Ministério da Integração, por ter licitado e contratado a feitura do projeto básico, não se sustenta, pois não exime a responsabilidade do órgão responsável pela condução da licitação para execução da obra, no caso a Semarh/PB. É preciso deixar claro que a situação em análise perpassa a realização de dois procedimentos licitatórios distintos.*

17. *O primeiro refere-se à contratação de um serviço técnico profissional, realizada pelo MI, cujo produto teria sido o projeto básico do Canal da Vertente Litorânea Paraibana. A verificação de uma eventual responsabilidade do MI quanto ao produto obtido dessa contratação demandaria a análise do edital e do termo de referência, a fim de perquirir se, de fato, o produto elaborado não atendeu às suas especificações e, até mesmo, se o estudo exigido teria sido enquadrado como um projeto básico, nos termos do art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/1993. Nesse aspecto, cumpre ressaltar a informação do relatório de auditoria (peça 42, p. 8) de que o projeto básico da obra foi licitado em 2004 por meio de acordo de cooperação técnica com o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), o que pode ter implicado a utilização de regras internacionais de licitação e contratação e não da Lei 8.666/1993. De qualquer forma, não fez parte do escopo da presente auditoria a análise do contrato que originou o projeto básico da obra e, conforme discutido a seguir, tal análise não interfere na responsabilização em foco nos presentes autos.*

18. *O outro procedimento licitatório, conduzido pela Semarh/PB, teve como objeto a execução da obra do Canal da Vertente Litorânea, sob a égide da Lei 8.666/1993. Nesse caso, o projeto básico é um requisito para a realização da licitação, o qual deve ser aprovado pela autoridade competente e deve conter as características e os elementos definidos na Lei de Licitações. Esse procedimento licitatório é que foi objeto da fiscalização realizada por este Tribunal, e é nesse escopo que devem ser analisadas as condutas dos gestores. Assim, não pode ser suprimida a fase de análise e aprovação do projeto pelos gestores locais, que irão efetivamente conduzir a obra, a fim de avaliar a real adequação às particularidades locais. Não pode ser pulada essa etapa por quem vai conduzir a licitação e execução da obra, transferindo a responsabilidade para os técnicos do Ministério.*

19. *Antes de licitar há que se ter um projeto básico correto, com nível de precisão adequado, nos termos do art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/1993. Um projeto sem as necessárias condições técnicas acaba gerando muitas mudanças e consideráveis gastos ao erário, como acontece no presente caso. Conforme consta do relatório de auditoria (peça 42), faltou no projeto a previsão de ensecadeira para a construção do canal de aproximação com o corpo da barragem, algo relativamente simples de detectar por quem tenha razoável conhecimento de obras hidráulicas e se detenha a analisar o projeto. Além disso, constatou-se deficiência no traçado do canal de aproximação, que precisou ser aumentado; necessidade de reformulação completa dos equipamentos hidromecânicos da tomada d'água; aumento do número de pontes no traçado da obra; modificações nas soluções de tubulação projetadas, que passaram a ser aéreas em vez de enterradas; modificações nos taludes dos canais; mudança na solução apresentada para ultrapassar a rodovia PB-054; imprecisão na solução de sifão para ultrapassar a BR-230; indicação de solução excessivamente onerosa para cruzar a ferrovia*

Transnordestina, que deverá ser modificada; indicação de solução em túnel num trecho que se mostra inviável financeiramente; elevado grau de imprecisão no trecho do sifão Araçagi, em face do alto custo da obra no traçado escolhido. Enfim, os erros do projeto básico são bastante significativos e não deveriam ter passado despercebidos pelos responsáveis locais.

20. *O responsável procura transferir a responsabilidade para os técnicos do Ministério da Integração ou para os gestores que lhe antecederam na Semarh/PB. Ocorre que os documentos constantes das peças 20, 39 e 41 provam que foi ele que autorizou a pré-qualificação e a licitação, homologou e autorizou a contratação com um projeto básico insuficiente a caracterizar adequadamente as obras.*

21. *Quanto à necessidade de revisão do projeto apenas no caso de existirem suspeitas de que não era adequado, apontadas, por exemplo, por algum órgão de controle, não tem razão ao procurar transferir novamente essa responsabilidade, agora para os órgãos de controle, pois estes não substituem os administradores públicos e não têm efetivo suficiente para administrar todas as obras, só o fazendo por amostragem. A decisão quanto à qualidade do projeto deve ser tomada por aquele que pretende utilizá-lo para a licitação da execução da obra, tendo em vista que a licitação só poderá ser realizada quando houver projeto básico aprovado pela autoridade competente (art. 7º, § 2º, da Lei 8.666/1993). Os administradores e gestores de obras devem ter conhecimento e responsabilidade sobre seu trabalho.*

22. *Sobre sua alegação de que revisar o projeto seria refazer os estudos e duplicar os custos, não há que prosperar, tendo em vista que nem todas as falhas são de origem topográfica e geotécnica, detectáveis apenas com o refazimento dos estudos. Como exemplos, citam-se a ausência de ensecadeira e a alteração dos equipamentos hidromecânicos. Além disso, não se tem qualquer evidência de que o projeto tenha sido sequer analisado e aprovado, o que demonstra que o gestor assumiu o risco de utilizar um projeto contendo não apenas falhas de difícil detecção, mas também deficiências mais evidentes. O resultado, como constatado pela equipe de auditoria, foi a necessidade de alterações no projeto, já com as empresas de execução em campo e não podendo desenvolver a obra por deficiência no projeto.*

23. *Quanto ao argumento que recorre à Constituição Federal para dizer que o Estado brasileiro é uno e se um ente dessa união indissolúvel elaborar um projeto básico, não seria outro ente federativo que iria desqualifica-lo, é totalmente implausível, pois implicaria ao órgão licitante a obrigatoriedade de utilizar um projeto com o qual não concorda, apenas por ter sido elaborado por outro ente, o que não encontra previsão na lei, além de afrontar a autonomia que possuem os entes federados, conforme o art. 18 da Constituição Federal.*

24. *Relativamente a dizer que a obra continua recebendo recursos do MI e um dos requisitos para que os valores sejam repassados para esse tipo de empreendimento seria a disponibilidade de um projeto básico, convém registrar que a obra em questão faz parte do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que contempla ações com transferências obrigatórias de recursos financeiras, regulamentadas especificamente pela Lei 11.578/2007. Assim, o procedimento adotado pela União para a transferência de recursos não se confunde com as condutas dos gestores aqui avaliadas no âmbito da licitação, regida pela Lei 8.666/1993.*

25. *No tocante ao comentário do responsável de que seria apenas uma tese da existência de irregularidade, é outra questão que não se sustenta, pois, a deficiência do projeto básico não é uma tese e, sim, fato evidenciado no relatório de auditoria (peça 42) e já exemplificado nos parágrafos anteriores.*

26. *Em relação ao documento juntado do TCE/PB, em que busca comprovar que sua gestão se deu no período de 1/10/2009 a 31/12/2010, antes da aprovação do projeto básico, ele não tem o condão de infirmar os documentos juntados aos autos pela auditoria nas peças 20, 39 e 41, que*

demonstram a conduta questionada. Em 31/8/2009, o responsável, já na condição de Secretário da Semarh/PB, determinou a abertura de processo administrativo para realização de audiência pública referente à obra (peça 39). Em 23/7/2010, após a solicitação do Secretário Executivo (peça 40), o responsável autorizou a realização da fase de concorrência (peça 20). Por fim, em 26/10/2010, o responsável homologou e adjudicou a Concorrência 2/2010 (peça 41). Além disso, ao contrário do que alega, com base no documento do TCE/PB, sua nomeação para o cargo de Secretário de Estado da Ciência e Tecnologia e do Meio Ambiente ocorreu em 18/2/2009, respondendo cumulativamente com o cargo de Secretário de Estado da Infraestrutura, conforme publicado no Diário Oficial do Estado (peça 53, p. 2).

27. *Sobre o ofício do Governador da gestão anterior endereçado ao MI, agradecendo os estudos e solicitando recursos, não se pode concluir que constitui em dispensa da correta atuação do responsável em conduzir a licitação baseada em projeto adequado. Ainda que o projeto tenha sido elaborado em gestão anterior, todo o processo licitatório foi realizado na gestão seguinte. O responsável poderia ter detectado as falhas no projeto e providenciado os reparos, afinal é muito melhor corrigir os defeitos na etapa do projeto do que concomitantemente à obra e após a licitação.*

28. *Relativamente ao fato de o Governo do Estado ter apresentado para a Agência Nacional de Águas (ANA) o projeto básico do MI, visando à obtenção do CERTOH e a ANA recebido o documento, essencial para o fornecimento do certificado, e que, por isso, entende que, bem antes do início da sua gestão, o Governo Estadual anterior já havia recebido e aprovado o projeto básico do MI, esse é um raciocínio equivocado. Isso porque com esse procedimento, a gestão anterior responsabilizou-se tão somente pelo projeto básico em relação aos procedimentos de obtenção do CERTOH. A responsabilidade pela adequação do projeto básico no que tange à licitação da obra de execução do Canal da Vertente Litorânea, regida pela Lei 8.666/1993, foi da gestão da qual fez parte o Sr. Francisco Jácome Sarmiento.*

29. *No tocante à sua exposição dos motivos pelos quais acredita não haver um documento explícito de aprovação do projeto, não tem a capacidade de contornar a sua responsabilidade, tendo em vista que, conforme já evidenciado, ele foi o responsável pela autorização, homologação e adjudicação da licitação*

30. *Dessa maneira, em decorrência da análise realizada, o responsável não logra desconstituir as irregularidades apontadas nos autos.*

Razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Eloízio Henrique Henriques Dantas (peça 51)

31. *O ofício de audiência encaminhado ao responsável (peça 47) determinava que, no prazo de quinze dias, com fundamento no art. 43, inciso II, da Lei 8.443/1992 e no art. 250, inciso IV, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, fossem apresentadas as razões de justificativa por ter solicitado a realização da Pré-qualificação 1/2009/Semarh e da Concorrência 2/2010, destinadas à contratação das obras referentes aos três lotes do Canal Acauã-Araçagi, fundamentado em projeto básico deficiente, em desacordo com o art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/1993 e sem a existência de aprovação ou avaliação do projeto, em desacordo com o art. 7º, § 2º, inciso I, da Lei 8.666/1993.*

32. *O responsável inicia sua defesa (peça 51) dizendo que o Ministério da Integração Nacional contratou a elaboração do projeto e que, em junho de 2007, dois anos antes de assumir a função de secretário-executivo da Semarh/PB, o projeto veio a público, conforme mostra a capa de cada um dos volumes do projeto.*

33. *Informa que juntou cópia de uma das capas no documento 1, anexo às suas razões de justificativa, em que se pode ver o nome da instituição autora do projeto e a identificação dos gestores públicos de maior destaque. Informa ainda que, dada a envergadura do projeto, ele foi dividido em etapas, como estudos e relatório de conhecimento; estudos de viabilidade divididos em básico e de*

viabilidade técnica e econômica; projeto básico, que contempla o projeto básico do sistema adutor; o plano de reassentamento; estudos de impacto no meio-ambiente e assim sucessivamente, conforme listado na peça 51, p. 3.

34. *Diz tratar o conteúdo de todas as temáticas envolvidas na natureza de um projeto de característica longilínea de adução por gravidade. Passa a fazer um relato histórico desde o desenvolvimento do projeto pelo MI, passando pelo ofício do Governador, já tratado no exame do responsável anterior, exaltando a qualidade técnica do projeto, as tratativas com a ANA para obtenção do CERTOH, ressaltando que esta não faz qualquer objeção ao projeto, mas ressalta que não está entre as atribuições da Agência fiscalizar a qualidade dos projetos apresentados. Relata a obtenção do EIA/RIMA e a realização da audiência pública nos termos legais. Menciona ainda o fato de que o projeto já figurava como a grande estrela dos projetos estruturantes, com incontáveis reportagens jornalísticas, conforme exemplo anexado no documento 8 (peça 51, p. 35). Relata a cassação do mandato do Governador da Paraíba, e sua assunção à função de Secretário Executivo da Semarh/PB, em 17/2/2009, posteriormente à deposição do Governador.*

35. *Nesse ponto, interrompe-se a lista de acontecimentos que o responsável vem fazendo para iluminar que ele diz não ser necessário grande esforço mental para concluir que os gestores da época anterior à sua gestão acataram integralmente o projeto do MI, pois mantiveram até a véspera da cassação esforços para licitar a obra. Diz ter certeza absoluta que os gestores anteriores providenciaram alguma adequação ao projeto e seu orçamento (cita o ofício do Governador relatando a atualização orçamentária, constante da peça 51, p. 26).*

36. *Continua informando que não houve transição normal entre os gestores que saíram e os que entraram, após a cassação, mas graças a esforços empreendidos foi resgatada a documentação que demonstraria a aprovação do projeto por parte da gestão finda em fevereiro de 2009. A partir daí a procuradoria da Semarh/PB se pronunciou pela inexistência de impedimento de ordem legal que obstasse o lançamento do edital para pré-qualificar as empresas interessadas na execução do projeto. Depois, o processo foi encaminhado para a Controladoria Geral do Estado, que emitiu parecer opinando pelo registro com ressalvas. Esclarece que as ressalvas são anotações formais, que nada se confundem com a qualidade do projeto ou a sua falta de aprovação.*

37. *Conclui que a partir daí era dever de ofício seu e do outro responsável solicitar autorização para o processo licitatório.*

38. *Continua sua defesa, dizendo que a Lei 8.666/1993 possibilita dirimir as dúvidas, no que se refere ao Projeto Básico utilizado para o processo licitatório da obra, conforme art. 6º, inciso XIV, pois contratante é definido como "o órgão ou entidade signatária do instrumento contratual".*

39. *A seguir, procura, novamente, transferir a responsabilidade sobre a revisão do projeto básico para o MI, por ter contratado a elaboração do projeto, e menciona a dificuldade de outros atores verificarem a qualidade do projeto, ao comentar trecho do relatório da fiscalização do TCU que diz ter sido possível pelo órgão de controle constatar tal fato apenas quando a execução da obra começou a se materializar em campo.*

40. *Arremata sua argumentação dizendo que a Lei 8.666/1993 não deixa espaço para quaisquer outras interpretações quando traz em seu art. 7º, § 2º, os requisitos para que as obras e os serviços possam ser licitados. Assinala que o inciso I do referido parágrafo especifica que a obra só poderá ser licitada se houver projeto básico aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório. Diz ser o MI a autoridade competente responsável pela aprovação do projeto.*

41. *Repete a mesma tese do outro responsável ao procurar transferir a responsabilidade sobre a irregularidade para os gestores estaduais que o antecederam, em face do encaminhamento do projeto à ANA para obtenção do CERTOH.*

Análise

42. *O responsável tomou ciência do ofício que lhe foi remetido em 19/9/2014, conforme documento constante da peça 49, tendo apresentado intempestivamente suas razões de justificativa em 8/10/2014 (peça 51). Constata-se que foram poucos dias de atraso, o que, em face dos princípios da formalidade relativa e da verdade real, adotados amplamente na Corte de Contas, leva a propor-se que seja relevada a intempestividade para apreciação de sua resposta.*

43. *Tendo iniciado sua argumentação tentando impor aos gestores anteriores à sua gestão a responsabilidade pela aprovação do projeto básico, pois estes teriam acatado integralmente o projeto do MI, já que mantiveram até a véspera da cassação esforços para licitar a obra, além de dizer que tem certeza absoluta de que os gestores anteriores providenciaram alguma adequação ao projeto e seu orçamento, em face do referido ofício do Governador, vale dizer que não basta a certeza absoluta desacompanhada de provas. O ofício do Governador referido fala apenas em adequação do orçamento e, aliás, pela sua leitura, observa-se que a autoridade se manifesta em nome do povo do Estado, para pedir o indispensável apoio do Ministério da Integração para promover a implantação do Eixo de Integração da Paraíba, como complementação fundamental das obras de aproveitamento das águas do rio São Francisco. Diz ainda que o Estado não dispõe de recursos junto ao OGU para esse fim específico e que os técnicos do Governo estariam trabalhando para obter a inclusão dessa obra no PAC. Assim, não há qualquer referência à necessária aprovação do projeto, antes de colocar a obra em licitação.*

44. *De qualquer forma, conforme já analisado em relação às alegações do Sr. Francisco Jácome Sarmiento, a transferência da responsabilidade à gestão anterior não merece prosperar, tendo em vista que a condução de todo o procedimento licitatório foi realizada na gestão da qual fizeram parte os responsáveis chamados em audiência. Consta da peça 38 a solicitação, feita em 3/11/2009, pelo Sr. Eloízio Dantas para a instauração de processo de pré-qualificação, e da peça 40 a solicitação do mesmo responsável, de 14/7/2010, para a realização da fase de concorrência. Assim, em que pese os esforços da gestão anterior para viabilizar a obra, a condução efetiva foi realizada pelos responsáveis arrolados nos autos.*

45. *Sobre a falta de transição normal entre governadores do estado naquela época, embora lamentável, não pode ser motivo para que não haja a regular continuidade administrativa. Quanto a ter resgatado a documentação que demonstra a aprovação do projeto básico por parte da gestão finda em fevereiro de 2009, verifica-se apenas as tratativas do governo anterior para a obtenção de recursos federais e para a emissão do CERTOH, sem qualquer aprovação formal do projeto.*

46. *Quanto ao processo ter ido para a Procuradoria da Semarh/PB, que disse não haver impedimento de ordem legal que obstasse o lançamento do edital para pré-qualificar as empresas interessadas, e para a Controladoria Geral do Estado, que teria emitido parecer opinando pelo registro com ressalvas e que essas ressalvas seriam meras anotações formais, que nada se referiam à qualidade do projeto ou a sua falta de aprovação e, por isso, seria seu e do outro responsável dever de ofício colocar o projeto em licitação, não lhe assiste razão. Primeiro, porque a análise da Procuradoria da Semarh/PB e da Controladoria Geral do Estado não substituem as necessárias análises dos servidores do órgão quanto aos aspectos técnicos de engenharia. Segundo, porque o art. 7º, § 2º, inciso I, da Lei 8.666/1993 determina que as obras só podem ser colocadas em licitação quando houver projeto básico aprovado pela autoridade competente.*

47. *Sobre a observação do responsável de que o contratante é o órgão ou entidade signatária do instrumento contratual, conforme o art. 6º, inciso XIV, da Lei de Licitações, cumpre registrar que, no que tange à execução das obras do Canal da Vertente Litorânea, o contratante é a Semarh/PB, e não o Ministério da Integração Nacional.*

48. *A respeito da tentativa de transferência da responsabilidade sobre a revisão do projeto*

básico para o MI, por ter contratado a elaboração do projeto, não lhe assiste razão. Conforme já analisado anteriormente, não fez parte do escopo da presente auditoria a análise da contratação realizada pelo MI, cujo produto teria sido o projeto básico do canal. A responsabilização que aqui se analisa decorre do procedimento licitatório conduzido pela Semarh/PB para a execução das obras do Canal da Vertente Litorânea e que, de acordo com a Lei 8.666/1993, somente podem ser licitadas quando houver projeto aprovado pela autoridade competente.

49. Quanto à possibilidade de se detectar as deficiências do projeto apenas quando da execução da obra, como feito pela equipe de auditoria do TCU, não lhe serve tal analogia, pois o trabalho de auditoria tem escopo próprio e não se confunde com a verificação e aprovação do projeto necessárias para a licitação de uma obra.

50. No tocante ao seu argumento de que a Lei 8.666/93 não deixa espaço para quaisquer outras interpretações quando traz em seu art. 7º, § 2º, os requisitos para que as obras e os serviços possam ser licitados e que o inciso I do referido parágrafo especifica que a obra só poderá ser licitada se houver projeto básico aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório, não há retoques a fazer e, vale lembrar, esse é o motivo da audiência a que está respondendo.

51. Já quanto a dizer que o MI seria a autoridade competente responsável pela aprovação do projeto, não lhe assiste razão, pois a autoridade competente, nos termos do art. 7º, § 2º, inciso I, é aquela que põe o projeto em licitação, na ausência de aprovação específica anterior. Ou seja, a autoridade que põe o projeto em licitação sem a devida aprovação, assume a responsabilidade por seu ato, que considerou o projeto capaz e suficiente de nortear a obra; não há como transferir a outros a responsabilidade, ante sua omissão de não determinar a aprovação específica ou alertar a seus superiores para o fato.

52. Sobre a alegação de que para a obtenção do CERTOH seria necessário o projeto, o simples encaminhamento da documentação à ANA, na gestão anterior, não exime a responsabilidade dos gestores que conduziram a licitação, tendo em vista não haver qualquer documento que demonstre que o projeto foi avaliado e aprovado nos termos da Lei 8.666/1993.

Propostas de encaminhamento pendentes de deliberação

53. As razões de justificativa analisadas na presente instrução decorreram do achado 3.1 – Projeto básico deficiente, do Relatório de Fiscalização (peça 42). Além desse achado, o relatório apresentou outras três constatações:

a) Fiscalização deficiente (3.2);

b) Ausência de termo aditivo formalizando alterações das condições inicialmente pactuadas (3.3); e

c) Existência de atrasos que podem comprometer o prazo de entrega do empreendimento (3.4).

54. Para esses achados, a equipe de auditoria apresentou as seguintes propostas de encaminhamento, as quais ainda não foram apreciadas pelo Ministro Relator:

Determinar à Secretaria de Estado dos Recursos Hídricos, do Meio Ambiente e da Ciência e Tecnologia do Estado da Paraíba - Serhmac/PB, com fulcro no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que encaminhe ao Tribunal, no prazo de 30 dias, a contar da ciência desta deliberação:

a) os cronogramas adequados e atualizados dos três lotes de obras, contendo acompanhamento dos serviços previstos/executados; (Achado 3.2)

b) *Termo Aditivo ao Contrato 4/2011-Serhmact/PB, que formalize as modificações empreendidas pelo projeto executivo no Sifão Ingá e Aqueduto Mogeiro, cujas obras já estão em execução. (Achado 3.3)*

Dar ciência à Secretaria de Estado dos Recursos Hídricos, do Meio Ambiente e da Ciência e Tecnologia do Estado da Paraíba - Serhmact/PB acerca das seguintes impropriedades:

a) *atuação deficiente de sua fiscalização, fato materializado pela inexistência de acompanhamento atualizado da obra por meio de cronograma que informe os percentuais previstos/executados, execução de serviços com as especificações técnicas do projeto indefinidas e descumprimento do Plano Básico Ambiental PBA; (Achado 3.2)*

b) *existência de atrasos significativos no andamento das obras, que podem comprometer o prazo de entrega do empreendimento, em desacordo com os arts. 66 e 86 da Lei 8.666/1993 e com o princípio da eficiência, insculpido no art. 37 da Constituição Federal. (Achado 3.4)*

Enviar cópia do acórdão que vier a ser proferido pelo Tribunal, bem como do relatório e do voto que o fundamentarem, à Secretaria de Estado dos Recursos Hídricos, do Meio Ambiente e da Ciência e Tecnologia do Estado da Paraíba - Serhmact/PB, à Secretaria de Infraestrutura Hídrica do Ministério da Integração Nacional e à Secretaria de Controle Externo do estado da Paraíba;

55. *Considera-se que essa proposta de encaminhamento permanece necessária e premente, motivo pelo qual se incluirá na proposta desta instrução.*

CONCLUSÃO

56. *Ante toda a análise realizada, os dois responsáveis não lograram elidir a irregularidade que lhes foi apontada. Eles mostraram consciência de que o projeto básico apresentou falhas e deveria ter sido aprovado, mas suas defesas se limitaram a tentar transferir a responsabilidade para os agentes que lhes antecederam ou para o MI, o que não pode ser aceito.*

57. *Ficou caracterizada a responsabilidade do Sr. Francisco Jácome Sarmento por ter autorizado a realização da Pré-qualificação 1/2009/Semarh e da Concorrência 2/2010, bem como ter homologado e adjudicado o certame, fundamentado em projeto básico deficiente e sem a existência de aprovação ou avaliação do projeto. Igualmente, manteve-se a responsabilidade do Sr. Eloízio Henrique Henriques Dantas por ter solicitado a realização da Pré-qualificação 1/2009/Semarh e da Concorrência 2/2010 com as mesmas irregularidades. Dessa forma, considera-se que os responsáveis devem ser apenados com a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.*

58. *Por fim, vale comentar sobre uma das linhas de defesa de ambos os responsáveis, qual seja, a de que o projeto básico foi conduzido pelo MI. Conquanto tenha sido realizado dessa forma, sob a condução do Secretário-Executivo Sr. Luiz Antônio Souza da Eira do MI, para uma obra da Semarh/PB na Paraíba, o que acabou propiciando que os responsáveis da Semarh tentassem se desviar da responsabilidade da aprovação, não cabe ao TCU explicar as razões para o fato, mas tão somente os próprios responsáveis, que, se tinham dúvidas sobre quem deveria aprovar o projeto, deveriam ter atuado no sentido de dirimir a dúvida, mas não lhes cabia omitirem-se e deslanchar o procedimento sem a devida revisão, causando sérios prejuízos ao erário como ocorreu.*

59. *Quanto aos demais achados consignados no Relatório de Fiscalização (peça 42), reitera-se a proposta de encaminhamento da equipe de auditoria.*

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

60. *Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:*

a) *rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelos Srs. Eloízio Henrique Henriques Dantas e Francisco Jácome Sarmento;*

b) *aplicar aos Srs. Eloízio Henrique Henriques Dantas, CPF 277.135.634-15, e Francisco Jácome Sarmento, CPF 441.655.794-91, individualmente, a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei*

8.443/1992 c/c o art. 268, inciso I, do Regimento Interno,, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas ao Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido até a dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

c) autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas caso não atendidas as notificações e não seja possível o desconto determinado;

d) determinar à Secretaria de Estado dos Recursos Hídricos, do Meio Ambiente e da Ciência e Tecnologia do Estado da Paraíba, com fulcro no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que encaminhe ao Tribunal, no prazo de 30 dias, a contar da ciência desta deliberação:

d.1) os cronogramas adequados e atualizados dos três lotes de obras do Canal Adutor das Vertentes Litorâneas, contendo acompanhamento dos serviços previstos/executados (Achado 3.2);

d.2) Termo Aditivo ao Contrato 4/2011-Serhmact/PB, que formalize as modificações empreendidas pelo projeto executivo no Sifão Ingá e Aqueduto Mogeiro, cujas obras já estavam em execução (Achado 3.3);

e) dar ciência à Secretaria de Estado dos Recursos Hídricos, do Meio Ambiente e da Ciência e Tecnologia do Estado da Paraíba acerca das seguintes impropriedades:

e.1) atuação deficiente da fiscalização das obras do Canal Adutor das Vertentes Litorâneas, fato materializado pela inexistência de acompanhamento atualizado da obra por meio de cronograma que informe os percentuais previstos/executados, execução de serviços com as especificações técnicas do projeto indefinidas e descumprimento do Plano Básico Ambiental PBA (Achado 3.2);

e.2) existência de atrasos significativos no andamento das obras, que podem comprometer o prazo de entrega do empreendimento, em desacordo com os arts. 66 e 86 da Lei 8.666/1993 e com o princípio da eficiência, insculpido no art. 37 da Constituição Federal (Achado 3.4).

f) enviar cópia do acórdão que vier a ser proferido pelo Tribunal, bem como do relatório e do voto que o fundamentarem, à Secretaria de Estado dos Recursos Hídricos, do Meio Ambiente e da Ciência e Tecnologia do Estado da Paraíba, à Secretaria de Infraestrutura Hídrica do Ministério da Integração Nacional e à Secretaria de Controle Externo do Estado da Paraíba”.

É o Relatório

VOTO

Cuidam os autos de relatório de auditoria realizada pela Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Portuária, Hídrica e Ferroviária (SeinfraHid), cujo objetivo foi examinar a construção do Canal Adutor Vertente Litorânea (também denominado Canal Acauã-Araçagi), localizado na Paraíba, com extensão prevista de 112,5 km. A presente fiscalização compôs o conjunto de auditorias realizadas no âmbito do Fiscobras/2014, inserindo-se no contexto da fiscalização temática de subsistemas do Projeto de Integração do Rio São Francisco - PISF.

2. As obras fiscalizadas contam com recursos repassados pelo Ministério da Integração Nacional por força do Termo de Compromisso 156/2011 (Siafi 667849), no valor de R\$ 933.894.554,96. Esse instrumento, após ajustes no plano de trabalho para a inclusão dos serviços de supervisão e gerenciamento, previu aporte federal de R\$ 956.460.928,09.

3. A auditoria abrangeu os seguintes ajustes:

- Contratos 004/2011, relativo às obras do Lote 1, no valor de R\$ 356.519.609,07, já considerando o 3º termo de aditamento, celebrado entre o governo paraibano e o Consórcio Acauã, formado pelas empresas Construtora Queiroz Galvão, Via Engenharia, Construtora Galvão Engenharia e Construtora Marquise;
- Contrato 005/2011, referente ao lote 2, totalizando R\$ 322.500.628,25, nos termos do 3º termo aditivo, também firmado com o Consórcio Acauã;
- Contrato 006/2011, tendo por objeto as obras do lote 3, celebrado por R\$ 200.571.955,55 (em valores originais do contrato) com o Consórcio Vertente Paraibana, formado pelas empresas Carioca Christiani-Nielsen Engenharia, S.A., Paulista de Construções e Comércio e Serveng-Civilsan;
- Contrato 003/2012, relativo ao projeto executivo, assinado por R\$ 16.862.292,97, (em valores originais do contrato), com o consórcio constituído pelas empresas Arco Projetos e Construções, ABF Engenharia, Projotec Projetos Técnicos e Techne Engenheiros Consultores;
- Contrato 009/2012, cujo objeto é o serviço de gerenciamento do empreendimento, a cargo da Cobrape - Companhia Brasileira de Projetos e Empreendimentos Ltda., no montante de R\$ 8.123.433,74, em valores iniciais; e
- Contrato 022/2012, firmado com a Ecoplan Engenharia Ltda., referente ao serviço de supervisão (R\$ 13.285.739,73, em valores originais do contrato).

4. Insta salientar que o empreendimento já foi auditado pelo TCU nos anos de 2011, 2012 e 2013, sendo que no âmbito do Fiscobras/2011 foi apontado sobrepreço no orçamento base do edital da Concorrência 2/2010-Semarh. Posteriormente, tal achado foi parcialmente elidido devido ao desconto ofertado pelas licitantes vencedoras.

5. Registro que tal questão está sendo tratada no TC 000.910/2011-2, de relatoria do ilustre Ministro Bruno Dantas, no âmbito do qual foi proferido o Acórdão 3.213/2014-Plenário, trazendo as seguintes deliberações, dentre outras;

“9.1 com fundamento no art. 71, IX, da Constituição Federal, e no art. 45 da Lei 8.443/1992, assinar prazo de 15 (quinze) dias para que a Secretaria de Estado dos Recursos Hídricos, do Meio Ambiente e da Ciência e Tecnologia do Estado da Paraíba tome as providências a seu alcance, no âmbito dos Contratos 4/2011-Serhmact e 5/2011-Serhmact, firmados com o Consórcio Acauã, e no âmbito do Contrato 6/2011-Serhmact, firmado com o Consórcio Vertente Litorânea, com vistas a adequar as planilhas orçamentárias de modo a sanear os sobrepreços de R\$ 4.081.623,73,

R\$ 27.006.313,40 e R\$ 11.331.386,80, respectivamente; promovendo, inclusive, a compensação dos valores indevidamente pagos, em cumprimento ao disposto no art. 112, § 3º, da Lei 12.017/2009, comprovando, junto a este Tribunal, no prazo de 30 dias, as medidas implementadas;

9.2 orientar a Secretaria do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Ciência e Tecnologia do Estado da Paraíba que, para dar adequado cumprimento ao item 9.1 acima, considere eventuais alterações contratuais, aditivas ou supressivas, que porventura tenham impacto no cálculo do sobrepreço apurado;

9.3 determinar à Secretaria de Obras Portuárias, Hídricas e Ferroviárias/Segecex que:

9.3.1. identifique os responsáveis e promova a audiência pelas seguintes irregularidades concernentes ao processo licitatório (procedimento administrativo referente à pré-qualificação 1/2009-Semarh e à Concorrência 2/2010-Semarh):

9.3.1.1 sobrepreço em virtude de preços excessivos em relação aos praticados no mercado decorrente de inadequações metodológicas do orçamento base e de inobservância dos dispositivos legais pertinentes, em especial o art. 112, § 3º, da Lei 12.017/2009 (item 3.1 do relatório de fiscalização 28/2011);

9.3.1.2 restrição à competitividade da licitação decorrente de critérios inadequados de habilitação e julgamento, em afronta ao disposto no artigo 37, XXI, da Constituição Federal de 1988, bem como os artigos 3º, 30, §1º, I e §2º, e 31, §2º da Lei 8.666/1993, assim como reiterada jurisprudência desta Corte de Contas (item 3.3 do relatório de fiscalização 28/2011);”.

6. Porém, foram interpostos recursos contra tal deliberação, os quais são atualmente relatados pelo insigne Ministro Raimundo Carreiro.

7. A partir do objetivo do trabalho, foram formuladas as questões de auditoria indicadas a seguir:

- 1) Existem estudos hidrológicos que comprovem adequadamente a viabilidade hídrica do empreendimento?
- 2) Caso a obra seja dependente do PISF para ter funcionalidade, os cronogramas de ambas as obras estão compatíveis?
- 3) A execução física e financeira da obra está de acordo com o cronograma inicialmente planejado?
- 4) Havia projeto básico/executivo adequado para a licitação da obra?
- 5) A execução do contrato foi adequada?
- 6) A formalização e a execução do convênio (ou outros instrumentos congêneres) foram adequadas?

8. De tal exame, a equipe de auditoria constatou que o projeto básico utilizado na licitação das obras do Canal Acauã-Araçagi não possuía todos os elementos necessários e suficientes à completa e adequada execução dos serviços, pois foram constatadas várias modificações qualitativas e quantitativas introduzidas pelo projeto executivo em relação ao projeto básico.

9. Em visa dessa constatação, foi promovida a audiência do Sr. Francisco Jácome Sarmiento, na condição de Secretário de Estado do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Ciência e Tecnologia à época, bem como do Sr. Eloízio Henrique Henriques Dantas, como Secretário-Executivo da Semarhct, para que apresentassem razões de justificativa pela realização da Pré-qualificação 1/2009-Semarh e da Concorrência 2/2010-Semarh, destinadas à contratação das obras referentes aos três lotes do Canal Acauã-Araçagi, fundamentada em projeto básico deficiente, em desacordo com o

art. 6º, inciso IX da Lei 8.666/1993, e sem existência de aprovação ou avaliação do referido projeto, em desacordo com o art. 7º, § 2º, inciso I da Lei 8.666/1993.

10. Apurou-se também autuação deficiente da fiscalização da Semarhct/PB, em virtude de: i) inexistência de acompanhamento atualizado da obra por meio de cronograma que informasse os percentuais previstos/executados; ii) execução de serviços com as especificações técnicas do projeto indefinidas; e iii) descumprimento do Plano Básico Ambiental - PBA.

11. Ainda foi evidenciada a existência de alterações significativas de projeto, cujas obras já estavam em execução, sem a devida formalização por meio de termo aditivo.

12. Por fim, a equipe de fiscalização registrou atraso na execução da obra até novembro de 2013, período em que foram realizados apenas 58% do previsto para o período.

13. Para as demais impropriedades, não relacionadas com a deficiência dos projetos, a unidade técnica popôs a cientificação dos fatos tidos por irregulares bem como determinação para que a Semarhct/PB encaminhasse ao Tribunal os cronogramas atualizados dos três lotes de obras e o termo aditivo ao Contrato 4/2011, formalizando as modificações empreendidas pelo projeto executivo da obra.

14. Após exame das manifestações apresentadas, a SeinfraHid instruiu o processo no mérito, concluindo, em pareceres uniformes, que os responsáveis ouvidos em audiência não lograram elidir a irregularidade que lhes foi apontada. Assim, foi proposta a aplicação da multa capitulada no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992 para ambos defendentes.

II

15. Passo a tratar do exame de mérito deste processo, registrando que os defendentes não atacaram a tese de que os projetos utilizados na licitação do empreendimento realmente possuem deficiências.

16. No entanto, com as devidas vênias ao exame realizado pela unidade técnica, observo que o projeto básico utilizado para a licitação do empreendimento foi contratado e recebido pelo Ministério da Integração Nacional, que vem a ser o próprio órgão repassador dos recursos.

17. Em que pese concordar com a unidade técnica no sentido de que caberia ao órgão que realizou a licitação da obra, no caso a Sermahct, realizar o exame do projeto básico e promover a respectiva aprovação exigida no art. 7º, §2º, inciso I, da Lei 8.666/1993, não se pode olvidar que se está diante de um projeto de grande complexidade, contendo mais de 80 volumes.

18. Várias das impropriedades apuradas pela unidade técnica decorreram de inconsistências nos levantamentos topográficos e geotécnicos, que não poderiam ser detectados sem o refazimento ou complementação das informações levantadas em campo.

19. Creio, portanto, que não seria exigível de um gestor médio, em particular ocupando uma função do nível hierárquico dos defendentes, a detecção de todas essas falhas. Creio que os fundamentos do voto revisor proferido pelo Ministro Raimundo Carreiro no âmbito do Acórdão 26/2016-Plenário, embora tenha sido vencido, por força das circunstâncias fáticas verificadas naqueles autos, podem ser aproveitadas para elucidar o caso em questão:

“7. Para responder às primeiras questões, entendo apropriado separar a função de “elaboração” de “aprovação” do projeto básico. A primeira tem cunho exclusivamente técnico especializado, sendo por isso de exercício privativo de engenheiro, arquiteto ou engenheiro-agrônomo, nos termos da Lei 5.194/66, em especial no disposto em seu art. 7º, alínea “c”; enquanto a segunda

representa a atuação administrativa da autoridade que, em sua deliberação, legitima o interesse público naquele projeto.

(...)

9. Com efeito, a demanda legal pela existência de projeto básico aprovado pela autoridade competente não deve suportar interpretação de que essa autoridade é a responsável técnica pela elaboração ou conferência das peças técnicas e deve ser responsabilizada pelos erros cometidos. A propósito, a Lei 6.496/77, que instituiu Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) na prestação de serviços de engenharia, de arquitetura e de agronomia preceitua que esse documento “define para os efeitos legais os responsáveis técnicos pelo empreendimento”. E, sabemos, não é exigido recolhimento de ART da autoridade competente para aprovar o projeto básico!

10. A melhor interpretação do conjunto normativo vigente consubstancia-se no fato de que a existência de projeto básico, previsto no art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/93 é imprescindível à licitação. Esse documento deve ser elaborado por profissional habilitado, nos termos da Lei 5.194/66 c/c Lei 6.496/77, a quem cabe a responsabilidade técnica pela correção dos estudos e, em algumas situações, conferido por servidores especializados do quadro técnico do órgão que o recebe. Em etapa posterior, esse projeto deve ser aprovado por autoridade competente, nos termos do art. 7º, § 2º, inciso I, da Lei 8.666/93, que tem exclusivamente responsabilidade administrativa em reconhecer que o empreendimento atende às necessidades da administração e da sociedade.

11. Por consequência, a autoridade competente não precisa possuir formação específica em engenharia ou arquitetura para avaliar o projeto, pois a natureza dessa aprovação tem outra dimensão. Nessa linha, o TCU tem se manifestado que a autoridade máxima, “exceto por manifesta irregularidade, não pode ser responsabilizada por erros existentes em projetos de engenharia, cadernos técnicos e planilhas orçamentárias elaborados por engenheiro ou qualquer outro técnico comprovadamente capacitado” (Acórdão 2.661/2015-TCU-2ª Câmara, Ministra Ana Arraes).

12. O voto afeto a este recurso menciona entendimento contemplado no Acórdão 250/2014-TCU-Plenário de que “a decisão tomada com base em parecer deficiente não afasta, por si só, a responsabilidade do gestor-supervisor por atos considerados irregulares pelo TCU, se os vícios forem de difícil detecção”. Contudo, é importante perceber que naquele caso estava em análise a responsabilidade do coordenador-geral de Desenvolvimento de Projeto – DPP/Dnit em estudos inadequados, ou seja, de instância que ainda tem atuação direta na confecção das peças técnicas.

13. Em complemento ao exposto, apropriado relembrar a manifestação inicial da unidade técnica especializada no sentido de que “não se mostra razoável imputar-se a responsabilidade por adoção de um projeto básico deficiente ao diretor de engenharia do órgão, uma vez que seria inviável, no exercício de suas atribuições, analisar todos os projetos básicos de obras no Estado de São Paulo”. De fato, se o entendimento a ser firmado por esta Corte optar pela necessidade da análise e revisão de todo o projeto de engenharia pela autoridade competente, em todos os empreendimentos conduzidos pelo órgão, será inviabilizada a atuação desse servidor diante do elevado número de atividades que lhe competem, em especial aquelas de nível estratégico.

14. Por fim, com vistas a responder à última questão formulada, é importante destacar que existem algumas hipóteses em que a autoridade relacionada no art. 7º, § 2º, inciso I, da Lei 8.666/93 pode ser responsabilizada por falhas de projeto. Aliás, essas hipóteses já foram destacadas no Acórdão 610/2015, relatado pelo Ministro Bruno Dantas: “(i) comprovado conhecimento da flagrante ilegalidade cometida pelo delegado, que caracteriza conivência do delegante; (ii) má escolha daquele a quem confiou a delegação, que configura culpa in eligendo; e (iii) falta de fiscalização dos procedimentos exercidos por outrem, que consubstancia culpa in vigilando”.

20. Além das considerações reproduzidas acima, julgo que a apreciação acerca da ausência de aprovação do projeto já havia sido realizada pelo Ministro Bruno Dantas, ao prolatar o Acórdão 3.213/2014-Plenário, **in verbis**:

“A segunda irregularidade aborda a ausência de aprovação do projeto básico que subsidiou a licitação, em desacordo com o disposto no art. 7º, §2º, inciso I, da Lei 8.666/93.

Das informações contidas nos autos, verifico que o projeto básico teria sido contratado no âmbito do Ministério da Integração Nacional e, posteriormente, repassado à Serhmac/PB que, por conta disso, se absteve de promover a aprovação formal no procedimento administrativo que conduziu a licitação.

Destaco a natureza peculiar deste caso, haja vista que o ato de recebimento do projeto ocorreu em órgão distinto daquele responsável pela condução do certame. Diante disso, entendo que o fato de o Ministério da Integração Nacional receber o projeto básico não afasta, por si só, a necessidade de aprovação de tal projeto pela autoridade competente da Serhmac/PB.

A esse propósito, anoto que o recebimento do objeto contratado, qual seja, o projeto básico, na forma prevista no art. 73 da Lei 8.666/93, não se confunde com o instituto da aprovação de projeto, prevista no art. 7º, §2º, inciso I, da mesma norma. O primeiro instituto tem por objetivo averiguar se o produto contratado foi entregue nos termos e condições previstos no contrato, enquanto que o segundo remete a um juízo de adequação do projeto no momento em que se decide promover a contratação da execução daquele projeto, não se confundindo, por óbvio, com o ato de recebimento.

Desse modo, acompanho a proposta formulada pela unidade técnica no sentido de dar ciência à Secretaria de Estado dos Recursos Hídricos, do Meio Ambiente e da Ciência e Tecnologia do Estado da Paraíba quanto à ausência de aprovação do projeto básico que subsidiou a licitação, em afronta ao disposto no art. 7º, §2º, inciso I, da Lei 8.666/93”.

21. Assim, acolho parcialmente as razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis e, diante dos atenuantes observados nas condutas dos gestores, deixo de aplicar a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei Orgânica do TCU.

III

22. Acolho a proposta de determinação formulada pela unidade instrutiva, porém, faço a ressalva que a análise de eventuais termos de aditamento não deve ocorrer neste processo. Considerando que os indícios de sobrepreço no empreendimento são apurados no TC 000.910/2011-2, bem como os possíveis impactos no valor do dano oriundos de eventuais alterações qualitativas e quantitativas ocorridas no âmbito dos citados ajustes, proponho o apensamento definitivo destes autos ao TC 000.910/2011-2.

Ante todo o exposto, VOTO por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 20 de abril de 2016.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

ACÓRDÃO Nº 935/2016 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 003.051/2014-5.
2. Grupo II – Classe de Assunto: IV – Relatório de Auditoria
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Interessado: Congresso Nacional (vinculador)
 - 3.2. Responsáveis: Eloízio Henrique Henriques Dantas (277.135.634-15); Francisco Jácome Sarmento (441.655.794-91).
4. Órgãos/Entidades: Estado da Paraíba; Ministério da Integração Nacional (vinculador).
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Portuária, Hídrica e Ferroviária (SeinfraHid).
8. Representação legal: não há
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Relatório de Auditoria, que teve como objetivo avaliar a regularidade das obras do Canal Adutor Vertente Litorânea, localizada no Estado da Paraíba, ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante os motivos expostos pelo Relator, em:

 - 9.1. acolher parcialmente as razões de justificativa apresentadas pelos Srs. Eloízio Henrique Henriques Dantas e Francisco Jácome Sarmento;
 - 9.2. determinar à Secretaria de Estado dos Recursos Hídricos, do Meio Ambiente e da Ciência e Tecnologia do Estado da Paraíba, com fulcro no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que encaminhe ao Tribunal, no prazo de 30 dias, a contar da ciência desta deliberação:
 - 9.2.1. os cronogramas adequados e atualizados dos três lotes de obras do Canal Adutor das Vertentes Litorâneas, contendo acompanhamento dos serviços previstos/executados;
 - 9.2.2. termo aditivo ao Contrato 4/2011-Serhmact/PB, que formalize as modificações empreendidas pelo projeto executivo no Sifão Ingá e Aqueduto Mogeiro;
 - 9.3. dar ciência à Secretaria de Estado dos Recursos Hídricos, do Meio Ambiente e da Ciência e Tecnologia do Estado da Paraíba acerca das seguintes impropriedades:
 - 9.3.1. atuação deficiente da fiscalização das obras do Canal Adutor Vertente Litorânea, fato materializado pela inexistência de acompanhamento atualizado da obra por meio de cronograma que informe os percentuais previstos/executados, execução de serviços com as especificações técnicas do projeto indefinidas e descumprimento do Plano Básico Ambiental PBA;
 - 9.3.2. existência de atrasos significativos no andamento das obras, que podem comprometer o prazo de entrega do empreendimento, em desacordo com os arts. 66 e 86 da Lei 8.666/1993 e com o princípio da eficiência, insculpido no art. 37 da Constituição Federal;
 - 9.4. enviar cópia deste acórdão, bem como do relatório e do voto que o fundamentam, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional; à Secretaria de Estado dos Recursos Hídricos, do Meio Ambiente e da Ciência e Tecnologia do Estado da Paraíba; à Secretaria de Infraestrutura Hídrica do Ministério da Integração Nacional; e à Secretaria de Controle Externo do Estado da Paraíba;
 - 9.5. pensar os presente autos ao TC 000.910/2011-2.
10. Ata nº 13/2016 – Plenário.
11. Data da Sessão: 20/4/2016 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0935-13/16-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Raimundo Carreiro (na Presidência), Benjamin Zymler (Relator), Augusto Nardes, José Múcio Monteiro, Ana Arraes e Vital do Rêgo.

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

13.3. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

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

(Assinado Eletronicamente)

RAIMUNDO CARREIRO

Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)

BENJAMIN ZYMLER

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

PAULO SOARES BUGARIN

Procurador-Geral