

GRUPO II – CLASSE V – Plenário

TC 011.616/2010-5 [Aposos: TC 022.756/2013-2, TC 026.442/2012-4, TC 005.656/2013-3, TC 003.297/2013-6, TC 005.660/2013-0, TC 029.273/2013-7, TC 033.859/2013-2]

Natureza: Relatório de Auditoria

Órgão: Ministério da Integração Nacional

Responsável: Francisco Campos de Abreu, Secretário de Infraestrutura Hídrica

Advogados constituídos nos autos: Lincoln Magalhães da Rocha (OAB 24089/DF), Carlos Alberto de Medeiros (OAB 7924/DF), Melina Maria Alves de Macedo (OAB 23880/CE), Felipe Coelho Bezerra (OAB 24829/CE) e outros

SUMÁRIO: FISCOBRAS 2010. PROJETO DE INTEGRAÇÃO DO RIO SÃO FRANCISCO COM AS BACIAS HIDROGRÁFICAS DO NORDESTE SETENTRIONAL (PISF), EIXO NORTE. DEFICIÊNCIAS NO PROJETO BÁSICO. SOBREPÊÇO IDENTIFICADO NO LOTE 14. AUDIÊNCIAS. RAZÕES DE JUSTIFICATIVA ACOLHIDAS. CIÊNCIA. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Trata-se da auditoria realizada nas obras do Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias do Nordeste Setentrional - Pisf, no âmbito do Fiscobras 2010. Esse projeto destina-se a assegurar oferta de água a municípios situados no Sertão e no Agreste dos estados de Pernambuco, Ceará, Paraíba e Rio Grande do Norte. A água será captada no Rio São Francisco, entre as barragens de Itaparica e de Sobradinho. O projeto total consiste na execução de dois eixos, Norte (trechos I, II, III, IV e VI) e Leste (trechos V e VII). O eixo Norte levará água para o Sertão dos estados de Pernambuco, Ceará, Paraíba e Rio Grande do Norte. O eixo Leste beneficiará parte do Sertão e as regiões do Agreste nos estados de Pernambuco e da Paraíba.

2. O presente trabalho contemplou contratos de obras civis necessários à construção da 1ª fase do Eixo Norte, derivados da Concorrência nº 2/2007, e a comparação entre o projeto básico e os projetos executivos contratados para detalhamento das obras relativas a essa fase.

3. A equipe de auditoria registrou os seguintes achados (peça 3):

a) deficiências no projeto básico constante do Edital da Concorrência nº 2/2007, comprovadas por: modificações já firmadas nas planilhas contratuais por meio de termos aditivos em três dos sete lotes de obras civis contratados à época dos trabalhos, modificações de estruturas hidráulicas constantes do projeto original, conforme indicam dois dos três lotes de projetos executivos do Pisf relativos ao Eixo Norte, e adequações das planilhas contratuais às realidades verificadas durante a execução dos projetos executivos contratados;

b) sobrepreço de 38,3% no valor global do orçamento base do Edital da Concorrência nº 2/2007 referente à execução de obras civis do Lote 14, bem como sobrepreços nos preços unitários de diversos serviços do orçamento base de todos os lotes de obras civis;

c) o Edital da Concorrência nº 2/2007 não apresenta as composições detalhadas dos custos unitários de todos os serviços, contrariando o disposto no art. 7º, § 2º, inciso 11, da Lei nº 8.666/93.

4. Assinalou a equipe de auditoria que as falhas decorrentes da deficiência do projeto básico podem ser sanadas pelos projetos executivos que estão em andamento, os quais devem espelhar de forma fidedigna os serviços e quantitativos necessários à completa execução do empreendimento. A elaboração do projeto básico para as obras do Pisf foi objeto do Convênio nº 6/1997, celebrado entre a Secretaria Especial de Políticas Regionais (SEPRE), vinculada ao Ministério de Planejamento e Orçamento (MPO), e o Ministério de Ciência e Tecnologia (MCT), tendo o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) como interveniente. O Inpe contratou a Fundação de Ciência, Aplicações e Tecnologia Espaciais (Funcate) para executar a maior parte do projeto.

5. A ocorrência de sobrepreço nos preços unitários de diversos serviços do orçamento base de lotes de obras civis, no entender da equipe de auditoria, configura irregularidade grave, pois contratos contendo serviços significativos com sobrepreço provocam um alto risco de desequilíbrio econômico-financeiro em desfavor da Administração e de sobrepreço através do jogo de planilha em futuros aditivos contratuais.

6. Além disso, consignou a equipe de auditoria que a ausência, no edital da licitação, das composições detalhadas dos custos unitários de todos os serviços fere os princípios da transparência e publicidade e prejudica a formação de propostas no procedimento licitatório, comprometendo a igualdade entre os licitantes e a escolha da proposta mais vantajosa para a Administração.

7. Dessa forma, considerando graves os indícios de irregularidades apontados, segundo critério estabelecido pela Lei nº 12.017/2009 (LDO 2010), a equipe de auditoria propôs ao Tribunal:

a) determinar cautelarmente ao Ministério da Integração Nacional, com base no art. 276, *caput*, do Regimento Interno, que se abstinhasse de adjudicar os Lotes 5 e 8 de obras civis, ainda não contratados à época da auditoria, até que fossem definidos os novos e definitivos quantitativos de serviços necessários à completa execução dos objetos pretendidos, sob a ótica dos projetos executivos realizados para a construção do Pisf;

b) ouvir em audiência os Srs. João Urbano Cagnin e Rômulo de Macedo Vieira, ex-Coordenadores do Pisf no âmbito do Ministério da Integração Nacional, pelas seguintes ocorrências relativas à Concorrência nº 2/2007: aprovação do orçamento base referente ao Lote 14 com sobrepreço global, aprovação do orçamento base contendo itens com sobrepreço, e aprovação de projeto básico deficiente;

c) ouvir em audiência os Srs. Marcio Nogueira Barbosa e Volker Walter Johann Heinrich Kirchhoff, respectivamente ex-Diretor e ex-Vice-Diretor do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe), entidade conveniada com o Ministério da Integração Nacional para elaboração do orçamento base para a construção do Pisf, pelas seguintes ocorrências relativas à Concorrência nº 2/2007: elaboração do orçamento base referente ao Lote 14 com sobrepreço global, aprovação de itens do orçamento base com sobrepreço, e elaboração de projeto básico deficiente;

d) alertar o Ministério da Integração Nacional sobre a ausência de itens em planilhas detalhadas que expressem a composição de todos os custos unitários do orçamento que integra o processo licitatório da Concorrência nº 2/2007, decorrente do descumprimento do art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei nº 8.666/1993;

e) comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que não foram detectados indícios de irregularidades que se enquadram no disposto no art. 94, § 10, inciso IV, da Lei nº 12.017/2009 (LDO 2010).

8. O então relator da matéria, Ministro Benjamim Zymler, em face do decurso temporal, restituiu os autos à Secob-1, responsável à época pela instrução do processo, para que avaliasse se persistia a proposta de encaminhamento acima aventada (peça 4, p. 35).

9. A unidade técnica se posicionou pela não adoção da medida cautelar anteriormente proposta, uma vez que a questão da revisão das planilhas de quantitativos e preços unitários dos Lotes 5 e 8 estava sendo tratada no TC 029.539/2010-2. Assim, propôs a continuidade do presente processo, mediante a realização das audiências e a expedição de comunicação, nos termos sugeridos pela equipe de auditoria (peça 4, p. 36-37).

10. Dessa forma, por intermédio de despacho constante da peça 4, p. 40, o novo relator da matéria, Ministro Ubiratan Aguiar, dispensou a efetivação da medida cautelar alvitada no relatório de fiscalização, mantendo, entretanto, a realização das audiências e expedição de comunicação constantes da proposta de encaminhamento da equipe de auditoria. Por conseguinte, foram ouvidos em audiência os responsáveis mencionados no item 7 acima, e cientificado o Ministério da Integração Nacional quanto à ocorrência descrita na alínea "d" do referido item.

11. Em atendimento à audiência, os Srs. Marcio Nogueira Barbosa, Volker Walter Johann Heinrich Kirchhoff, João Urbano Cagnin e Rômulo de Macedo Vieira encaminharam suas razões de justificativa, acompanhadas de documentos comprobatórios (peça 5, p. 13-15 e p. 19-22; peça 6, p. 8-51; peças 7 e 8). Da análise preliminar das justificativas dos responsáveis, bem como do conteúdo presente nos autos, a SecobHidro, agora responsável pela instrução dos autos, entendeu necessária a realização de inspeção com vistas a coletar informações adicionais sobre a matéria.

12. Ao realizar a mencionada inspeção, a unidade técnica constatou que o Ministério da Integração Nacional havia recebido vários relatórios referentes a etapas de elaboração do projeto básico para as obras civis do Pisf. Consoante essa documentação, o Secretário de Infraestrutura Hídrica do ministério à época, Sr. Hypérides Pereira de Macedo, teria aprovado em 4/8/2004, mediante resolução, o projeto básico do Pisf para o lançamento do Edital da Concorrência nº 2/2005 (peça 38). No entanto, registrou a instrução que não constaram dos processos verificados na inspeção os pareceres de análise e aceite do projeto básico, existindo apenas um memorando geral de recebimento de todas as etapas do projeto (peça 2, p. 36-40).

13. Continuou a unidade técnica informando que Concorrência nº 2/2005 foi revogada pelo Ministério da Integração Nacional e, em fevereiro de 2007, foi relançada (Concorrência nº 2/2007). Por meio do Memorando nº ENG-021/2007/PSF/MI (peça 37, p. 3-7), o Sr. Rômulo de Macedo Vieira, Coordenador do Pisf à época, trouxe elementos técnicos que justificariam mudanças para melhor adequação do projeto e orçamento das obras do empreendimento em relação àqueles utilizados na Concorrência nº 2/2005. Nesse memorando o Coordenador do Pisf realizou uma exaustiva análise quanto a modificações nos preços unitários do orçamento base, para atualizá-lo em observância a recomendações técnicas constantes do Acórdão nº 1523/2005-TCU-Plenário. Ainda na fase interna da Concorrência nº 2/2007, o Coordenador do Pisf fez referência à supracitada resolução de 2004, para dar como aprovado o projeto básico do Pisf para a licitação, embora tivessem transcorridos 18 meses entre o documento de aprovação e o relançamento do edital. O Secretário de Infraestrutura Hídrica, Sr. Hypérides Pereira de Macedo, responsável pela aprovação do projeto básico em 2004, ainda ocupava o cargo no momento do lançamento da Concorrência nº 2/2007.

14. Diante dessas informações, a SecobHidro propôs a audiência do Sr. Hypérides Pereira de Macedo, para que encaminhasse ao Tribunal as razões de justificativa pela aprovação de projeto básico deficiente, utilizado na Concorrência nº 2/2007, com estudos insuficientes e incompletos para a correta e precisa definição de todos os serviços e respectivos quantitativos necessários à completa execução da obra projetada, em afronta ao art. 6º, inciso IX, da Lei nº 8.666/1993 (peça 41).

15. Efetuada a audiência, o responsável apresentou as suas razões de justificativa (peça 54). A seguir, transcrevo a instrução da SecobHidro que tratou da análise das razões de justificativas apresentadas pelos cinco responsáveis acerca das irregularidades apontadas no relatório de auditoria de 2010 (peça 56):

"(...)

EXAME TÉCNICO

I. Análise das razões de justificativas do Sr. Marcio Nogueira Barbosa

14. Em obediência ao Despacho do Relator proferido no presente processo de Relatório de Auditoria (peça 4, p. 40), foi determinada a audiência do Sr. Marcio Nogueira Barbosa, CPF 266.027.097-04, na qualidade de ex-diretor do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais - Inpe, entidade conveniada com o Ministério da Integração Nacional para elaboração do orçamento base para a construção do Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional - Pisf, a fim de que apresentasse razões de justificativa acerca das seguintes irregularidades, *in verbis*:

a) elaboração do orçamento base referente ao lote 14 da Concorrência MI 2/2007 com sobrepreço global, e aprovação de itens do orçamento base da Concorrência MI 2/2007 com sobrepreço, descumprindo comando do art. 115 da Lei 11.439/06 (LDO 2007);

b) elaboração de projeto básico deficiente, utilizado na Concorrência Pública 2/2007-MI, com estudos insuficientes ou incompletos para a correta e precisa definição de todos os serviços e respectivos quantitativos necessários à completa execução da obra projetada, em afronta ao inciso IX, art. 6º, da Lei 8.666/93, o qual vem ensejando recorrentes modificações nas planilhas contratuais firmadas para construção dos Eixos Norte e Leste do Pisf.

15. Em 11/4/2011 o responsável apresentou tempestivamente suas razões de justificativa (peça 5, p. 12-15).

I.1 Esclarecimentos do responsável

16. Inicialmente, o ex-diretor do Inpe informa que apresentou dois recursos de reconsideração quanto à deliberação dos Acórdãos 1.803/2010-TCU-Plenário e 6.059/2010-TCU- 2ª Câmara.

17. Segundo o Sr. Marcio Nogueira Barbosa, o Acórdão 1.803/2010-TCU-Plenário conheceu o recurso de revisão interposto pelo Ministério Público e julgou irregulares as contas do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais – Inpe relativas ao exercício de 1999, época em que o responsável era diretor daquela instituição. A aventada irregularidade das contas daquele exercício se deve à celebração do Contrato RD 01.06.094.0/1999, entre o Inpe e a Fundação de Ciência, Aplicações e Tecnologias Espaciais - Funcate, para elaboração de estudos técnicos relativos ao Projeto de Transposição das Águas do Rio São Francisco.

18. Em sequência, aduz que o Acórdão 6.059/2010-TCU- 2ª Câmara decidiu rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelo responsável nos autos da Tomada de Contas Simplificada do Inpe no exercício de 2000. Desta vez, a irregularidade apontada refere-se ao Contrato RD 01.06.171.0/00, celebrado entre o Inpe e a Funcate no ano de 2000, que teve por objeto a "elaboração de estudos técnicos complementares ao Projeto de Transposição, compreendendo a execução de serviços de cartografia, viabilidade e inserção regional e estudos ambientais da transposição das águas do Rio Tocantins; cartografia, investigações geológicas e geotécnicas e projeto básico do Ramal Ipojuca da Transposição de Águas do Rio São Francisco; estudos operacionais e de saneamento básico/revitalização".

19. O ex-diretor destaca, ainda, que os recursos orçamentários para cobertura das despesas decorrentes dos contratos firmados entre o Inpe e a Funcate no âmbito do Projeto de Transposição das Águas do Rio São Francisco foram provenientes do Convênio 6/1997, firmado

entre o Ministério do Planejamento e Orçamento – MPO (posteriormente sucedido pelo Ministério da Integração Nacional) e o Ministério da Ciência e Tecnologia - MCT, por intermédio do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais - Inpe.

20. Prosseguindo em sua defesa, o Sr. Marcio Nogueira Barbosa alega que o último contrato celebrado entre o Inpe e a Funcate com recursos do referido Convênio 6/1997 foi, justamente, o Contrato RD 01.06.171.0/2000. Portanto, segundo o defendente, o referido convênio teria sido concluído e encerrado, não existindo mais nenhuma pendência relativa a ele. Nesse contexto, o responsável entende que é descabida a afirmação constante do Ofício 78/2011-TCU/SECOB-4, segundo a qual o Inpe é uma "entidade conveniada com o Ministério da Integração Nacional para elaboração do orçamento base para a construção do Projeto de Integração do Rio São Francisco".

21. Enfatiza, ainda, que o convênio mantido entre o Ministério da Integração Nacional, por meio de sua Secretaria de Recursos Hídricos, e o Inpe teve por escopo exclusivamente a elaboração de "estudos técnicos". O referido convênio, cujo último contrato foi firmado no exercício de 2000, já estaria encerrado e não contemplaria a elaboração de orçamento base ou execução de obra para o Projeto de Transposição do Rio São Francisco.

22. Ademais, o ex-diretor destaca que ainda que o Inpe houvesse participado na "elaboração do orçamento base referente ao lote 14 da Concorrência MI 2/2007", nenhuma responsabilidade poderia ser imputada ao requerente, pois o mesmo desvinculou-se de sua função de diretor daquele Instituto em fevereiro de 2001.

23. O Sr. Marcio Nogueira Barbosa concorda que é verdade que o Convênio 6/1997 foi celebrado durante sua gestão na direção do Inpe. Por tal motivo é que ele ainda responde por contratos firmados com a Funcate nos exercícios de 1999 e 2000. Entretanto, o ex-diretor declara não poder ser responsabilizado por atos praticados depois de sua gestão, mormente por atos praticados por outro órgão público no qual ele não tinha nenhuma ingerência, ou seja, o Ministério da Integração Nacional, órgão promotor da Concorrência MI 2/2007.

24. Diante dessas circunstâncias, o responsável alega não ter nenhuma participação na elaboração do orçamento base referente ao lote 14 da Concorrência MI 2/2007 e tampouco na "elaboração do projeto básico deficiente" utilizado na referida licitação. Portanto, o defendente afirma não poder prestar nenhuma justificativa acerca do suscitado nas alíneas "a" e "b" do Ofício 78/2011-TCU/SECOB-4, simplesmente pelo fato de desconhecer completamente o Edital da Concorrência MI 2/2007, seu objeto e seus anexos, vez que, à época de elaboração de tais documentos, o responsável não possuía mais nenhum vínculo com o Inpe.

25. Por fim, o ex-dirigente do Inpe requer a exclusão de seu nome da "Lista de Responsáveis" do processo em tela.

I.2 Análise

26. Os Acórdãos 1.803/2010-TCU-Plenário e 6.059/2010-TCU- 2ª Câmara citados tratam de irregularidades relativas à aplicação de recursos orçamentários e a dispensas de licitação indevidas, as quais constituem matéria estranha à apreciada no presente feito. Dessa maneira, os julgamentos proferidos nas referidas deliberações não têm qualquer reflexo na análise a ser feita no presente processo, a qual abordará apenas os aspectos técnicos relacionados às irregularidades aventadas pela equipe de fiscalização durante o Fiscobras 2010 (projeto básico deficiente e sobrepreço frente ao mercado).

27. Registre-se que ambos os recursos de reconsideração foram negados (Acórdão 1.391/2012-TCU-Plenário e Acórdão 688/2012-TCU-2ª Câmara). Posteriormente, o responsável apresentou embargos de declaração a essas deliberações, mas não houve êxito em nenhum deles (Acórdão 123/2014-TCU-Plenário e Acórdão 5.964/2012-TCU-2ª Câmara).

28. Destaca-se que os recursos financeiros de R\$ 15 milhões para cobertura das despesas decorrentes dos contratos firmados entre o Inpe e a Funcate no âmbito do Pisf foram provenientes do Convênio de Cooperação Técnica 6/1997 (peça 28, p. 1-11), firmado entre o Ministério do Planejamento e Orçamento – MPO (sucedido pelo Ministério da Integração Nacional) e o Ministério da Ciência e Tecnologia - MCT, por intermédio do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais - Inpe.
29. Em sua manifestação, o responsável enfatizou que o convênio mantido entre o Ministério da Integração Nacional e o Inpe teve por escopo a elaboração de "estudos técnicos".
30. No entanto, deve-se esclarecer que, conforme indicam os documentos técnicos produzidos no âmbito da avença, a elaboração do projeto básico para as obras do Pisf foi, de fato, objeto do citado convênio. O plano de trabalho que integra esse mesmo acordo (peça 28, p. 9-11) identifica como objeto os estudos de viabilidade técnico-econômica e ambiental do projeto de transposição das águas do Rio São Francisco para os estados de Pernambuco, Ceará, Paraíba e Rio Grande do Norte, bem como os estudos de impacto ambiental, inserção regional e readequação do projeto básico do trecho Cabrobó –Jati.
31. Nesse mister, o Inpe contratou a Fundação de Ciência, Aplicações e Tecnologia Espaciais (Funcate) para executar a maior parte do projeto. O Contrato RD 01.06.094.0/1999, de 2 de dezembro de 1999, entre o Inpe e a Funcate estabelecia como objeto a prestação de serviços técnicos complementares ao projeto de transposição, compreendendo a elaboração de projeto básico dos trechos II - Reservatório de Jati-Rio Piranhas, III - Açude Cuncas – Rio Salgado, IV - Santa Helena – Pau dos Ferros, V - Itaparica – Monteiro e VI - Salgueiro Entremontes (peça 28, p. 12-19). Conforme indicado na Nota Técnica 13/DPE/SIH/MI (peça 2, p. 32-34), de 19 de julho de 2010, a Funcate subcontratou o Consórcio Engecorps/Harza para o projeto do Trecho I.
32. Outros elementos presentes nos autos também demonstram o peso que tais estudos tiveram na composição do projeto básico das obras de transposição entregue pelo Inpe. Cita-se, para tanto, o Memorando 031/PSF/SIH/MI e seu anexo, de 28 de julho de 2004, os quais demonstram o recebimento e aprovação pelo MI de projeto básico elaborado pelo Inpe (peça 2, p. 36-39). O anexo do aludido documento indica que os estudos foram executados entre dezembro de 2000 e março de 2004.
33. Pode-se citar também o Relatório de Acompanhamento dos Serviços RAS 4 elaborado pela Funcate, de 11 de agosto de 2000, no qual são descritos diversos estudos e serviços componentes de etapa denominada “Projeto Básico” (peça 3, p. 2-5). Ademais, no relatório de serviços entregues pelo Inpe/Funcate e aceitos pela Secretaria de Infraestrutura Hídrica (SIH) do MI (peça 3, p. 14-30), constam a relação dos estudos feitos e dos projetos básicos fornecidos pelo Inpe.
34. Acrescente-se, no presente caso, que a vigência do Convênio 6/1997 foi até 31/12/2005, tendo sido considerado concluído e julgado adimplente pelo MI no ano de 2009, segundo informações obtidas em consulta ao Sistema Integrado de Administração Federal do Governo Federal - Siafi (peça 29).
35. Conclui-se, portanto, que as falhas originárias dos estudos técnicos preliminares de fato repercutiram negativamente na preparação do projeto básico da obra em tela, sendo que a elaboração do projeto constituiu o produto final do Convênio 6/1997, conforme atesta a documentação acostada à peça 28.
36. Desse modo, na medida em que as diversas ações realizadas pelo Inpe, na execução da referida avença, desencadearam na elaboração de projeto básico deficiente resta evidente a conduta irregular dos responsáveis pela execução do Convênio 6/1997. No âmbito desse convênio, a responsabilidade técnica pela qualidade do projeto elaborado é do Inpe, na pessoa dos coordenadores técnicos. Nesse ponto, ressalta-se que os coordenadores técnicos do projeto

foram o diretor e vice-diretor do Inpe à época, responsáveis por liderar toda a equipe de técnicos envolvidos com a elaboração dos estudos que fundamentaram o projeto. Esse também é o entendimento consignado pelo Ministério da Integração Nacional na Nota Técnica 13 DPE/SIH/MI (peça 2, p. 32-34).

37. Dito isso, é necessário analisar a responsabilidade individual do Sr. Marcio Nogueira Barbosa na consumação da irregularidade, especificamente, com relação à efetiva participação do ex-diretor na prática do fato tido como irregular. Destaca-se, também, o fato de o responsável julgar improcedente a afirmação constante do Ofício de Audiência 78/2011-TCU/SECOB-4, segundo o qual o Inpe seria uma "entidade conveniada com o Ministério da Integração Nacional - MI para elaboração do orçamento base para a construção do Projeto de Integração do Rio São Francisco". Apesar da redação constante do ofício, não se pretende afirmar, em momento algum, que o Inpe faça parte da estrutura organizacional do MI, ou que detenha relação frequente e ininterrupta com o órgão. O que se avalia, entretanto, são os contratos e produtos obtidos das avenças à época.

38. Destaca-se que a atuação do defêndente como diretor se deu apenas nos anos de 1999 e 2000. Todavia, verificando-se a época da entrega dos produtos, observa-se que os estudos componentes do Projeto Básico do PISf foram recebidos pelo MI gradativamente entre os anos de 1999 a 2003 (peça 3, p. 14-30).

39. Nessa linha, ainda que o Sr. Marcio Nogueira Barbosa tenha atuado como diretor e coordenador técnico, não é cabível sua responsabilização por atos praticados depois de sua gestão. Conquanto a elaboração do projeto básico tenha ocorrido paulatinamente, na medida em que eram concluídos os diversos estudos preliminares realizados entre 1999 e 2003, entende-se indevida a imputação de responsabilidade ao defêndente pela prática da presente irregularidade, porquanto os atos praticados durante a sua gestão (parte dos estudos) apenas remotamente contribuíram para a consumação do ato ilícito, não constituindo, portanto, causa adequada e idônea do achado em análise.

40. Assim, fazendo uso das teorias da causalidade adequada e do dano direto e imediato, por analogia, não é possível estabelecer, de maneira inequívoca, uma relação causal direta entre a conduta do defêndente e a conduta irregular propriamente dita, os produtos entregues após o ano de 2000 e, precipuamente, o projeto básico utilizado na licitação.

41. Dado o exposto, embora o defêndente tenha atuado como responsável pelo Inpe nos anos de 1999 e 2000, não resta configurada a responsabilidade do gestor pelo projeto básico utilizado na Concorrência Pública 2/2007-MI. Portanto, considera-se cabível o acolhimento das razões de justificativas do Sr. Marcio Nogueira Barbosa, bem como sua exclusão do rol de responsáveis do presente processo.

II. Análise das razões de justificativas do Sr. Volker Walter Johann Heinrich Kirchoff

42. Em obediência ao Despacho de Relator proferido no presente processo de Relatório de Auditoria, foi determinada a audiência do Sr. Volker Walter Johann Heinrich Kirchoff, CPF 233.609.338-34, na qualidade de ex-vice-diretor do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais - Inpe, entidade conveniada com o Ministério da Integração Nacional para elaboração do orçamento base para a construção do Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional - PISf, para que apresentasse razões de justificativa acerca das seguintes irregularidades, *in verbis*:

- a) elaboração do orçamento base referente ao lote 14 da Concorrência MI nº 02/2007 com sobrepreço global, e aprovação de itens do orçamento base da Concorrência MI nº 02/2007 com sobrepreço, descumprindo comando do art. 115 da Lei 11.439/06 (LDO 2007);

b) elaboração de projeto básico deficiente, utilizado na Concorrência Pública nº 02/2007-MI, com estudos insuficientes ou incompletos para a correta e precisa definição de todos os serviços e respectivos quantitativos necessários à completa execução da obra projetada, em afronta ao inciso IX, art. 6º, da Lei 8.666/93, o qual vem ensejando recorrentes modificações nas planilhas contratuais firmadas para construção dos Eixos Norte e Leste do Pisf.

43. Em 15/4/2011, conforme documentado à peça 5, p. 19-22, o responsável apresentou tempestivamente suas razões de justificativas.

II.1 Esclarecimentos do responsável

44. Adentrando em sua defesa, o ex-vice-diretor do Inpe também inicia afirmando que apresentou dois recursos de reconsideração tendo em vista os Acórdãos 1.803/2010-TCU-Plenário e 6.059/2010-TCU-2ª Câmara.

45. Conforme relatado pelo Sr. Volker Kirchhoff, o Acórdão 1.803/2010-TCU-Plenário conheceu o recurso de revisão interposto pelo Ministério Público e julgou irregulares as contas do Inpe relativas ao exercício de 1999, época em que o responsável era servidor daquela instituição. A aventada irregularidade das contas daquele exercício se deve à celebração do Contrato RD 01.06.094.0/1999, conforme já descrito anteriormente.

46. Em sequência, afirma que o Acórdão 6.059/2010-TCU- 2ª Câmara decidiu rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelo responsável nos autos da Tomada de Contas Simplificada do exercício de 2000, do Inpe. Desta vez, a irregularidade apontada refere-se ao Contrato RD 01.06.171.0/00, também já detalhado nos autos.

47. Adiante, o defendente esclarece que, nos processos relativos aos supracitados acórdãos, integrou o rol de responsáveis pelas contas do Inpe na qualidade de Coordenador do Convênio 6/1997, firmado entre o Ministério do Planejamento e Orçamento - MPO (sucedido pelo Ministério da Integração Nacional) e o Ministério da Ciência e Tecnologia - MCT, por intermédio do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais - Inpe. Ressalta-se que os recursos orçamentários para cobertura das despesas decorrentes dos contratos firmados entre o Inpe e a Funcate no âmbito do Projeto de Transposição das Águas do Rio São Francisco foram provenientes do referido convênio.

48. Continuando em sua defesa, o responsável também alega que o último contrato celebrado entre o Inpe e a Funcate com recursos do referido Convênio 6/1997 foi, justamente, o Contrato RD 01.06.171.0/2000. Assim, o referido convênio teria sido concluído, não existindo mais nenhuma pendência relativa ao mesmo. Nesse raciocínio, o defendente entende que é improcedente a afirmação constante do Ofício 79/2011-TCU/SECOB-4, segundo a qual o Inpe seria uma entidade conveniada com o MI para elaboração do orçamento base para a construção do Pisf.

49. O ex-vice-diretor argumenta, ainda, que o convênio mantido entre o MI e o Inpe teve por escopo exclusivamente a elaboração de "estudos técnicos". O referido convênio, cujo último contrato foi firmado no exercício de 2000, já estaria finalizado e não contemplaria a elaboração de orçamento base ou execução de obra para o Projeto de Transposição do Rio São Francisco.

50. Ademais, destaca que ainda que o Inpe houvesse participado na "elaboração do orçamento base da Concorrência MI 2/2007", nenhuma responsabilidade lhe poderia ser imputada, pois havia se desvinculado de sua função junto àquele Instituto em setembro de 2005.

51. O responsável enfatiza que não participou da elaboração de nenhum documento relativo à Concorrência MI 2/2007 e que, mesmo à época em que atuou como coordenador do Convênio 6/1997, nunca teve nenhuma ingerência sobre os atos praticados pelo MI. Questiona, então, o

fato de ser chamado a prestar informações sobre uma licitação realizada em uma época em que o Convênio 6/1997 já se encontrava encerrado e da qual não participou.

52. Dessa forma, o Sr. Volker Kirchhoff reitera não ter tido nenhuma participação na elaboração do orçamento base referente ao lote 14 da Concorrência MI 2/2007 e tampouco na "elaboração do projeto básico deficiente" utilizado na referida licitação. Assim, o ex-vice-diretor afirma não poder prestar nenhuma justificativa acerca do suscitado nas alíneas "a" e "b" do ofício de audiência, dado o fato de desconhecer o Edital da Concorrência MI 2/2007, seu objeto e seus anexos, uma vez que, à época da elaboração de tais documentos, o responsável não possuía mais nenhum vínculo com o Inpe.

53. Por fim, o ex-dirigente do Inpe requer a exclusão de seu nome da "Lista de Responsáveis" do processo em análise.

II.2 Análise

54. Novamente, tomando-se como partida as próprias justificativas apresentadas pelo responsável, destaca-se que, por intermédio dos Acórdãos 1.803/2010-TCU-Plenário e 6.059/2010-TCU- 2ª Câmara, as contas do Inpe foram julgadas regulares com ressalvas no exercício de 1999 e irregulares em 2000.

55. Todavia, os acórdãos supracitados tratam de irregularidades relativas a aplicação de recursos orçamentários e dispensas de licitação indevidas, as quais constituem matéria estranha à apreciada no presente feito. Desta maneira, os julgamentos proferidos nas referidas deliberações não têm qualquer reflexo na análise a ser feita no presente processo, a qual abordará apenas os aspectos técnicos relacionados às irregularidades aventadas no relatório de fiscalização.

56. Registre-se ainda que ambos os recursos de reconsideração apresentados foram negados (Acórdão 1.391/2012-TCU-Plenário e Acórdão 688/2012-TCU-2ª Câmara). Posteriormente, o responsável também apresentou embargos de declaração a essas deliberações, mas não logrou êxito em nenhum deles (Acórdão 123/2014-TCU-Plenário e Acórdão 5.964/2012-TCU-2ª Câmara).

57. Acerca da afirmação de que o convênio já havia sido concluído e encerrado, quando da realização da Concorrência 2/2007-MI, repisam-se os argumentos já expostos, quando da análise das razões de justificativa do Sr. Marcio Nogueira Barbosa. O que se busca analisar, nesta etapa processual, é a relação entre os atos eventualmente praticados pelo responsável, no âmbito do convênio, e a irregularidade propriamente dita, qual seja a elaboração do projeto básico e do orçamento base utilizados na Concorrência 2/2007-MI, os quais foram apontados como deficientes.

58. Nesse raciocínio, o que se deseja apurar é qual a medida de responsabilidade de quem deu causa aos indícios de irregularidades encontrados no levantamento de auditoria. Consideram-se, portanto, as causas identificadas, o nexos de causalidade temporal e as condutas que levaram às irregularidades levantadas.

59. Deve-se esclarecer que, conforme indicam os próprios documentos técnicos produzidos no âmbito da avença, a elaboração do projeto básico para as obras do Pisf foi, de fato, objeto do já citado Convênio 6/1997 (peça 28). Nesse mister, o Inpe contratou a Fundação de Ciência, Aplicações e Tecnologia Espaciais (Funcate) para executar a maior parte do projeto, especificamente a elaboração de projeto básico, estudos ambientais complementares e estudo de medidas de revitalização, conforme se infere do contrato celebrado entre as partes (peça 28, p. 12-13). A Funcate, por sua vez, subcontratou o Consórcio Engecorps / Harza para o projeto do Trecho I.

60. O defendente argumenta que o convênio mantido entre o Ministério da Integração Nacional e o Inpe teve por escopo a elaboração de "estudos técnicos".
61. Apesar de o referido convênio já estar concluído e não ter contemplado *ipsis litteris* a elaboração de orçamento base ou execução de obra para o Pisf, a formalização do termo de convênio delimita como seu objeto "estudos regionais com vistas a subsidiar a Sepre na formulação do Projeto de Transposição de Águas do Rio São Francisco".
62. Em essência, destaca-se que, no âmbito do convênio em análise, foram elaborados diversos estudos preliminares, os quais compuseram, ao final, o projeto básico da Concorrência 2/2007-MI. Para comprovação dessa assertiva, verifica-se o Ofício 854/2003-DIR, por meio do qual o Inpe encaminha ao MI relatório detalhado dos serviços executados relativos ao Convênio 6/1997 (peça 3, p. 14). Anexo a este ofício, segue cópia do supracitado relatório com a pormenorização de todos os estudos e serviços realizados no âmbito do convênio (peça 3, p. 15-30).
63. Constata-se, ainda, que tais serviços e estudos foram entregues gradativamente entre os anos de 1997 a 2003, sendo que os estudos base do Projeto Básico do Pisf foram concentrados entre 2000 e 2003.
64. Os primeiros produtos entregues pelo Inpe ao MI foram: Estudos de Viabilidade Técnico-Econômico para o Pisf, Estudos de Inserção Hídrica Regional, Estudos de Impacto Ambiental, Estudos Hidrológicos, levantamentos cartográficos e estudos geológicos para subsídio ao Projeto Básico do Pisf.
65. Em seguida, o relatório descreve os seguintes serviços: Projeto Básico Pisf dos trechos Cabrobó/PE – Jati/CE – Cuncas/PB e Itaparica/PE – Monteiro/PB, entregue entre 2000 e 2002; Projeto Básico Pisf dos trechos Cuncas/CE – Salgado/CE e Cuncas/PB – Apodi/RN e do Ramal do Agreste, entregue entre 2002 e 2003; Projeto Básico Ambiental – Parcial para o Pisf, entregue entre 2000 e 2001; Termos de Referência para subsidiar a potencialização dos benefícios sociais do Eixo Norte do Pisf, no ano de 2002, dentre outros.
66. Outros elementos presentes nos autos também demonstram a importância que tais estudos tiveram na composição do projeto básico das obras de transposição. Citam-se, para tanto, o Memorando 031/PSF/SIH/MI, de 28 de julho de 2004, que demonstra o recebimento e aprovação pelo MI de projeto básico elaborado pelo Inpe (peça 2, p. 36-40), bem como o Relatório de Acompanhamento dos Serviços RAS 4, onde são descritos diversos estudos e serviços componentes de etapa denominada "Projeto Básico" (peça 3, p. 2-5).
67. Novamente, conforme se verifica às p. 12-19 da peça 28, o contrato RD 01.06.094.0/1999 descreve seu objeto nos seguintes termos: "Elaboração de Projeto Básico, obedecendo ao traçado detalhado no Anexo I deste instrumento (...)".
68. Fica evidente, portanto, que os estudos e relatórios desenvolvidos pelo Inpe de fato compuseram o projeto básico utilizado para a licitação das obras do Pisf, em cumprimento aos objetivos do Convênio 6/1997.
69. Destaca-se que quem assina o relatório de serviços e estudos anexo ao Ofício 854/2003-DIR é o próprio Sr. Volker Walter Johann Heinrich Kirchhoff, na condição de coordenador técnico-administrativo, em 17/10/2003 (peça 3, p. 15-30). E, conforme informado pelo próprio responsável, este atuou como Vice-Diretor do Inpe até setembro de 2005.
70. Dessa forma, é descabida a alegação de que o convênio mantido entre o MI e o Inpe teve por escopo exclusivamente a elaboração de "estudos técnicos" e de que o responsável não teve nenhuma participação na elaboração do projeto básico deficiente utilizado na Concorrência MI 2/2007.

71. Assim, conforme demonstrado anteriormente pela equipe de auditoria, as alterações de quantitativos já realizadas nas planilhas contratuais, a não conclusão dos projetos e de todos os estudos necessários (sondagens e levantamento de jazidas) para a devida caracterização e detalhamento das principais estruturas projetadas, bem como a recorrência com que os contratos de obras civis vêm sendo aditivados, caracterizam plenamente a deficiência dos estudos que nortearam o projeto básico utilizado.
72. Destaca-se que contratos contendo quantitativos inadequados e serviços com sobrepreço provocam um alto risco de desequilíbrio econômico-financeiro em desfavor da Administração e de sobrepreço por meio de jogo de planilha, em celebrações futuras de aditivos contratuais.
73. Contesta-se, ainda, o fato de o responsável julgar improcedente a afirmação constante do Ofício de Audiência 78/2011-TCU/SECOB-4, segundo a qual o Inpe seria uma "entidade conveniada com o Ministério da Integração Nacional - MI para elaboração do orçamento base para a construção do Projeto de Integração do Rio São Francisco". Apesar da redação constante do ofício, não se pretende afirmar, em momento algum, que o Inpe faça parte da estrutura hierárquica do MI, ou que detenha relação frequente e ininterrupta com o órgão.
74. Dessa maneira, no âmbito do convênio, a responsabilidade técnica pela qualidade do projeto é do Inpe, na pessoa dos coordenadores técnicos que atuaram à época dos estudos preliminares, e não guarda correlação com estrutura organizacional e/ou possibilidade de ingerência em atos do MI.
75. Conclui-se, portanto, que as falhas originárias dos estudos técnicos preliminares de fato repercutiram negativamente na preparação do projeto básico e do orçamento da obra em tela, sendo que a elaboração do primeiro constituiu o produto final do Convênio 6/1997, conforme atesta a documentação acostada à peça 28. Assim, na medida em que as diversas ações realizadas pelo Inpe, na execução da referida avença, desencadearam na elaboração de projeto básico deficiente, resta evidente a conduta irregular dos responsáveis pela execução do Convênio 6/1997.
76. Desse modo, fica configurada a participação relevante e, por consequência, a responsabilidade do Sr. Volker Walter Johann Heinrich Kirchhoff, em face de sua condição de coordenador técnico e administrativo da avença, na elaboração do projeto básico utilizado para a licitação das obras civis do Pisf (Edital 2/2007-MI), sendo adequada a rejeição das razões de justificativas apresentadas, bem como cabível a imposição da multa preconizada no art. 58, inciso II, da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992.
77. Com relação à elaboração do orçamento base da licitação, conquanto os estudos preliminares e o projeto básico produzidos no âmbito do convênio tenham fundamentado a sua consecução, os elementos juntados aos autos não permitem concluir que o aludido documento técnico tenha sido executado e, portanto, feito parte do objeto da avença. De qualquer modo, devido ao lapso temporal, no lançamento do edital de licitação tal orçamento deveria ser atualizado. Por esse motivo, não se mostra possível afirmar que o Sr. Volker Kirchhoff tenha praticado a conduta especificada no ofício de audiência indicada na letra "a" do item 42 supra, o que implica o acatamento parcial das razões de justificativas apresentadas em razão da presente irregularidade.
78. Ressalta-se, por oportuno, que o sobrepreço observado no orçamento base do Edital 2/2007, especificamente quanto à execução de obras civis do Lote 14, inicialmente de 38,3%, foi significativamente reduzido para 5,8%, em vista do desconto ofertado pelo consórcio vencedor (peça 3, p. 47-48).
79. Inobstante o exposto nos itens anteriores, entende-se que as diversas e relevantes falhas identificadas no orçamento base, por terem sido acarretadas, em parte, pelo projeto básico

deficiente, conquanto não possam implicar a imposição de multa ao Sr. Volker Walter Johann Heinrich Kirchhoff, devem ser consideradas como fator agravante à conduta irregular anterior, qual seja, a elaboração, no âmbito do convênio, de projeto básico deficiente.

80. No caso em exame, o projeto básico deficiente causou sucessivas alterações nos contratos do empreendimento, os quais, conforme informações colhidas nas últimas fiscalizações e mediante expedientes enviados pelo Ministério da Integração Nacional, atingiram em alguns casos o limite máximo de alteração contratual estabelecido no art. 65 da Lei 8.666/1993. Tal situação, por sinal, foi um dos motivos elencados pelo Ministério da Integração Nacional para a suspensão e rescisão dos contratos de vários lotes do empreendimento, fazendo com que o MI licitasse novamente os itens remanescentes dos contratos em novos contratos denominados atualmente de metas. Assim, o Eixo Leste e o Eixo Norte estão divididos, atualmente, em três metas cada um (Metas 1N, 2N, 3N, 1L, 2L e 3L).

81. Ainda sobre o assunto, ressalta-se que as alterações contratuais advindas do projeto básico deficiente acarretou desequilíbrios econômico-financeiros em desfavor da Administração, bem como atrasos significativos na conclusão do empreendimento. Tal conjunto de fatos, embora não faça parte do objeto do presente feito, deve servir de norte para o juízo de valor acerca da gravidade da conduta do gestor, a qual deve ser considerada como agravante para fins de imposição de pena pela irregularidade atinente ao projeto básico deficiente.

82. No que se refere à possibilidade de imputação de multa, verifica-se que entre 1997 e 2005 o Sr. Volker Walter Johann Heinrich Kirchhoff consta como responsável em seis processos de tomada de contas: TC 700.118/1997-7, TC 700.095/1998-5, TC 004.738/1999-3, TC 005.848/2000-0, TC 005.385/2001-5, TC 011.139/2002-5. Com exceção do TC 005.848/2000-0, todos os demais encontram-se encerrados.

83. Também cabe lembrar que, por meio dos Acórdãos 1.803/2010-TCU-Plenário (TC 005.848/2000-0) e 6.059/2010-TCU- 2ª Câmara (TC 005.385/2001-5), as contas do Inpe foram julgadas regulares com ressalvas no exercício de 1999 e irregulares em 2000. Todavia, esses acórdãos versam sobre irregularidades na celebração dos contratos 01.06.094.0/99 e 01.06.171.0/00 entre o Inpe e o Funcate, como a não comprovação de correlação entre o objeto do contrato com atividades de ensino, pesquisa e desenvolvimento institucional, a subcontratação de serviços sem previsão contratual, e a não previsão contratual da forma de remuneração dos serviços de administração e coordenação prestados pela Funcate.

84. Como a irregularidade em exame nestes autos trata da deficiência no projeto básico elaborado pelo Inpe, a decisão definitiva em processo de tomada ou prestação de contas ordinária não constitui óbice para aplicação de multa em outros processos, nos termos do art. 206 do Regimento Interno do TCU.

85. Acrescente-se, por fim, que o Convênio 6/1997 encontra-se na condição concluído e adimplente, segundo informações obtidas em consulta ao Siafi (peça 29). Tal situação implica que a prestação de contas do convênio já foi apreciada e julgada regular (ou regular com ressalvas) pelo Ministério da Integração Nacional.

III. Análise das razões de justificativas do Sr. João Urbano Cagnin

86. Em obediência ao Despacho do Relator proferido no presente processo de Relatório de Auditoria, foi determinada a audiência do Sr. João Urbano Cagnin, CPF 001.819.861-91, na qualidade de ex-coordenador do Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional, para que apresentasse razões de justificativa acerca das seguintes irregularidades, *in verbis*:

a) aprovação do orçamento base referente ao lote 14 da Concorrência MI nº 02/2007 com sobrepreço global, e aprovação de itens do orçamento base da Concorrência MI nº 02/2007 com sobrepreço, descumprindo comando do art. 115 da Lei 11.439/06 (LDO 2007);

b) aprovação de projeto básico deficiente, utilizado na Concorrência Pública nº 02/2007-MI, com estudos insuficientes ou incompletos para a correta e precisa definição de todos os serviços e respectivos quantitativos necessários à completa execução da obra projetada, em afronta ao inciso IX, art. 6º, da Lei 8.666/93, o qual vem ensejando recorrentes modificações nas planilhas contratuais firmadas para construção dos Eixos Norte e Leste do Pisf.

87. Em 19/5/2011, conforme documentado às peças 6 (p. 8-51) e 7 (p. 1-34), após prorrogação do prazo, o responsável apresentou tempestivamente suas razões de justificativas.

III.1 Esclarecimentos do responsável

88. Iniciando sua apresentação de defesa, o Sr. João Urbano Cagnin reproduz trechos do respectivo Ofício de Audiência e do Relatório de Fiscalização 250/2010. Após, apresenta um breve histórico relativo aos estudos e à elaboração de projetos do Pisf, bem como a respeito de sua área de atuação à época dos fatos.

89. O defendente informa que, quando da celebração do Convênio 6/1997 (em junho de 1997), ocupava o cargo de confiança DAS na Secretaria Especial de Políticas Regionais - Sepre, tendo sido então indicado para atuar como coordenador-geral responsável pela gestão técnica e administrativa do referido convênio. Entre os anos de 1997 e 1999, o responsável fiscalizou os Estudos de Inserção Regional e de Viabilidade Técnico-Econômica, assim como a primeira fase dos Estudos de Viabilidade Ambiental.

90. Após a criação do Ministério da Integração – MI, em 1999, ocorreram reformulações na gestão do Convênio 6/1997 e na dinâmica e abrangência dos estudos, tornando o Pisf a principal ação do novo Ministério. Essas alterações incluíram a ampliação do escopo do projeto básico, por meio de aditivo ao Convênio MI-MCT/Inpe, e a composição de uma nova equipe de assessoria ao gestor do MI para acompanhar os estudos do referido projeto básico.

91. Nesse novo contexto, o defendente informa que foi exonerado do cargo de confiança que ocupava na Sepre, em 20/9/1999 e, contratado, em 1/10/1999, como "especialista em recursos hídricos" pelo Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura - IICA, entidade internacional, com vistas a apoiar tecnicamente a gerência do Pisf no MI.

92. O responsável declara que, na nova ocupação, colaborou com os gestores do Pisf até 31/7/2004, acompanhando o projeto básico elaborado na parte referente à sua especialidade (hidrologia e hidráulica). Alega que não mais poderia, portanto, responder pela gestão técnica e administrativa do Convênio MI-Inpe no período 2000/2001, época da elaboração e recebimento pelo MI do Projeto Básico objeto dos Trechos I, II e V.

93. Em sequência, o defendente relata que no ano de 2001 foi indicado a assumir precária e interinamente a fiscalização do convênio até que um servidor público fosse indicado. Aduz que acabou permanecendo como contraparte do MI junto ao Inpe/Funcate para não deixar que os estudos contratados ficassem sem acompanhamento e controle.

94. O responsável alega que, em 2003/2004, ainda como funcionário do IICA, atestou para a Administração o aceite anterior pelo MI do Projeto Básico elaborado pela Funcate, haja vista não constar qualquer documento recusando o estudo elaborado. Ressalta que considerou o projeto satisfatório, pois havia sido aceite pelo Inpe e pelo MI, e por ter acompanhado o projeto básico na sua especialidade (Hidrologia e Hidráulica), considerando-o consistente.

95. Alega, ainda, que não teve participação na fase interna preparatória do edital de licitação das obras. Finaliza seu histórico relatando que pediu exoneração do cargo no MI em junho de

2007, após ver que estava assegurada a licença de instalação para as obras dos Trechos I, II e V, não tendo qualquer envolvimento posterior com o Pisf.

96. Concluindo a argumentação a respeito de sua área de atuação no âmbito do Pisf, o Sr. João Urbano Cagnin afirma que apenas ocupou função de assessoria técnica ao gestor, na prática como profissional terceirizado da IICA e não pertencente à Administração Pública. Afirma que o produto de sua ocupação foi a fiscalização técnica, na sua especialidade, do projeto básico, e não o exercício de funções gerenciais. Rebate ainda que, no tocante à esfera de sua competência técnica, não haveria qualquer questionamento quanto à qualidade do projeto básico, tendo em vista a aprovação sem restrições nos órgãos licenciadores do Ministério do Meio Ambiente.

97. Prosseguindo na apresentação das suas razões de justificativa, o responsável apresenta tese preliminar alegando ilegitimidade de causa tendo em vista o Ofício de Audiência ter-lhe atribuído a aprovação de orçamento base das obras em descumprimento do art. 115 da Lei 11.439/2006 (LDO 2007).

98. Nessa linha de defesa, alega que não se pode atribuir qualquer responsabilidade por fatos ocorridos antes da vigência da LDO 2007. Da mesma forma, não se poderia exigir do responsável a observância a preceitos e comandos legais que seriam editados posteriormente à prática dos atos eventualmente questionados.

99. Dando sequência às alegações, o Sr. João Urbano Cagnin reafirma que não poderia ser enquadrado como um dos responsáveis pela aprovação do Projeto Básico e dos orçamentos. Para tanto, questiona as informações prestadas pelo MI a respeito de sua participação (peça 2, p. 32-34).

100. Nesse raciocínio, relaciona peças processuais de sua autoria, tais como o parecer técnico de 23/8/2000 (peça 3, p. 6), a nota técnica de 25/11/2003 (peça 3, p. 31) e o Memorando 31/PSF/SIH/MI, de 28/7/2004 (peça 2, p. 36), que demonstrariam o simples acompanhamento e supervisão de convênio, não comprovando esses documentos a função de manifestação técnica ou de aprovação por parte do defendente. Argumenta, portanto, que não há nos autos outros documentos que comprovem a imputação a ele dirigida, de ter aprovado o projeto básico e seu orçamento. Afirma, ainda, que nem o defendente tinha autorização legal para aprová-lo, como técnico terceirizado, nem dispunha do poder de nomear equipe técnica para avaliar o conteúdo do projeto básico.

101. Registra o responsável que o Secretário de Infraestrutura Hídrica do MI não vinculou a aprovação do projeto básico à sua manifestação exarada em seu Memorando 31/PSF/SIH/MI, acima citado. Além disso, destaca que não há nos autos outro documento que impute a ele a aprovação do projeto básico.

102. Em sua defesa, o Sr. João Urbano Cagnin afirma que a elaboração e aprovação dos orçamentos foi responsabilidade de cada equipe de engenheiros e respectivas áreas especializadas de atuação, não podendo o defendente assumir a responsabilidade técnica desses orçamentos, nem da verificação e exatidão dos custos orçados. Ainda a respeito dos orçamentos, afirma que não competia ao responsável a avaliação posterior à licitação, tampouco a atualização de preços.

103. Retomando o indício de aprovação de projeto básico deficiente apontado pela equipe de auditoria, o responsável afirma que este projeto não pode ser plenamente caracterizado como deficitário, sem prejuízo da alegação de que o defendente não tomou parte na sua aprovação.

104. Ainda a respeito das falhas de projeto básico, o responsável argumenta que o projeto executivo prévio à licitação previsto em lei não estava pronto, dada a grande complexidade e magnitude das obras do Pisf. Inclusive, cita ensinamentos de Marçal Justen Filho que

demonstram que empreendimentos de grande vulto jamais deveriam ser licitados sem que os projetos executivos estivessem concluídos, única forma de evitar erros relativos à natureza das obras e às quantidades de serviços, equipamentos e materiais neles demandados.

105. Dessa forma, declara que a Administração do MI optou por se valer do permissivo do art. 7º, § 2º da Lei 8.666/1993 e realizar os projetos executivos concomitantemente com a execução das obras. Ao assim proceder, o MI optou por correr os riscos de executar um grande empreendimento apenas com o projeto básico que, apesar da alegada consistência e valor técnico, pode ter sido insuficiente para resolver todas as especificidades de um projeto. Ressalta, entretanto, que a dispensa do projeto executivo do Pisf para a Concorrência 2/2007-MI não pode recair sobre os responsáveis pela elaboração ou aprovação de projeto básico.

106. Apesar da inexistência de projeto executivo prévio, o Sr. João Urbano Cagnin passa então a defender a qualidade técnica do projeto básico do Pisf, bem como a rebater as deficiências de projeto apontadas no relatório de fiscalização.

107. Nessa linha, o defêdente argumenta que o acréscimo contratual total obtido no Contrato 25/2008 (lote 2) foi de 3,40%, montante inferior aos 25% permitidos pela Lei de Licitações e Contratos. Nos contratos 45/2007 (lote 1) e 32/2008 (lote 6) os aditivos contratuais não chegaram a provocar aumento de valor.

108. Cita, também, a dificuldade de informações geotécnicas e geológicas que tornassem mínimo o grau de imprecisão do projeto básico. Após mencionar pareceres da supervisora da obra e do gestor do contrato e do MI, acrescenta que as diferenças dos quantitativos previstos no projeto executivo e dos quantitativos do replanilhamento são decorrentes das características da região da obra e do tipo de empreendimento em questão (ou seja, obra que envolve terraplanagem de grande extensão). Sendo assim, a necessidade de inclusão de preços novos e de replanilhamentos dos contratos em análise não teriam ocorrido por incorreções ou falhas na elaboração do projeto básico.

109. O defêdente ainda apresenta tese de posição consolidada no TCU. Segundo tal assertiva, conquanto o projeto básico seja um dos elementos fundamentais da fase interna do processo licitatório, as constantes falhas apontadas em vários processos examinados não têm sido por si só fundamento para aplicação de sanções pessoais, especialmente quando descaracterizada a omissão do agente e consideradas as condições objetivas permitidas ou exigidas pela Administração superior para elaboração e aprovação do projeto básico.

110. Por fim, o responsável menciona que os prazos prescricionais previstos pela legislação são de apenas cinco anos contados da data dos fatos ou atos, inclusive quanto à condição de agente público do defêdente. Reforça, ainda, que as licenças emitidas posteriormente pelos órgãos reguladores, relativas à outorga da água e licenças ambientais, mantiveram incólume a concepção e o dimensionamento hídrico do projeto.

III.2 Análise

111. Ao iniciar suas alegações, o defêdente informa que, entre 1999 e 2004, sua condição de "especialista em recursos hídricos" pelo Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura – IICA o caracterizava apenas como profissional terceirizado sem poder de funções gerenciais junto ao Pisf.

112. Entretanto, em diversos documentos constantes dos autos verificam-se atos de gestão e de aprovação por meio de assinatura do Sr. João na função de coordenador do Pisf.

113. Destaca-se, por exemplo, o Memorando 031/PSF/SIH/MI (peça 2, p. 36-40), de 28/7/2004, no qual o defêdente informa ao Departamento de Obras Hídricas do MI que o projeto básico entregue pelo Inpe para as obras do Pisf havia sido elaborado com qualidade técnica, dentro dos

padrões e normas de serviços de engenharia e de acordo com os termos de referência aprovados pelo Ministério. Anexa ao memorando, segue lista de vários estudos que compuseram o referido projeto básico.

114. Observe-se que o referido memorando foi emitido com o timbre do Ministério da Integração e não do IICA, do qual o responsável alega ter sido representante.

115. Com base nas informações e manifestações técnicas constantes do memorando supracitado, o então Secretário de Infraestrutura Hídrica pôde aprovar formalmente o projeto básico do empreendimento, uma vez que esse foi acompanhado, analisado e aceito pela equipe técnica na pessoa do coordenador do PISF (peça 2, p. 35).

116. Sem embargo, demonstra-se que, apesar de o gestor ocupar função não pertencente a quadro permanente da Administração Pública, sua condição de coordenador de projeto o caracterizava como responsável pelos atos decorrentes de sua posição, a saber, a aprovação técnica e o encaminhamento de projeto básico.

117. E é nesse sentido que os artigos 82 e 84 da Lei 8.666/1993 caracterizam todos os “agentes administrativos” que praticam atos em desacordo com os preceitos da referida Lei de Licitações e Contratos. Nesse entendimento, equipara-se a servidor público aquele que exerce, mesmo que transitoriamente ou sem remuneração, cargo, função ou emprego público.

118. Destarte, fica evidente que o defendente de fato atuou como responsável na função de coordenador de projeto, inclusive exercendo atos administrativos. Comprova-se tal afirmativa pelos documentos elencados anteriormente, principalmente pela demonstração de aprovação dos estudos e projetos entregues pelo Inpe (peça 2, p. 36).

119. Ainda que precária e interinamente na condição de fiscal de convênio, o defendente realizou decisões que geraram efeitos administrativos e de cunho gerencial. Consequentemente, os atos praticados pelo gestor culminaram na equiparação de atos de agente público, não cabendo a alegação de que o defendente não estaria no rol de responsáveis pela aprovação de projeto básico deficiente.

120. Não se fala aqui de responsabilidade ou participação na fase interna da licitação, como questionado pelo responsável. Mas é inegável que o projeto básico recebido e aprovado pelo responsável foi utilizado como substrato para o Edital 2/2007-MI.

121. Prosseguindo na análise, cumpre destacar o questionamento do responsável quanto ao descumprimento art. 115 da Lei 11.439/2006 (LDO 2007). De fato, não é razoável que se atribua responsabilidade por fatos ocorridos antes da vigência da LDO 2007, nem se poderia exigir do defendente a observância a preceitos e comandos legais que seriam editados posteriormente à prática dos atos aqui analisados.

122. De toda a sorte, não há nos autos outros documentos que de fato comprovem a responsabilização do defendente quanto à aprovação de orçamento base. Apesar da informação levantada pelo MI (Ofício 260 – SIH/MI, peça 2, p. 31-34), não foi possível relacionar evidências que demonstrassem a responsabilidade do defendente pela aprovação do orçamento base efetivamente utilizado na licitação. Dessa maneira, não resta configurada, ante os elementos disponíveis nos autos, a participação do defendente no ato de gestão aduzido na letra “a” do item 85 supra, especificamente quanto ao cumprimento ou não de preceitos da LDO a respeito de orçamentação.

123. Ademais, a afirmação de que a elaboração e aprovação dos orçamentos foi responsabilidade de cada equipe de engenheiros e respectivas áreas especializadas de atuação, não podendo o defendente assumir a responsabilidade técnica por esses orçamentos, nem pela

verificação e exatidão dos custos orçados, encontra respaldo na falta de elementos que demonstrem a responsabilidade do defendente pelo orçamento base utilizado na licitação em tela.

124. Com relação às considerações acerca da opção do Ministério da Integração Nacional em elaborar o projeto executivo simultaneamente às obras; da qualidade técnica do Projeto Básico do Pisf; das dificuldades de informações geotécnicas e geológicas que diminuíssem o grau de imprecisão do projeto; e de que as diferenças dos quantitativos eram decorrentes das características da região da obra e do tipo de empreendimento, percebe-se que as alegações apresentadas mostram-se contraditórias e não encontram suporte no conjunto de elementos juntados aos autos.

125. Primeiramente, o responsável afirma que um projeto executivo prévio para uma obra do porte do Pisf era imprescindível à licitação. Mas, em seguida, declara que o projeto básico utilizado não apresentou falhas significativas, suprindo, inclusive, as exigências previstas na Lei 8.666/1993.

126. Neste momento, faz-se necessário trazer novamente os argumentos apresentados pela equipe de auditoria.

127. Conforme documentado no relatório de fiscalização e resumido na tabela da peça 30, as falhas e deficiências de projeto básico foram demonstradas, naquele momento, por diversas modificações firmadas nas planilhas contratuais por intermédio de termos aditivos em três dos sete lotes de obras civis contratados, bem como por modificações de estruturas hidráulicas constantes do projeto original.

128. Continuando o feito, a deficiência do projeto básico também é reforçada pelo estágio de execução em que a obra se encontrava à época da auditoria (percentual de execução física para o Eixo Norte em 33,7%, conforme dados de fevereiro de 2010) e a contínua necessidade de adequação das planilhas contratuais às realidades verificadas durante a execução dos projetos executivos contratados.

129. Para demonstração das alterações de projeto mais relevantes, citam-se: substituição do túnel Angicos por canal; alteração do tipo de canal sobre galeria do Bueiro Palha; reposicionamento do vertedor do Dique Pereiros; alteração da estrutura de descarga da Barragem e UHE Jati; desvio lateral do eixo do canal estaca 2070.

130. Tais estruturas são componentes complexos e que não deveriam ser submetidas a substituições, caso o projeto básico tivesse atendido aos requisitos mínimos estabelecidos na Lei 8.666/1993. Pelo contrário, são soluções técnicas que mereciam estudos e detalhamentos rigorosos durante a elaboração de projeto básico, a fim de não sofrerem tantas modificações durante a execução.

131. Conforme averiguado pela equipe de auditoria, as alterações de quantitativos já realizadas nas planilhas contratuais, bem como os baixos percentuais de execução física dos contratos de obras civis, observados à época da auditoria, comprovam a deficiência do projeto básico no que se refere à correta previsão dos tipos e volumes de serviços utilizados para movimentação de terra e rocha e de tratamento de superfícies de cortes e aterros, além das falhas na definição das estruturas hidráulicas mais apropriadas para o melhor funcionamento do Pisf.

132. A deficiência do projeto básico utilizado para a Concorrência 02/2007-MI é também comprovada pela recorrência com que os contratos de obras civis vêm sendo aditivados. Entre as alterações firmadas nos termos aditivos, ressalta-se a inclusão de serviços novos (reescavação em estoque em material de 3ª categoria e reescavação em estoque de material de 1ª categoria) para o Lote 1 (Contrato 45/2007-MI).

133. Para demonstração da expressiva quantidade de alterações já descritas no relatório de auditoria, destaca-se novamente a tabela comparativa entre quantidades previstas no projeto básico, e as efetivamente contratadas, incluindo-se as alterações por meio de aditivos (peça 30).

134. Fica demonstrado, mais uma vez, que a excessiva quantidade de alteração nos quantitativos originalmente propostos *versus* os efetivamente contratados de fato caracteriza projeto básico frágil e falho.

135. Apesar da alegação de que as licenças emitidas posteriormente pelos órgãos reguladores relativas à outorga da água e licenças ambientais mantiveram incólume a concepção e o dimensionamento hídrico do projeto, as grandes alterações de projetos e de quantitativos originais quando da execução das obras não podem suportar tese de projeto básico adequado.

136. Outra justificativa que não merece prosperar diz respeito à alegação de que o amplo lapso de tempo entre a elaboração de projeto básico e o efetivo lançamento do edital de licitação teria conduzido ao grande número de alterações em quantitativos. Esclarece-se que as características técnicas e soluções de engenharia para o tipo de empreendimento em tela não mudam com tal facilidade, principalmente por se tratarem de movimentações de terra e de obras civis que dependem de conhecimento preciso e adequado da região.

137. As deficiências do projeto básico se revelam com maior intensidade durante a realização dos serviços. Por exemplo, o atraso na execução do empreendimento é consequência de um projeto básico inepto. O relatório de fiscalização 134/2012 (TC 004.552/2012-1, peça 382) descreve um panorama geral dos fatos que motivaram os atrasos das obras do Eixo Norte. O referido documento destaca que as indefinições de projeto e as excessivas mudanças para adequação do projeto geraram aditivos contratuais no limite do valor legalmente permitido, porém, sem a devida correspondência quanto à execução do objeto contratado.

138. Destaca também o relatório que apesar da elevada execução financeira e da celebração de aditivos, cujos valores se aproximam a 25% do valor inicial contratado, a maioria das empresas contratadas não logrou executar o objeto inicialmente pactuado em sua totalidade, ou por desinteresse em ter de lidar com a lentidão do órgão contratante para adequar o contrato e liberar frentes de obra, ou porque, mesmo com o contrato aditivado, o montante financeiro do ajuste é insuficiente para concluir o objeto licitado. Nesse espeque, os contratos dos Lotes 3, 4, 6 e 7 foram encerrados sem a conclusão de seus objetos.

139. Consoante disposto no relatório, essa situação, além de ter gerado a paralisação de alguns lotes e o ritmo lento em outros, propiciou o surgimento de novas adequações, vista pelas Metas 1N, 2N e 3N, que foram lançadas pelo MI como forma de postergar prazos para a conclusão das obras cujos serviços precisaram ser licitados em certame posterior. Essas metas compreendem os serviços remanescentes que ultrapassarem o limite dos 25% dos lotes em que houve acordo para retomada das obras, bem como o complemento das obras cujos lotes estavam em processo de rescisão contratual.

140. Ante o exposto até aqui, não há que se falar em cumprimento dos objetivos de projeto básico previstos no art. 6º, inciso IX da Lei 8.666/1993, quais sejam: conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço 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.

141. Em prosseguimento, o responsável apresenta tese de posição consolidada no TCU segundo a qual, embora o projeto básico seja um dos elementos fundamentais da fase interna do processo licitatório, as constantes falhas apontadas em diversos processos levantados pelo defendente não

têm sido por si só fundamento para aplicação de sanções pessoais, consideradas as condições objetivas permitidas ou exigidas pela Administração superior para elaboração e aprovação do projeto básico.

142. De fato, a argumentação apresentada sinaliza entendimento de alguns julgados desta Corte de Contas a respeito do assunto. Entretanto, o que se pretende analisar aqui é qual a medida de responsabilidade de quem deu causa aos indícios de irregularidades encontrados no levantamento de auditoria. Consideram-se, portanto, as causas identificadas, o nexo de causalidade temporal e as condutas que levaram às irregularidades levantadas.

143. Dessa maneira, pelas evidências já apresentadas, fica demonstrada a responsabilidade pessoal do Sr. João Urbano Cagnin ao aprovar e assinar documentos que caracterizam a aprovação de projeto básico deficiente.

144. Por fim, a alegação de que os prazos prescricionais previstos pela legislação são de apenas cinco anos contados da data dos fatos ou atos, inclusive quanto à condição de agente público do defendente, não merece prosperar. A jurisprudência desta Casa tem se consolidado no sentido de que se aplicam nesse caso, analógica e subsidiariamente, as disposições do Código Civil Brasileiro, Lei 10.406/2002 (Acórdãos 771/2010, 474/2011 e 828/2013, todos do Plenário). Assim, pode-se recorrer ao regramento do art. 205 do atual Código Civil, que prevê prescrição em dez anos quando a lei não lhe haja fixado prazo menor. Tendo em vista que o responsável tomou ciência do ofício de audiência em 1/4/2011 (peça 5, p. 6), houve a interrupção do prazo prescricional, conforme regra estipulada no artigo 202, inciso I, do Código Civil. Sendo assim, não há que se falar em prescrição da ação punitiva deste Tribunal.

145. Ante o exposto até aqui, conclui-se, que não ficou demonstrado nos autos a responsabilidade do defendente quanto à aprovação de orçamento base referente ao lote 14 da Concorrência MI 2/2007-MI com sobrepreço global, bem como a aprovação de itens do orçamento base da concorrência com sobrepreço. Assim, propõe-se acatar as razões de justificativa do Sr. João quanto a essa irregularidade.

146. Por outro lado, verifica-se que ficou configurada a participação do Sr. João Urbano Cagnin como coordenador técnico e responsável pela aprovação de projeto básico utilizado para a licitação das obras civis do PISF (Edital 2/2007-MI), sendo adequada a rejeição das razões de justificativas apresentadas, bem como cabível a imposição da multa preconizada no art. 58, inciso V da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992.

147. No que diz respeito à possibilidade de imputação de multa, verifica-se que o Sr. João Urbano Cagnin não consta como responsável em nenhum outro processo de contas no período de seu exercício como Coordenador do PISF.

IV. Análise das razões de justificativas do Sr. Rômulo de Macedo Vieira

148. Em atendimento ao Despacho do Relator, foi realizada a audiência do Sr. Rômulo de Macedo Vieira, CPF 057.630.451-49, na qualidade de ex-Coordenador do Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional, para que apresentasse razões de justificativa acerca das seguintes irregularidades, *in verbis*:

a) aprovação do orçamento base referente ao lote 14 da Concorrência MI nº 2/2007 com sobrepreço global, e aprovação de itens do orçamento base da Concorrência MI nº 2/2007 com sobrepreço, descumprindo comando do art. 115 da Lei 11.439/06 (LDO 2007);

b) aprovação de projeto básico deficiente, utilizado na Concorrência Pública nº 2/2007-MI, com estudos insuficientes ou incompletos para a correta e precisa definição de todos os serviços e respectivos quantitativos necessários à completa execução da obra projetada, em afronta ao inciso IX, art. 6º, da Lei 8.666/93, o qual vem ensejando recorrentes modificações nas planilhas contratuais firmadas para construção dos Eixos Norte e Leste do PISF.

149. Em 31/5/2011, conforme documentado às peças 7 (p. 36-50) e 8, o responsável apresentou tempestivamente suas razões de justificativas.

IV.1 Esclarecimentos do responsável

150. O defêdente inicia suas justificativas questionando sua indicação como responsável pelos indícios de irregularidade supracitados. Ainda assim, declara que pretende prestar informações detalhadas tendo em vista a experiência em mais de doze anos de trabalhos no Pisf.

151. Primeiramente, o Sr. Rômulo de Macedo Vieira traz informações a respeito dos indícios de deficiência de projeto básico. Alega, ainda, que a equipe de auditoria do TCU atribui ao projeto básico todos os problemas identificados nas obras do Pisf. Porém, para o responsável, o projeto básico da transposição cumpria todos os requisitos previstos na Lei de Licitações.

152. Informa também que, na condição de coordenador do Pisf, não coube ao defêdente a aprovação de projeto básico, ou mesmo a assinatura de qualquer parecer favorável à sua aprovação.

153. O responsável destaca que a transposição é um empreendimento complexo de grandes dimensões que está sendo implantado em conformidade com o seu projeto básico, sem nenhuma alteração de peso na sua concepção original.

154. Entende que a Lei 8.666/1993 não exige do projeto básico de uma obra a precisa e correta definição de quantitativos de todos os serviços a serem executados. Nesse sentido, afirma que o projeto básico do empreendimento Pisf não sofreu nenhuma alteração de peso, principalmente considerando-se que, para uma obra complexa desse porte, algumas imprecisões em quantitativos seriam normais. Acrescenta que o projeto básico do Pisf tem consistência técnica uma vez que está sendo implantado conforme sua concepção global.

155. O responsável defende que o projeto básico de uma obra corresponde a um nível intermediário de detalhamento, precedido da elaboração de um anteprojeto para o estudo de viabilidade e sucedido pelo projeto executivo.

156. Relembra, também, que à época do lançamento da Concorrência 02/2007-MI, uma equipe técnica do TCU acompanhou o processo de elaboração dos editais, opinando sobre as condições estabelecidas naquele momento.

157. Prosseguindo em suas alegações, o Sr. Rômulo de Macedo Vieira afirma que, no caso de um projeto com as características da transposição, onde, em valores financeiros, cerca de dois terços de suas obras correspondem a serviços de terraplenagem em grandes extensões e atravessando diferentes embasamentos geológicos com diferenciados materiais e comportamentos geotécnicos, é normal que ocorram diferenças entre os quantitativos calculados nas fases dos estudos.

158. Alerta, também, para a defasagem de mais de uma década entre a elaboração do projeto básico e a do projeto executivo. Para exemplificar, cita mudanças realizadas pela ABNT nas normas de concreto nesse período, definição de novos programas ambientais não previstos no projeto básico e a outorga da Agência Nacional de Águas – ANA, que alterou as condições operacionais do Pisf com relação aos quantitativos originais.

159. Além dos aspectos técnicos, o defêdente relaciona o fator “prazo político” como causa de decisões precipitadas na gestão pública. Questiona, portanto, a pressão exercida pelo alto escalão do MI, bem como a elaboração de projeto executivo concomitante com a obra dentro de prazos exíguos.

160. Prosseguindo nas argumentações relativas ao projeto básico do Pisf, o gestor aduz que as planilhas de quantitativos em posse das empresas contratadas não são as mesmas utilizadas no

projeto básico original licitado, em contraste com o entendido pela equipe de fiscalização do TCU. Segundo o Sr. Rômulo de Macedo Vieira, houve decisão do MI no sentido de estabelecer um novo loteamento das obras do Pisf, diferentemente do loteamento considerado no projeto básico. Assim, o responsável afirma que solicitou à Gerenciadora do projeto uma equipe técnica para proceder à preparação de novas planilhas de quantidades.

161. Uma vez concluídas as novas planilhas, o defendente informa que solicitou ao MI a convocação de técnicos experientes da Codevasf para, conjuntamente com os técnicos da Gerenciadora, procederem à composição dos orçamentos dos diversos lotes de obras. Destaca, novamente, que uma equipe técnica do TCU acompanhou esses trabalhos à época.

162. O responsável informa que o projeto básico foi amplamente analisado e discutido pela diminuta equipe de quatro técnicos (entre os quais os coordenadores do projeto) do Ministério da Integração Nacional, no limite de suas possibilidades, acompanhando com esforço redobrado os trabalhos realizados por mais de uma centena de profissionais qualificados nas várias áreas de especialização das engenharias civil, mecânica e elétrica e da geologia.

163. O defendente argumenta, ainda, que um fiscal dentro do serviço público não pode ser responsabilizado por todas as variadas e complexas atividades de um projeto tão amplo como o Pisf. Ao defendente, designado como técnico incumbido de acompanhar a elaboração de um projeto, cabia analisar e aprovar a concepção geral e as soluções de engenharia localizadas, tanto do ponto de vista técnico como financeiro.

164. No caso do Pisf, foi verificada a validade da solução técnica global dos projetos e analisadas, obra por obra, suas funções no contexto do empreendimento. Mais do que isto seria mergulhar em detalhes de dimensionamento e quantificação de obras cujo volume e qualidade de trabalho seriam de responsabilidade da construtora. O Sr. Rômulo acrescenta que todas as providências anteriores à licitação teriam sido adequadamente tomadas, trazendo benefícios técnicos e econômicos ao empreendimento. Para tanto, cita como exemplos a eliminação de tomadas d'água, adequação de pontes e passarelas, dentre outras modificações de projeto básico.

165. Adentrando no andamento da execução das obras, ressalta que as diferenças de quantitativos entre as planilhas dos construtores e os quantitativos medidos nas obras, fato que contribuiu para os aditivos realizados, seriam resultantes de decisões tomadas pelo MI a respeito de mudanças no projeto básico que, sem discutir as suas validades técnicas, ocasionaram alteração de quantitativos.

166. Para exemplificar e demonstrar essas diferenças de quantitativos, o responsável cita, dentre outras, a autorização do MI para desmatamento superior ao previsto no projeto básico, o qual implicou aumento dos serviços de terraplenagem e drenagem; a reclassificação de materiais conglomerados não prevista, o que resultou em aditivos significativos nos lotes 9 e 13; o aumento do número de pontes e passarelas, em decorrência do "Programa Ambiental de Interferências com a Infraestrutura Local", exigido após a elaboração do projeto básico; e a decisão de se executar janela de acesso ao túnel de Cuncas do lote 14. Tal serviço gerou um aumento de volumes de escavação em rocha (principal item em termos financeiro da obra) em torno de 10% sobre o total previsto inicialmente.

167. Avançando em suas justificativas, o Sr. Rômulo questiona informações do relatório de auditoria Fiscalis 250/2010, no qual foi consignado que várias estruturas hídricas originalmente previstas provavelmente seriam executadas de forma divergente da que foram contratadas, principalmente as constantes dos lotes A e B do projeto executivo. Em seguida, passa a defender que diversos itens contratados foram mantidos da planilha do projeto básico, sendo que as alterações do lote A, notadamente a modificação do túnel Angicos, foram economicamente ínfimas.

168. Realça, ainda, que a função do projeto executivo em relação ao projeto básico (lote B) foi alcançada normalmente, conforme se espera desse nível de detalhamento, o que não significa deficiência de projeto básico. Além disso, destaca que as justificativas apresentadas para alterações (reposicionamento do sangradouro do dique) não eram suficientes para a modificação do projeto básico. Quanto à alteração da estrutura de descarga da barragem e UHE de Jati, afirma que as obras estavam sendo executadas em conformidade com o projeto básico. Em relação ao desvio lateral do eixo do canal, estaca 2070, afirma que se trata de simples adequação da extensão do trecho da obra, sem custo adicional.

169. O responsável questiona a afirmação do relatório de fiscalização de que os aditivos decorrem de deficiência do projeto básico. Alega, ainda, que dos 8 itens aditados ao lote 9, dos 14 itens aditados ao lote 10 e dos 3 itens aditados ao lote 13, ou seja, dos 25 itens denominados "preços novos", somente o item 8 do lote 9 e o item 10 do lote 10 não estariam previstos no projeto básico. Ou seja, todos os demais itens constariam das especificações técnicas, à exceção do item "Fabricação, transporte e lançamento de concreto estrutural 35 MPa", que não constava das planilhas, uma vez que houve alterações nas normas de concreto armado após a elaboração do projeto básico.

170. Para justificar tais assertivas, o responsável utiliza dois exemplos. Primeiro, no caso dos itens "Lançamento e Compactação de Rocha Conglomerática" e "Momento de Transporte de Material de Rocha Conglomerática", defende que não cabe tratá-los como preço novo uma vez que são considerados como materiais de primeira ou segunda categorias, tanto no projeto básico como no projeto executivo. No entanto, a fiscalização das obras resolveu dar outra classificação a esse material, inclusive denominando-o de "rocha", quando na verdade se trata de um composto de blocos de rochas envolvido em matriz terrosa.

171. Segundo, a respeito do item "Fornecimento e Aplicação de Tubo PEAD do Tipo Kanane", estaria muito claro nas especificações do projeto básico e nos desenhos da projetista do projeto executivo que esse material pode ser utilizado em substituição aos tubos de concreto constantes das planilhas dos construtores, sem ônus para o Contratante, e, assim, não podendo ser considerado preço novo.

172. Concluindo sua defesa a respeito dos indícios de projeto básico deficiente, o Sr. Rômulo de Macedo Vieira refere parecer da Consultoria Jurídica do MI, segundo o qual a necessidade de inclusão de preço novo e de replanilhamento do Contrato 9/2008-MI não ocorreu por incorreções na elaboração do projeto básico. Acrescenta, ainda, dados para a comprovação de furos de sondagem, demonstrando a realização de duas sondagens rotativas e 22 sondagens a percussão no trecho entre as estacas 35,750 e 69,385.

173. A respeito da atribuição do estágio atrasado de execução das obras às deficiências de projeto básico, conforme aventado no Relatório de Fiscalização, o responsável entende que se trata de mais uma inverdade sobre o projeto, utilizada principalmente pelos construtores com o objetivo de pressionarem o MI para a tomada de decisões relacionadas com a elaboração dos aditivos contratuais. Segundo o defendente, uma análise mais apurada de como alguns trechos de obras foram executados de forma descontínua no espaço e no tempo e priorizando uma determinada natureza de serviços, poderia resultar numa explicação mais real das paralisações que motivaram os atrasos verificados.

174. Continuando em sua defesa, o Sr. Rômulo de Macedo Vieira passa a apresentar justificativas sobre a aprovação de orçamento base com sobrepreço.

175. Para tanto, reitera que o orçamento base das obras do Pisf foi elaborado por uma equipe composta de técnicos da gerenciadora, da Codevasf e do Ministério da Integração. Informa, ainda, que os orçamentos das obras do Pisf foram elaborados com base nas planilhas de

composição de preços unitários, previamente submetidas aos técnicos do TCU que acompanharam sua elaboração, inclusive contestando e reorientando sua confecção.

176. As planilhas de quantitativos utilizadas são as do projeto básico com algumas correções. Acrescenta que os preços dos diversos insumos foram retirados do sistema Sinapi e, subsidiariamente, dos sistemas Sicro e Codevasf.

177. Por outro lado, e conforme registrado no próprio Relatório de Fiscalização, os preços de um determinado serviço ou obra são por vezes diferenciados assim como suas composições. Dessa forma, na confecção do orçamento do Pisf, foi necessário, muitas vezes, se recorrer a outras fontes de dados, como revistas especializadas, e mesmo ao estabelecimento de artifícios para se chegar a um determinado preço unitário.

178. No que diz respeito especificamente ao lote 14, argumenta que não foi possível entender a composição do preço referencial feita pela equipe de auditoria do TCU, pois não se encontrou composição de preço unitário para o item "Escavação Subterrânea em Rocha" nos relatórios do Sinapi e Sicro citados no Relatório de Fiscalização. Ademais, ainda com relação ao lote 14, o gestor afirma que o orçamento do Contrato 35/2008-MI é apenas 5,8% superior ao orçamento referencial composto pela equipe do TCU.

179. A respeito da diferença de preços unitários para o mesmo item nos lotes 4, 5, 7, 12 e 14, o responsável acredita tratar-se do porte, das condições geotécnicas e de outras condições particulares (qualidade da rocha, dificuldades construtivas pela extensão dos túneis etc.) que foram consideradas pelas equipes do MI, da Codevasf e da Gerenciadora que participaram da elaboração do orçamento.

180. Acrescenta que, no caso do lote 14, uma decisão tomada com a finalidade de apressar a obra do túnel Cuncas, relativa à execução de janela para possibilitar a abertura de duas frentes de serviço, provavelmente implicou na elevação do preço da obra em um percentual maior que os 5,8% de diferença entre o contrato do construtor e o orçamento referencial.

181. Por fim, no desfecho de sua defesa, o responsável reconhece que é provável que erros localizados e involuntários tenham sido cometidos. Entretanto, afirma que os orçamentos dos lotes de obras não causarão danos ao erário, não se podendo garantir que outros fatores ocorridos durante a implantação da transposição não o tenham causado.

IV.2 Análise

182. Em suas razões de justificativas, o defendente questiona sua indicação dentre o rol de responsáveis pela aprovação de projeto básico deficiente. Destaca, inclusive, que não houve nem mesmo a assinatura de qualquer parecer favorável a sua aprovação.

183. Todavia, encontram-se nos autos documentos que demonstram atos de gestão e de aprovação por meio da assinatura do Sr. Rômulo de Macedo Vieira na função de coordenador do Pisf. Destaca-se, por exemplo, os Relatórios de Acompanhamento dos Serviços RAS 4 e RAS 5, onde são descritos diversos estudos e serviços componentes de etapa denominada "Projeto Básico" (peça 3, p. 2-13). Tais evidências e suas respectivas assinaturas reforçam que o defendente figurou como um dos responsáveis pela aprovação da entrega e recebimento dos estudos e análises que embasaram o projeto básico do Pisf.

184. Corroborando tais informações, o Ofício 260 SIH/MI (peça 2, p. 31-34), encaminhado à equipe de fiscalização durante os trabalhos de auditoria, também confirma como responsáveis pela aprovação de projeto básico os senhores João Urbano Cagnin e Rômulo de Macedo Vieira, então coordenadores do programa Pisf. Não cabe, portanto, a alegação de que o defendente, na condição de coordenador do Pisf, não promoveu apreciação e aprovação de projeto básico.

185. Ademais, o próprio defendente indica em suas razões de justificativa que o projeto básico foi amplamente analisado e discutido pela diminuta equipe de quatro técnicos (dentre os quais os coordenadores do projeto) do Ministério da Integração Nacional.

186. Prosseguindo na análise da defesa, o Sr. Rômulo defende que a Lei 8.666/1993 não exige do projeto básico de uma obra a precisa e correta definição de quantitativos de todos os serviços a serem executados.

187. Entretanto, os objetivos de projeto básico previstos no art. 6º, inciso IX da Lei de Licitações e Contratos são claros:

“conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra 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”.

188. A referida Lei também é clara ao determinar que o projeto básico de obra contenha soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a minimizar a necessidade de reformulação ou de variantes durante a fase de elaboração do projeto executivo e de realização das obras.

189. O espírito da Lei de Licitações, consistente na disputa entre interessados diante de objeto bem definido, ordena a compreensão de que, quanto mais preciso o projeto básico, menor o risco de prejuízos ao erário e de elevação dos custos das obras.

190. Vislumbra-se, portanto, que o dispositivo legal não deixa margem para projeto básico com características incompletas ou falhas. Ainda que se admita como “anteprojeto” ao projeto executivo de uma obra, o projeto básico deve sim apresentar informações precisas e suficientes para detalhar adequadamente um empreendimento.

191. Ademais, a afirmação de que o projeto básico do Pisf não sofreu nenhuma alteração de peso, considerando-se que, para uma obra desse porte, algumas imprecisões em quantitativos do projeto básico seriam normais, não merece prosperar.

192. Mais uma vez, conforme documentado no relatório de fiscalização, as falhas e deficiências de projeto básico podem ser bem evidenciadas por diversas modificações já firmadas nas planilhas contratuais por meio de termos aditivos em três dos sete lotes de obras civis contratados, além das alterações em estruturas hidráulicas constantes do projeto original.

193. As falhas de projeto básico são também reforçadas pelo estágio de execução em que a obra se encontrava à época da auditoria (percentual de execução física para o Eixo Norte em 33,7%, conforme dados de fevereiro de 2010) e a contínua necessidade de adequação das planilhas contratuais às realidades verificadas durante a execução dos projetos executivos contratados.

194. Conforme levantado pela equipe de auditoria, as alterações de quantitativos realizadas nas planilhas contratuais, bem como os baixos percentuais de execução física dos contratos de obras civis constituem elementos de convicção acerca da deficiência do projeto básico, especificamente, no que se refere à adequada previsão dos tipos e volumes de serviços utilizados para movimentação de terra e rocha e de tratamento de superfícies de cortes e aterros, além das falhas na definição das estruturas hidráulicas mais apropriadas para o melhor funcionamento do Pisf.

195. Outro fator que também demonstra a deficiência do projeto básico utilizado para a Concorrência 2/2007-MI é a recorrência com que os contratos de obras civis vêm sendo aditivados. Entre as alterações firmadas nos termos aditivos, ressalta-se a inclusão de serviços

novos (reescavação em estoque em material de 3ª categoria e reescavação em estoque de material de 1ª categoria) para o Lote 1 (Contrato 45/2007-MI).

196. Novamente, para melhor visualização da expressiva quantidade de alterações já descritas no relatório de auditoria, cita-se o quadro comparativo entre quantidades previstas no Projeto Básico, e as efetivamente contratadas, incluindo-se as alterações por meio de aditivos (peça 30).

197. O responsável, continuando suas razões de justificativa, informa que à época do lançamento da Concorrência 01/2007-MI, uma equipe técnica do TCU acompanhou o processo de elaboração dos editais.

198. Nos termos do art. 71, inciso VI, da Constituição Federal, ao TCU compete exercer o controle externo, fiscalizando a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União, o qual pode ocorrer de forma prévia, concomitante ou posterior à aplicação da verba federal, pois a Carta Magna não fez nenhuma ressalva neste sentido.

199. Assim, a atuação deste Tribunal, quando se dá de maneira preventiva e concomitante, não tem o condão de substituir o papel do órgão público fiscalizado, nem imuniza os atos fiscalizados de eventuais irregularidades identificadas posteriormente, por ocasião de outras fiscalizações.

200. A respeito da alegada defasagem entre a elaboração do projeto básico e o projeto executivo, cumpre destacar que as características técnicas e soluções de engenharia para o tipo de empreendimento em tela não mudam com tal facilidade, principalmente por se tratarem de movimentações de terra e obras civis que dependiam de conhecimento adequado da região. Dessa maneira, no caso concreto era possível a elaboração e aprovação de projeto básico que atendesse os requisitos mínimos exigidos para o correto planejamento das obras do Pisf.

201. Acerca das mudanças realizadas pela ABNT nas normas de concreto nesse período, da definição de novos programas ambientais não previstos no projeto básico e da outorga da ANA, ressalta-se que tais fatores também não podem justificar as falhas de projeto apresentadas.

202. Não se observam modificações de quantitativos relacionadas com erros escusáveis ou com ocorrência de situações de difícil previsão, mas falhas de qualidade e erros de quantitativos que vêm ensejando, quando possível, recorrentes modificações nas planilhas contratuais firmadas para construção dos Eixos Norte e Leste do Pisf. Pior, diante da impossibilidade de alterações, não resta outra opção senão a rescisão das avenças (Contrato 26/2008, Contrato 27/2008 e Contrato 33/2008).

203. Em sua defesa, o gestor alegou que supostas pressões exercidas pelo alto escalão do MI, bem como a elaboração de projeto executivo concomitante com a obra dentro de prazos exíguos levaram a decisões errôneas e precipitadas na condução do Pisf.

204. Entretanto, não é aceitável que atos importantes de gestão administrativa como a aprovação de projeto básico sejam feitos de maneira precipitada ou sob influência de aspectos que não sejam tecnicamente apropriados. A importância de um projeto básico adequado não poderia, absolutamente, sofrer influência alguma de “prazos ou influências políticas”, conforme argumentado pelo Sr. Rômulo de Macedo Vieira. Desse modo, essa linha de argumentação não afasta a responsabilidade individual de quem de fato aprovou o projeto básico.

205. Apesar de o defendente afirmar que todas as providências anteriores à licitação teriam sido adequadamente tomadas, trazendo benefícios técnicos e econômicos ao empreendimento, as alterações de quantitativos e de projetos demonstrados pelo conjunto de evidências colhidas por ocasião da fiscalização não suportam tal afirmação. Ademais, a alegação de que foi verificada a validade da solução técnica global dos projetos e analisadas, obra por obra, suas funções no

contexto do empreendimento, não pode ser acatada, pois tal verificação não parece ter gerado os efeitos esperados pela Lei de Licitações.

206. O Relatório de Fiscalização 131/2012 (TC 004.551/2012-5, peça 113), referente às obras do Eixo Leste, destaca que as obras civis de implantação de um canal consistem basicamente de escavação e corte de terreno e aterros, em que se pode considerar o leito estradal (a pista de rolamento) como a base do canal e as ombreiras do canal como cortes no terreno. Na ausência de referencial técnico específico para obras civis de construção de canais, é razoável considerar válida, ou ao menos norteadora, a adoção das características técnicas utilizadas em rodovias, no que se refere aos requerimentos mínimos de dados geotécnicos para elaboração do projeto básico de uma estrada, uma vez que a caracterização e a classificação geotécnica do local das obras são de importância vital para ambos os tipos de obras.

207. Desta forma, de acordo com as Diretrizes Básicas para Elaboração de Estudos e Projetos Rodoviários - DNIT, 2006 - Anexo B6 (p. 273) - os estudos geotécnicos mínimos consistirão de estudo de subleito (base do canal), estudo de empréstimos e ocorrências de materiais. Para o estudo do subleito, o DNIT exige que sejam executadas sondagens ao longo do eixo do traçado selecionado situadas a intervalos de no máximo 500 m, localizados de forma a se ter no mínimo uma sondagem representativa em cada corte, atingindo a profundidade de 1,0m abaixo do greide do projeto (abaixo da base do canal para a implantação do sistema de drenagem previsto). As amostras coletadas em cada furo, nos diversos horizontes dos materiais (profundidade das camadas de solos homogêneos) devem ser objeto de ensaios de caracterização (limite físico e granulométrico), compactação e Índice de Suporte Califórnia (ISC). Este último verifica a expansão de solos em laboratório. Embora o projeto básico seja anterior a referida Diretriz, o Manual de Implantação Básica do DNER de 1996 prescrevia recomendações semelhantes para estudos preliminares, porém com intervalos de 1000m entre os furos.

208. O próprio Parecer Técnico CGOP 214 DPE/SIH/MI (peça 7, p. 50) citado pelo responsável indica que “devido a grande extensão, foram efetuadas sondagens de investigação do subsolo em pontos espaçados em distâncias que chegaram até 5 km e as informações obtidas nesta fase seguiram como base para a elaboração do projeto básico”. Grandes distâncias entre pontos de sondagens resultam em imprecisão dos quantitativos, como o que vem ocorrendo nas obras de integração do São Francisco.

209. Quanto à informação de que as planilhas de quantitativos em uso pelas construtoras contratadas não seriam as mesmas do projeto básico, e a respeito de decisão do MI no sentido de estabelecer um novo loteamento das obras do Pisf, fica claro que diferenças de quantitativos entre as planilhas das contratadas e os quantitativos medidos nas obras podem ter contribuído para a quantificação dos aditivos apresentados pela equipe de auditoria.

210. De todo modo, verifica-se que o argumento apresentado pelo gestor não é pertinente dado que a auditoria realizada não quis comparar o quantitativo de cada lote, especificado no projeto básico, com o quantitativo correspondente indicado no projeto executivo, uma vez que houve uma alteração na configuração dos lotes. O que se critica é a profunda alteração de quantitativos nas planilhas contratuais tendo em vista alterações ocorridas por ocasião da paulatina conclusão dos projetos executivos.

211. Como os quantitativos contratuais se basearam nos quantitativos do edital, que por sua vez se basearam nos quantitativos totais estabelecidos no projeto básico, o qual apenas sofreu uma nova distribuição em face da alteração na concepção dos lotes, é evidente que as profundas alterações nas planilhas contratuais, após a conclusão dos projetos executivos, constituem elementos de convicção de que o projeto básico foi deficiente, na medida em que tal peça não foi capaz de precisar o objeto da obra no nível mínimo de exigência estabelecido na Lei 8.666/1993.

212. Conclui-se, portanto, que essas alterações nas divisões de lotes dentro da licitação não alteram o escopo da obra como um todo. Trata-se apenas de divisões gerenciais que, embora possam não seguir à risca o projeto básico inicialmente concebido, não alteram o objeto do empreendimento. Dessa maneira, as grandes alterações de serviços e quantitativos percebidas e os vultosos aditivos realizados continuam a demonstrar deficiência do projeto básico como um todo, independente de novas divisões internas do mesmo objeto.

213. O Sr. Rômulo de Macedo Vieira questiona e justifica diversas informações sobre itens de serviços constantes do relatório de auditoria. Cita, por exemplo, que as alterações do lote A teriam sido economicamente ínfimas e que a função do projeto executivo em relação ao projeto básico (lote B) teria sido alcançada normalmente. Acrescenta dados sobre serviços que não poderiam ser tratados como preço novo, uma vez que são considerados como materiais de primeira ou segunda categorias, tanto no projeto básico como no projeto executivo, questionando a classificação realizada pela equipe de auditoria.

214. As alegações e detalhamentos do defendente a respeito de diversos itens específicos de serviços podem ser rebatidos com os dados apresentados nos autos, conforme já demonstrado pela equipe de fiscalização e amplamente discutido nesta análise.

215. De acordo com o Ofício 152 SIH/MI, em resposta ao segundo ofício de requisição de documentos expedido durante a auditoria, ocorreram diversas alterações de projeto. Dessa maneira, e a fim de exemplificar quão relevantes foram essas modificações, apresentam-se as seguintes alterações:

- a) Projeto executivo - Lote A: substituição do túnel Angicos por canal;
- b) Projeto executivo - Lote B: alteração do tipo de canal sobre galeria do Bueiro Palha; reposicionamento do vertedor do Dique Pereiros; alteração da estrutura de descarga da Barragem e UHE Jati; desvio do lateral do eixo do canal, estaca 2070.

216. Tais alterações reforçam e demonstram a magnitude de falhas nos estudos e na concepção da melhor alternativa técnica a ser adotada nesses trechos do empreendimento. Essas estruturas são componentes complexos e que não deveriam ser substituídas tão facilmente. Ao contrário, são soluções técnicas que mereciam estudos e detalhamentos rigorosos durante a elaboração de projeto básico, a ponto de não sofrerem tantas modificações durante a execução.

217. Ressalta-se que obras dependentes sobremaneira de sondagens geotécnicas, tendo em vista os tipos de serviços a serem realizados, tais como escavações subterrâneas de grandes volumes de rocha/solo e o respectivo tratamento dessas superfícies escavadas, costumam apresentar grandes variações das planilhas de serviços originalmente contratadas quando as sondagens investigativas revelam-se insuficientes para a devida caracterização do subsolo onde serão realizados esses serviços. É a situação do Contrato 35/2008-MI, referente ao lote 14 de obras civis, em que o tipo de obra a que se destina a citada avença refere-se à construção dos dois maiores túneis projetados para o Pisf - Cuncas I, com 15.257 m de comprimento, e Cuncas II, com 4.015 m de extensão.

218. Esse contrato, cujo objeto localiza-se no Eixo Norte, ainda não havia sido aditivado à época da fiscalização (2010), tendo em vista seu estágio inicial (percentual de execução em 0%, conforme informações de fevereiro de 2010). Porém, com a fiscalização realizada em 2012, verificou-se que o contrato passou de R\$ 203,32 milhões para R\$ 252,89 milhões (24,38% de acréscimo), com 30,36% de execução dos serviços. Esse contrato foi novamente aditivado e atualmente tem valor total de R\$ 380.700.344,36 (87,2% de acréscimo).

219. Com relação aos dados apresentados para a comprovação de furos de sondagem realizados, o defendente indicou uma quantidade maior de sondagens do que a informada pela empresa supervisora contratada, Enger Engenharia SA, no Parecer Técnico 1/2009 (peça 23, p. 3-4),

quando da realização da auditoria. De acordo com o referido parecer, a campanha de sondagens no Projeto Básico apresentava sete furos para o canal de condução entre os quilômetros 7,440 a 35,730, o que, resulta em uma média de 4 km por sondagem, já entre os quilômetros 35,730 a 69,385 (final do Lote 9), o parecer destaca que não houve qualquer tipo de sondagem.

220. O defendente afirma que foram realizados um furo a cada 2 km entre as estacas 7,440 e 35,730. Além disso, o responsável aduz que foram executadas duas sondagens rotativas e 22 sondagens a percussão entre as estacas 35,730 a 69,385, conforme os desenhos do projeto básico EM.B/V.DS.GL 003, 004 e 005 - MAPA E PERFIL GEOLÓGICO - ESTACAS 35 +000 A 45 + 000 - Relatório R 16 - Caderno de Desenhos Trecho V - Eixo Leste. Todavia, o responsável não apresentou cópia desses desenhos em suas razões de justificativa.

221. O defendente alega ainda que furos de sondagem não devem ser localizados e executados mediante o critério de distância, mas pelas características geológico-geotécnicas da superfície. Entretanto, os manuais do Dnit/DNER já citados preceituam recomendação oposta: as sondagens devem ser realizadas em intervalos de até 500m. Esses intervalos devem ser reduzidos conforme as alterações das características da superfície. Desse modo, mesmo que o projeto básico contivesse as sondagens apontadas pelo responsável, o número de furos de sondagem realizados não se mostrou suficiente para a adequada caracterização do perfil geológico, haja vista a necessidade de alterações de quantitativos de serviços.

222. Concluindo sua defesa, o Sr. Rômulo de Macedo Vieira apresenta diversos argumentos a respeito da aprovação de orçamento base com sobrepreço, citando as fontes e sistemas utilizados para elaboração de estimativas de custos, e percentuais de acréscimos para diferentes serviços em cada trecho do empreendimento.

223. Em verdade, não é possível verificar nos autos documentos que de fato comprovem a responsabilidade do defendente quanto à aprovação de orçamento base utilizado no certame. Não obstante a informação apresentada pelo MI (Ofício 260 – SIH/MI, peça 2, p. 31-34), não é cabível relacionar evidências suficientes para atribuir ao defendente responsabilidade pela aprovação do orçamento base.

224. Ante o exposto até aqui, conclui-se que não ficou comprovada a responsabilidade do defendente quanto à aprovação de orçamento base referente ao lote 14 da Concorrência MI 2/2007 com sobrepreço global, bem como aprovação de itens do orçamento base da Concorrência com sobrepreço. Assim, propõe-se acatar as razões de justificativa do Sr. Rômulo de Macedo Vieira quanto a essa irregularidade.

225. Por outro lado, fica configurada a participação do defendente como coordenador técnico e responsável pela aprovação de projeto básico utilizado para a licitação das obras civis do Pisf (Edital 2/2007-MI), sendo adequada a rejeição das razões de justificativas apresentadas, bem como cabível a imposição da multa preconizada no art. 58, inciso II da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992.

226. No que se refere à possibilidade de imputação da referida sanção, verifica-se que o Sr. Rômulo de Macedo Vieira consta como responsável em 17 processos de contas, todos encerrados. No entanto, nenhum deles trata de assunto conexo ao abordado nestes autos (aprovação de projeto básico deficiente utilizado na Concorrência 2/2007 para as obras do Projeto de Integração do São Francisco – Eixo Norte). Logo, a decisão definitiva em processo de tomada ou prestação de contas ordinária não constitui óbice para aplicação de multa em outros processos, nos termos do art. 206 do Regimento Interno do TCU.

V. Análise das razões de justificativas do Sr. Hypérides Pereira de Macedo

227. Em atendimento ao Despacho de 23/4/2014 do atual Relator do processo, Ministro Raimundo Carreiro, foi realizada a audiência do Sr. Hypérides Pereira de Macedo, CPF 013.238.903-78, ex-Secretário de Infraestrutura Hídrica do Ministério da Integração Nacional, para que apresentasse razões de justificativa pela aprovação de projeto básico deficiente, utilizado na Concorrência 2/2007 para as obras do Projeto de Integração do São Francisco – Eixo Norte, com estudos insuficientes e incompletos para a correta e precisa definição de todos os serviços e respectivos quantitativos necessários à completa execução da obra projetada, em afronta ao art. 6º, inciso IX da Lei 8.666/1993.

228. Em 28/8/2014, conforme documentado à peça 54, após prorrogação de prazo por mais 90 dias concedida pelo Ministro Relator, a pedido do responsável, foram tempestivamente encaminhadas suas razões de justificativas.

V.1 Esclarecimentos do responsável

229. O defendente inicia suas justificativas informando que o projeto básico da Transposição do Rio São Francisco com Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional foi elaborado originalmente por meio do Convênio de Cooperação Técnica 6/97, de 5/6/1997, celebrado entre o Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO) e sua Secretaria Especial de Políticas Regionais (Sepre) e o Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) e seu Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe).

230. De acordo com a Cláusula Terceira – Das Obrigações, caberia ao MPO/Sepre a Supervisão Técnica dos produtos contratados no âmbito do referido convênio, por meio da designação de um coordenador geral responsável pela avaliação e aprovação dos estudos. O MCT/Inpe, por sua vez, designaria três pesquisadores de notório saber para comporem uma Comissão Consultiva.

231. Pontua que, em 1999, com a recriação do Ministério da Integração Nacional (MI), sua Secretaria de Infraestrutura Hídrica (SIH), gestora principal dos projetos estruturantes do MI, teria assumido o projeto do Pisf. Já o Inpe, utilizando como braço executivo a Funcate, teria prestado importante contribuição ao projeto, contratando renomados consultores e desenvolvendo os necessários estudos em diversas áreas. Destaca a participação do Sr. João Urbano Cagnin, como Coordenador Geral do convênio.

232. O defendente informa que, à época, os trabalhos foram desenvolvidos por experientes consultores e que os produtos entregues foram analisados e aceitos pela equipe da SIH/MI, sob a coordenação institucional do então titular daquela Secretaria, o Sr. Rômulo de Macedo Vieira.

233. Segundo o Sr. Hypérides Pereira de Macedo, não seria missão de seu mandato, iniciado em abril de 2003, analisar os produtos já recebidos e pagos pela coordenação do Convênio SIH/MI e MCT/Inpe/Funcate, já que, apesar de a entrega de parte dos produtos do convênio (textos e desenhos) ter ocorrido em 2003 e 2004, o acompanhamento dos estudos e levantamentos que embasaram e precederam tais projetos teriam sido executados antes de 2003. Por outro lado, a liberação dos recursos dos convênios já efetivados pelo MI obedeceria a rito próprio das instruções normativas da administração pública federal. Assim, conforme o defendente, a verificação dos produtos do Convênio 6/97 não caberia a ele, mas sim a pessoas diretamente ligadas ao convênio, cujos parceiros eram profissionais de excelência em suas áreas. Ademais, o volume de documentos seria muito extenso.

234. Em seguida, afirma que, na época da aprovação do projeto, em 2004, haveria uma convicção, por parte dos técnicos da SIH que acompanharam o projeto do Pisf, de que os estudos realizados pela Funcate teriam atendido plenamente seus objetivos. Reproduz, ainda, trecho da defesa do Sr. Rômulo de Macedo Vieira onde ele exalta o valor técnico do projeto básico. Também volta a destacar a participação do renomado consultor Eng. João Urbano Cagnin no acompanhamento e supervisão dos trabalhos desenvolvidos pela Funcate.

235. Continuando suas razões, o ex-Secretário de Infraestrutura Hídrica menciona o Memorando 31/PSF/SIH/MI, de julho de 2004, em que profissional da SIH teria avalizado a qualidade técnica do projeto contratado pela Funcate, reconhecendo o seu enquadramento “nos padrões e normas dos serviços de engenharia de obras de infraestrutura” compatível com os “termos de referência aprovados pelo Ministério da Integração Nacional”.

236. Na sequência, alega que a missão de sua gestão em relação ao Pisf teria sido de caráter principalmente institucional, no sentido de representar o MI para a aprovação do projeto nos organismos colegiados, entre os quais, o Conselho Nacional de Recursos Hídricos – CNRH e Conselho Nacional de Meio Ambiente – Conama. Porém, para que o processo licitatório do empreendimento tivesse início, caberia ao titular da SIH, na época, aprovar institucionalmente o projeto básico, o que teria sido feito mediante Resolução de 4/8/2004.

237. Após destacar sua experiência na gestão de obras hídricas pelo Estado do Ceará, o defendente alega que tomou conhecimento dos aspectos técnicos mais relevantes do Pisf, por meio de exposição feita pela equipe MI/Funcate, e que seria, por sua experiência de 40 anos de trabalhos em projetos no semiárido do nordeste, o profissional mais indicado para avaliar institucionalmente a resolução de aprovação do projeto básico. Pontua, ainda, que, mesmo licitando o projeto básico em conformidade com a Lei 8.666/1993, a SIH teve o cuidado e a cautela de recomendar a licitação, ao lado da Concorrência 2/2007, do detalhamento do projeto básico, visando ajustar e otimizar a obra e, concomitantemente com a obra, o gerenciamento e supervisão das obras do Pisf.

238. Neste ponto, o defendente apresenta um tópico intitulado “Da natureza do semiárido”, visando explicar aspecto peculiar do que seria uma obra assente numa região semiárida do nordeste brasileiro. Explica que o território do semiárido possui base física bastante heterogênea, variando a menos de um metro na vertical e pouco mais de uma dezena de metros na horizontal. Assim, por mais densa que fosse uma sondagem nessa região, essa característica dificultaria o diagnóstico dos levantamentos de campo.

239. De acordo com seu entendimento, um orçamento como peça inflexível de uma licitação seria empreitada de extremo risco ao quantificar materiais e serviços no semiárido do nordeste brasileiro. A elaboração de uma proposta de preços para execução de obra nessa região deveria merecer um detalhamento do projeto básico concomitantemente com a obra, ainda mais se tratando de um empreendimento complexo como o Pisf. Esta teria sido a opção do MI, ao licitar a obra com base no projeto básico e incorporando o detalhamento executivo ao lado da supervisão da obra.

240. Em suas conclusões, o defendente faz alguns apontamentos sobre seu ponto de vista em relação à realização da obra do Pisf e de obras públicas em geral no Brasil. Aduz que nem toda variação no custo da obra deve ser atribuída a erro de projeto, que a coerência entre desenhos de projeto e o volume real seria uma tarefa muito mais difícil nas regiões de formação geológica heterogênea, como seria o caso do semiárido nordestino, e que a crise de oferta de energia nos anos de 2001 e 2002 teria induzido mudanças de traçado nas obras do Pisf, visando a conservação de energia e a geração hidroelétrica.

241. Ainda nas conclusões, pontua que, na fase de projeto básico, os eixos de transposição eram integrados por poucos trechos, o que dava ao projeto uma concepção única e compacta. Já na fase de detalhamento do projeto executivo e supervisão, a partir do segundo trimestre de 2004, os trechos foram subdivididos em lotes. Assim, os múltiplos contratos originados teriam tirado a unidade dos produtos e alterado o formato original do projeto básico e, conseqüentemente, da composição da obra.

242. Por fim, novamente exalta sua aprovação do projeto básico, alegando que visava garantir segurança hídrica no semiárido, equipando a região com reserva sobressalente de água.

V.2 Análise

243. As razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Hypérides Pereira de Macedo são no sentido de isentar-se de culpa por deficiências no projeto básico do Pisf, sob o argumento de que a aprovação do projeto básico teria sido realizada com base nas análises anteriores a sua gestão feitas pelos coordenadores dos trabalhos relacionados ao Convênio 6/1997, que receberam e aprovaram os estudos da entidade projetista (Funcate). Também se apoia na necessidade de se reduzirem os efeitos nocivos da estiagem na região.

244. Quanto à participação do Sr. Hypérides no processo de aprovação do projeto básico, o argumento de que a missão de sua gestão em relação ao Pisf seria mais formal ou institucional não diminui sua responsabilidade. Além de ter aprovado o projeto básico por meio de Resolução de 4/8/2004 (peça 38), o próprio defendente afirma ter liderado as negociações para a aprovação do projeto nos organismos colegiados, entre os quais, o Conselho Nacional de Recursos Hídricos – CNRH e Conselho Nacional de Meio Ambiente – Conama. Desse modo, sua conduta foi determinante para a adoção do projeto deficiente no procedimento licitatório, o que posteriormente gerou consequências, tais como as alterações de quantitativos realizadas nas planilhas contratuais, a não conclusão dos projetos executivos e de todos os estudos necessários (sondagens e levantamento de jazidas) para a devida caracterização e detalhamento das principais estruturas projetadas, bem como a recorrência com que os contratos de obras civis vêm sendo aditivados.

245. Em que pesem as considerações acima, destaca-se que este Tribunal possui entendimento firmado (Acórdãos 179/2011-TCU-Plenário, 1.736/2010-TCU-Plenário, 4.420/2010-TCU-2ª Câmara, 2.748/2010-TCU-Plenário e 1.528/2010-TCU-Plenário) no sentido de que a responsabilidade do gestor não seria afastada mesmo no caso de aprovação meramente formal, pois a ele cabe a decisão sobre a prática do ato administrativo eventualmente danoso ao erário. O fato de haver respaldo em pareceres ou análises, ainda que de renomados técnicos, não tem força para impor ao administrador a prática de um ato irregular, uma vez que a ele cabe, em última instância, decidir sobre a conveniência e oportunidade de praticar atos administrativos, principalmente os concernentes a contratações de grande vulto.

246. Portanto, o fato de o administrador seguir a aprovação dos coordenadores do projeto de integração não significa que os atos praticados não serão reprovados pelo Tribunal, tampouco o isenta de culpa. Em regra, pareceres técnicos e jurídicos não vinculam os gestores, os quais têm obrigação de analisar a correção do conteúdo desses documentos.

247. Também pesa contra o responsável sua demonstração de que conhecia a característica de a região do semiárido ser bastante heterogênea e, mesmo assim, ter aprovado um projeto básico elaborado, conforme visto, com base em levantamentos geológicos insuficientes para uma obra desse porte. Se a região é heterogênea, deveriam ter sido feitos mais pontos de sondagens, a fim de reduzir as distâncias entre os pontos e obter um perfil geológico mais próximo da realidade.

248. Como já ventilado, o Relatório de Fiscalização 131/2012 (TC 004.551/2012-5, peça 113), referente às obras do Eixo Leste, destaca que as obras civis de implantação de um canal consistem basicamente de escavação e corte de terreno e aterros, em que se pode considerar o leito estradal (a pista de rolamento) como a base do canal e as ombreiras do canal como cortes no terreno. Na ausência de referencial técnico específico para obras civis de construção de canais, é razoável considerar válida, ou ao menos norteadora, a adoção das características técnicas utilizadas em rodovias, no que se refere aos requerimentos mínimos de dados geotécnicos para

elaboração do projeto básico de uma estrada, uma vez que a caracterização e a classificação geotécnica do local das obras são de importância vital para ambos os tipos de obras.

249. Desta forma, de acordo com as Diretrizes Básicas para Elaboração de Estudos e Projetos Rodoviários - DNIT, 2006 - Anexo B6 (p. 273) - os estudos geotécnicos mínimos consistirão de estudo de subleito (base do canal), estudo de empréstimos e ocorrências de materiais. Para o estudo do subleito, o DNIT exige que sejam executadas sondagens ao longo do eixo do traçado selecionado situadas a intervalos de no máximo 500 m, localizados de forma a se ter no mínimo uma sondagem representativa em cada corte, atingindo a profundidade de 1,0m abaixo do greide do projeto (abaixo da base do canal para a implantação do sistema de drenagem previsto). Vale lembrar que o Manual de Implantação Básica do DNER (1996) descrevia que nos estudos preliminares as sondagens deveriam ser executadas em intervalos de aproximadamente 1000m.

250. Entretanto, no caso dos estudos preliminares que embasaram o projeto básico das obras do Pisf, conforme o Parecer Técnico CGOP 214 DPE/SIH/MI (peça 7, p. 50), “devido à grande extensão, foram efetuadas sondagens de investigação do subsolo em pontos espaçados em distâncias que chegaram até 5 km e as informações obtidas nesta fase seguiram como base para a elaboração do projeto básico”. Obviamente, grandes distâncias entre pontos de sondagens resultam em imprecisão dos quantitativos, situação que ainda é agravada em regiões de solo heterogêneo, característica que, repise-se, era de conhecimento do responsável.

251. Outro aspecto mencionado pelo defendente, a crise de energia ocorrida em 2001, também não é suficiente para explicar a magnitude das alterações do projeto. O Ofício 854/2003-DIR (peça 2, p. 14-30), de 3 de novembro de 2003, encaminhado pelo Inpe ao próprio responsável, mostra que os projetos dos trechos Cabrobó/PE - Jati/CE - Cuncas (PB/CE) e Itaparica/PE - Monteiro/PB foram realizados entre 2000 e 2002 e, portanto, durante a referida crise energética. Já os projetos dos trechos Cuncas/CE - Salgado/CE e Cuncas/PB - Apodi/RN e do Ramal do Agreste/PE foram realizados entre 2002 e 2004.

252. Quanto à alegação de que a subdivisão de trechos da obra em lotes na fase de detalhamento do projeto executivo teria causado complicações devido à perda de unidade e à alteração do formato original do projeto, considera-se que isso também não justifica os citados problemas de alterações de quantitativos verificados na auditoria. Além de essa decisão ter sido tomada pelo próprio MI, visando apenas estabelecer um novo loteamento das obras do Pisf, como os quantitativos contratuais se basearam nos quantitativos do edital, que por sua vez se basearam nos quantitativos totais estabelecidos no projeto básico, o qual apenas sofreu uma nova distribuição em face da alteração na concepção dos lotes, é evidente que as profundas alterações nas planilhas contratuais, após a conclusão dos projetos executivos, constituem elementos de convicção de que o projeto básico foi deficiente, na medida em que tal peça não foi capaz de precisar o objeto da obra no nível mínimo de exigência estabelecido na Lei 8.666/1993.

253. Diante do exposto, conclui-se que a decisão de aprovar o projeto básico não se revestiu das cautelas e análises necessárias, não sendo possível, portanto, acatar os argumentos apresentados. Assim, fica configurada a participação do defendente, na qualidade de ex-Secretário de Infraestrutura Hídrica do Ministério da Integração Nacional, no processo de aprovação do projeto básico deficiente utilizado para a licitação das obras civis do Pisf (Edital 2/2007-MI), sendo adequada a rejeição das razões de justificativas apresentadas, bem como cabível a imposição da multa preconizada no art. 58, inciso II da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992.

254. Quanto à possibilidade de imputação da referida sanção, verifica-se que o Sr. Hypérides Pereira de Macedo consta como responsável em 12 processos de contas. Com exceção dos TC 013.697/20041-1, TC 021.377/2007, e TC 015.086/2010-0, todos estão encerrados. Nenhum deles trata da irregularidade de aprovação do projeto básico deficiente do Pisf, assunto abordado nestes autos. Logo, a decisão definitiva em processo de tomada ou prestação de contas ordinária

não constitui óbice para aplicação de multa em outros processos, nos termos do art. 206 do Regimento Interno do TCU.

CONCLUSÃO

255. Foram analisadas as razões de justificativas apresentadas por cinco responsáveis acerca de irregularidades apontadas no Relatório de Fiscalização 250/2010, quais sejam, elaboração/aprovação de projeto básico deficiente e elaboração/aprovação do orçamento base referente ao lote 14 da Concorrência 2/2007- MI com sobrepreço global e contendo itens com sobrepreço unitário.

256. Os argumentos apresentados pelos defendentes não modificaram o entendimento quanto à deficiência do projeto básico das obras civis do Programa de Integração do Rio São Francisco com as Bacias do Nordeste Setentrional (Pisf), Eixo Norte. Conforme demonstrado pela equipe de auditoria no Relatório de Fiscalização 250/2010 (peça 3, p. 33 a peça 4, p. 33), as alterações de quantitativos já realizadas nas planilhas contratuais, a não conclusão dos projetos executivos e de todos os estudos necessários (sondagens e levantamento de jazidas) para a devida caracterização e detalhamento das principais estruturas projetadas, bem como a recorrência com que os contratos de obras civis foram aditivados, caracterizam plenamente a deficiência dos estudos que nortearam o projeto básico utilizado.

257. Conforme detalhado na instrução, não se observam modificações de quantitativos relacionadas com erros escusáveis ou com ocorrência de situações de difícil previsão, mas falhas de qualidade e erros de quantitativos. Como consequência, essa deficiência vem ensejando, quando possível, recorrentes modificações nas planilhas contratuais firmadas para construção dos Eixos Norte e Leste do Pisf. Em outros casos, diante da impossibilidade de alterações, tem ocorrido a rescisão das avenças (Contrato 26/2008, Contrato 27/2008 e Contrato 33/2008).

258. Nas fiscalizações realizadas em 2012 (TC 004.552/2012-1 – Eixo Norte e TC 004.551/2012-5 – Eixo Leste), buscou-se identificar as principais causas que levaram aos atrasos na execução do PISF e às constantes alterações nos cronogramas da obra. Entre os motivos detectados ressaltou-se as alterações das soluções de projeto inicialmente licitadas, relacionadas às falhas de projetos e de gerenciamento deficientes.

259. A utilização de projetos deficientes repercutiu em todo o planejamento do PISF, tendo por consequência a ocorrência de falhas na execução do empreendimento que resultaram em inúmeras revisões de projetos, aditivos contratuais, e ajustes de cronograma, que procuraram adequar o planejamento e a execução das obras à realidade das condições de campo. A consequência mais imediata observada no PISF foi a constante alteração de seu cronograma. Após diversas modificações, o cronograma em vigor estima a conclusão das obras civis para dezembro de 2015.

260. Quanto ao Sr. Marcio Nogueira Barbosa, embora tenha atuado como responsável pelo Inpe nos anos de 1999 e 2000, não restou demonstrada a responsabilidade do gestor pelo projeto básico utilizado na Concorrência Pública 2/2007-MI. Portanto, considera-se cabível o acolhimento das razões de justificativas do defendente, bem como sua exclusão do rol de responsáveis do presente processo.

261. No que tange ao Sr. Volker Walter Johann Heinrich Kirchhoff (ex-Vice-Diretor do Inpe e Coordenador técnico e administrativo do Convênio 6/1997), restou demonstrada sua responsabilidade na elaboração do projeto básico deficiente utilizado para a licitação das obras civis do Pisf (Edital 2/2007-MI), sendo adequada a rejeição das razões de justificativas apresentadas quanto a essa irregularidade.

262. Em relação aos Srs. João Urbano Cagnin (ex-Coordenador técnico do Pisf), Rômulo de Macedo Vieira (ex-Coordenador técnico do Pisf) e Hypérides Pereira de Macedo (ex-Secretário de Infraestrutura Hídrica do MI e ex-Coordenador técnico do Pisf), ficaram configuradas suas participações na aprovação do projeto básico utilizado para a licitação das obras civis do Pisf (Edital 2/2007-MI), razão pela qual será proposta a rejeição de suas razões de justificativas quanto a essa irregularidade.

263. Com relação à irregularidade relacionada ao orçamento base referente ao lote 14 da Concorrência 2/2007- MI contendo sobrepreço global e itens com sobrepreço unitário, conquanto os estudos preliminares e o projeto básico produzidos no âmbito do Convênio 6/1997 tenham fundamentado a sua consecução, os elementos juntados aos autos não permitem concluir que o aludido documento técnico também tenha sido executado no âmbito daquele convênio. Desse modo, também não é possível afirmar que os responsáveis ouvidos em audiência tenham praticado conduta no sentido de sua aprovação, o que levou ao acatamento parcial de suas razões de justificativas. Adicionalmente, há de se ressaltar que o sobrepreço observado no orçamento base do lote 14, inicialmente de 38,3%, foi significativamente reduzido no contrato, em vista do desconto ofertado pelo consórcio vencedor.

264. Cabe por fim registrar que, conforme observado, os Srs. Volker Walter Johann Heinrich Kirchhoff, Rômulo de Macedo Vieira, João Urbano Cagnin e Hypérides Pereira de Macedo constam como responsáveis em diversos processos de contas (encerrados/abertos) neste Tribunal. Contudo, em nenhum desses processos se identificou assunto diretamente conexo com os apresentados nestes autos (irregularidade de projeto básico deficiente utilizado no Edital de Concorrência 2/2007- MI).

BENEFÍCIOS DO CONTROLE EXTERNO

265. Conforme o art. 3º, inciso I da Portaria-Segecex 10/2012, registra-se que as propostas desta ação de controle podem gerar benefícios potenciais consubstanciados na aplicação da multa prevista no art. 58 da Lei 8.443/1992 aos responsáveis, conforme proposta de encaminhamento abaixo. Esta ação também pode contribuir para a melhoria na forma de atuação do Ministério da Integração Nacional quanto à elaboração de projetos e orçamentos de obras de engenharia.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

I) acolher as razões de justificativas do Sr. Marcio Nogueira Barbosa, CPF 266.027.097-04, promovendo sua exclusão do rol de responsáveis do presente processo;

II) acolher parcialmente as razões de justificativa dos Srs. Volker Walter Johann Heinrich Kirchhoff, CPF 233.609.338-34, João Urbano Cagnin, CPF 001.819.861-91 e Rômulo de Macedo Vieira, CPF 057.630.451-49, quanto às irregularidades de elaboração ou aprovação do orçamento base referente ao lote 14 da Concorrência MI 2/2007 com sobrepreço global e elaboração ou aprovação do orçamento base da Concorrência MI 2/2007 contendo itens com sobrepreço unitário;

III) rejeitar as razões de justificativas apresentadas pelos Srs. João Urbano Cagnin, CPF 001.819.861-91 e Rômulo de Macedo Vieira, CPF 057.630.451-49, por terem aprovado, na qualidade de Coordenadores do Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional - Pisf, o projeto básico deficiente utilizado na Concorrência Pública 2/2007-MI, em descumprimento ao art. 6º, inciso IX da Lei 8.666/1993;

IV) rejeitar as razões de justificativas apresentadas pelo Sr. Hypérides Pereira de Macedo, CPF 013.238.903-78, por ter aprovado, na qualidade de ex-Secretário de Infraestrutura Hídrica

do Ministério da Integração Nacional, o projeto básico deficiente utilizado na Concorrência Pública 2/2007-MI, em descumprimento ao art. 6º, inciso IX da Lei 8.666/1993

V) rejeitar as razões de justificativas apresentadas pelo Sr. Volker Walter Johann Heinrich Kirchhoff, CPF 233.609.338-34, por ter elaborado, na qualidade de ex-Vice-Diretor do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais - Inpe, o projeto básico deficiente utilizado na Concorrência Pública 2/2007-MI, em descumprimento ao art. 6º, inciso IX da Lei 8.666/1993;

VI) aplicar multa aos responsáveis Srs. Volker Walter Johann Heinrich Kirchhoff, CPF 233.609.338-34, João Urbano Cagnin, CPF 001.819.861-91, Rômulo de Macedo Vieira, CPF 057.630.451-49 e Hypérides Pereira de Macedo, CPF 013.238.903-78, individualmente, com fundamento no art. 58, *caput* e inciso II da Lei 8.443/1992 e no art. 268, *caput* e inciso II do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação por cada responsável, para comprovarem, perante o Tribunal, o recolhimento das quantias aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do acórdão que as determinarem até a do efetivo recolhimento, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

VII) autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas acima, caso não atendidas as notificações, nos termos do art. 28, inciso II da Lei 8.443/1992;

VIII) autorizar, desde logo, com fundamento no art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, o parcelamento do valor das multas aplicadas em até trinta e seis parcelas mensais e sucessivas, se solicitado pelos responsáveis, fixando o vencimento da primeira parcela em quinze dias, a contar do recebimento da notificação por cada responsável, e o das demais a cada trinta dias, devendo incidir sobre cada parcela os correspondentes encargos legais, na forma prevista na legislação em vigor; e

IX) encerrar o presente processo, com fulcro no art. 169, inciso V do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União."

16. A proposta de encaminhamento sugerida pela instrução foi acolhida pelos dirigentes da SecobHidro (peças 57 e 58).

É o relatório.