

VOTO

Trata-se de auditoria que teve por objetivo fiscalizar as obras do Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional (Pisf) - Eixo Norte.

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

3. O Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional (Pisf) é um empreendimento de infraestrutura inserido no âmbito da política nacional de recursos hídricos, e tem por objetivo garantir o abastecimento de água para populações dos estados de Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte e Ceará mais vulneráveis às secas. As obras integram o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e a aplicação dos recursos é de responsabilidade do Ministério da Integração Nacional.

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

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

- Concorrência nº 2/2004: destinada à aquisição de motobombas hidráulicas;
- Concorrência nº 1/2005: objetivando a contratação de empresa de engenharia para a prestação de serviços de consultoria especializada em supervisão das obras civis da primeira etapa de implantação do projeto;
- Concorrência nº 2/2005: destinada à execução de obras civis, instalação, montagem, testes e comissionamento dos equipamentos mecânicos e elétricos e elaboração de projetos executivos da primeira etapa do projeto.

6. Diante da importância socioeconômica e dos vultosos recursos públicos destinados ao empreendimento, as obras do Pisf são acompanhadas pelo Tribunal de Contas da União desde 2005.

7. A Concorrência nº 2/2005 (revogada e posteriormente sucedida pela Concorrência nº 2/2007, analisada nestes autos) foi examinada no TC 010.341/2005-4 e apreciada por este Tribunal. Naquela assentada, o relatório apresentado pelo Ministro Benjamim Zymler, relator do feito, consignou que (Acórdão nº 1523/2005-TCU-Plenário):

"Ressalta-se que não foi analisado, no presente processo, o projeto básico da obra, componente do processo licitatório, sob o aspecto da adequação das soluções de engenharia adotadas ou da correção das informações nele constantes, mas apenas a compatibilidade dos quantitativos nele previstos com os quantitativos licitados."

(...)

"O grande quantitativo de irregularidades detectadas pela equipe sugere que o projeto básico original e seu orçamento apresentavam problemas graves. Entretanto, de forma notável, o MI procedeu à

correção no edital e no orçamento da obra de todos os pontos questionados pela equipe de levantamento de auditoria."

8. Como visto, questionamentos acerca do projeto básico e orçamento para a execução das obras civis da 1ª etapa do Pisf já eram do conhecimento deste Tribunal. Sobre o tema, quando do julgamento do TC 010.341/2005-4 acima referido, este Plenário efetuou determinações corretivas ao Ministério da Integração Nacional, no sentido de corrigir as pendências que ainda não haviam sido corrigidas pelo ministério nos respectivos projetos executivos (Acórdão nº 1523/2005-TCU-Plenário).
9. Em 29/12/2006 o Ministério da Integração Nacional revogou a Concorrência nº 2/2005. Por meio do Aviso nº 24/MI, de 7/2/2007, o órgão encaminhou ao Tribunal cópia do novo Edital da Concorrência nº 1/2005, visando à contratação dos *"serviços de consultoria especializada para supervisão, acompanhamento técnico e controle tecnológico das obras civis, do projeto executivo, do fornecimento e montagem de equipamentos mecânicos e elétricos da primeira etapa de implantação do Projeto de Integração do Rio São Francisco com Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional"*. E mediante o Aviso nº 26/GM/MI, de 14/3/2007, o ministério enviou o Edital da Concorrência nº 2/2007, referente a *"execução de obras civis, instalação, montagem, testes e comissionamento dos equipamentos mecânicos e elétricos da Primeira Etapa de implantação do Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional, localizado em diversos municípios dos Estados de Pernambuco, Ceará, Paraíba e Rio Grande do Norte"*.
10. Portanto, o Ministério da Integração Nacional desmembrou o edital anterior (Concorrência nº 2/2005), que tinha por objeto, além da contratação de empresa para execução de obras civis, também a elaboração dos projetos executivos.
11. Consoante mencionado no relatório precedente, o trabalho que ora se examina contemplou os 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.
12. Não é a primeira vez que este Tribunal analisa a Concorrência nº 2/2007. No âmbito do Fiscobras de 2007 (TC 008.581/2007-0), a referida licitação, juntamente com a Concorrência nº 1/2005, foi objeto de exame quanto aos aspectos da legalidade e compatibilidade do orçamento das obras e serviços licitados com os valores de mercado. Ao apreciar o referido processo, este Tribunal, por meio do Acórdão nº 2288/2007-TCU-Plenário, efetuou diversas determinações corretivas ao Ministério da Integração Nacional relativamente à Concorrência nº 2/2007, tendo em vista a viabilidade da realização das correções antes da formalização dos contratos dela derivados.
13. As deficiências no projeto básico das obras civis aqui tratadas também foram mencionadas no Fiscobras de 2008 (TC 009.404/2008-8). No Fiscobras de 2009, priorizou-se a análise das despesas com mão-de-obra dos profissionais contratados pelas empresas supervisoras (contratos decorrentes do Edital de Concorrência nº 1/2005-MI).
14. E no Fiscobras de 2010, o Tribunal centrou sua atenção nos contratos de obras civis resultantes da Concorrência nº 2/2007, quando novamente destacou deficiências do projeto básico, sobrepreço no orçamento-base e acréscimos ou supressões em percentual superior ao legalmente permitido (TC 011.616/2010-5). Este é o processo que trago à consideração deste Plenário nesta oportunidade.
15. Como visto no relatório precedente, ante as ocorrências relatadas nos autos foram ouvidos em audiência os Srs. João Urbano Cagnin e Rômulo de Macedo Vieira, ex-Coordenadores do Pisf no âmbito do Ministério da Integração Nacional, o Sr. Hypérides Pereira de Macedo, Secretário de Infraestrutura Hídrica do Ministério da Integração Nacional, bem como 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).

16. A seguir, reproduzo, com ajustes de forma, um trecho das razões de justificativa encaminhadas pelo Sr. João Urbano Cagnin, ex-Coordenador do PISF no âmbito do Ministério da Integração Nacional que, a par dos argumentos que buscam descaracterizar qualquer conduta reprovável do gestor, apresenta um quadro da situação dos órgãos envolvidos na elaboração dos projetos do PISF à época (peça 6, p. 14-19):

"Em junho de 1997 foi firmado o Convênio nº 6/1997 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 Convênio tinha dentre seus objetivos o de dar respaldo técnico a um projeto politicamente polêmico, por isso que almejava como resultado um projeto bem elaborado e respaldado por entidades da área de Ciência e Tecnologia, ensejando, assim, maior tranquilidade técnica para a Administração da SEPRE.

Na ocasião, ocupando cargo de confiança DAS na SEPRE, o Defendente foi indicado para atuar como Coordenador-Geral responsável pela gestão técnica e administrativa do Convênio nº 6/1997.

Entre os estudos que seriam elaborados pelo INPE constou a análise da Inserção Hídrica Regional do PISF, a Viabilidade Técnico-Econômica e Ambiental do PISF e uma revisão do Projeto Básico do Trecho Cabrobó-Jati (atual Trecho I) do PISF, antes estudado.

Entre 1997 e 1999 o Defendente fiscalizou os Estudos de Inserção Regional e de Viabilidade Técnico-Econômica, assim como a primeira fase dos Estudos de Viabilidade Ambiental, que se desenvolveram paralelamente aos estudos de alternativas dos canais da obra, para garantir que o traçado selecionado fosse adequado ambientalmente, evitando procedimento normal à época de só contratar o EIA/RIMA após definido o anteprojeto da obra. Com isso, a opção pela melhor alternativa de traçado da obra considerou desde o início as condicionantes ambientais, o que viabilizou depois o traçado do PISF passar incólume no licenciamento ambiental.

A Coordenação da SEPRE ajustou, então, com o INPE, primeiro, a montagem na FUNCATE de uma equipe multidisciplinar de técnicos em diferentes campos da engenharia consultiva para fiscalizar os estudos e, segundo, contratá-los por licitação pública com empresas de engenharia consultiva. Esse egrégio Tribunal conhece essa fase dos estudos, pois fez auditoria do Convênio em mais de uma oportunidade.

A criação do Ministério da Integração Nacional (MI) sucedendo a SEPRE, em julho de 1999, ocasionou reformulações importantes na gestão do Convênio nº 6/1997 e na dinâmica e abrangência dos estudos, tornando o PISF a principal ação do novo Ministério.

Nesse contexto, no interesse do Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional (PISF) estão relacionados os seguintes fatos e eventos:

a) ampliação do escopo do Projeto Básico em aditivo ao Convênio MI-MCT/INPE (ANEXO 2), incluindo outros trechos já delineados no traçado selecionado no anteprojeto (Trechos II e V), além de novos estudos, como o da Recuperação Ambiental e Reforço Hídrico do Rio São Francisco, voltados para a revitalização deste rio;

b) dinamização dos estudos do Projeto Básico dos novos trechos, com vistas a viabilizar a concorrência das obras do PISF caso se obtivesse a licença ambiental, sendo ajustada com o INPE e com a FUNCATE a montagem de uma equipe própria de consultores para elaborar diretamente o projeto básico desses trechos;

c) composição de uma nova equipe de assessoria ao gestor do MI para acompanhar os estudos, composta por mais de uma dezena de técnicos, situados numa área ampla no prédio do DNOCS (atual CGU) em Brasília;

d) no novo contexto, o Defendente foi exonerado do cargo de confiança que ocupava na SEPRE, em 20/9/1999 e, depois, em 01/10/1999, contratado com "Especialista em Recursos Hídricos" pelo Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), órgão internacional, para apoiar tecnicamente, a gerência do PISF no MI (ANEXO 3);

e) na nova ocupação o defendente colaborou com os gestores do PISF até 31/07/2004, acompanhando o projeto básico elaborado na parte referente à sua especialidade (Hidrologia e Hidráulica), em situação correlata a dos diversos técnicos do grupo estruturado pelo MI, operativo até julho de 2001; 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 conforme comprovam os documentos anexos (ANEXO 2);

f) após a paralisação, por ação judicial, do processo de licenciamento do PISF, iniciado pelo IBAMA em 2001, houve mudança política, em julho do mesmo ano, na administração do MI, e a equipe de assessores foi logo depois desmobilizada, sendo a área por ela ocupada cedida para a CGU; restaram apenas dois técnicos alocados no acompanhamento do PISF, dentre esses o próprio Defendente, sendo-lhe solicitado pela SIH/MI a assumir, precária e interinamente, a fiscalização do Convênio com o MCT/INPE, até que um servidor público fosse indicado para a função;

g) sucessivas mudanças da administração do MI no período 2002/2003 (quatro ministros), com diferentes prioridades administrativas, acabaram inviabilizando a indicação de um coordenador dos quadros do Ministério para gerir o Convênio, pelo que o Defendente acabou permanecendo como contraparte do MI junto ao INPE/FUNCATE para não deixar que os estudos contratados, com recursos repassados, e sub-contratos com terceiros em andamento (Estudos da Transposição Tocantins – São Francisco) ficassem sem acompanhamento e controle - isso tudo sem poder mais contar com equipe técnica multidisciplinar de apoio, como na época da SEPPE, para supervisionar tecnicamente o Convênio, pois não poderiam profissionais contratados da FUNCATE fiscalizar os serviços da própria Fundação;

h) em 2003/2004, ainda como funcionário do IICA, o Defendente atestou para a Administração o aceite anterior pelo MI do Projeto Básico elaborado pela FUNCATE, pois não constava qualquer documento recusando o estudo elaborado – o Defendente considerou que era satisfatório, pois aceito pelo INPE e pelo MI, e por ter acompanhado o projeto básico na sua especialidade (Hidrologia e Hidráulica), considerando-o consistente, como ainda considera; afinal, passou pelo aval da Agência Nacional de Águas e no Conselho Nacional de Recursos Hídricos, sem precisar ser alterado nos trechos objeto da Concorrência nº 2/2007, e depois pelo licenciamento de instalação do IBAMA;

i) nos demais aspectos do Projeto Básico, como Geologia e Geotecnia, havia indicação de ser um estudo suficiente, pois além de aceito pelo MI e avalizado pelo INPE, teve a liderança na FUNCATE de profissionais de renome, como o Dr. Ricardo A. Abrahão, membro do "Committee on Dams and Water Transfers" do CIGB/ICOLD (Comitê Internacional de Grandes Barragens), além de empresas consultoras conceituadas no País, como o consórcio Engecorps/Harza (Trecho I) (ANEXO 3);

j) no que se refere à composição de quantitativos, custos e orçamento, havia material abundante nos relatórios do projeto básico e, embora não houvesse no MI equipe para checar o material, em 2004, já se iniciava o processo de contratação (acompanhada por esse egrégio Tribunal) de uma empresa gerenciadora para apoiar um grupo de profissionais logo depois instituído no MI, em área e sob coordenação específicas, para preparar a "fase interna" da licitação, oportunidade em que esses dados são revistos e atualizados;

j.1) o Defendente não teve participação no Grupo responsável pela "fase interna", preparatória do edital de licitação das obras, que contou com o apoio de profissionais da gerenciadora e da Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco (CODEVASF), vinculada ao Ministério da Integração Nacional.

k) em agosto de 2004 o Defendente foi nomeado no MI para cargo em comissão (DAS), ficando responsável pelos estudos ambientais e hídricos necessários para embasar o pedido de outorga da água para o PISF e o licenciamento ambiental (LP e LI) - as licenças foram afinal obtidas em abril de 2005 (LP) e março de 2007 (LI);

k.1) na mesma época o Defendente também foi designado para representar o MI nas audiências públicas do IBAMA e debater o PISF com a sociedade civil em múltiplos encontros públicos;

l) o Defendente 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 e esclarecidos questionamentos

sobre o licenciamento, então pendente de liberação no âmbito do STF, não tendo qualquer envolvimento posterior com o PISF.

Este breve histórico das atividades e da situação funcional do Defendente no MI, no período de execução e entrega do Projeto Básico do PISF, objeto da licitação 02/2007, permite concluir que:

a) ele ocupou função de assessoria técnica ao gestor no período, na prática como profissional terceirizado pertencente aos quadros de entidade internacional (IICA) não pertencente à Administração, cujo produto foi a fiscalização técnica, na sua especialidade, do projeto básico, não funções gerenciais cabíveis legalmente apenas a gestor devidamente instituído na esfera da Administração Pública, com poder de aprovar resultados globais como o projeto básico;

b) no que toca à esfera de sua competência técnica, não há qualquer dúvida quanto à qualidade do projeto básico, pois o PISF foi aprovado, sem restrições, nos órgãos licenciadores do Ministério do Meio Ambiente - A Agência Nacional de Águas e o IBAMA, além de ter passado pelo crivo do órgão contratante, o INPE/MCT.

b.1) as críticas mencionadas no item 3.1.2 do Processo pela auditoria do TCU não decorrem de defeito do projeto hidráulico do PISF, que se foca no dimensionamento hidrológico e hidráulico das estruturas (vazões de projeto, seções transversais para escoamento hídrico, cotas de canais e barragens), não sendo responsável por imprecisão de dados topográficos e geológico-geotécnicos que são relevantes para a definição do local e tipo das estruturas.

Portanto, sem prejuízo da carência de fundamentos para a imposição de responsabilidades que lhe é feita nos autos, como será fartamente demonstrado, afigura-se incorreta a afirmação da Secretaria de Infra-Estrutura Hídrica (SIH/MI) do Ministério da Integração Nacional, ao responder a questionamento deste egrégio Tribunal (fls 83/84), de que o Defendente foi responsável pela aprovação do projeto básico e seu orçamento base dos Trechos I, II e V do PISF, objeto da Concorrência 02/2007."

17. A opção política do Governo Federal de implementar o Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional (Pisf) foi adotada na segunda metade da década de 1990. Na época a tarefa coube à Secretaria Especial de Políticas Regionais (Sepre) vinculada ao Ministério de Planejamento e Orçamento (MPO). Como visto no texto transcrito acima, os passos adotados para a concretização do Pisf, obra de importância socioeconômica inquestionável, notadamente a elaboração de seu projeto básico e o lançamento das primeiras licitações, inseriam-se na competência de setores da administração federal que foram sujeitos a diversas mudanças estruturais e de comando ao longo do tempo, que indubitavelmente tiveram impacto significativo na continuidade e no processo decisório administrativos. O próprio Ministério da Integração Nacional, que passou a coordenar as ações do Pisf, teve quatro ministros diferentes no biênio 2002/2003, por exemplo.

18. Entendo que as falhas identificadas nos autos não devem ser imputadas a determinado gestor, tendo em vista a acima comentada conjuntura político/administrativa vivenciada na implantação do projeto, e ante a ausência de dolo ou má-fé dos agentes envolvidos, situação que ensejaria não a aplicação de multa, mas orientações ao órgão para evitar a repetição das mesmas falhas no futuro, consoante moderna jurisprudência desta Corte. Nesse sentido, observo que as ocorrências detectadas pela equipe de auditoria foram, em mais de uma oportunidade, objeto de determinações corretivas e alertas ao Ministério da Integração Nacional e posteriormente corrigidas, quer quando da elaboração dos projetos executivos, quer quando da execução dos respectivos contratos, consoante verificado pelo próprio Tribunal em trabalhos posteriores, o mais recente realizado no âmbito do Fiscobras de 2013 e segmentado em quatro auditorias - TC 013.071/2013-0, TC 013.069/2013-6, TC 013.070/2013-4 e TC 009.861/2013-0 – sendo que este último processo tratou especificamente do Lote 14 do Eixo Norte (Acórdão nº 2681/2013-TCU-Plenário).

19. Diante desse cenário, no caso concreto, proponho o acolhimento das razões de justificativa dos cinco gestores ouvidos em audiência nos autos. Adicionalmente, entendo dispensáveis determinações corretivas e alertas ao Ministério da Integração Nacional a respeito das ocorrências aqui

identificadas, vez que essa providência já foi adotada por este Tribunal em outras oportunidades, notadamente mediante o Acórdão nº 2288/2007-TCU-Plenário.

20. Finalmente, menciono que os ex-Diretores do Inpe, nas razões de justificativa que apresentaram, requereram a exclusão de seus nomes da "lista de responsáveis" do presente processo, por entenderem que se trata de um "flagrante equívoco". Argumentam que apresentaram ao Tribunal recursos de reconsideração em face dos Acórdãos nº 1803/2010-TCU-Plenário e 6059/2010-TCU-1ª Câmara (relativos às contas anuais do Inpe dos exercícios de 1999 e 2000), maculadas em razão dos contratos celebrados entre o Instituto e a Funcate para dar cumprimento ao Convênio nº 6/1997 (firmado entre o MPO e MCT, tendo o Inpe como interveniente, para elaboração do projeto básico para as obras do Pisf).

21. Não assiste razão aos responsáveis, pois se tratam de questões diferentes. Nas contas da entidade dos exercícios de 1999 e 2000, este Tribunal considerou irregular o processo de contratação da Funcate pelo Inpe sem licitação, e nos autos que ora se examina a equipe de auditoria apontou falhas no produto elaborado pela Funcate e entregue pelo Inpe ao Ministério da Integração Nacional.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 5 de novembro de 2014.

RAIMUNDO CARREIRO
Relator