

AUDITORIAS DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Responsabilidade Editorial

Instituto Serzedello Corrêa
Serviço de Editoração e Publicações - Sedip
SEPN, Av. W3 Norte, Quadra 514, Bl. B, Lote 7
70760-527 Brasília-DF
Fone: (061) 340-3215 e 340-3217

Supervisor

Ministro Iram de Almeida Saraiva

Conselho Editorial

José Antonio Barreto de Macedo, Walton Alencar Rodrigues, Eugenio Lisboa Vilar de Melo, José Nagel, Teresinha de Jesus Carvalho e Ricardo de Mello Araújo

Divisão de Programação, Pesquisa e Publicações

Luiz Felipe Bezerra Almeida Simões

Serviço de Editoração e Publicações

Francisco Raul Felix de Sousa Ramos

Auditorias do Tribunal de Contas da União —
Vol. 1, n. 1 (1998) - . — Brasília: TCU, 1998-
v.

Irregular.

ISSN 1415-434X

1. TCU - Auditoria . 2. Auditoria.
CDU 657.6(05)



Tribunal de Contas da União

Ministros

Homero Santos, Presidente
Iram de Almeida Saraiva, Vice-Presidente
Adhemar Paladini Ghisi
Carlos Átila Álvares da Silva
Marcos Vinícios Rodrigues Vilaça
Humberto Guimarães Souto
Bento José Bugarin
Valmir Campelo

Ministros-Substitutos

José Antonio Barreto de Macedo
Lincoln Magalhães da Rocha
Benjamin Zymler

Ministério Público

Walton Alencar Rodrigues, Procurador-Geral
Jatir Batista da Cunha, Subprocurador-Geral
Lucas Rocha Furtado, Subprocurador-Geral
Paulo Soares Bugarin, Subprocurador-Geral
Maria Alzira Ferreira, Procuradora
Marinus Eduardo de Vries Marsico, Procurador
Ubaldo Alves Caldas, Procurador
Cristina Machado da Costa e Silva, Procuradora

É com grande satisfação que esta Casa apresenta o primeiro número da revista "Auditorias do Tribunal de Contas da União", instrumento destinado à divulgação dos mais relevantes trabalhos de auditoria produzidos pelas equipes técnicas desta Corte.

A monografia que inaugura esta série foi elaborada por ocasião da Auditoria Operacional realizada no chamado Projeto de Irrigação Nordeste I, financiado parcialmente com recursos do Acordo de Empréstimo nº 3170/BR, negociado entre o Governo Brasileiro e o Banco Mundial. Sua escolha, fruto de feliz sugestão do Ministro Carlos Átila Álvares da Silva - também idealizador do *programa especial de publicação dos trabalhos de auditoria* -, é bastante apropriada na atual conjuntura, pois a temática abordada no trabalho centra-se em torno de duas questões que têm despertado grande interesse no momento: o endividamento do setor público e os projetos de desenvolvimento do Governo.

Mas outras auditorias estão sendo selecionadas dentre o extenso universo de trabalhos elaborados pelo corpo técnico do Tribunal, e, em breve, esperamos trazê-las ao público. Nessa seleção, levada a efeito diretamente pelos Ministros desta Corte, têm sido observados, em especial, critérios que distinguem aspectos como a atualidade da temática abordada, a qualidade do material produzido, a relevância das informações recolhidas e a pertinência da análise efetuada. Embora a atenção maior esteja voltada para relatórios que contemplem assuntos de interesse geral, também serão veiculados os trabalhos de auditoria que apresentem inovações metodológicas em sua concepção e implementação, de modo que a revista também funcionará como instrumento de disseminação de novas técnicas e enfoques de fiscalização, contribuindo, dessa forma, para o aperfeiçoamento das atividades de controle.

Estamos certos de que inúmeros trabalhos produzidos nesta Casa, quer por sua diversidade, quer por sua abrangência, constituem fonte valiosa de informações para todos os segmentos da sociedade interessados na compreensão, no estudo e no aperfeiçoamento da Administração Pública Brasileira. Daí porque nossa preocupação em ampliar-lhes a circulação. Ademais, a experiência tem demonstrado que a simples divulgação pública dos resultados de um processo de fiscalização, além de estimular a participação popular nas atividades de controle, opera forte desestímulo à fraude, à corrupção e ao desperdício.

Devo aqui registrar - e o faço com prazer - a valiosa colaboração do Ministro Iram Saraiva para o lançamento desta revista, que, aliás, encontra-se sob sua coordenação, na qualidade de Supervisor da área de publicações do Tribunal.

Esperamos que "Auditorias do TCU" seja de real proveito para todos os seus leitores, contribuindo, outrossim, para uma melhor compreensão das atividades de controle externo.

HOMERO SANTOS
Presidente do Tribunal de Contas da União

CODEVASF/DNOCS – GESTÃO DO PROJETO NORDESTE I

RELATÓRIO DE AUDITORIA OPERACIONAL

Ministro-Relator Lincoln Magalhães da Rocha

Grupo I - Classe V – Plenário

TC 003.859/96-7

Natureza: Relatório de Auditoria Operacional.

Responsáveis: Paulo Afonso Romano, CPF nºa006.561.276-00, Secretário de Recursos Hídricos do MMA desde 26/05/95; Airson Bezerra Lócio, CPF nº 00.230.514-34, Presidente da CODEVASF desde 28/04/91; Hildeberto Santos Araújo, CPF nº 044.023.327-53, Diretor-Geral do DNOCS desde 05/05/94.

Ementa: Relatório de Auditoria Operacional. Detecção de problemas relacionados à gestão do Projeto Nordeste I, associado ao Acordo de Empréstimo nº 3170/BR, firmado entre o Governo Brasileiro e o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento - BIRD. EDeterminações aos órgãos envolvidos com o aludido Projeto. Investigação indispensável de aspectos técnicos e de irregularidades e falhas de várias naturezas. Constituição de processos apartados, com fulcro no art. 28, § 1º, da IN/TCU nº 09/95, objetivando promover a audiência prévia dos responsáveis. Comunicação às autoridades interessadas.

RELATÓRIO DO MINISTRO RELATOR

Tratam os autos de Relatório de Auditoria Operacional realizada por este Tribunal de Contas da União, por intermédio de sua 6ª Secretaria de Controle Externo, no Projeto Nordeste I, associado ao Acordo de Empréstimo nº 3170/BR, firmado entre o Governo Brasileiro e o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento - BIRD. As atividades de auditoria foram desenvolvidas na Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco-CODEVASF e no Departamento Nacional de Obras contra as Secas - DNOCS, órgãos que administram de forma plena o aludido empréstimo. Vale ressaltar, que ao longo dos trabalhos de auditoria, a equipe observou que a atuação da Secretaria de Recursos Hídricos - SRH, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal, tem sido mínima, limitando-se, quase que exclusivamente, à intermediação dos contatos entre os executores brasileiros (CODEVASF E DNOCS) e o BIRD, não havendo, assim, por parte da SRH, qualquer ação de supervisão ou orientação das atividades desenvolvidas no âmbito do Projeto.

2. Tendo em vista que o referido Relatório constitui peça instrutiva cujo teor é bastante elucidativo, transcrevo-o a seguir:

"2. O PROJETO NORDESTE I

2.1 O Projeto Nordeste I é originário do Programa Nacional de Irrigação - PRONI, instituído pelo Decreto nº 92.395, de 12/02/86. Quando de sua concepção, no final da década passada, seus principais objetivos eram:

a) desenvolver a irrigação na área do Projeto, contemplando, diretamente, cerca de 51.000 ha de terras;

b) aumentar a produção agrícola nos estados da Bahia, Ceará e Piauí; e

c) facilitar a futura expansão do subsetor de irrigação mediante o desenvolvimento institucional, incluindo a criação e o desenvolvimento de Distritos de Irrigação em cada perímetro irrigado dentro do Projeto.

2.2 Em abril/88, atendendo solicitação do então Ministro da Irrigação, veio ao Brasil uma Missão do Banco Mundial encarregada de identificar os projetos públicos de irrigação passíveis de serem implementados com recursos daquela Entidade. Após a análise das diversas alternativas existentes, foram selecionados seis projetos cujas propostas de financiamento poderiam ser submetidas à apreciação do BIRD. Tais projetos referiam-se aos Perímetros de: Formoso H e Barreiras Norte, na Bahia; Tabuleiros de Russas e Acaraú, no Ceará; e Tabuleiros Litorâneos e Guadalupe, no Piauí.

2.3 No ano seguinte, nova Missão do Banco visitou o País, dessa vez com o objetivo de avaliar criteriosamente cada projeto e apresentar uma proposta concreta de financiamento. Os trabalhos dessa equipe encerraram-se em janeiro/90, com a conclusão do Relatório da Equipe de Avaliação do Projeto Nordeste I (Appraisal, anexo I, Volume Anexo I). O custo total do empreendimento foi estimado, naquela ocasião, em US\$ 465 milhões, com um período de implementação de cinco anos. Desse montante, uma parcela de US\$ 210 milhões seria objeto de financiamento do Banco Mundial, US\$ 50 milhões seriam proporcionados pelos produtores e US\$ 205 milhões corresponderiam à parcela a ser coberta com recursos do Governo Federal, mediante contrapartida.

2.4 Em fevereiro/90, o BIRD aprovou a concessão do empréstimo. A partir daí, para o Banco, começou a correr o prazo de cinco anos fixado para implantação do Projeto Nordeste I. Entretanto, apenas em abril/91 o Acordo de Empréstimo nº 3170/BR foi assinado pelo Governo Brasileiro (anexo II, Volume Anexo I).

2.5 Em 26/06/95, após diversas ameaças do Banco, em face dos sistemáticos atrasos no cronograma de execução (vide, por exemplo, os relatórios das Missões de Supervisão do BIRD de março/93 - item 3, anexo III - e de julho/93 - item 1, "b", anexo IV, Vol. Anexo I), foram cancelados US\$ 69 milhões do valor original do empréstimo, sendo que outros US\$ 3 milhões foram remanejados para a recuperação emergencial do Perímetro Irrigado de Itiúba, em Alagoas, até então

não incluído no Acordo. Além disso, a expectativa de conclusão dos trabalhos foi estendida para 30/06/97.

2.6 Nos termos do Acordo, são partes obrigadas, de um lado, o Governo Brasileiro, incumbido da execução do Projeto por intermédio de seus órgãos/entidades competentes - a Secretaria de Recursos Hídricos (SRH), o DNOCS e a CODEVASF -, e de outro, o BIRD, responsável pela concessão dos recursos externos.

2.7 Na sistemática de desenvolvimento do Projeto, prevê-se a participação 'pari passu' do Governo Brasileiro e do BIRD no custeio de sua implantação, obrigando o País a proporcionar, tempestivamente e sempre que devido, a sua parcela financeira (contrapartida) - necessária a integralizar o valor das faturas referentes às obras/serviços executados, segundo percentual previamente fixado em função da origem, nacional ou estrangeira, dos serviços e/ou materiais adquiridos.

2.8 O Projeto de Irrigação Nordeste I, com as modificações introduzidas pelo Termo Aditivo de junho/95 ao Acordo de Empréstimo nº 3.170/BR, compreende o desenvolvimento/recuperação dos perímetros de irrigação adiante relacionados, envolvendo, de forma parcial ou integral em relação a cada um deles, a contratação de consultoria técnica, de construção de obras civis, e de aquisição e montagem de equipamentos.

PERÍMETROS DE IRRIGAÇÃO

Nome do Perímetro Área e Localização	Ações a serem desenvolvidas	Órgão/ Entidade encarregado	Valores Estimados (US\$ milhões)
1. Formoso H (Bahia) 4.875 HA	Implantação do Perímetro	CODEVASF	43,7
2. Barreiras (Bahia) 8.725 HA	Implantação do Perímetro	CODEVASF	72,8
3. Acaraú (Ceará) 8.207 HA	Implantação do Perímetro	DNOCS	64,3
4. Tabuleiros de Russas (Ceará) 10.500 ha	Implantação do Perímetro	DNOCS	97,1
5. Platôs de Guadalupe (Piauí) 11,872 ha	Detalhamento do projeto básico	DNOCS	2,3
6. Tabuleiros Litorâneos (Piauí) 7.509 ha	Detalhamento do projeto básico	DNOCS	1,5
7. Itiúba (Alagoas) 895 ha	Recuperação Emergencial do Perímetro	CODEVASF	3,2
8. Pontal Norte (Pernambuco) 4.000 ha	Elaboração do projeto básico	CODEVASF	0,8

2.9 Não obstante as inúmeras garantias oferecidas pelo Governo Brasileiro de que priorizaria o Projeto Nordeste I, assegurando o necessário suprimento de recursos indispensáveis à sua implementação (vide, por exemplo, o subitem 3.40 do Appraisal, o preâmbulo, alínea "a", e "a" Seção 3.01 do Contrato de Empréstimo),

em momento algum, desde sua celebração, o empreendimento teve andamento normal. Ao contrário, como demonstra o quadro abaixo, as distorções entre o que foi previamente acordado e o que foi efetivamente realizado são enormes:

Investimentos no Projeto Nordeste I (em milhões de dólares)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	TOTAL
Recursos do BIRD							
Estimados	38.8	58.7	64.3	37.3	9.7	1.2	210.0
Realizados	-	1.5	1.6	4.2	10.0	30.5	47.8
Recursos da União							
Estimados	47.1	71.3	78.0	45.3	11.8	1.5	255.0
Realizados	-	0.1	1.2	7.0	10.3	43.3	61.9

2.10 Como se pode verificar, até o final de 1994, época fixada no Acordo de Empréstimo para a conclusão das obras de implantação da infra-estrutura do Projeto (Anexo 2 do Contrato), menos de 8% dos recursos previstos haviam sido investidos. Ao final de 1995, quando os Perímetros já deveriam estar em plena produção há seis meses, o nível de investimentos não chegava a 25%.

2.11 Apesar disso, em várias oportunidades o então Ministério da Irrigação tentou - sem sucesso - obter junto ao Banco Mundial a ampliação do escopo do AE-3170/BR, chegando inclusive a assegurar que, caso os recursos da contrapartida nacional alocados ao Projeto fossem insuficientes, "o MIR transferiria para o objeto do Acordo recursos previstos para outras atividades do Ministério" (anexo III, item 4).

2.11.1 Tais transferências (até porque constitucionalmente vedadas - art. 167, inciso VI) jamais se concretizaram, não obstante o péssimo desempenho do Acordo. Esses fatos, entretanto, revelam que, se havia alguma prioridade na alocação dos recursos disponibilizados para o Ministério, esta era a de abertura de novas frentes de obras, ainda que ao preço de se paralisar projetos em andamento.

2.11.2 Essa mesma constatação, por sinal, levou o senador Beni Veras, relator da Comissão Parlamentar Mista para Modernização do DNOCS, a perguntar, à época, com justificada indignação: "Se ainda temos 98 obras por concluir, que lógica é essa que nos faz alocar Cr\$ 104 milhões para obras novas?"

Diretrizes do Banco Mundial para aquisição de bens e serviços

2.12 O Anexo 5 do Contrato de Empréstimo estabelece que "os bens e obras deverão ser licitados através de contratos celebrados de acordo com normas compatíveis com aquelas estabelecidas nas 'Diretrizes para Licitação sob Empréstimos do BIRD e Créditos IDA'" (anexo II).

2.13 Por sua vez, reza o art. 42, § 5º, da Lei nº 8.666/93: "Para realização de obras, prestação de serviços ou aquisição de bens com recursos provenientes de financiamento ou doação, oriundos de agência oficial de cooperação estrangeira ou organismo financeiro multilateral de que o Brasil seja parte, poderão ser admitidas, na respectiva licitação, as condições decorrentes de acordos, protocolos, convenções ou tratados internacionais aprovados pelo Congresso Nacional, bem como as normas e os procedimentos daquelas entidades (...)".

2.14 Durante os trabalhos de auditoria, uma grave irregularidade foi constatada pela Equipe na implementação do Projeto Nordeste I, sobretudo na esfera da Codevasf: a realização de licitações sem que se dispusesse, de antemão, de uma definição clara de seu objeto. Essa irregularidade, via de regra, ensejava outras, como a promoção de acréscimos contratuais em percentuais elevados, a permuta de objetos entre contratos distintos, o encarecimento dos serviços, atrasos na execução, etc.

2.15 Para proceder às alterações contratuais, os responsáveis respaldaram-se em pronunciamento da Assessoria Jurídica da Empresa, que, não obstante estranhar "a má qualidade do trabalho das projetistas", entendeu estarem as normas do BIRD, em face do Acordo assinado pelo País, "em plano superior ao das leis internas", notadamente aquelas disciplinadoras de licitações e contratos (anexo VI, Vol. Anexo I).

2.16 A rigor, não discordamos desse posicionamento. Entretanto, algumas considerações a respeito tornam-se necessárias.

2.16.1 Em primeiro lugar, ao contrário do que sugere o parecer, as diretrizes do Banco Mundial não admitem a realização de licitações sem uma clara definição do objeto. De acordo com as "guidelines" do Banco, "os documentos de licitação (...) deverão estabelecer clara e precisamente a obra (serviço) a ser executada" (Seção II, subitem 2.16) e "os documentos do contrato definirão claramente o escopo das obras a serem executadas" (mesma Seção, subitem 2.37). Além disso, as normas do BIRD admitem, em princípio, variações contratuais de, no máximo, até 15% do valor original do contrato (Apêndice 1, item 3).

2.16.2 Essas são as regras do Banco, às quais o Brasil encontra-se vinculado por força do Acordo de Empréstimo. Logo, por aí não haveria espaço para que se licitassem obras de valor elevado sem que se dispusesse, antecipadamente, de um projeto básico consistente. Igualmente, não se poderiam promover alterações contratuais nos níveis praticados pela Empresa nos contratos de execução de obras civis dos Perímetros de Barreiras e Formoso H.

2.17 Entretanto, se o BIRD concorda em relevar suas próprias regras, admitindo procedimentos distoantes das "guidelines", o administrador brasileiro, por seu turno, não poderá transigir além do que lhe permite a legislação interna, pois o Acordo aprovado não lhe confere delegação de competência para negociar normas de execução em nome do País. Assim, se o Banco aceita alterar

um contrato acima do limite de 15%, por exemplo, o máximo que os executores locais poderão negociar é uma alteração de 25%, conforme autoriza o art. 65, § 1º, da Lei nº 8.666/93.

2.18 Por outro lado, é importante registrar que as ocorrências mais graves constatadas pela Equipe não decorreram de iniciativa do Banco Mundial, nem foram, muito menos, imposições daquele organismo. Ao contrário, foram os técnicos brasileiros que convenceram o BIRD a aceitar que se realizassem licitações sem se dispor de clara definição do objeto, ou se celebrassem contratos de execução de obras sem que a Companhia sequer dispusesse da propriedade das terras onde estas se realizariam. De igual modo, foram os técnicos brasileiros que se empenharam para alterar radicalmente contratos já em andamento sem a realização de nova licitação.

2.19 Portanto, não nos parece pertinente a alegação de que o desrespeito a normas basilares da Lei nº 8.666/93 (ou do antigo Decreto-lei nº 2.300/86) tenha amparo no Acordo de Empréstimo.

2.20 Para maior clareza do assunto, e objetivando consignar a posição adotada pela Equipe na condução dos trabalhos de auditoria, julgamos oportuno registrar a magistral Decisão nº 245/92, Ata nº 23, do Plenário desta Corte, conduzida pelo Exmo. Sr. Ministro Luciano Brandão Alves de Souza. Naquela assentada, o Tribunal decidiu esclarecer à consulente que a possibilidade de adoção de procedimentos prescritos por organizações financeiras internacionais, através de cláusulas e condições usuais dos respectivos contratos de empréstimos, "não obsta a que a mutuária ou executora, utilizando-se do poder de negociação - igualmente comum ou usual nos contratos da espécie - procure junto a essas agências internacionais de crédito fazer prevalecer os procedimentos estatutários internos, considerados relevantes na formalização das despesas públicas, sem prejuízo da tentativa de conciliação entre as práticas eventualmente conflitantes, naquilo que não for incontornável. Caso contrário, incumbe ao Administrador-Responsável nacional adotar sempre a decisão que melhor atenda aos interesses da União, expressos na legislação pertinente" (grifamos).

3. ÓRGÃOS EXTERNOS DE CONSULTORIA

Bureau of Reclamation

3.1 A Seção 6.01, alínea "c", inciso I, do AE-3170/BR estabelece como condição para a efetividade do Contrato de Empréstimo a assinatura, pelo Governo Brasileiro, de "um acordo satisfatório ao Banco para assistência técnica ao Programa Nacional de Irrigação". Para prestação dessa assistência técnica, foi escolhido, pelo então Ministério da Agricultura, o Bureau of Reclamation, do Departamento do Interior do Governo dos Estados Unidos.

3.2 O Bureau of Reclamation (BUREC) presta assistência técnica ao País deste 1986, quando foi celebrado um acordo para esse fim sob a égide do AE-2680/BR, também voltado para projetos de irrigação no Nordeste brasileiro. Em maio de 1991, passou a vigor um ajuste complementar àquele acordo, já no âmbito do AE-3170/BR, com duração prevista de 48 meses, contados a partir de junho/91 (anexo VII, Vol. Anexo I). Esse prazo, expirado em maio/95, foi prorrogado, em fevereiro/96 (com efeito retroativo), por mais 36 meses (anexo VIII, Vol. Anexo I).

3.3 Em linhas gerais, as principais atribuições do BUREC no Acordo de Empréstimo são: preparar manuais e padrões técnicos para os órgãos executores; assessorar o Ministério na eleição de prioridades para o desenvolvimento da irrigação; auxiliar os órgãos executores na supervisão e gerenciamento das obras de implantação dos Perímetros; assistir aos órgãos competentes na adoção dos procedimentos apropriados para a operação e manutenção inicial dos projetos; e auxiliar na elaboração de termos de referências, especificações técnicas, editais de licitação, julgamento e seleção de propostas, tanto no tocante à contratação de obras, como na aquisição e montagem de equipamentos (anexo IX, Vol. Anexo I).

3.4 A remuneração do BUREC, no âmbito do ajuste, se dá mediante o mecanismo de reembolso: mensalmente, o Bureau "presta contas" das despesas havidas pelo órgão no período; tais despesas são atestadas pela SRH e, posteriormente, reembolsadas ao Tesouro americano. No período compreendido entre julho/91 e dezembro/95, excluídos os meses de julho a novembro/94 (em face da não localização, em tempo hábil para o exame da equipe, da respectiva documentação), a despesa total apresentada pelo BUREC chegou a US\$ 3,369,800.00, o que representa um custo médio mensal da ordem de US\$ 68,770.00.

3.5 Considerando a duração inicialmente prevista para a assistência técnica do Bureau à implantação do Projeto Nordeste I, 42 meses (tempo perfeitamente suficiente para a conclusão dos trabalhos, caso estes tivessem um andamento regular), e acrescentando a esse prazo o período de seis meses ("para atender a eventuais modificações ... no cronograma de execução das tarefas", como registrado no documento anexo VII), tem-se que o dispêndio total com os serviços prestados por aquele órgão deveria chegar a, no máximo, US\$ 3,3 milhões (ou seja, 48 meses X US\$ 68,77 mil).

3.5.1 Logo, apenas até dezembro/95 (54 meses após o início do Acordo), o País incorreu - por conta dos atrasos na execução do Projeto - num custo extra com assistência técnica da ordem de US\$ 412 mil. Tomando todo o período acrescido ao ajuste inicial, 36 meses, o custo extra com a assistência técnica do BUREC devido à morosidade na condução do Projeto deverá chegar a US\$ 2,475,000.00 (36 X US\$ 68,77 mil). Esse valor vem sendo consumido com a manutenção da cara estrutura de funcionamento do Bureau no País - por exigência do Contrato de Empréstimo -, sem que, contudo, seus préstimos sejam adequadamente aproveitados.

3.6 Como tentativa de atenuar esse verdadeiro desperdício de recursos, o Bureau, embora inteiramente custeado com recursos do AE-3170/BR, vem sendo requisitado pela SRH/MMA - nos períodos de paralisação das atividades do Projeto Nordeste I - para a prestação de eventuais serviços de consultoria em outros projetos a cargo do Ministério.

Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura

3.7 Inicialmente, a participação do IICA no Projeto Nordeste I objetivava, mais especificamente, suprir as deficiências organizacionais do DNOCS que poderiam comprometer sua atuação no empreendimento. Assim é que a Seção 6.01, alínea "c", inciso II, do AE-3170/BR estabelece, como condição para a efetividade do Contrato de Empréstimo, a assinatura, "através do DNOCS, de uma proposta satisfatória ao Banco para assistência técnica ao DNOCS, no que se refere à implementação de sua parte no Projeto".

3.8 Nada obstante, o convênio firmado, em 12/03/90, entre a antiga Secretaria Executiva do Programa Nacional de Irrigação - PRONI e o Instituto previa atribuições mais abrangentes para o IICA, quais sejam (anexo X, Vol. Anexo I): assessoramento em aspectos gerenciais, tecnológicos e econômicos vinculados à implementação do NE I; assessoramento na implantação e operação do Sistema de Monitoria e Avaliação; assessoramento em aspectos de organização e administração dos perímetros irrigados; e capacitação de recursos humanos, no exterior, na área de desenvolvimento agrícola. Na prática, contudo, as atividades desenvolvidas atualmente pelo Instituto têm-se concentrado, basicamente, na operação do Sistema de Monitoria da implantação do Projeto. Tais atividades, a rigor, deveriam estar a cargo da SRH, que, entretanto, alega não dispor de estrutura suficiente para assumi-las (Seções 3.04, alínea "b", 3.05, alínea "b" e 3.06, alínea "a", do Acordo de Empréstimo).

3.9 O prazo originalmente previsto de duração do convênio PRONI/IICA era de cinco anos, contados a partir da data de sua publicação, ocorrida em 29/03/90. Esse prazo foi posteriormente prorrogado - por meio de aditivo firmado em 30/03/95 - para 30/06/97.

3.10 A execução financeira do convênio é, atualmente, semelhante à do acordo firmado com o BUREC: o Instituto, mediante prestação de contas, comprova junto à SRH as despesas realizadas num determinado período e esta, por sua vez, promove o reembolso ao conveniente. A particularidade do convênio, em relação ao acordo com o Bureau, é que o "orçamento" do IICA para cada exercício é previamente definido pelas partes por meio de termo aditivo.

3.11 Entre os meses de outubro/91 (início efetivo do convênio) e dezembro/95, foram repassados pelo Ministério ao Instituto valores da ordem de US\$ 1.980.000.00, o que perfaz uma média mensal no período de US\$ 38.750.00. Admitindo o mês de outubro/91 como o início do prazo de duração originalmente

previsto para o convênio (cinco anos), e considerando a data atualmente fixada para seu término (30/06/97, ou seja, nove meses além do prazo original), tem-se que, por conta dos atrasos na implantação do Projeto, o MMA absorverá um "prejuízo", com esse convênio, de cerca de US\$ 349 mil (nove meses X US\$ 38.750.00). Entretanto, muito provavelmente, a duração do convênio sofrerá nova prorrogação de pelo menos um ano, haja vista que as principais atividades a cargo do IICA estão previstas para depois de concluídas as obras de implantação dos Perímetros, o que elevará ainda mais o custo extra com o Instituto.

4. ÁREA DE ATUAÇÃO DA CODEVASF

4.1 Os Projetos a cargo da Codevasf no âmbito do AE-3170/BR têm evoluído de forma mais rápida do que aqueles a cargo do DNOCS. Isso, entretanto, está longe de significar que a Companhia venha demonstrando um desempenho satisfatório. Como se verá nos itens seguintes, são muitos e graves os problemas apresentados pela empresa.

4.2 Nada obstante, embora tais problemas não sejam, exclusivamente, meros reflexos da generalizada escassez de recursos vivenciada pela Administração Pública, impõe-se reconhecer que a falta de regularidade no atendimento da programação financeira da empresa, por parte do Tesouro Nacional, tem comprometido seriamente sua eficiência, encarecendo e retardando a implementação de suas ações.

4.2.1 De acordo com levantamento feito pela própria Codevasf, a dívida total da entidade em março/96 chegava a R\$ 100 milhões. Em 1995, o pagamento a seus fornecedores apresentou atraso médio de 80 dias, com casos de atrasos de até 269 dias. Esses fatos trazem evidentes prejuízos ao ritmo de execução dos serviços contratados a terceiros, notadamente no tocante a pequenas empresas com baixa capacidade de endividamento.

4.2.2 Especificamente em relação ao Projeto Nordeste I, as dívidas da Companhia com prestadores de serviços e fornecedores chegava, em abril/96, a R\$ 17.100.000,00, dos quais R\$ 11.300.000,00 referiam-se à fonte 100 (contrapartida nacional). Diante disso, não é de estranhar o fato de que praticamente todas as contratadas tenham reduzido significativamente seu ritmo de atividades, comprometendo a implantação dos projetos e inscrevendo os respectivos perímetros de irrigação na lamentável relação das obras inacabadas.

Perímetro de irrigação de Barreiras

Visão geral

4.3 O Perímetro de Barreiras compreende, na realidade, três projetos distintos de irrigação, a saber: Barreiras Norte (com uma superfície de 3.330 ha), Nupeba (com 3.430 ha) e Riacho Grande (com 1.975 ha). O primeiro projeto

localiza-se no município de Barreiras e os dois outros no município de Riachão das Neves, ambos pertencentes ao estado da Bahia (anexo XI, Vol. Anexo I).

4.4 O custo originariamente previsto de implantação do Perímetro era de US\$ 72,8 milhões de dólares, a preços de 1986 (anexo XII, Vol. Anexo I). Esse, por sinal, foi o valor de referência adotado para o projeto no âmbito do AE-3170/BR.

4.5 Os dados técnicos mais relevantes do empreendimento estão sintetizados no anexo XIII (Vol. Anexo I).

Projeto Básico

4.6 O projeto básico do Perímetro foi contratado ao consórcio JP/ENCO/TAHAL pelo preço de Cz\$ 14.882.548,00, equivalentes - em agosto/86 - a US\$ 1.080.795,00. O respectivo instrumento contratual, datado de 15/01/87, fixou em 300 dias o prazo para conclusão dos trabalhos. Esse prazo, posteriormente, foi prorrogado por mais 130 dias. Nada obstante, o relatório final do consórcio somente foi apresentado em julho/89.

4.7 Embora não tenha sido localizado qualquer documento produzido pela Codevasf dando conta, direta e expressamente, da aprovação pela empresa do projeto básico elaborado pelo consórcio, sua utilização como parâmetro para as licitações do projeto executivo e da execução das obras civis pressupõe que tal aprovação tenha ocorrido. Nada obstante, um relatório de avaliação elaborado pelo Bureau of Reclamation - BUREC acerca desse mesmo projeto levanta sérias dúvidas quanto à qualidade do trabalho desenvolvido pela JP/ENCO/TAHAL. No referido relatório, os técnicos do Bureau registram, em conclusão, que "a concepção básica do esquema hidráulico apresentado tem muitos problemas (...). O esquema apresentado não pode funcionar na maneira projetada. A possibilidade de seu funcionamento em condições reais é muito duvidosa. Mais, se o esquema for implantado, resultaria numa economia ruim" (anexo XIV, Vol. Anexo I).

4.7.1 Na mesma linha do BUREC, a consultora Tecnosolo/Eptisa (posteriormente encarregada da elaboração do Projeto Executivo) teceu duras críticas ao Projeto Básico do Perímetro. No documento lançado no anexo XV (Vol. Anexo I), por exemplo, a firma aponta um erro crasso do Projeto que comprometia - segundo a Tecnosolo - "todo o sistema de irrigação": na definição das estruturas de captação do Perímetro, as cotas mínimas do nível de água do Rio Grande, adotadas no Projeto, eram superiores às medições feitas pela própria JP/ENCO/TAHAL (responsável pela elaboração do Projeto Básico) no local durante a estação úmida. Ou seja, na estação chuvosa (período de "cheias"), o nível do Rio Grande (medido pela JP) era inferior ao nível utilizado como mínimo no desenvolvimento do Projeto Básico, revelando total inconsistência dos parâmetros hidrológicos nele empregados.

4.7.2 Da mesma forma, em outro expediente (anexo XVI, Vol. Anexo I), a Tecnosolo/Eptisa aponta deficiências do Projeto que encareciam sobremaneira seu

custo de implantação e operação. Exemplificando, apenas no item "tubulações", a solução adotada ao nível do Projeto Executivo representou uma economia da ordem de US\$ 7,267,000.00, valor equivalente ao dobro do custo total inicialmente estimado para a execução das obras civis do Perímetro.

4.8 Indagados pela Equipe sobre as críticas do BUREC e da Tecnosolo/Eptisa ao projeto básico do Perímetro de Barreiras, técnicos da Coordenação de Projetos da Codevasf apontaram dois fatores que conduziram a Companhia à aprovação de projetos que, mais tarde, quando de sua efetiva implantação, acabaram por ser substancialmente modificados.

4.8.1 O primeiro deles seria a carência de recursos materiais e humanos suficientes para permitir um adequado acompanhamento de cada etapa do desenvolvimento dos trabalhos a cargo das empresas de consultoria contratadas. Via de regra, os projetos eram recebidos pela companhia como "pacotes completos e acabados", o que, mais tarde, dificultava sobremaneira seu exame pelos técnicos da empresa, em face do volume e da complexidade das informações neles contidas. Essa sistemática também dificultava, ou praticamente impedia, que se exigisse das consultoras a promoção de eventuais alterações nos projetos, pois que estas, não solicitadas oportunamente, acarretariam a perda de trabalhos já concluídos e a necessidade de realização de novos estudos, certamente com custos adicionais.

4.8.2 O segundo fator que conduziu à aceitação de projetos básicos insatisfatórios para a Companhia foi a pressão exercida sobre os técnicos para que rapidamente se manifestassem, e aprovassem, tais projetos. A justificativa para a pressa seria a necessidade de se aproveitar o "momento favorável" à implementação do empreendimento, momento esse que, se perdido, poderia representar o "engavetamento", por prazo indeterminado, do projeto. Além disso, usava-se ainda o argumento de que as eventuais inconsistências dos projetos básicos não teriam conseqüências negativas para os respectivos perímetros, uma vez que certamente seriam corrigidas quando da elaboração dos projetos executivos.

Projeto Executivo

4.9. A seleção da empresa responsável pela elaboração do projeto executivo (ou, como é denominado na Codevasf, detalhamento do projeto básico) do Perímetro de Barreiras teve início com o lançamento do Edital nº 44/89, de 29/06/89, para pré-qualificação dos interessados. Note-se que esse edital foi publicado quase dois anos antes da assinatura do AE-3170/BR pelo Governo Brasileiro. A apresentação da documentação dos licitantes ocorreu em 03/08/89; entretanto, apenas em 04/10/91 - mais de dois anos depois - foi aprovada pela Diretoria Executiva da Companhia a relação dos pré-qualificados. Em 24/10/91, por meio do Edital nº 47/91, os interessados pré-qualificados foram convocados a apresentar suas propostas para elaboração do projeto executivo e supervisão das obras de implantação do Perímetro.

4.9.1 Tal lapso de tempo entre a pré-qualificação e a licitação, propriamente dita, é de todo inconveniente. Em primeiro lugar, há, num período tão dilatado, significativa variação de cenários, quer no ambiente interno das empresas, quer na economia como um todo. Entre os anos de 89/91, por exemplo, o País passou por duas tentativas de estabilização econômica (Planos Verão e Collor), teve duas moedas e conviveu com índices de inflação extremamente instáveis. Empresas sólidas num dado momento viram-se mais tarde em graves dificuldades, sendo constrangidas a mudar de ramo ou, simplesmente, fechar as portas. Assim, o principal objetivo da pré-qualificação - aferir o interesse e a capacidade das empresas de executarem determinado serviço - vê-se frustrado quando tal etapa não é contemporânea da respectiva contratação.

4.9.2 Em segundo lugar, esse fato encerra uma circunstância altamente restritiva: por quê empresas que, numa dada conjuntura econômica, não se interessaram por determinado serviço - e, em conseqüência, não se inscreveram na pré-qualificação -, ou mesmo empresas que se constituíram posteriormente a essa etapa, não puderam participar de uma licitação que somente se consumou dois anos e dois meses depois?

4.10 Entre a apresentação das propostas dos licitantes (10/12/91) e a assinatura do contrato com o consórcio vencedor do certame, Tecnosolo/Eptisa, transcorreram cinco meses. Entre a assinatura do AE-3170/BR pelo Brasil e o início dos trabalhos do consórcio passaram-se cerca de 13 (treze) meses. Como o prazo previsto contratualmente para a elaboração do projeto executivo era de 360 dias e apenas em julho/92 (15 meses após a assinatura do Acordo de Empréstimo) foi lançado o edital para contratação das obras civis, tem-se que, com um pouco mais de planejamento e agilidade no processamento das licitações, a Codevasf poderia ter licitado as obras civis de Barreiras já com os elementos do Projeto Executivo, evitando a utilização de um Projeto Básico àquela altura sabidamente inconsistente. Com isso seriam minimizadas as significativas alterações contratuais que mais tarde se verificariam.

4.11 Por outro lado, tanto o edital como o contrato firmado com o Consórcio Tecnosolo/Eptisa estipulavam que a elaboração do projeto executivo do Perímetro deveria balizar-se pelo projeto básico já aprovado pela Companhia, admitindo-se, tão-somente, pequenas alterações - estritamente necessárias - em sua concepção geral (vide anexo XVII, Vol. Anexo I). Nada obstante, no documento intitulado "Proposta Financeira para Elaboração de Aditivo" (anexo XV), o Consórcio registrou que "um mês após o início dos serviços, durante o qual as equipes de especialistas e técnicos do Consórcio trabalharam intensamente na análise do Projeto Básico, foi demonstrado que o Projeto deveria ter uma nova concepção e ser totalmente modificado; como ficou claramente acertado na reunião dos dias 13 e 16 de julho de 1992, realizada em Brasília-DF entre a CODEVASF/BUREC/CONSÓRCIO."

4.11.1 Segundo a Tecnosolo, nessa reunião, os aspectos mais relevantes acordados com a Codevasf foram:

- . mudança na concepção geral do layout e do sistema hidráulico do Projeto;
- . mudança das demandas de água das vazões do Projeto, dos tempos de bombeamento e das jornadas de irrigação;
- . mudança do traçado da rede de distribuição;
- . mudança do design da captação e estação de bombeamento; e
- . complementação dos estudos dos níveis de água do Rio Grande.

4.11.2 Para proceder a essas modificações, ainda segundo o Consórcio, seria necessária, "antes de realizar o detalhamento do Projeto, a elaboração de trabalhos normalmente contemplados a nível de estudos de viabilidade e de projeto básico." Como tais serviços não foram previstos no contrato firmado entre as partes, foi solicitado um acréscimo no valor contratual de aproximadamente US\$ 513.000,00.

4.11.3 Aqui, não podemos deixar de ressaltar o fato de que, embora os técnicos da Codevasf tenham tido, desde sua conclusão, mais de três anos para apreciar o Projeto Básico de Barreiras e o tenham aprovado sem qualquer restrição, igualmente puseram-se de acordo com as substanciais alterações propostas pela Tecnosolo/Eptisa, nesse mesmo Projeto, apenas um mês após o início dos trabalhos daquela empresa de consultoria. Ao que nos parece, contudo, as inconsistências do Projeto desenvolvido pela JP/ENCO/TAHAL já eram, há muito, do conhecimento da Companhia. Sua adoção como referencial para a contratação do projeto executivo e das obras de implantação do Perímetro objetivou apenas satisfazer - ainda que apenas formalmente - uma exigência legal (art. 6º do então vigente Decreto-lei nº 2.300/86), como, aliás, indicam as justificativas para sua aprovação registradas nos subitens 4.8/4.8.1, supra.

4.11.4 Examinando o pleito da contratada, o Coordenador-Geral do Projeto no âmbito da Codevasf manifestou-se favoravelmente à sua aprovação, aduzindo como principais razões para as alterações do Projeto Básico as exigências da legislação ambiental (não observadas naquele projeto) e as modificações no desenho dos perímetros, decorrentes do processo de aquisição de terras (anexo XVIII, Vol. Anexo I). Em março/93, foi assinado termo aditivo ao contrato incluindo os novos serviços ao custo de Cr\$ 314.692.158,00, a preços de dezembro/91 (equivalentes a US\$ 370.000,00).

4.12 Como se verá ao longo deste relatório, as justificativas para o abandono das linhas traçadas no Projeto Básico foram se acumulando durante a implantação do Perímetro. De concreto, tem-se, hoje, que da concepção original do empreendimento pouquíssima coisa guarda correlação com o que foi, ou está sendo, efetivamente implantado. Como idêntica situação ocorreu no Perímetro Formoso H e provavelmente também ocorrerá no Perímetro de Pontal, ficam as indagações: por quê investir vultosos recursos (no caso de Barreiras, nada menos do que US\$ 1.080.000,00, a preços de 1986) na elaboração de projetos de irrigação envolvendo áreas acerca das quais não se tem qualquer segurança quanto ao seu efetivo aproveitamento no futuro? Por quê não há um acompanhamento sério e aprofundado, por parte da Companhia, do desenvolvimento dos Projetos Básicos, de modo a se

obter um produto final consistente e, tanto quanto possível, definitivo? E, principalmente, qual a utilidade prática dos Projetos Básicos para a Codevasf?

4.13 No caso de Barreiras, a empresa desperdiçou, no mínimo, US\$ 370 mil por ter aprovado, anteriormente, um projeto inconsistente, valor esse cobrado pela Tecnosolo/Eptisa para desenvolver estudos que, a rigor, já deveriam integrar o projeto básico contratado à JP/ENCO/TAHAL.

Implantação

Obras Civas

4.14 O processo de seleção da empreiteira responsável pela execução das obras civis do Perímetro de Barreiras teve início com o lançamento do Edital de pré-qualificação nº 51/91. Embora o relatório final da comissão encarregada do exame da documentação apresentada pelos licitantes tenha sido concluído em 21/01/92, apenas quatro meses depois (em 22/05/92) foi aprovado pela Diretoria Executiva da Codevasf.

4.14.1 Analisando esse processo, uma missão do Banco Mundial atribuiu à opção pela pré-qualificação - e à morosidade com que foi conduzida pela empresa - o atraso de pelo menos um ano na implementação do projeto (anexo XIX, Vol. Anexo I). A mesma missão fixou, sob pena de redução do escopo do Acordo de Empréstimo, a data de 31/07/92 como limite para o lançamento do edital para a respectiva concorrência, com a ressalva de que, até lá, a Companhia deveria concluir o processo de aquisição de terras do Perímetro.

4.14.2 Nada obstante, em 22/07/92, a extinta SENIR solicitou ao BIRD que autorizasse a abertura da licitação de obras civis de Barreiras mesmo sem a conclusão do processo de aquisição de terras. Uma semana depois, o Banco acedeu ao pedido, registrando, entretanto, sua estranheza quanto à demora nessas aquisições, haja vista o respectivo Decreto expropriatório datar de setembro de 91 (anexo XX, Vol. Anexo I).

4.15 Na data limite, 31/07/92, foi então lançado o Edital nº 21/92, fixando em 24/09/92 a data para apresentação das propostas pelas empresas pré-qualificadas. A descrição do objeto foi feita com base na íntegra do Projeto Básico elaborado pela JP/ENCO/TAHAL.

4.15.1 Ocorre que, à época, já se sabia que as especificações desse projeto não guardavam correlação com o que viria, efetivamente, a ser executado. Nas palavras do Coordenador-Geral do Projeto, em reunião ocorrida em 13/07/92 (antes do lançamento do Edital): "a Diretoria de Engenharia independentemente de consolidação e verificação do Projeto Básico, com revisão dos quantitativos de serviços (...), irá lançar a concorrência de obras com base nos atuais projetos básicos dos Perímetros do Projeto Barreiras. Esta situação, em decorrência das possíveis mudanças nos projetos, irá implicar em mudanças de quantitativos substanciais, inclusive com a possibilidade de novos serviços." O mesmo Coordenador esclareceu,

ainda, "que o BIRD não recomenda esta antecipação de licitação, que inclusive gostaria que a concorrência das obras só se efetivasse dispondo-se das novas planilhas de quantitativos" (anexo XXI, Vol. Anexo I).

4.15.2 Em vista disso, paralelamente ao andamento da licitação, foi requerido ao Consórcio Tecnosolo/Eptisa a elaboração de planilha estimativa de quantitativos que expressasse, tanto quanto possível, os ajustes necessários ao Projeto Básico. Em 08/09/92, diante dos elementos preliminares fornecidos pela Tecnosolo/Eptisa, a Divisão de Licitações da empresa, entendendo que as informações prestadas aos concorrentes por meio do Edital n 21/92 não eram "suficientes para a correta elaboração das propostas" (anexo XXII, Vol. Anexo I), solicitou a prorrogação do prazo para entrega das propostas e o encaminhamento das alterações previstas aos licitantes. Aquiescendo a essa solicitação, o Coordenador do Projeto salientou que as modificações até então confirmadas redundariam numa redução da ordem de 50% nas obras previstas no edital (baseadas no Projeto Básico original, anexo XXIII, Vol. Anexo I). Dessa forma, em 01/10 foram encaminhadas novas planilhas aos licitantes, tendo sido a entrega das propostas prorrogada para 15/10. Posteriormente, em 14/10, nova versão das planilhas foi distribuída e a apresentação das propostas foi mais uma vez adiada, desta feita para 10/11/92.

4.15.3 O prazo concedido ao Consórcio para a "revisão" do Projeto Básico foi exíguo, como reconhece a própria Codevasf (anexo XXI). Em conseqüência, tal "revisão" limitou-se, basicamente: à supressão da infra-estrutura das áreas a serem destinadas à preservação ambiental; à eliminação - por orientação do BUREC - dos reservatórios de compensação e de três estações principais de captação e adução; e, à supressão de quatro estações secundárias, decorrente do aumento da área destinada aos lotes empresariais (anexo XXIII). Assim, o Projeto Básico, que já estava subestimado, foi reduzido, para efeito da licitação, em quase 50% de seus quantitativos iniciais. O resultado não poderia ser outro senão um grande distanciamento entre o objeto licitado (e, em seguida, contratado) e aquele efetivamente executado, conforme apontado no subitem 4.19.

4.16 Abertas as propostas, sagrou-se vencedora do certame a construtora Queiróz Galvão S/A, com o preço de US\$ 3,225,000.00, aproximadamente. Esse valor representava apenas 58% do preço estimado pela Codevasf para a obra, mas, analisado pelos técnicos da Companhia, foi considerado satisfatório (anexo XXIV, Vol. Anexo I). A propósito, cabe destacar que, das doze proponentes, quatro apresentaram propostas com preços inferiores ao "orçamento Codevasf".

4.17 Assinado o contrato em 29/12/92, apenas em meados de abril do ano seguinte foi emitida a primeira ordem de serviço autorizando o início dos trabalhos. Esse fato provocou, já em 26/04/93, por parte da empreiteira, um justificado pedido de prorrogação de prazo, com revisão do cronograma de obras (anexo XXV, Vol. Anexo I). Nada obstante sua absoluta pertinência (afinal, passaram-se mais de cem dias - de um total de 600 fixados contratualmente - sem que, por culpa da própria Codevasf, a Queiróz Galvão tenha podido realizar qualquer atividade no empreendimento), o pleito causou verdadeira indignação na Companhia, que o

considerou "sem qualquer nexa", "impertinente" e "esdrúxulo", aplicando uma repreensão verbal à empreiteira (anexo XXVI, Vol. Anexo I).

4.17.1 O episódio denota claro desprezo pela atividade de planejamento: embora se reconhecessem os prejuízos representados pelo atraso no início das obras e pela ausência dos projetos executivos, a Codevasf insistia em não planejar sua ação futura com os elementos concretos disponíveis, preferindo postergar o exame dos problemas que já se anteviam para o último momento. Além disso, também objetava qualquer iniciativa de planejamento de seus contratados, elevando, assim, seus custos e, conseqüentemente, pagando mais por seus serviços.

4.17.2 Clara evidência disso é o termo aditivo nº 1. Alegando que, passados quinhentos dias da assinatura do contrato, não fora possível imprimir um ritmo acelerado aos trabalhos e que sua estratégia de ataque às obras fora frustrada "devido à falta de projetos" (anexo XXVII, Vol. Anexo I), a Queiróz Galvão requereu (e foi, logo depois, atendida) a revisão das condições contratuais no tocante aos preços. Assim, restando pouco mais de cinqüenta dias para o encerramento do prazo contratual original, foi assinado, em 11/07/94, o aditivo aprovando uma elevação real (acima dos índices regulares de reajustamento) da ordem 24,7% nos preços dos serviços.

4.17.2.1 Note-se que, se houvesse um adequado planejamento da obra, a mesma estaria praticamente concluída nessa época e, mesmo ocorrendo a necessidade de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, seu impacto, incidindo sobre um pequeno saldo contratual, seria mínimo. Entretanto, em julho/94, com mais de 90% do prazo de execução já vencido, menos de 40% dos serviços originalmente contratados haviam sido realizados.

4.17.2.2 Com isso, tomando-se o saldo contratual à época, informado no 2º aditivo (anexo XXVIII, Vol. Anexo I), tem-se que o impacto do reequilíbrio sobre o valor do contrato - a preços de junho/94 - foi da ordem de R\$ 492 mil. Considerando também os acréscimos de quantitativos posteriormente promovidos (tendo por base a planilha de preços já "reequilibrada"), da ordem de R\$ 4.160.000,00 (anexo XXVIII), dos quais nos ocuparemos nos subitens seguintes, tem-se que o custo total do reequilíbrio econômico-financeiro do contrato elevou-se a mais de R\$ 1,500 mil.

4.18 Um mês após o primeiro, foi celebrado, em 23/08/94, o segundo termo aditivo, promovendo substanciais alterações na composição dos quantitativos de serviços do contrato. As principais razões apontadas pela empresa para justificar tais alterações foram:

a) Exigências da legislação ambiental. O Projeto Básico, concluído em 1989, não levou em conta as disposições da Lei nº 4.771, de 15/09/65 (anexo XXIX, Vol. Anexo I). Em conseqüência, não foi prevista a destinação de parte das terras do empreendimento para fins de preservação e reserva legal, ensejando, posteriormente, uma ampla reformulação no layout do perímetro. Segundo o Coordenador do AE-3170/BR, à época da elaboração do Projeto Básico, a

regulamentação acerca dos estudos de impacto ambiental (EIA) estava em fase embrionária, bem como os órgãos ambientais estaduais (responsáveis diretos pela ações de fiscalização e controle) não se encontravam ainda consolidados (anexo XXX, item 1, Vol. Anexo I). Por esse motivo, tal aspecto sequer foi inserido - com a abrangência necessária - nos termos de referência que nortearam os trabalhos da projetista JP/ENCO/TAHAL.

b) Alteração do modelo de ocupação do Perímetro. Por meio da Portaria nº 90, de 01/08/91, do Ministério da Agricultura e Reforma Agrária, a Codevasf foi autorizada a elevar de 20 para até 50% o percentual de terras do Perímetro destinadas a empresas. Tal medida trouxe a redução da rede de distribuição e a supressão de quatro estações secundárias de bombeamento, uma vez que as áreas empresariais recebem água apenas nas cabeças dos lotes e sem pressurização.

c) Condicionantes fundiárias. À época da elaboração do Projeto Básico, a Companhia não dispunha ainda do desenho definitivo do Perímetro. Dificuldades posteriores havidas na negociação das terras integrantes do projeto ensejaram significativas modificações no traçado originalmente previsto.

d) Estratégia de condução da licitação das obras. Embora a empresa soubesse das significativas alterações que o Projeto Básico do Perímetro sofreria, optou por adotá-lo como parâmetro para a licitação das obras civis, objetivando com isso evitar um atraso ainda maior na implementação das ações previstas no Acordo de Empréstimo. Quando da abertura dessa licitação, em julho/92, já se tinham perdido dois anos do prazo estipulado no AE-3170/BR, e eram grandes as pressões do BIRD para que o projeto finalmente começasse a ser implantado.

e) Normas e recomendações do BUREC. De acordo com os técnicos da Codevasf, as estruturas previstas no Projeto Básico foram projetadas de acordo com as normas da ABNT e de organismos internacionais especializados. Entretanto, quando da elaboração do projeto executivo, tais estruturas tiveram de ser revisadas para atender às normas e recomendações do BUREC, as quais são excessivamente conservadoras no tocante à verificação de estabilidade, cálculo estrutural e dimensionamento hidráulico, determinando, inclusive, a introdução de coeficientes de segurança sísmica (anexo XXI). Assim, essas estruturas tiveram de ser reprojatadas com dimensões bem maiores que as inicialmente previstas, o que "contribuiu decisivamente para o grande incremento dos quantitativos de concreto comum, concreto estrutural, ferragem, escavação e reaterro, serviços auxiliares, reservatórios elevados e estruturas auxiliares."

4.18.1 Com relação à alínea "a", além do desrespeito à legislação, nota-se que o trabalho da empresa de consultoria ficou em grande parte comprometido por um erro de planejamento da própria Codevasf. Como previa o edital, uma das atividades a ser desenvolvida era a elaboração do Relatório de Impacto Ambiental - RIMA do projeto. Ocorre que, como já estabelecia a Resolução CONAMA nº 01/86 (inclusive citada no edital da licitação), o RIMA estava sujeito à apreciação do órgão regional

de meio ambiente. Ora, como admitir a apresentação de um "pacote completo e acabado", incluindo o RIMA e o projeto básico, propriamente dito, quando o desenvolvimento do projeto básico dependia da prévia aprovação do RIMA? Ao não estipular a ordem de desenvolvimento das atividades da consultora, a Codevasf assumiu o risco - mais tarde confirmado - de ver comprometido o resultado desse trabalho e, conseqüentemente, do investimento nele realizado.

4.18.2 As justificativas apontadas nas alíneas "b" e "c" também revelam clara falta de planejamento. Desde a edição do Decreto nº 90.309, de 16/10/84, já se admitia a destinação de até 50% das áreas irrigáveis de projetos públicos de irrigação para empresas. Além disso, desde abril/88 o extinto MIR já havia assumido, junto ao BIRD, o compromisso de proceder a essa alteração nos Perímetros integrantes do Projeto Nordeste I (anexo XXXI, item 5, j, Vol. Anexo II). Nada obstante, apenas em 1991 - depois de significativos investimentos em estudos e desenvolvimento de projetos - foi que a Codevasf resolveu solicitar ao Ministério da Agricultura e Reforma Agrária a formalização da alteração na repartição das terras dos Perímetros de Barreiras e Formoso H, ensejando profundas modificações nos trabalhos já concluídos.

4.18.2.1 Da mesma forma, apenas após iniciadas as obras de implantação dos projetos foi que se partiu para a definição das áreas que efetivamente integrariam os Perímetros.

4.18.2.2 A escassez de recursos disponíveis e as mazelas que afligem as populações alvo da ação da Codevasf são totalmente incompatíveis com o desperdício de recursos e esforços públicos. E a melhor forma de evitar o desperdício é planejar antes de executar. A propósito, o chefe da equipe do Bureau of Reclamation no Brasil, Dr. Peter J. Hradilek, informou à Equipe que estima que o Brasil invista em planejamento e estudos preliminares de projetos de irrigação cerca de 10% do que investe o governo de seu país. Entretanto, lá, concluídos os estudos e decidida a execução de um determinado projeto, este é implementado com rapidez e eficiência.

4.18.3 Quanto à alínea "d", é de se lamentar a situação constrangedora em que o País é colocado diante de organismos internacionais, como o Banco Mundial: num primeiro momento, o Brasil recorre ao BIRD em busca de recursos para o financiamento de projetos de irrigação; aprovado o empréstimo, as autoridades desse mesmo País - paradoxalmente - demandam mais de um ano para assinarem o Acordo e se habilitarem a receber os recursos; em seguida, mais um ano de morosidade na implementação das ações a seu cargo; depois, subitamente, atropelam-se procedimentos elementares de gestão pública a título de "agilização" dos trabalhos; por fim, sucedem-se períodos de paralisia administrativa e "queima" de etapas, entremeados de pedidos de prorrogação de prazos, mudanças de objetivos, redução do valor do financiamento, desrespeito sistemático a disposições contratuais, etc.

4.18.4 Finalmente, quanto à alínea "e", dois aspectos merecem registro. Em primeiro lugar, a participação do BUREC no AE-3170/BR não foi nenhuma novidade

para a Codevasf. Desde antes do lançamento do Edital nº 51/86, para elaboração do projeto básico do Perímetro de Barreiras, já se antevia na empresa que a implantação do Perímetro se daria com recursos do Banco Mundial (anexo XXXII, Vol. Anexo II). Em abril/88, bem antes da conclusão dos trabalhos da JP/ENCO/TAHAL, uma equipe do BUREC chegou a integrar o grupo de trabalho brasileiro encarregado de preparar a proposta do empréstimo que viria a se concretizar com o AE-3170/BR. Nessa mesma época, o Brasil se comprometeu a "assegurar a supervisão das obras de engenharia através de consultoria a ser contratada nas formas e condições aceitas pelo BIRD" (anexo XXXI). Em julho de 1989, essa consultoria foi definida - pelo próprio Governo Brasileiro - em favor do BUREC (anexo XXXIII, Vol. Anexo II). Logo, tempo houve o suficiente para que a Codevasf revisse as estruturas do projeto segundo os padrões do BUREC, ou mesmo, o que seria o mais desejável, que a própria projetista adotasse aqueles padrões na elaboração do projeto básico.

4.18.4.1 Em segundo lugar, não nos parece razoável que o Brasil se veja obrigado a encarecer substancial e desnecessariamente suas obras em face da utilização de "parâmetros conservadores" de engenharia adotados por outros países (vide subitem 4.20, alínea "a"). A engenharia civil brasileira é reconhecidamente uma das mais evoluídas do mundo, e as empresas nacionais do ramo assinam obras de grande porte em diversas regiões do globo. Por quê então desprezar as normas da ABNT - e mesmo de outros organismos internacionais especializados -, criando estruturas superestimadas, caras e desnecessárias? Se essa é, de fato, uma exigência do BIRD, seu custo deve, necessariamente, ser considerado antes de se optar pela captação de empréstimos junto àquela instituição, o que não ocorreu no Acordo de Empréstimo em apreço. Em momento algum foi apresentada à equipe sequer uma contestação formal aos padrões do BUREC que tenha sido submetida ao Banco Mundial. As recomendações do Bureau sempre foram assimiladas passivamente pelos técnicos brasileiros, mesmo aquelas de caráter exorbitante. Ademais, como já mencionamos, a inclusão do BUREC no AE-3170/BR deveu-se a uma opção do próprio Governo Brasileiro, que, em princípio, elegeu-o entre outras instituições credenciadas pelo BIRD.

4.19 As variações promovidas na planilha de serviços originariamente contratada estão especificadas no anexo XXXIV (Vol. Anexo II). Em linhas gerais, tais variações, tomadas em relação ao preço inicial do contrato, foram:

. supressão de itens	46,7%
. aumento de quantitativos de itens previstos no contrato original	135,5%
. itens novos, não previstos no contrato original	45,8%
. variação total	228,0%

4.19.1 A respeito desses números, três aspectos merecem ser destacados.

4.19.1.1 Primeiramente, nota-se uma grande divergência entre a variação real do contrato e aquela informada no processo que culminou com a celebração do

aditivo (anexo XXXV, Vol. Anexo II). Pelo processo, a variação teria sido de apenas 104%, e não de 228%. Para chegar àquele número, os técnicos da Codevasf cometeram dois equívocos. O primeiro deles foi considerar como valor inicial do contrato a proposta do licitante vencedor acrescida de 15%. Esse percentual constitui uma reserva de contingência - composta por um valor provisional (10%) e um valor para trabalhos de administração (5%) - inserida no contrato por exigência do BIRD, para fazer face aos imprevistos surgidos na execução do objeto. Assim, essa reserva representa, simplesmente, o montante que o Banco autoriza seja acrescido ao contrato em caso de necessidade, não se confundindo com o preço inicial pactuado pelas partes. Qualquer variação contratual deve tomar por base o valor original do objeto, e não aquele valor acrescido das provisões para contingências.

4.19.1.1.1 A metodologia adotada pela Codevasf além de não computar os primeiros 15% de variação contratual ainda elevou indevidamente a referência de cálculo (o valor inicial do contrato) nesses mesmos 15%.

4.19.1.1.2 O outro equívoco dos técnicos da Companhia foi trabalhar apenas com o saldo final das variações. Tanto o Decreto-lei nº 2.300/86 (art. 55, § 1º) como a Lei nº 8.666/93 (art. 65, § 1º), ao tratarem das variações contratuais, falam em acréscimos ou supressões até 25% do valor inicial atualizado do contrato. No caso em exame, foi inicialmente promovida uma redução do objeto original de quase 47% (a qual, por si só, já extrapolava os limites legais). Pelos cálculos da Companhia, essa redução foi "compensada" por parte dos acréscimos posteriormente promovidos, ou seja, os incrementos até a marca de 47% apenas "anularam" as supressões anteriores, passando, somente a partir daí, a representar nova variação.

Por esse raciocínio, poder-se-ia chegar ao absurdo de se licitar a construção de uma casa, por exemplo, e de se executar - com o respectivo contrato - a pavimentação de uma rua, desde que a variação de preços entre os dois objetos não superasse o limite de 25%.

4.19.1.2 O segundo aspecto a ser destacado é exatamente o grande distanciamento ocorrido entre o objeto licitado e o efetivamente executado. Do que foi licitado, quase a metade (46,7%) foi suprimida. Em seguida, foi promovido um acréscimo - evidentemente, não licitado - no objeto de nada menos do que 181,3%. Em suma, do que foi realmente executado, apenas 23% passou pelo processo licitatório.

4.19.1.2.1 O propósito da Lei ao fixar os limites máximos de alterações admissíveis nos contratos administrativos é precisamente o de assegurar que os princípios que fundamentam a realização das licitações sejam preservados quando da efetiva execução dos contratos. Isso, evidentemente, não ocorre quando o objeto licitado não guarda, salvo pequenas variações estritamente necessárias, absoluta correspondência com o objeto realmente produzido. Esse mesmo propósito é compartilhado pelo próprio Banco Mundial, que, paralelamente à recomendação de que as licitações se dêem apenas quando corretamente definido seu objeto, fixa em somente 15% a margem aceitável de variação contratual.

4.19.1.2.2 É mesmo desnecessário mencionar as profundas implicações que a descrição imprecisa do objeto, no processo licitatório, traz sobre o resultado do certame, implicações que vão desde a motivação dos potenciais licitantes, à época, até a seleção da proposta mais vantajosa: no presente caso, não há qualquer garantia de que, definido corretamente o objeto na fase licitatória, a proposta ganhadora (bem como os preços ofertados) seria mesmo a da empresa Queiróz Galvão.

4.19.1.3 Finalmente, o terceiro aspecto a ser destacado é a metodologia adotada pela Codevasf para inclusão nas planilhas contratuais de serviços novos não cotados, por item, na proposta vencedora. Nesses casos, na ausência de outro referencial, a regra da empresa é cotar os novos serviços pelos preços constantes de sua própria tabela. Ocorre que tais preços são sistematicamente superiores àqueles apresentados pelas empreiteiras nas licitações da Companhia, até porque a "tabela Codevasf" não leva em conta eventuais vantagens circunstanciais apresentadas por parte dos licitantes (como, por exemplo, proximidade dos equipamentos do local das obras, descontos obtidos junto a fornecedores, diferencial tecnológico, etc.).

4.19.1.3.1 No caso de Barreiras, a proposta vencedora da licitação equivalia a apenas 58% do valor das obras estimado pela Codevasf (subitem 4.16). E além da Queiróz Galvão, outros três licitantes cotaram preços inferiores ao do orçamento-base da Companhia. Assim, é inegável que, ao incluir serviços novos em contratos em andamento, a empresa absorve um custo-extra correspondente à diferença entre os preços de sua tabela e os preços reais praticados nas licitações.

4.19.1.3.2 No contrato em tela, os serviços novos cotados ao nível de preços da tabela Codevasf perfizeram o montante de R\$ 1.593.896,28, a preços de abril/94 (anexo XXXIV). Admitindo que, se devidamente incluídos na licitação, tais serviços seriam contratados pelo mesmo nível de preços dos demais (58% da tabela Codevasf), tem-se que, mais uma vez por ausência de planejamento, a empresa absorveu um custo-extra, nas obras de implantação do Perímetro de Barreiras, de nada menos que R\$ 669.400,00.

4.20 Ainda com relação ao segundo termo aditivo, tem-se no anexo XXXVI (Vol. Anexo II) um quadro resumo das principais alterações produzidas na planilha original do contrato, bem como as justificativas apresentadas pela empresa ao Banco Mundial para cada uma delas. Desse quadro, alguns aspectos merecem destaque:

a) De acordo com os itens 4, 5 e 8 do quadro, o aumento de custos no projeto por conta do "redimensionamento estrutural e hidráulico", determinado pelo BUREC, foi da ordem de 100% (cerca de R\$ 3.500.000,00). O que se poderia chamar "custo BUREC", entretanto, embora significativo, não foi tão elevado. No item 4, por exemplo, foi indevidamente atribuído ao Bureau o serviço adicional de "rebaixamento do lençol freático", previsto originalmente ao custo de R\$ 8.100,00 (30.000 HP x H) e executado por nada menos que R\$ 895.212,00 (3.315.600 HP x H), ou seja, com um acréscimo de quase 11.000%. Tal fato, além de evidenciar um expressivo erro de estimativa do Projeto Básico, revela - de maneira clara - a magnitude dos custos extras assumidos pela Codevasf por não planejar adequadamente suas ações:

de acordo com a Tecnosolo/Eptisa (anexo XVI, subitem 2.1), "o tempo de execução desta obra em Nupeba e Riacho Grande (rebaixamento do lençol freático) está sendo muito além do previsto, por coincidir com o período de chuvas da região". Ou seja, a Companhia admitiu que serviços de rebaixamento de lençol freático fossem executados na estação chuvosa, desprezando os óbvios acréscimos de custos associados a essa decisão, ou, simplesmente, nem se dando conta deles.

b) Os itens 7 e 10, responsáveis por um acréscimo equivalente a 37% no valor inicial do contrato, também denotam graves falhas do Projeto Básico. Nada obstante, especificamente com relação ao item 7 (sistema viário), foi-nos informado pelo Coordenador do Projeto que inicialmente a projetista (JP/ENCO/TAHAL) optara pela colocação de aterro de base nas vias internas do Perímetro, uma vez que seus estudos indicavam que a maior parte das estradas passava por terrenos compostos por camadas superficiais siltosas, o que não permite o encascalhamento direto. Essa informação, por sinal, parece ser confirmada pelo relatório produzido pelo BUREC, que aponta a incompatibilidade entre as "estruturas previstas" para o Perímetro e "os perfis das sondagens apresentadas" (anexo XIV). Entretanto, por solicitação do Departamento de Engenharia da Empresa - que entendia que o pequeno tráfego de veículos estimado para essas estradas não recomendava investimentos elevados no sistema viário -, optou-se pela solução de "encascalhamento em greide colado, sem aterro" (anexo XXXVII, Vol. Anexo II). Posteriormente, já com a execução das obras contratada, o Departamento de Operação e Manutenção da Companhia teria novamente recomendado o aterro de base, sob o argumento de que a solução prevista no Projeto Básico acarretaria a rápida deterioração das estradas. A respeito, não se questiona aqui a solução técnica adotada pela Codevasf, mas a gritante falta de planejamento e coordenação entre seus departamentos. É inegável que a área responsável pela operação e manutenção dos futuros perímetros deve participar dos estudos técnicos preliminares à sua implantação. Contudo, o momento de oferecer sua contribuição não é, certamente, o da execução das obras, quando qualquer alteração das planilhas implica custos adicionais e atrasos no desenvolvimento dos trabalhos, além do inegável desvirtuamento do processo licitatório anteriormente realizado.

4.21 Oito meses após o segundo aditivo (que, além das alterações de quantitativos de serviços, prorrogou o prazo de execução por 273 dias), novo aditamento foi celebrado, estendendo a duração das obras por mais 374 dias. As justificativas apresentadas para essa prorrogação foram "as fortes chuvas na região" e "o atraso na entrega (pelos fornecedores) de materiais e equipamentos eletromecânicos" (anexo XXXVIII, Vol. Anexo II).

Redes de Distribuição

4.22 Os contratos mais significativos envolvendo as redes de distribuição do Perímetro de Barreiras foram os de fornecimento e montagem das tubulações. A licitação que deu origem a esses e a outros contratos, a Concorrência Internacional nº 10/94, chama a atenção por sua complexidade. Abordaremos, a seguir, a sistemática

adotada para a aquisição e montagem de tubos e conexões com diâmetro de até 300 mm (para os tubos e conexões de diâmetro superior a 300 mm, o procedimento foi o mesmo). Tais itens foram distribuídos em três lotes, a saber (anexo XXXIX, Vol. Anexo II):

Lote 1 - Fornecimento do equipamento;

Lote 2 - Montagem;

Lote 3 - Fornecimento e montagem do equipamento.

4.22.1 Essa composição se deveu à divergência entre a intenção da Codevasf de contratar em conjunto o fornecimento e a montagem dos equipamentos e a determinação do BIRD de que o item fornecimento fosse independente do item montagem. Para o Banco, a vinculação dos dois itens prejudicaria a participação de empresas estrangeiras, que, certamente, teriam maiores dificuldades de mobilizar equipes de montagem no Brasil, reduzindo assim o caráter competitivo do certame.

4.22.2 Abaixo, são apresentadas as principais características da referida concorrência, relativamente aos tubos e conexões:

a) os lotes 1 e 2 eram complementares e, de acordo com o edital, a ausência de proposta válida para qualquer um deles implicaria o automático cancelamento do outro;

b) os lotes 1 e 2, em conjunto, e o lote 3, isoladamente, eram mutuamente excludentes, ou seja, ou haveria duas propostas ganhadoras, relativas aos lotes 1 e 2 (uma para fornecimento e outra para montagem), ou somente uma, relativa ao lote 3 (contemplando tanto o fornecimento como a montagem);

c) não era admitida a uma mesma empresa, ainda que em consórcio com outras, concorrer aos lotes 1 ou 2 e ao lote 3, simultaneamente (anexo XL, subitem 3.2);

d) o material a ser fornecido poderia apresentar cinco composições distintas (ferro fundido, aço, PVC, PEAD ou fibrocimento);

e) em face dessa possibilidade, as propostas para o lote 2 somente seriam consideradas válidas se apresentassem cotações de preços para todos os cinco tipos de material (anexo XL, subitens 5.2 e 33.4).

4.22.3 O exame da sistemática adotada na condução dessa concorrência revela uma série de inconvenientes que, certamente, trouxe prejuízos para os resultados do certame, mormente no que se refere ao nível de preços das propostas vencedoras.

4.22.3.1 Primeiramente, não havia qualquer necessidade de se licitar, concomitantemente, o fornecimento e a instalação dos materiais, como foi feito. Ao contrário, a indefinição quanto às características do material a ser fornecido (especialmente sua composição - alínea "d", supra) recomendava que a montagem (cujos custos variam, significativamente, em função da composição do equipamento) somente fosse licitada numa etapa posterior - como, a rigor, desejava o Banco

Mundial. Ademais, em face dos elevados quantitativos de tubos e conexões requeridos pelo projeto, já era de se esperar que o fornecimento seria demorado e que, portanto, até que fosse possível iniciar os trabalhos de montagem, haveria tempo suficiente de se processar sua licitação, sem qualquer prejuízo para a implantação do Perímetro (efetivamente, entre a apresentação das propostas pelos concorrentes - junho/94 - e o início dos trabalhos de montagem - setembro/95 -, transcorreram nada menos do que quinze meses, e, até hoje, passados mais de dois anos, tal serviço não foi ainda concluído).

4.22.3.2 Ainda no tocante à montagem, a licitação revestiu-se de um caráter altamente restritivo ao exigir a cotação de preços para todas as possibilidades de fornecimento (alínea "d"), embora, efetivamente, apenas um tipo de material viesse a ser utilizado: uma empresa especializada em trabalhos com PVC, por exemplo, não poderia participar do certame (pois correria o risco de assumir um contrato envolvendo a instalação de equipamentos em fibrocimento ou aço); mais tarde, entretanto, ao constatar que o equipamento fornecido foi exatamente de PVC, tal empresa se sentiria - justamente - prejudicada.

4.22.3.3 Também de caráter restritivo foi a exigência de que, para a validade de uma proposta do lote 1, houvesse proposta válida para o lote 2, e vice-versa. Com isso, um fabricante de tubos e conexões, por exemplo, via-se no dilema de ter de optar pelo lote 1, correndo o risco de ter sua proposta desclassificada por falta de interessados no lote 2, ou pelo lote 3, arriscando-se - nesse caso - a associar-se a uma montadora com preços pouco competitivos (o que também comprometeria sua proposta). Tal critério contraria, frontalmente, o entendimento firmado por esta Corte no sentido de que "em decorrência do disposto no art. 3º, § 1º, inciso I; art. 8º, § 1º e artigo 15, inciso IV, todos da Lei nº 8.666/93, é obrigatória a admissão, nas licitações para a contratação de obras, serviços e compras, e para alienações, onde o objeto for de natureza divisível, sem prejuízo do conjunto ou complexo, da adjudicação por itens e não pelo preço global, com vistas a propiciar a ampla participação dos licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam, contudo, fazê-lo com referência a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequarem-se a essa divisibilidade" (Decisão nº 393/94 - TCU - Plenário, ata nº 27, sessão de 15/06/94).

4.22.3.3.1 No caso em exame (tubulações com diâmetro até 300 mm), a empresa Tigre ganhou o fornecimento (lote 1) e a EPI a montagem (lote 2). Ocorre que a Queiróz Galvão, que concorreu ao lote 3 (embora não seja fabricante de tubulações), cotou um preço individual para montagem (item que, efetivamente, lhe interessava) inferior ao da EPI (anexo XLI, Vol. Anexo II), perdendo o contrato por não apresentar um preço competitivo para o fornecimento. Tem-se, assim, a inusitada situação de que, na prática, o ganhador do item montagem foi definido pela Tigre, que participou apenas do fornecimento. Note-se que a proposta de montagem da Queiróz Galvão foi para materiais em ferro fundido, de custo bastante superior à montagem de

materiais de PVC (fornecidos pela Tigre); entretanto, ainda assim seu preço foi inferior ao da EPI em cerca de R\$ 126.000,00, valor mínimo do prejuízo que estimamos para a Codevasf no episódio.

4.22.3.3.2 No caso da tubulação com diâmetro superior a 300 mm, ocorreu o contrário: o lote 5 (montagem) foi cancelado, em face da ausência de propostas para o lote 4 (fornecimento). Com isso, a Queiróz Galvão ganhou o contrato de fornecimento e montagem sem que duas outras propostas de montagem (Construtora Pampulha e EPI) sequer fossem abertas. Ressalte-se o elevado valor desse contrato, situado na faixa de R\$ 22,5 milhões, a preços de junho/94.

4.22.4 Em termos de prejuízos para a Codevasf, decorrentes da forma como foi conduzida a licitação e administrados os contratos subseqüentes, não é possível uma quantificação precisa. Nada obstante, no tocante à tubulação de diâmetro até 300 mm, algumas considerações parecem-nos pertinentes.

4.22.4.1 Inconformada com a demora no início dos trabalhos, a EPI requereu, em novembro/95, o reajuste dos preços contratuais, alegando que, ao formular sua proposta, considerou que a execução dos serviços se daria num prazo máximo de 240 dias (anexo XLII, Vol. Anexo II). Esse pedido foi acolhido pelos técnicos da Companhia, que aquiesceram a um reajuste de aproximadamente 47% nos preços originais, ou cerca de R\$ 189 mil (anexo XLIII, Vol. Anexo II). É difícil não atribuir esse reajuste às falhas de planejamento da empresa. Um acréscimo de quase 50% nos preços, antes mesmo do início dos trabalhos e num ambiente de economia estável, é bastante significativo: executado o contrato no prazo previsto, não haveria qualquer necessidade de reajuste (como admite a própria EPI); realizada a licitação em tempo oportuno, seu resultado seria imprevisível, não se podendo afirmar que a mesma firma sairia vencedora, nem que o nível de preços seria tão elevado.

Equipamentos Hidromecânicos e Elétricos

4.23 Na licitação promovida pela Codevasf para a aquisição dos equipamentos hidromecânicos e elétricos do Perímetro de Barreiras, chamou a atenção da Equipe a significativa divergência existente entre os preços inicialmente estimados pela empresa, antes da abertura do certame, e os preços das propostas vencedoras, conforme segue (anexos XLIV e XLV, Vol. Anexo II):

Item	Preço estimado	Preço de aquisição
Lote 1 (conjunto de motobombas)	CR\$ 1.622.012.000,00 (US\$ 2.990.000,00)	US\$ 6.083.430,28
Lote 2 (equipamentos hidropneumáticos)	CR\$ 111.219.000,00 (US\$ 205.000,00)	R\$ 558.041,00 (US\$ 641.400,00)
Lote 5 (válvulas de retenção)	CR\$ 164.797.600,00 (US\$ 303.740,00)	R\$ 122.281,88 (US\$ 140.550,00)
Lote 6 (válvulas de controle)	CR\$ 116.497.400,00 (US\$ 214.720,00)	US\$ 385.826,93

4.23.1 Indagados a respeito, uma vez que no respectivo processo inexistia qualquer referência ao fato, os técnicos do Departamento de Engenharia da empresa alegaram que tais divergências deveram-se, basicamente, a mudanças promovidas

na especificação dos equipamentos (posteriormente às estimativas de preços) e à inclusão nos lotes de peças de reposição, não consideradas no orçamento. O Coordenador do Projeto, por sua vez, acrescentou que as propostas vencedoras foram submetidas previamente ao BIRD, que "possui parâmetros de avaliação de custos de equipamentos"; como aquela instituição "não questionou os valores obtidos (...), deduz-se que os mesmos estavam compatíveis com os de mercado" (anexo XXX, item 6).

4.23.1.1 Essas justificativas denotam, mais uma vez, a falta de adequado planejamento das ações da Companhia e o desrespeito sistemático às normas de licitação (no caso em tela, ao não dispor, antecipadamente, de adequada caracterização dos equipamentos e de estimativas consistentes de preços, a empresa contrariou, entre outros, os arts. 14, 40, § 2º, inciso II, e 43, inciso IV, da Lei nº 8.666/93, ficando, em consequência, à mercê das cotações apresentadas pelos licitantes). Aqui, por sinal, a Codevasf, em última análise, admite ter delegado a uma entidade externa - no caso, o Banco Mundial - a incumbência de zelar pela boa aplicação dos recursos colocados sob sua administração.

4.24 Três meses depois de definidos os fornecedores, foi lançado o Edital de Concorrência nº 02/95, para montagem dos equipamentos. Abertas as propostas em 10/05/95 (na realidade, proposta única da EPI), em 11/08/95 foi celebrado o respectivo contrato, com prazo de execução fixado em 270 dias. Nada obstante, em 08/11/95, a montadora requereu prorrogação do contrato, alegando, entre outras razões, atrasos no fornecimento de materiais e no detalhamento do projeto (anexo XLVI, Vol. Anexo II).

4.24.1 Paralelamente ao pedido de prorrogação, passou também a ser examinada a necessidade de se promover acréscimos nos quantitativos contratuais, que se revelaram insuficientes para a plena execução dos serviços. Segundo as estimativas realizadas, tais acréscimos seriam da ordem de 93% dos valores originais do contrato (anexo XLVII, Vol. Anexo II). A esse propósito, destacamos:

a) Ao contrário do que ocorreu com os tubos e conexões (subitem 4.22.3.1), a montagem dos equipamentos hidromecânicos foi licitada bem depois de selecionados os fornecedores e perfeitamente caracterizados os materiais. Portanto, em princípio, não haveria razões para omissões ou falhas no processo licitatório.

b) Indagado a respeito, o Coordenador do Projeto argumentou que, mesmo conhecendo-se em detalhes as especificações dos equipamentos, "o levantamento dos quantitativos dos materiais acessórios, materiais auxiliares e serviços complementares de obras civis, necessários à perfeita e completa montagem dos mesmos (...), é de difícil identificação e quantificação, sempre resultando em quantitativos aquém das necessidades e a não inclusão de outros imprescindíveis" (anexo XXX, item 4).

c) Os preços obtidos pela Codevasf no processo licitatório equivaleram a 74% do valor previamente estimado pela Companhia. Nada obstante, quando da

negociação dos "acréscimos", os preços inicialmente ofertados pela EPI superaram os da "tabela Codevasf" em nada menos que 67% (anexo XLVII, Vol. Anexo II).

4.24.1.1 Quanto às alíneas "a" e "b", as justificativas da projetista (anexo XLVIII, Vol. Anexo II) e do Coordenador do Projeto (anexo XXX) para os acréscimos revelam, além de graves equívocos nas planilhas adotadas na licitação, diversas contradições. O elemento 1.2, corte e solda de armação e de insertes de montagens das guias dos stop-logs, por exemplo, para a Tecnosolo deveu-se ao fato de "os stop-logs adquiridos serem um pouco maior que os locais de montagem". Um erro dessa natureza ensejaria a adoção de medidas pela Codevasf no sentido de levar o responsável a arcar com os conseqüentes custos: quer a projetista (por especificar indevidamente o equipamento), quer a fornecedora (por não atender às especificações).

Entretanto, para o representante da Codevasf, não ocorreu qualquer erro de projeto ou de fornecimento, mas simples omissão na planilha de um serviço perfeitamente previsível e inevitável. Tal acréscimo, que a nosso ver não se encontra satisfatoriamente esclarecido, custou à empresa R\$ 103.530,84.

4.24.1.2 As deficiências das planilhas adotadas na licitação revelam ainda que tanto a Codevasf quanto a projetista não conheciam suficientemente o serviço de montagem a ponto de detalhá-lo por item. Em conseqüência, tão logo iniciou sua execução, a montadora apresentou à empresa uma "lista" de serviços complementares não previstos no contrato. Parte desses serviços foi classificada como "discutível" ou "não aplicável" pela Tecnosolo, por considerá-los já integrantes da proposta original da EPI. A Codevasf, ao contrário, entendeu-os todos "aplicáveis". Fica então a dúvida: não se conhecendo em detalhe os desdobramentos da montagem, como reconhecer que determinado item de serviço não foi contemplado na proposta da contratada? Tal item não seria inerente à própria atividade de montagem?

4.24.1.3 A situação se reveste ainda de maior gravidade ao se constatar que a imprecisão dos objetos contratuais admite, inclusive, a transferência de serviços entre contratos distintos: de acordo com o Coordenador do Projeto, "as concretagens de grande monta, tais como base de bombas e envelopamento de barriletes, estavam previstas para serem executadas pelo contrato de Obras Civis, com a Construtora Queiróz Galvão; como isto não ficou claro, tanto neste contrato como no de montagem, a Fiscalização da Obra interpretou que as mesmas deveriam ser executadas pela montadora" (anexo XXX, item 4). Ao que parece, sequer foram cotejados os contratos para se verificar qual deles apresentava, para a execução desse serviço, preços mais vantajosos para a Companhia.

4.24.1.4 O termo aditivo foi celebrado em 10/04/96, prorrogando o prazo de execução por mais noventa dias e promovendo acréscimos nos quantitativos de serviços da ordem de 27,4% do valor inicial do contrato. De acordo com os técnicos da empresa, o remanescente de serviços ainda necessários à conclusão das montagens deverá ser objeto de duas novas licitações, a se processarem brevemente. Desnecessário destacar as implicações dessa situação em termos de prazo de execução e custos para a Companhia.

4.24.1.5 Com o objetivo de evitar problemas dessa natureza, segundo o Coordenador do Projeto, doravante os editais de licitação de montagens conterão apenas informações sobre o número e especificações dos equipamentos a serem montados. Os acessórios e serviços necessários à execução deverão ser levantados e apresentados pelo próprio licitante em sua proposta, não sendo, dessa forma, passíveis de solicitações de acréscimos de quantitativos.

4.24.1.6 Por fim, em relação ao registrado na alínea "c", fica evidenciada a importância de se evitarem acréscimos de quantitativos nos contratos. Mesmo levando-se em conta a adoção dos preços da "tabela Codevasf" para os serviços "novos", forçoso é reconhecer que mesmo esses são - via de regra - superiores aos praticados nas licitações. Logo, além de desvirtuarem o desiderato preconizado com a Lei de Licitações, os acréscimos de quantitativos, nas proporções observadas nos projetos em exame, representam prejuízos concretos para a empresa, conforme já discutimos nos subitens 4.19.1.3/4.19.1.3.2.

Situação Atual

4.25 A execução das obras de implantação do Perímetro de Barreiras encontrava-se, à época da auditoria, praticamente paralisada (anexo XLIX, fotos 1 a 7, Vol. Anexo II). À exceção dos trabalhos de desmatamento, que se desenvolviam nos três subprojetos (foto 8), a única atividade observada pela equipe, quando da visita ao local, foi a de instalação de equipamentos, pela EPI, no Perímetro de Nupeba (foto 9). No Perímetro de Riacho Grande, pudemos constatar que a demora na instalação da rede de distribuição secundária, cujas valas já haviam sido abertas pela Queiróz Galvão, provocou a perda de parte dos serviços realizados: como se vê na foto 10, as valas foram soterradas, pela ação das chuvas que ocorreram no período, antes da instalação dos equipamentos, o que tornará necessário o refazimento do serviço, provavelmente com custos adicionais para a Codevasf.

4.26 De acordo com o Sistema de Monitoria operado pelo IICA (anexo L, Vol. Anexo II), até dezembro/95, 77,4% das obras de implantação do Perímetro estavam concluídas. Os itens de serviço que apresentavam menores percentuais de execução eram "equipamento on farm" e "suprimento elétrico". Uma descrição mais detalhada do estágio atual das obras, elaborado pela Tecnosolo/Eptisa, é apresentada no anexo LI (Vol. Anexo II). Caso os trabalhos retomem seu ritmo normal, a expectativa dos técnicos da Codevasf é de que a infraestrutura dos Perímetros de Riacho Grande e Nupeba esteja concluída até agosto/96. No tocante ao Perímetro de Barreiras Norte, a situação é mais complicada: falta energia elétrica para sua operação. Para solucionar o problema, a Companhia está em tratativas com a COELBA para a instalação da rede de transmissão que deverá atender o projeto. Após o acerto entre as partes, estima-se em doze meses o prazo necessário para execução das obras.

4.26.1 Ainda com relação a Barreiras Norte, a Codevasf pretende ampliar em cerca de 500 ha a área irrigada do Perímetro, em face da aquisição de novas terras

pela empresa. Caso isso se confirme, será necessária a promoção de novos acréscimos de quantitativos nos contratos existentes.

Perímetro de irrigação Formoso "H"

Visão Geral

4.27 O Perímetro Formoso H localiza-se no município de Bom Jesus da Lapa, estado da Bahia, abrangendo uma superfície de 4.850 ha, às margens do rio Corrente.

4.28 O custo inicialmente previsto de implantação do Perímetro era de US\$ 43,7 milhões, a preços de 1986 (anexo XII).

4.29 Em linhas gerais, os problemas apresentados na execução do Projeto Formoso H muito se assemelharam àqueles vivenciados na execução do Projeto Barreiras, como se verá nos tópicos seguintes.

Projeto Básico

4.30 O projeto básico do Perímetro foi contratado, em 05.02.86, ao consórcio THEMAG/ICATEC, pelo montante de, aproximadamente, US\$ 720.000.00. O relatório final daquele consórcio, com os resultados dos trabalhos desenvolvidos, somente foi concluído em maio/89.

4.31 A exemplo de Barreiras, o projeto básico de Formoso H foi também submetido à apreciação do Bureau of Reclamation, tendo sido, igualmente, alvo de duras críticas por parte daquele órgão. Ao final de seu relatório (anexo LII, Vol. Anexo II), os técnicos do Bureau ofereceram inúmeras sugestões e recomendações que alteraram, substancialmente, a concepção inicial do projeto proposta pela THEMAG/ICATEC.

4.31.1 A respeito, cabem aqui as mesmas considerações feitas nos subitens 4.8/4.8.2, deste relatório.

Projeto Executivo

4.32 A seleção da empresa responsável pela elaboração do projeto executivo e supervisão das obras de implantação do Perímetro Formoso H teve início com o lançamento do Edital nº 44/89, de 29/06/89, para pré-qualificação dos interessados. A apresentação da documentação dos licitantes ocorreu em 03/08/89, mas apenas no final de 1991 a relação dos pré-qualificados foi aprovada pela Diretoria Executiva da Companhia. Em seguida, por meio do Edital nº 45/91, as empresas habilitadas foram convidadas a apresentar suas propostas técnicas e de preços.

4.32.1 O certame foi vencido pelo consórcio ENGEVIX/HYDROS/INYPISA, com o preço de, aproximadamente, US\$ 2.874.000.00.

4.33 O contrato entre as partes, firmado em 15/05/92, estipulava que a elaboração do projeto executivo deveria balizar-se pelo respectivo projeto básico já aprovado pela Companhia, admitindo-se, tão-somente, pequenas alterações julgadas necessárias e convenientes. Nada obstante, as profundas modificações promovidas na concepção original do Perímetro levaram o consórcio a ter de desenvolver diversas atividades não previstas contratualmente, pois que, a rigor, já deveriam ter sido desenvolvidas ao nível de projeto básico.

4.33.1 Em consequência, em 28/04/93, foi assinado termo aditivo acrescentando ao contrato quantitativos de serviços da ordem de US\$ 270 mil. Essa despesa, a exemplo do que ocorreu em Barreiras, teria sido evitada caso a Codevasf fosse mais criteriosa na contratação e na avaliação dos estudos e projetos de seu interesse.

Implantação

Obras Cíveis

4.34 A licitação e a execução das obras cíveis do Perímetro Formoso H apresentaram, em linhas gerais, os mesmos problemas observados em Barreiras, discutidos nos subitens 4.14/4.21.

4.35 Como já mencionamos, a principal causa desses problemas foi a ausência de um adequado planejamento da ação da empresa nos trabalhos de implantação dos Perímetros sob sua administração. Tal como em Barreiras, a licitação das obras de engenharia de Formoso H foi realizada sem que se dispusesse, previamente, de um projeto básico consistente e definitivo. Esse fato, mais tarde, ensejou a promoção de significativas alterações nos quantitativos de serviços fixados originariamente nas planilhas contratuais. No caso específico de Formoso H, as principais justificativas apresentadas pela Codevasf para essas variações foram:

a) Exigências da legislação ambiental. Em face da impossibilidade de aproveitamento das várzeas do Perímetro, foram suprimidos do projeto original de engenharia, entre outros, a instalação de um conjunto de bombas, a adutora correspondente, parte do canal principal, o dique de proteção e o sistema de drenagem das áreas destinadas a preservação.

b) Alteração do modelo de ocupação do Perímetro. Por meio da Portaria MARA nº 89, de 01/08/91, o percentual de terras do Perímetro destinadas à exploração empresarial elevou-se de 20 para 50%. Essa medida implicou a eliminação de oito estações de pressurização e das respectivas tubulações.

c) Normas e recomendações do BUREC.

d) Estudos geológicos e geotécnicos. A consultora responsável pela elaboração do projeto básico do Perímetro, THEMAG/ICATEC, já havia registrado em seu trabalho que "os ensaios geotécnicos previstos não foram totalmente realizados nesta etapa, devendo ser complementados, obrigatoriamente, no projeto executivo".

Como o projeto executivo foi desenvolvido paralelamente à execução das obras, não foi possível estimar, com precisão, durante o procedimento licitatório, diversos itens de serviços que mais tarde se mostrariam necessários.

e) Deficiências estruturais da concepção proposta no projeto básico. Um exame mais detido do projeto revelou a necessidade de construção de um reservatório entre a adutora e o canal principais. Também se mostrou conveniente a construção de reservatórios de acumulação junto às estações de pressurização. Com isso, além de outras vantagens, haverá um significativo barateamento no custo de operação do sistema, decorrente da possibilidade de funcionamento das bombas no período noturno (entre as 23 e 05:00 hs), quando a tarifa de energia elétrica é bastante reduzida.

f) Estudo dos transientes hidráulicos. Finalmente, verificou-se que o projeto original não indicava qualquer mecanismo de proteção da Estação de Bombeamento Principal contra o chamado "golpe de aríete" (choque causado pela súbita parada da corrente de água na adutora, quando da desativação das bombas). Os estudos posteriormente realizados apontaram para a necessidade de construção de uma chaminé de equilíbrio com cerca de 50 m de altura, como solução para o problema.

4.36 Da licitação para execução das obras, sagrou-se vencedora a empreiteira Norberto Odebrecht, com o preço de Cr\$ 40.971.000.000,00 (novembro/92), equivalente, à época, a cerca de US\$ 4,550,000.00. O respectivo contrato foi assinado em 29/12/92.

4.37 Nada obstante a pressa da Companhia para realizar a licitação (pressa que a levou a adotar como parâmetro para o certame um projeto básico sabidamente inconsistente), passaram-se nada menos do que oito meses, após a assinatura do contrato, para que fosse emitida a primeira ordem de serviço à Odebrecht (datada de 26/08/93). Esse prazo, por si só, já seria quase suficiente para a elaboração do projeto executivo da obra, previsto para ser concluído em 270 dias.

4.38 Em maio/94, alegando que os atrasos no início da execução contratual e na entrega dos projetos executivos comprometeram sua estratégia de ataque às obras, elevando seus custos além da mera correção dos preços pelo índice contratual, a empreiteira requereu o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato. Em 15/07/94, o saldo contratual foi reajustado em 26,6%, em termos reais. O impacto desse aumento de preços sobre o valor do contrato (saldo da época mais acréscimos posteriores) foi da ordem de R\$ 2.600 mil.

4.39 Em 27/12/94, foi promovida a primeira alteração substancial nos quantitativos de serviços da obra, motivada pelos fatos apontados no subitem 4.35. De acordo com a área de engenharia da empresa (anexo LIII, Vol. Anexo II), com a definição do projeto executivo tornou-se necessário efetuar adequações de ordem técnica na planilha contratual. Essas adequações representaram um acréscimo real de 57% no preço do contrato, distribuído da seguinte forma:

. variação de quantitativos de itens previstos no contrato original 29%

. itens novos, não previstos no contrato original 28%

4.39.1 Com relação aos itens novos, cabem aqui as mesmas considerações feitas no subitem 4.19.1.3, relativo ao Perímetro de Barreiras. Como a proposta da Odebrecht equivalia a 76% do orçamento-base elaborado pela Codevasf, tem-se que, mantida a mesma proporção, ao incluir tais itens pelos preços de sua tabela de referência, a Companhia absorveu um sobrepreço - apenas nesse aditivo - de aproximadamente R\$ 327 mil (ou seja, R\$ 1.364 mil X 24%). Ressalte-se que, além da Odebrecht, outras seis empresas cotaram seus preços abaixo da estimativa da Codevasf, sendo que três delas apresentaram valores abaixo de 85% do orçamento-base (anexo LIV, Vol. Anexo II).

4.40 Os fatos que se seguiram a esse termo aditivo revelam, de forma contundente, as graves conseqüências que a ausência de planejamento e a superficialidade dos estudos preliminares promovidos nos projetos trazem para a Companhia.

4.40.1 Em setembro/95, o consórcio liderado pela Engevix submeteu à Codevasf uma planilha de orçamento das obras de implantação do Perímetro Formoso H com a revisão dos dados do projeto executivo. Ressalte-se que o projeto executivo, àquela altura sendo revisto, fora concluído havia menos de um ano pelo mesmo consórcio (ensejando o aditivo a que nos referimos nos subitens anteriores). De acordo com a referida planilha, o valor total do contrato (então já na casa dos R\$ 8.400 mil) saltaria para R\$ 15.192 mil (anexo LV, Vol. Anexo II).

4.40.2 Diante da magnitude dos acréscimos, a Codevasf, por meio de sua equipe de fiscalização das obras, promoveu nova revisão dos quantitativos da planilha apresentada pela projetista. Os principais resultados dessa revisão foram as seguintes constatações (anexo LVI, Vol. Anexo II):

a) o projeto executivo não foi precedido de levantamentos de campo realizados com a profundidade necessária (itens 1-b, 1-c, 4, 5, 6.1-a e outros);

b) parte das alterações deveu-se a solicitações da Codevasf feitas após a conclusão do projeto executivo (itens 1-c e 2-c);

c) o projeto executivo continha diversos erros e omissões (itens 6.1-a, 6.2, 7.1 7.2, 9 e outros).

4.40.3 Em vista disso, a empresa optou por celebrar, em 07/11/95, novo termo aditivo com a construtora, acrescentando ao contrato quantitativos de serviços da ordem de R\$ 2.590 mil, apenas para conclusão dos trabalhos já em andamento. O restante seria objeto de nova licitação. Com essa reformulação, o valor do contrato subiu para R\$ 10.950.015,92 (anexo LVII, Vol. Anexo II), ou seja, mais de 100% de aumento real (note-se que a variação contratual foi bem maior, uma vez que, da planilha adotada no processo licitatório, diversos itens foram suprimidos).

4.40.4 Quando do encerramento dos trabalhos da equipe, encontrava-se ainda em fase de pré-qualificação a contratação do remanescente das obras civis do Perímetro, estimadas em R\$ 7.961.342,75.

Situação atual

4.41 A partir dezembro/95, as obras de implantação de Formoso H sofreram forte desaceleração. Em janeiro/96, embora não houvesse qualquer adversidade climática, as obras foram inteiramente paralisadas. De acordo com a equipe de fiscalização da Codevasf, a empreiteira Odebrecht não se desmobilizou totalmente, mas, desde então, mantém estrutura mínima no local. Quando de nossa visita ao Perímetro, no final de abril/96, não observamos qualquer atividade no canteiro (anexo LVIII, fotos 1 a 5, Vol. Anexo II).

4.42 O saldo a executar do atual contrato está em torno de R\$ 500 mil. Essa quantia é insuficiente para proceder a qualquer avanço significativo no projeto. A retomada do pleno andamento das obras somente será possível com a assinatura do novo contrato, o qual, como já mencionamos, encontra-se ainda em fase preliminar de licitação. A expectativa na Codevasf para celebração do novo contrato é outubro/96, coincidentemente o início da estação chuvosa na região, o que certamente prejudicará as atividades da nova executora das obras. Apesar disso, a conclusão da infra-estrutura do Perímetro está sendo estimada para julho/97.

4.43 Os prejuízos com a paralisação das obras são evidentes. Além das prováveis futuras demandas das empresas contratadas, alegando custos adicionais com desmobilizações, remobilizações, custos financeiros imprevistos, desequilíbrios econômico-financeiros, etc., há ainda os prejuízos decorrentes da deterioração de serviços apenas parcialmente concluídos e, em seguida, abandonados. Exemplos disso são os danos verificados pela equipe nas adutoras (foto 6 e anexo LIX, Vol. Anexo II) e na cobertura dos canais (foto 7).

4.44 A propósito, não poderíamos deixar de registrar a situação peculiar de outro projeto de irrigação da Codevasf, limítrofe ao de Formoso H. Trata-se do Perímetro de Formoso A, não integrante das ações do AE-3170/BR. Parcialmente concluído, há cerca de oito anos o projeto vem apresentando elevada produtividade nas áreas já entregues aos irrigantes (vide anexo LX, fotos 1 a 4).

4.45 Ocorre que a área irrigada total do Perímetro é de 4.150 ha, e apenas 1.920 ha já foram distribuídos. Os 2.230 ha restantes dependem da conclusão das obras de implantação (coincidentemente a cargo da mesma empreiteira de Formoso H, a construtora Norberto Odebrecht). O que nos chamou a atenção, no caso, é que o custo das obras remanescentes de Formoso A é de cerca de R\$ 5 milhões. Ou seja, com R\$ 5 milhões, entram imediatamente em operação 2.230 ha de terras irrigadas no Perímetro. Nada obstante, nos últimos quatro anos, a Companhia investiu cerca de R\$ 25 milhões para irrigar os 4.850 ha de Formoso H, sendo que, nesse projeto, até o momento, sequer um hectare entrou em operação. Diante disso, fica a pergunta: não seria mais razoável esperar que a

Codevasf se empenhasse em primeiro concluir o Perímetro de Formoso A, para, aí sim, iniciar a construção de Formoso H?

4.45.1 Se assim procedesse, a empresa, além de despender menor esforço de gerenciamento, ainda auferiria os resultados da plena atividade de Formoso A, o que lhe garantiria uma arrecadação extra que possivelmente apressaria a conclusão de Formoso H.

Perímetro de Irrigação de Itiúba

4.46 O Perímetro Irrigado de Itiúba localiza-se entre o rio São Francisco (margem esquerda) e o rio Itiúba (margem direita), no município de Porto Real do Colégio, estado de Alagoas. Sua superfície alcança 894 ha, distribuída em 240 lotes de aproximadamente 4 ha em média. Os principais produtos da região são o arroz e o pescado.

4.47 De caráter nitidamente social, o projeto de irrigação da área foi desenvolvido com o objetivo de recuperar parte da produção local de arroz, substancialmente prejudicada pela regularização do nível das águas do rio São Francisco, proporcionada pela barragem da usina hidrelétrica de Sobradinho. Anteriormente, aproveitando-se da flutuação natural do nível do rio, os pequenos agricultores da região valiam-se da técnica de inundação para o desenvolvimento de suas lavouras.

4.48 O rio Itiúba tem vazões diminutas ao longo do ano, exceto no período de chuvas, quando seu volume aumenta consideravelmente. Para evitar que as enchentes sazonais dos mananciais de água vizinhos invadam as lavouras agrícolas, foram construídos diques de proteção próximos às margens dos dois rios.

4.49 Em maio/94, uma enchente do rio Itiúba ocasionou a inundação do Perímetro, com a danificação de parte dos canais e, principalmente, do dique de proteção da reserva. Na ocasião, as perdas dos irrigantes se aproximaram dos R\$ 400 mil. Pouco mais de um ano depois, em junho/95, mediante a celebração de termo aditivo (anexo LXI, Vol. Anexo II), a recuperação da infraestrutura do Projeto passou a integrar as ações do AE-3170/BR.

Projeto Executivo

4.50 Objetivando sua reabilitação, foi contratada (fora do Acordo de Empréstimo), à empresa ECOPLAN, a elaboração de projeto executivo das obras necessárias à recuperação da infra-estrutura do Perímetro. De acordo com esse contrato, caberia ainda à projetista o desenvolvimento de estudos sobre o fenômeno das cheias na região e a proposição de soluções que minimizassem os riscos de novas inundações.

4.50.1 Como principal inovação à estrutura já existente, a ECOPLAN sugeriu a construção de um sistema adicional de controle de vazão, composto por quatro comportas, a ser instalado ao lado do atual vertedouro. Com isso, a vazão máxima do rio, nesse ponto, subiria dos atuais 110 para 205 m³/s, suficiente, segundo a projetista, para evitar a inundação do Perímetro.

Implementação

4.51 Nada obstante a urgência requerida para início das obras, pois havia risco de novas enchentes com a aproximação da estação chuvosa, apenas quatro meses depois de sua inclusão no Acordo de Empréstimo, ou seja, em outubro/95, foi autorizada a abertura do processo licitatório para execução dos trabalhos de reabilitação. A celebração do contrato com a licitante vencedora do certame, Empresa Sul Americana de Montagens S.A. - EMSA, deu-se em 28/12/95. A partir daí, teve início uma série de eventos que culminaria com nova inundação do Perímetro e, mais uma vez, a imposição de pesadas perdas aos irrigantes:

- . em 29/12/95, foi autorizado o início da execução das obras;
- . em 28/02/96, ou seja, somente dois meses depois, chegou ao Perímetro a equipe de topografia da contratada (anexo LXII, Vol. Anexo II);
- . em 29/02, a construtora foi alertada para a necessidade de "mobilização urgente de escavadeira hidráulica para o serviço de limpeza dos drenos" e para o "risco de prejuízos com a proximidade do inverno";
- . em 02/03, são iniciados os trabalhos de arrasamento do primeiro trecho do dique a ser recuperado;
- . em 06/03, quando foi iniciado o arrasamento do segundo trecho do dique, a fiscalização da obra advertiu a contratada "sobre os equipamentos inadequados e a necessidade de completar a frota de terraplenagem (...), para iniciar a recuperação do primeiro trecho erodido de imediato" (grifamos);
- . em 12/03, nova advertência da fiscalização para a "necessidade de iniciar os serviços de desassoreamento dos drenos, complementação da patrulha mecanizada para dar início aos serviços de aterro compactado e construção do canteiro de obras";
- . em 13/03, a obra foi paralisada "devido a firma não ter mobilizado equipamentos adequados e necessários a restauração dos trechos já arrasados";
- . em 14/03, o engenheiro chefe da equipe de fiscalização da obra encaminhou ao Departamento de Operações e Manutenção da Codevasf pedido de que aquele órgão intercedesse junto à EMSA no sentido de que os trabalhos de recuperação do Perímetro fossem retomados regularmente, considerando, especialmente, "o período de inverno que está se aproximando" (anexo LXIII, Vol. Anexo II);
- . em 18/03, ante a decisão da fiscalização de não liberar nenhum novo trecho do dique para arrasamento enquanto não fossem iniciados os serviços de recuperação dos trechos já arrasados, a empreiteira retirou todo o seu pessoal da área;

. em 25/03, o chefe da fiscalização encaminhou comunicado diretamente à EMSA, solicitando "a imediata restauração do dique" e esclarecendo que "os serviços realizados de arrasamento do aterro existente (...) tornaram o Perímetro mais vulnerável, susceptível a sofrer inundações, notadamente com a grande probabilidade atual de ocorrerem precipitações intensas na região a partir deste mês, tornando o perigo iminente, podendo causar grandes prejuízos aos agricultores, considerando que o Projeto está praticamente todo plantado, em fase adiantada de safra";

. na mesma data, novo comunicado foi enviado ao Departamento de Operações e Manutenção, "alertando sobre o risco que está correndo o Perímetro Itiúba de ser inundado através dos pontos vulneráveis existentes no dique de proteção interna do Perímetro e que foram abertos pela Construtora e não foram restaurados";

. mais de um mês depois, em 28/04, segundo depoimento dos lavradores, um grupo de irrigantes, alarmados com as notícias de chuvas na região, mobilizou-se na tentativa de fechar os trechos do dique arrasados pela empreiteira;

. em 29/04, o Diário de Obra registra: "Perímetro inundado devido as fortes chuvas caídas na região (...), não tendo a EMSA tomado qualquer providência para evitar o acidente".

4.52 A visita desta equipe de auditoria ao Perímetro de Itiúba coincidiu precisamente com a data da inundação (anexo LXVI, fotos 1 a 7, Vol. Anexo II). Na oportunidade, pudemos testemunhar o sofrimento e a frustração de pequenos agricultores que, no momento da colheita, viram seu trabalho e seu investimento de meses ser literalmente levado pelas águas. Para os irrigantes, principais vítimas da tragédia, três foram os fatores responsáveis pela inundação:

a) a morosidade da Codevasf em providenciar a reparação dos danos decorrentes da enchente de maio/94;

b) o arrasamento do dique promovido pela EMSA e a posterior paralisação das obras; e,

c) o represamento do rio Itiúba pela chamada "Ponte da Carnaíba".

4.52.1 Com relação ao item "a", forçoso é reconhecer que, mesmo tomando por base a data de inclusão do Perímetro no âmbito do AE-3170/BR, tempo houve suficiente para licitação e execução das obras, antes da enchente: entre junho/95 (termo aditivo ao Acordo de Empréstimo) e abril/96 (inundação), passaram-se mais de dez meses, ao passo que, entre a autorização para a abertura do processo licitatório (outubro/95) e o término do prazo previsto contratualmente para conclusão das obras (junho/96), passaram-se menos de nove meses.

4.52.2 Quanto ao item "b", os insistentes alertas do engenheiro responsável pela fiscalização das obras falam por si. O que causou estranheza a esta equipe foi o fato de que, até a conclusão dos trabalhos na Codevasf, nenhuma medida para apurar as responsabilidades da EMSA no episódio foi

adotada, embora a conduta da empreiteira na execução das obras tenha sido - ao menos aparentemente - de todo reprovável.

4.52.2.1 Nesse sentido, inclusive, foi a manifestação do Grupo de Trabalho constituído no âmbito da Superintendência Regional da Codevasf em Sergipe (5ª SR), para identificação das causas da inundação do Perímetro, que registrou em seu relatório final: "A contratada iniciou os trabalhos de reabilitação do referido Perímetro fazendo arrasamentos nos trechos mais comprometidos. Quando ao final de março de 1996, retirou do canteiro de obras todo o equipamento (...). Por ocasião da retirada do equipamento do canteiro, final de março/96, os pontos arrasados, em número de três, permaneceram em média 1,5 metro abaixo da cota de topo do dique de proteção, além do material trabalhado e deixado nesses locais se encontrar sem nenhuma compactação. Portanto, sendo estes pontos arrasados e conseqüentemente, vulneráveis à segurança do Perímetro, da inteira responsabilidade da Contratada" (anexo LXIV, Vol. Anexo II).

4.52.2.2 A esse propósito, quando de nossa visita ao Perímetro, colhemos a informação de que a relutância da contratada em imprimir um ritmo adequado aos trabalhos devia-se à ocorrência de atrasos nos pagamentos a que teria direito por serviços prestados no Projeto Jaíba, também conduzido pela Codevasf. Essa informação é corroborada pelo OF/PR/GB/Nº 303/96 (anexo LXVII, Vol. Anexo II), no qual o Presidente da Companhia solicita ao Ministro do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal a liberação de recursos extraordinários para o enfrentamento do problema, bem como a intervenção do Ministério junto aos órgãos competentes no sentido da regularização da liberação dos recursos financeiros indispensáveis às atividades da empresa; de acordo com esse expediente, o mau desempenho da EMSA decorreu da "falta de recursos financeiros com que vem se deparando a CODEVASF nos últimos tempos."

4.52.3 Finalmente, no tocante à alínea "c", é interessante verificar que não há, no trabalho desenvolvido pela ECOPLAN, qualquer referência à Ponte da Carnaíba. Indagado a respeito, o engenheiro responsável pela fiscalização das obras informou-nos que, até onde era de seu conhecimento, os estudos realizados indicaram que a ponte não exercia qualquer influência sobre o nível do rio a montante e, portanto, a percepção dos irrigantes estaria equivocada. Nada obstante, o Grupo de Trabalho da 5ª SR consignou em seu relatório que, "na manhã de 29/04/96, decorrente das grandes precipitações pluviométricas sobre a bacia hidrográfica do rio Itiúba, agravado pelo represamento e remanso da Ponte Galgável localizada no povoado de Carnaíbas, (...), houve súbita elevação do nível das águas retidas pela referida ponte, assim, fluindo as mesmas pelos pontos adjacentes de cotas inferiores, rapidamente ingressando na área do Perímetro que estava parcialmente protegido, causando inundação e prejuízos materiais de considerável monta". Ao final do relatório, o Grupo recomendou "uma análise criteriosa sobre a ponte galgável".

4.52.3.1 Repetiu-se, aqui, o que foi uma constante na execução dos projetos do AE-3170/BR a cargo da Codevasf: a aprovação, pela Companhia, de projetos equivocados, inconsistentes e/ou incompletos. O próprio Grupo de Trabalho acima mencionado registrou: "o Perímetro Irrigado de Itiúba tem sido objeto de vários estudos por parte de consultorias, entretanto, a prática leva a crer que os dados básicos que orientaram esses estudos são pouco consistentes".

4.52.3.2 Em 27/05/96, em consequência dos levantamentos promovidos no Perímetro após a inundação, foi solicitado à ECOPLAN um exame detalhado do problema da Ponte da Carnaíba (anexo LXV). Ora, a necessidade desse estudo - e de uma solução - já era há muito percebida pelos irrigantes e, mesmo (como se depreende do documento anexo LXV), dos técnicos da 5ª SR. Como pois admitir que a empresa tenha aprovado o projeto original da ECOPLAN e, inclusive, contratado sua execução, quando o mesmo apresentava-se notoriamente insatisfatório?

4.52.3.3 Ocorre que, como já mencionamos no subitem 4.8.1, a empresa, entre outros problemas, ressentia-se da falta de recursos humanos e materiais para proceder a exames criteriosos dos projetos elaborados por suas consultorias externas. De acordo com o chefe da Divisão de Análise de Projetos, por exemplo, sua unidade não dispõe sequer de um hidrólogo, profissional indispensável no ramo de atividades da Companhia.

4.53 O custo total da inundação do Perímetro de Itiúba, a ser absorvido pelos produtores locais, foi estimado pelos técnicos da 5ª SR em cerca de R\$ 500 mil. Note-se que esse valor, acrescido dos prejuízos havidos, pela mesma razão, em maio/94, equivale, em apenas dois anos, a quase 30% do montante a ser pago pela recuperação total do projeto, avaliado em R\$ 3,2 milhões.

Perímetro de Irrigação de Pontal

4.54 O Perímetro de Pontal localiza-se na cidade de Petrolina, estado de Pernambuco, ocupando, em toda a sua extensão, uma superfície de 49.711 ha. No âmbito do AE-3170/BR, a única ação prevista para o Perímetro é a elaboração do projeto básico de engenharia da área denominada Pontal Norte, de aproximadamente 4.000 ha.

4.55 A execução dos trabalhos está a cargo do Consórcio ECOPLAN/HP, contratado pela Codevasf ao preço de R\$ 771.670,36. Embora desde a versão original do Acordo de Empréstimo, celebrado em abril/91, a elaboração do referido projeto básico integre o escopo do Projeto Nordeste I, as atividades do Consórcio nesse sentido tiveram início apenas no princípio deste ano, sendo o prazo previsto para sua conclusão de 270 dias.

5. ÁREA DE ATUAÇÃO DO DNOCS

Perímetro de Irrigação Tabuleiros de Russas/CE

Obras Cíveis

5.1 A implantação deste Perímetro esteve inicialmente a cargo da empresa ESTENGE - Escritório Técnico de Engenharia Ltda em virtude do Contrato PGE-35/92, firmado em 10.12.92, e Ordem de Serviço emitida em 18.12.92. O DNOCS, em face do inadimplemento das obrigações da contratada, que, em 22 dos 24 meses de duração do contrato, apresentou avanço físico de apenas 10%, vindo, inclusive, em julho/94, a abandonar o canteiro de obras, promoveu a rescisão unilateral do contrato através da Portaria nº 173/DG/PCE, de 26.10.94, publicada no D.O.U, sob a forma de aviso, no dia 07.11.94.

5.2 Posteriormente, realizada nova concorrência, sagrou-se vencedora a empreiteira Andrade Gutierrez, tendo sido firmado com a mesma, em 04.08.95, o Contrato PGE-06/95, em execução desde a emissão da respectiva Ordem de Serviço na mesma data.

5.2.1 No entanto, devido a sucessivos atrasos verificados no pagamento de suas faturas, motivados, na visão do DNOCS, pela falta de liberação de recursos de contrapartida, a empreiteira comunicou à Autarquia, em expediente datado de 03.06.96, a paralisação de suas atividades.

5.3 Para fornecimento dos conjuntos de motobombas das Estações de Bombeamento, principal e secundária, foi assinado, em 06.09.95, o Contrato PGE-08/95, com a empresa SULZER Brasil S.A. A Ordem de Serviço nº 04/CGP é datada de 12.10.95, e o contrato encontra-se em execução.

5.4 No que tange à aquisição do restante dos equipamentos hidromecânicos, foi realizada concorrência, na qual sagrou-se vencedora a firma Mecânica Pesada S.A.

5.5 Encontram-se em andamento as Concorrências de nºs 04/95 (aquisição e montagem da adutora da Estação de Bombeamento Principal e da tubulação de descarga da Estação de Bombeamento Secundário) e 03/96 (fornecimento dos tubos e acessórios da rede de distribuição de água do subprojeto).

5.6 Para a aquisição dos demais itens, são previstos os lançamentos dos editais a seguir relacionados:

- Edital nº 05/96, destinado à aquisição de bombas de pequeno porte e acessórios - maio/junho de 1996;

- Edital nº 06/96, para aquisição de equipamentos e materiais elétricos - julho/agosto de 1996;

- Edital nº 07/96, destinado à compra de hidrômetros com controladores de níveis - setembro de 1996; e

- Edital nº 10/96, para aquisição e montagem de sistema de detecção de vazões - outubro de 1996.

Consultoria

5.7 Os trabalhos de consultoria relativos a esse Perímetro - compreendendo o detalhamento do projeto básico e a supervisão das obras de implantação - estão a cargo do Consórcio SONDOTECNICA/HIDROPROJETO S.A., consoante o Contrato PGE-38/92. Deve ressaltar-se que, devido à rescisão unilateral por parte do DNOCS do contrato firmado com a empreiteira ESTENGE para execução das obras civis, os serviços de consultoria foram paralisados em novembro/94, somente sendo reiniciados em agosto/95, quando da retomada das obras civis agora a cargo da empreiteira Andrade Gutierrez.

5.8 Tendo-se procedido à análise da execução dos contratos que tratam da prestação de serviços de Consultoria, constatamos serem freqüentes as alterações promovidas ao nível de projeto executivo, o que, em diversas ocasiões, cria dificuldades ao próprio DNOCS na implementação dessas alterações.

5.8.1 Em alguns casos, as reformulações do projeto executivo decorrem da obsolescência da solução técnica nele adotada, uma vez que é comum a ocorrência de grande lapso de tempo entre as datas do detalhamento do projeto básico e da sua execução física. Em outros casos, as modificações decorrem de inconsistências do projeto original ou da identificação, a posteriori, de soluções mais vantajosas: em ambas as situações, contudo, um exame mais cuidadoso do projeto evitaria, ou, pelo menos, reduziria, a necessidade de alterações.

5.8.2 Podemos citar como exemplos do acima exposto os Perímetros Irrigados Baixo Acaraú e Tabuleiros de Russas.

5.8.2.1 No caso do Perímetro Baixo Acaraú, merece registro o fato de que o detalhamento do projeto básico foi custeado com recursos do Acordo de Empréstimo 2680-BR, que antecedeu ao 3170-BR, ora em exame.

5.8.2.2 No que tange ao P.I. Tabuleiros de Russas, não obstante a necessidade/opportunidade das alterações (especificadas no subitem 5.9), observamos que as mesmas já eram do conhecimento do DNOCS desde 1993. Apesar disso, em 1995, a licitação para continuidade das obras de implantação do Perímetro ainda tomou por base o projeto original.

5.8.2.3 Do acima exposto, somos levados a concluir que, por falta de um exame mais rigoroso dos projetos adotados pela Autarquia, os projetos executivos apresentados não tem a sobrevida que seria de se esperar em projetos dessa natureza, o que traz inevitáveis implicações no custo e no prazo de implantação dos Perímetros de Irrigação administrados pela Entidade.

5.8.2.4 Além disso, conclui-se, ainda, que a ineficiência administrativa do DNOCS, no caso evidenciada pela lentidão observada em seu processo decisório, é outro fator a onerar os Projetos implementados pela Autarquia.

Falhas/Irregularidades Encontradas

5.9 Observamos que o DNOCS, na condição de órgão executor do P.I. em referência, promoveu modificações no projeto executivo do perímetro,

consubstanciadas: (1) na redução do comprimento da Ponte Canal I (em concreto armado), de 1.030,00 m para 502,00 m, e edificação do trecho suprimido em canal sobre maciço, e (2) na alteração do traçado do Canal Adutor I, com redução de aproximadamente 600,00 m em sua extensão e eliminação de três dos quatro bueiros inicialmente previstos.

5.9.1 Tais medidas teriam proporcionado uma economia à Autarquia da ordem de, respectivamente, R\$ 1.429.357,41 e R\$ 363.262,12. Em que se considere o acerto da medida adotada, que responde a aspectos técnicos consistentes, verificou-se, no entanto, que o DNOCS não formalizou essas alterações no respectivo Contrato (PGE nº 06/95).

5.9.2 Tal constatação da auditoria foi ratificada pelo próprio órgão através do item 03 do Ofício nº 087/96-CGP, de 05.06.96, encaminhado em atenção à Solicitação de Esclarecimentos nº 01/96, de 31.05.96, desta equipe (anexo LXIX, item 3, Vol. Anexo II).

5.9.3 Entretanto, à luz da Lei 8.666/93, no caso vertente caberia promover-se alteração do Contrato PGE nº 06/95, uma vez que as modificações procedidas pelo órgão se enquadram nas hipóteses previstas no inciso I, alíneas "a" e "b" do artigo 65, c/c o § 1º do mesmo artigo.

5.10 O Desenho RSA-20-0857, que compõe o projeto executivo de construção do Canal Adutor II, apresenta a seção transversal típica do canal. As medidas da altura (profundidade) do canal e do talude não foram cotadas no desenho, o que nos levou a usar uma régua para aferir, no detalhe da seção transversal típica, a exata dimensão destas medidas, ocasião em que verificamos que o talude apresentava um comprimento de 5 m. Indagamos, então, ao engenheiro da Consultora (Sondotécnica/Hidroprojeto), se a declividade do canal era expressiva, ao que nos foi dito que a mesma era irrisória, algo entre 3 e 5 cm de desnível ao longo de toda a extensão de 20km, o que corresponderia a uma declividade de 0,0025 (vinte e cinco décimos de milésimo por mil).

5.10.1 Em vista disso, estranhamos o pronunciamento apresentado no item 04 do mencionado Ofício nº 087/96-CGP, informando que, entre as estacas 0+4,351 e 60+0,00, a diferença de nível seria de 7 cm, o que implicaria numa declividade de 0,058, refletindo ao longo de todo o canal (20 km) um desnível de 1,16 m, com conseqüente acúmulo de água e transbordamento na extremidade do canal.

5.10.2 Remanescendo a dúvida, em face dos esclarecimentos ofertados, só nos resta propor uma medição física do perímetro do canal "in loco", no trecho já construído, que vai da estaca 34+0,00 à 60+0,00.

5.11 No mesmo canal, verificamos a adoção de perímetro da seção transversal na medida de 17,10 m, enquanto na planta RSA-20-0857 tal medida seria de apenas 16,40 m. Como a medida de 17,10 m foi adotada para efeito de pagamento das medições relativas às primeiras placas de revestimento do referido canal, a cargo da Empreiteira Andrade Gutierrez S.A., entendemos que se deva proceder, o quanto

antes, a correção dessa falha, haja vista a extensão do canal (20 km) e as implicações do fato, no futuro, em termos de custo.

5.12 As atividades de supervisão devem guardar correlação direta com o andamento das obras civis, porque ambas se mostram intimamente ligadas. Com base nessa premissa, forçoso é concluir que a desaceleração, a suspensão ou paralisação das obras deve produzir reflexos nas atividades de supervisão, na mesma intensidade.

5.12.1 Não foi o que vimos nas justificativas ofertadas ao item 5º do Of. nº 087/96-GCP, retrocitado. Apesar de a empreiteira ESTENGE, responsável pelas obras de infra-estrutura, haver abandonado o canteiro de obras em julho/94, o DNOCS continuou efetuando pagamentos, a título de supervisão, em favor do Consórcio SONDOTÉCNICA/HIDROPROJETO, até novembro/94, quando foram, então, sustados os dispêndios. O montante pago, a nosso ver indevidamente, no período, importou em R\$ 120.048,00.

5.13 Situação semelhante a essa, identificada pela equipe, é a atribuição de verba mensal fixa para o item "Manutenção de Canteiro de Obras" (excluindo o Apoio Logístico), sem detalhamento e quantificação dos serviços correspondentes, levada à especificação das obras/serviços, quando da confecção do Edital da Concorrência nº 01/95, em que se sagrou vencedora a empreiteira Andrade Gutierrez S.A.

5.13.1 A verba mensal destinada ao pagamento deste item - R\$ 100.471,26 - se nos afigura excessiva, e, o que é pior, vem sendo paga integralmente até mesmo nos períodos da paralisação das obras, como admite o próprio Coordenador-Geral do Projeto (anexo LXIX, item 6).

5.13.2 Indagada a respeito, a Autarquia informou que não existe em sua Tabela de Preços oficial valor de referência para o item em causa, em que pese reconhecer e identificar várias das atividades a ele vinculadas, tais como, alocação de imóveis para fiscalização, guarda de materiais e equipamentos, serviços de vigilância, entre outros, os quais, em nosso entender, são perfeitamente quantificáveis pela Contabilidade e facilmente incorporáveis aos orçamentos de obras.

5.13.3 Quer-nos parecer, desse modo, falha a metodologia adotada pelo DNOCS na medição mensal do item em apreço - o que vem determinando ônus excessivo (em torno de R\$ 1,5 milhão anual) ao orçamento da obra licitada -, situação que, a nosso ver, está a exigir correção imediata, no interesse da defesa dos recursos públicos disponibilizados à Autarquia.

5.13.4 Esse entendimento, inclusive, tem respaldo em precedente adotado pelo próprio DNOCS, quando do recebimento provisório das obras e serviços executados na infra-estrutura básica de irrigação do subprojeto Baixo Acaraú.

5.13.5 Naquela oportunidade, conforme demonstrado no Termo de Recebimento Provisório de 13.04.94, a Autarquia, em que pese haver pago durante o período (parcial) da execução do contrato, verba mensal integral a título de Manutenção do Canteiro de Obras e Apoio Logístico, somando 75% do total

previsto no Contrato, reclama de volta as importâncias dispendidas, em face do reduzido avanço (7%) verificado no andamento das obras.

5.13.6 Ressalte-se que, no caso da Codevasf, tal item não é expresso na planilha de serviços, pois que, para aquela Companhia, o mesmo já integra o chamado BDI (Benefícios e Despesas Indiretas).

5.14 Os serviços de supervisão a serem executados pelos Consórcios de Consultoria estão elencados nos Termos de Referência, item 3.2, dos Documentos de Concorrência, integrantes de todos os contratos firmados.

5.14.1 Apesar de os regulamentos fiscais exigirem a discriminação dos serviços prestados, a serem consignados nos documentos fiscais pertinentes, e estes serviços já virem previamente elencados nos Termos de Referência, o DNOCS acolheu faturas e realizou pagamentos a título de supervisão sem conhecer, de forma detalhada, a natureza dos serviços executados.

5.14.2 O mero registro, lançado nas notas fiscais/faturas, de cobrança de valores relativos a Equipe Técnica, Despesas Reembolsáveis e Despesas Remuneradas não supre a exigência fiscal citada e tampouco permite ao DNOCS, nas medições processadas, saber que serviços foram efetivamente executados nos períodos considerados.

5.14.3 A alegação do órgão de que a discriminação dos serviços de supervisão consta dos Relatórios Mensais de Andamento das Obras (anexo LXIX, item 7) não subsiste quando examinados tais relatórios. Estes, embora sejam elaborados pelas Consultoras, consignam o andamento mensal das obras/serviços executados pelas empreiteiras e não pelas empresas de consultoria.

5.14.4 A ser mantido tal procedimento, além de se infringirem os contratos de consultoria firmados e os regulamentos fiscais aplicáveis, correrá o órgão o risco palpável de efetuar pagamentos por serviços pretensamente prestados.

5.15 Outro aspecto de relevo, constatado pela Equipe, é a inação do DNOCS ante a inobservância dos cronogramas de execução por parte de suas contratadas. No caso das obras civis a cargo da empreiteira Estenge, tivemos a oportunidade de examinar vários documentos, produzidos no curso da execução do respectivo contrato, nos quais se vê consignada a ocorrência de desaceleração continuada no ritmo de andamento das obras, desde o início da execução dos trabalhos.

5.15.1 Essa situação se revela extrema quando se observa que em 22 dos 24 meses de vigência do contrato, apenas algo em torno de 10% foi conseguido em termos de avanço físico.

5.15.2 A ausência tempestiva de providências por parte da Autarquia - que poderia ter empregado os dispositivos legais contidos nos arts. 55 e 56 do então vigente Decreto-lei nº 2300/86 - resultou em sensível retarde no desenvolvimento do Perímetro, com evidentes implicações no custo final da obra e no retorno do investimento promovido pelo Governo Federal (elevação do nível de encargos, do custo de oportunidade, etc.).

5.15.3 Falha idêntica a essa foi constatada na execução das obras de infraestrutura do P.I. do Baixo Acaraú/CE.

5.15.4 Ali, as obras civis, sob a responsabilidade da empreiteira CEESA, sofreram significativa desaceleração de ritmo, do que resultou um avanço físico de apenas 7% em 11 dos 24 meses previstos para execução dos trabalhos.

5.15.5 Ressalte-se que, por ocasião da execução dos contratos, em apreço, não se registravam dificuldades na liberação das contrapartidas a cargo do Tesouro Nacional, transcorrendo em normalidade a quitação das faturas apresentadas pelas empreiteiras.

5.16 Constatou a Equipe de Auditoria que, apesar de o contrato firmado com o Consórcio SONDOTÉCNICA/HIDROPROJECTO prever a prestação de apoio logístico à fiscalização do DNOCS e à própria firma de consultoria, o DNOCS igualmente exigiu, por ocasião da concorrência em que se sagrou vencedora a empreiteira Andrade Gutierrez, ocorrida posteriormente, a consignação nas propostas de verba com a mesma finalidade, ou seja, para prestar apoio logístico à equipe de fiscalização do DNOCS e à equipe de supervisão da SONDOTÉCNICA.

5.16.1 Quer nos parecer ter havido duplicidade desnecessária de mobilização, no que se refere ao apoio logístico, com ônus adicional ao orçamento do projeto.

5.16.2 Ainda com relação à verba destinada ao apoio logístico, observou-se a ocorrência de pagamentos por locações de imóveis destinados ao pessoal da consultora de valores bastante elevados, em torno de R\$ 1.500,00 por imóvel. Esse valor é excessivo se comparado aos preços de mercado praticados na cidade de Morada Nova/CE, situados entre R\$ 200,00 e R\$ 400,00.

Perímetro de Irrigação Baixo Acaraú/CE

Obras Civis

5.17 Inicialmente a cargo da firma CEESA S.A. - Contrato PGE-03/93 -, as obras de engenharia tiveram início em 21.06.93, com a emissão da Ordem de Serviço nº 25/DG-CGP. Posteriormente, em virtude de a mencionada empresa haver entrado com pedido de concordata preventiva, junto à 1ª Vara de Falências e Concordatas de Belo Horizonte-MG, vindo em seguida a falir, o DNOCS promoveu a rescisão unilateral do contrato, em 09.08.94, vindo as obras a ser paralisadas.

5.18 Para dar continuidade aos trabalhos, foi realizada nova concorrência internacional - Edital nº 01/96 -, da qual saiu vencedora a empreiteira TERCAM S.A. O contrato (PGE-03/96), que tem por objeto a execução da infra-estrutura das obras civis e montagem dos equipamentos, foi assinado em 01.04.96 e se acha em execução desde 03.04.96, data da ordem de serviço respectiva.

Bens e Equipamentos

5.19 Para aquisição dos conjuntos de bombas e equipamentos deste subprojeto, foi realizada concorrência internacional - Edital nº 05/95-NE I/CGP,

a qual, entretanto, não logrou a aprovação do BIRD. Em conseqüência, foi lançada nova concorrência internacional - Edital nº 01/96-NE I/CGP - com essa finalidade, estando no aguardo de manifestação do Banco Mundial.

5.20 Ainda com relação a esse Perímetro, encontram-se em andamento as Concorrências Internacionais nºs 04/95, para aquisição e montagem da adutora da Estação de Bombeamento Principal e da tubulação de descarga da Estação de Bombeamento Secundária, e 03/96, destinada à compra da tubulação e acessórios da rede de distribuição de água.

5.21 A aquisição e a montagem dos tubos e equipamentos da adutora principal estão sendo licitados por meio da Concorrência Internacional nº 06/95 - NE I/CGP.

5.22 São relacionados, a seguir, outros editais de concorrência para aquisição de equipamentos relativos a esse subprojeto:

- Edital nº 04/96, destinado à compra de bombas de pequeno porte e acessórios - maio/junho de 1996;

- Edital nº 08/96, para aquisição de equipamentos e materiais elétricos - setembro/outubro de 1996;

- Edital nº 09/96, destinado à compra de hidrômetros com controladores de níveis - outubro de 1996; e

- Edital nº 11/96, para aquisição e montagem do sistema de detecção de vazões - dezembro de 1996.

Consultoria

5.23 Para realização dos serviços de consultoria - compreendendo a supervisão, fiscalização e assessoria técnica de construção das obras do Perímetro -, foi firmado, em 17.10.91, o 12º Termo Aditivo ao Contrato PGE - 14/84, celebrado em 13.11.86, entre o DNOCS e o Consórcio TECNOSOLO/EPTISA.

5.23.1 Este termo aditivo constituiu objeto de denúncia formulada ao TCU pela Procuradoria da República no Estado do Ceará, o que veio a determinar a instauração do TC nº 275.178/96-0, pela SECEX/CE, no qual se busca apurar a procedência ou não dos fatos apontados na denúncia.

Falhas/Irregularidades Encontradas

5.24 O 12º Termo Aditivo ao Contrato PGE nº 14/86, firmado com o Consórcio Tecnosolo/Eptisa, prevê, no Parágrafo Único da Cláusula Segunda, objeto de relativa abrangência, compreendendo atividades de assessoria relacionadas às licitações, adequação do projeto executivo, elaboração e atestado das medições, elaboração de relatórios, dentre várias outras.

5.24.1 Na justificativa ofertada pelo DNOCS no Ofício nº 087/96-CEP (anexo LXIX), item 2º, o Órgão não especifica as atividades desenvolvidas pelo Consórcio, no contexto do 12º Aditivo, nem tampouco oferece documentos comprovatórios da execução dos serviços discriminados no objeto.

5.24.2 A Administração Pública, convém ressaltar, deve certificar-se, por ocasião da liquidação da despesa, da efetiva prestação do serviço, da aquisição do bem ou construção da obra (Lei nº 4.320/64, arts. 62 e 63), como condição para a autorização do pagamento. A alegação ofertada não dirime a dúvida suscitada.

5.25 Na execução das obras civis do Perímetro Irrigado Baixo Acaraú, o DNOCS permitiu que os trabalhos de engenharia, desenvolvidos pela empreiteira CEESA S.A., fossem desacompanhados das ações de supervisão, contrariando frontalmente exigência do Banco Mundial.

5.25.1 As medições dos serviços da empreiteira foram pagos através de faturas independentes, em face da proibição do BIRD em utilizar recursos do Acordo de Empréstimo.

5.25.2 Como conseqüência, poderão advir problemas com a atual retomada da obra pela Empreiteira TERCAM S.A., caso tenham sido, naquela ocasião, cometidos erros técnicos/construtivos que passaram despercebidos, exatamente pela ausência do consórcio encarregado dos trabalhos de supervisão, gerando custos adicionais e comprometendo, ainda mais, a eficiência e economicidade já tão baixas.

5.25.3 Essa situação ocorreu porque, apesar de o DNOCS ter firmado, em 17.01.91, o 12º Termo Aditivo ao Contrato PGE-14/86, assinado com o Consórcio Tecnosolo/EPTISA por conta do Acordo de Empréstimo 2680-BR, não pôde o Órgão dispor dos trabalhos de supervisão entre junho/93 e agosto/94, face a interrupção unilateral, pelo próprio DNOCS, em maio/93, do referido instrumento.

5.25.4 A suspensão foi motivada pelas denúncias de irregularidades formuladas à Procuradoria da República no Estado do Ceará (referidas no subitem 5.23.1), e por ela acatadas. A situação irregular em comento poderia ter sido evitada caso o Sr. Diretor-Geral do DNOCS não houvesse firmado, em 31.05.93, o contrato de execução das obras civis com a CEESA S.A., pois, naquela ocasião, o Órgão já procedera à suspensão unilateral do contrato de supervisão assinado com a TECNOLOSO/EPTISA, bem como tinha pleno conhecimento de imposição do Banco Mundial quanto à necessidade de as obras civis serem supervisionadas por consórcio de consultoria.

Perímetro de Irrigação Tabuleiros Litorâneos/PI

Obras Cívicas

5.26 Esse Perímetro, iniciado pelo então DNOS, em 1987, foi incluído no Projeto Nordeste I na parte relativa a sua 2ª Etapa (6.125 ha).

5.27 Na implantação dessa 2ª Etapa, deverá ser aproveitada parte da infraestrutura de captação e adução já instalada na 1ª Etapa, constituída pelo canal de aproximação, estação elevatória, reservatório pulmão e trecho do canal principal.

5.28 As obras de infra-estrutura do subprojeto, ainda necessárias, foram, no entanto, excluídas do Acordo de Empréstimo nº 3170-BR, por força do Aditivo assinado em junho/95 com o Banco Mundial.

Consultoria

5.29 Em relação ao Perímetro, o Projeto Nordeste I contemplava, em princípio, a realização de ações de detalhamento do projeto básico e de supervisão das obras e da aquisição e montagem dos equipamentos. Com a exclusão, já mencionada, das obras civis do âmbito do subprojeto, restaram tão-somente as ações relacionadas ao detalhamento do projeto básico de engenharia, que se encontra em sua fase final.

5.30 Os serviços de consultoria foram contratados com o Consórcio MAGNA/GERSAR/BR2 (PGE-32/92, de 10.12.92), vencedor da licitação correspondente.

5.31 O início das atividades de detalhamento do projeto básico sofreu sensível atraso em relação ao cronograma inicialmente previsto, face à demora na emissão da Ordem de Serviço nº 01/DG/CGP, que só veio a se verificar em 04/11/94, após a conclusão do inquérito administrativo instaurado para apurar denúncia de superfaturamento formulada pelo Ministério Público Federal, no Estado do Ceará. A emissão da OS em referência se concretizou em virtude de não restar comprovado, na via administrativa, a ocorrência dos fatos denunciados.

5.31.1 Segundo pôde colher a Equipe de Auditoria, todos os relatórios previstos para o detalhamento foram entregues sob a forma de minuta e estão sendo analisados por equipes do DNOCS e do BUREC.

Falhas/Irregularidades Encontradas

5.32 Como já registramos, o contrato firmado com o Consórcio MAGNA/GERSAR (PGE nº 39/92) previa a realização de atividades de detalhamento do Projeto Básico e de supervisão das obras de infra-estrutura.

5.33 Com a exclusão das obras civis do Acordo de Empréstimo, verificada com a assinatura do Termo Aditivo de junho/94, restaram apenas as ações de detalhamento.

5.33.1 O contrato em questão tem valor global de R\$ 3.898.706,38, sendo R\$ 1.539.989,02 (39,50%) para o detalhamento e R\$ 2.358.917,36 (60,50%) para a supervisão.

5.33.2 O DNOCS informou, em resposta ao item 1º da Solicitação de Esclarecimentos nº 01/96, desta Equipe de Auditoria, que até o presente não adotou qualquer medida com relação a esse contrato. Indica, no entanto, que pretende suspender a execução do mesmo, tão logo concluída a fase de detalhamento.

5.33.3 O valor correspondente aos serviços de supervisão supera o limite estipulado no art. 55, § 1º, do Decreto-lei nº 2.300/86, vigente à época da assinatura.

5.34 Entendemos que, face à perspectiva distante de obtenção de recursos indispensáveis ao desenvolvimento do Perímetro em questão e dada a reduzida

mobilização envolvida - quase que exclusivamente de pessoal -, não se justifica a manutenção desse contrato, na forma inicialmente prevista.

Perímetro de Irrigação Platôs de Guadalupe/PI

Obras Civas

5.35 As obras de infra-estrutura deste Perímetro, no que se refere a sua 2ª Etapa (11.782 ha), estavam contidas no Projeto Nordeste I. E tal qual o previsto no subprojeto de irrigação dos Tabuleiros Litorâneos, a 2ª Etapa de desenvolvimento do Perímetro contemplava o aproveitamento da infra-estrutura de captação e adução já edificada para a Etapa 1.

5.35.1 No entanto, pelo Termo Aditivo ao Acordo de Empréstimo (junho/95), foram as obras civis retiradas no âmbito do subprojeto.

Consultoria

5.36 O Projeto Nordeste I contemplava, em princípio, as ações de detalhamento do projeto básico e de supervisão das obras civis e da aquisição e montagem dos equipamentos. Como as obras civis foram excluídas do subprojeto, restaram, tão-somente, as ações relativas ao detalhamento do projeto básico.

5.37 Os serviços de consultoria acima referidos foram previstos no Contrato PGE-32/92, firmado entre o DNOCS e o Consórcio SIRAC/BDPA-SCETAGRI, em 24.04.92. Pelas mesmas razões já assinaladas no subitem 5.3.1, relativo ao Perímetro de Irrigação Tabuleiros Litorâneos, a emissão da Ordem de Serviço para detalhamento do projeto básico do Perímetro só veio a ocorrer em 17.04.95 (três anos após a assinatura do contrato). Nesse intervalo, inclusive, em vista da decretação da falência da firma SIRAC - Serviços Integrados de Assessoria e Consultoria Ltda, que até então integrava o Consórcio, foi autorizada pelo DNOCS, mediante o Termo de Cessão de Contrato PGE-01/95, de 10.03.95, a transferência ao Consórcio PROTENGE/BDPA-SCETAGRI da responsabilidade pela execução dos serviços.

Falhas/Irregularidades Encontradas

5.38 No contrato celebrado com o Consórcio PROTENGE/BDPA-SCETAGRI (PGE nº 32/92), verifica-se situação análoga àquela abordada nos subitens 5.32/5.34 (Tabuleiros Litorâneos). Esse contrato apresenta o valor total de R\$ 5.797.267,48, destinando para as ações de detalhamento e supervisão, respectivamente, R\$ 2.284.703,00 (39,41%) e R\$ 3.512.564,37 (60,59%).

6. EXECUÇÃO FINANCEIRA DO AE-3170/BR

6.1 A fim de apurarmos as razões determinantes da inconstância do aporte de recursos financeiros aos agentes executores do Projeto Nordeste I, estendemos as

atividades de auditoria à Secretaria de Assuntos Internacionais-SEAIN/SEPLAN e à Secretaria do Tesouro Nacional-STN/ME.

6.2 A liberação de recursos (parte externa e contrapartida) é disciplinada pela Norma de Execução Conjunta nº 01, de 22.02.94, da Coordenação-Geral de Programação Financeira-COFIN/STN.

6.2.1 Segundo o estabelecido na referida norma, os órgãos executores devem encaminhar os pedidos de liberação de adiantamento de recursos externos e de contrapartida ao Órgão Setorial de Programação Financeira-OSPF do Ministério correspondente, que, de sua vez, após análise e aprovação, encaminhará à Coordenação-Geral de Assuntos Externos-COREX/STN mensagem sob o título "Adiantamento de Empréstimo Externo-AEE", especificando os montantes a serem liberados.

6.2.2 A COREX/STN, por seu turno, verifica a situação de adimplemento das obrigações do órgão executor em relação aos AEEs anteriores, bem assim a eventual existência de pendências apontadas pela Coordenação Geral de Auditoria-COAUD/STN, solicitando à COFIN/STN a liberação dos recursos requeridos.

6.2.3 A COFIN/STN, com observância das prioridades fixadas no art. 21 do Decreto nº 825, de 28.05.93 (pela ordem, pessoal e encargos sociais, aposentadorias e pensões da Previdência Social, serviço da dívida pública federal e contrapartidas de empréstimos externos) informa à COREX/STN da disponibilidade de Caixa do Tesouro, no mês, para fins de atendimento das liberações de contrapartidas, a serem rateados entre todos os acordos de Empréstimos Externos em vigência.

6.3 Do que nos foi informado e pudemos verificar, os recursos são sistematicamente insuficientes para atendimento das contrapartidas, o que vem determinar atrasos e/ou liberações parciais dos valores solicitados, com prejuízos no andamento dos projetos aos quais estes recursos se acham vinculados.

6.3.1 Nesse sentido, por exemplo, segundo o titular da CORIN/STN, para o presente exercício, a disponibilidade de caixa do Tesouro será algo em torno de R\$ 1 bilhão, quando a demanda aponta para uma cifra em torno de R\$ 2 bilhões. Esta situação exige necessariamente uma medida corretiva adequada.

6.4 Diante da insuficiência dos recursos para atendimento às contrapartidas, procuramos identificar, junto à COREX/STN, unidade encarregada do rateio dos recursos, os critérios adotados para contemplar os diferentes projetos vinculados aos Acordos de Empréstimos Internacionais. Do que pudemos recolher, inexistiu qualquer critério formal de distribuição dos recursos entre os diversos Acordos. Apenas informalmente, procura-se priorizar os projetos em vias de finalização.

6.5 No caso específico do DNOCS, observa-se que os valores acumulados de solicitações a título de adiantamentos no exercício de 1995 alcançaram a cifra de R\$ 5.492.459,72 (contrapartida) e R\$ 2.232.125,74 (parte externa), tendo sido a Autarquia atendida em apenas R\$ 707.603,36 e R\$ 1.032.313,00 respectivamente. No presente exercício, o acumulado de solicitações de adiantamentos já alcança R\$ 9.661.404,00

(contrapartida) e R\$ 2.749.386,00 (parte externa), enquanto que as liberações somam apenas R\$ 2.502.128,87 e R\$ 1.109.231,71, respectivamente.

6.6 No tocante à CODEFASE, o acumulado de solicitações em 1995 chegou a R\$ 108,1 milhões (contrapartida) e R\$ 50,4 milhões (parte externa), tendo a Empresa recebido nada mais do que R\$ 24,6 milhões e R\$ 17,2 milhões, respectivamente.

6.7 Acrescente-se que o não atendimento integral da parte externa solicitada se deve à insuficiência das contrapartidas, uma vez que o Acordo de Empréstimo condiciona a liberação da parte externa à disponibilização de recursos de contrapartida dentro dos percentuais nele estabelecido.

6.8 Como conseqüência do agravamento dos problemas gerados pela insuficiência de recursos de contrapartida, a execução dos projetos do AE-3170/BR vem sofrendo solução de continuidade em diversas frentes, o que, além de comprometer o cronograma de implantação dos projetos, acarreta custos adicionais às obras, a serem incorridos com a desmobilização e conseqüente remobilização por ocasião da retomada dos trabalhos.

6.8.1 Exemplo claro desse fato foi a iniciativa tomada, em março de 96, pela empreiteira Andrade Gutierrez S.A., responsável pela execução do P.I. Tabuleiros de Russas. Sob a alegação de estarem suas faturas pendentes de pagamento por mais de noventa dias, a construtora suspendeu completamente suas atividades no Perímetro. Situação análoga é, hoje, observada nos Perímetros de Barreiras e Formoso H.

6.9 Como conseqüência das dificuldades de liberação de recursos para os projetos de irrigação contemplados no Acordo de Empréstimo, o Tesouro Nacional tem arcado com ônus crescentes a título de Comissão de Compromisso, pagos semestralmente - à taxa de 0,25% ao ano - sobre o saldo não utilizado do empréstimo, e juros - à taxa de 7,5% ao ano - sobre os valores disponibilizados pelo BIRD e em depósito na Conta Especial - Conta COREX/STN, mantida em moeda estrangeira junto ao Banco do Brasil S.A.

6.10 Desde o momento em que o acordo se tornou efetivo (setembro/91), o Tesouro Nacional passou à condição de devedor dos encargos acima mencionados, sendo que, em relação a taxa de compromisso, ficou estipulada, no referido Acordo, a carência de 60 dias.

6.11 Da documentação fornecida pela COREX/STN, verificamos que o demonstrativo CONTROLE DE EMPRÉSTIMO EXTERNO - PAGAMENTO/FINAN/INFRA por contrato registra para o Acordo de Empréstimo em exame os pagamentos, ocorridos entre 15.01.92 e 15.04.94, dos montantes de US\$ 1.656.877.66 e US\$ 1.430.526.08, a título de, respectivamente, juros de empréstimo e comissão de compromisso.

6.12 A partir de 15.04.94, os pagamentos dos encargos pré-falados passaram a ser feitos/controlados pelo Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal-MMARHAL. Desde então, os valores despendidos a título de juros de empréstimo e taxa de compromisso perfazem, até o momento, respectivamente, US\$ 2.021.749.17 e US\$ 776.577.37.

6.13 Tem-se, portanto, que os valores acumulados de pagamentos efetuados pela COREX/STN (15.01.92 a 15.04.94) e pelo Ministério do Meio Ambiente (a partir de 15.04.94) ascendem a US\$ 3,678,626.83 e US\$ 2,207,103.48, respectivamente de juros de empréstimo e taxa de compromisso.

6.14 Ademais, deve-se registrar que os valores pagos à conta de Amortização de Empréstimo pelo Tesouro Nacional ao Banco Mundial alcançam, até o presente, o montante de US\$ 13,859,217.80. Esse valor, acrescido dos montantes de juros e comissão de compromisso, totaliza US\$ 19,744,948.08.

6.15 Tais valores referem-se aos recursos efetivamente transferidos pelo BIRD até o final de 1995 (cerca de US\$ 47,8 milhões - vide subitem 2.9). Com isso em vista, alguns números chamam à atenção:

- a) a título de comissão de compromisso, já se pagou ao Banco o equivalente a 4,6% do montante recebido;
- b) as despesas de juros já liquidadas perfazem 7,7%;
- c) o percentual já amortizado do empréstimo é de 29,0%;
- d) o total das transferências feitas ao Banco equivale a 41,3% do montante recebido pelo Governo Brasileiro.

6.16 A captação de recursos no exterior para o financiamento de projetos de desenvolvimento apenas se justifica quando, inexistindo recursos próprios para implementação imediata do projeto, tenha-se - com o dinheiro estrangeiro - a possibilidade de apressar a maturação do investimento. Com isso, dois benefícios são obtidos: (1) adianta-se o usufruto do empreendimento por parte da população alcançada pelo projeto e (2) geram-se, com o próprio empreendimento, recursos suficientes para, pelo menos, reduzir o peso dos encargos do empréstimo.

6.16.1 Com o AE-3170/BR nada disso ocorreu (ou vem ocorrendo). Passados mais de cinco anos de sua assinatura, já se perdeu o prazo de carência do empréstimo (talvez a principal vantagem econômica do Acordo), os encargos financeiros se avolumam e, o que é pior, nenhum dos projetos apresentou, até agora, qualquer resultado prático.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

7.1 Em nota encaminhada, em 19.06.90, à então Ministra da Economia, Fazenda e Planejamento, o Secretário Nacional de Planejamento, a propósito da iminente assinatura do AE-3170/BR, assim se expressou:

"Como é do conhecimento de Vossa Excelência, a carteira de projetos em execução tem, nos últimos anos, apresentado níveis relativamente baixos em termos de desembolsos, em razão da insuficiência de alocação de recursos nacionais de contrapartida, da ineficiência gerencial, do mau dimensionamento dos projetos e da perda de prioridade na fase de implementação, dentre outros. Oneram-se, desta forma, os programas, notadamente através do pagamento adicional de comissões

de compromisso, e agrava-se a tendência a transferências financeiras líquidas crescentemente desfavoráveis para o Brasil" (anexo LXVIII).

7.2 Esse pronunciamento, de uma destacada autoridade do Governo à época da assinatura do Acordo de Empréstimo, chama à atenção por duas principais razões.

7.2.1 A primeira é o momento em que o mesmo se deu. Desde 1988, o Brasil, por intermédio do Ministério da Irrigação, havia solicitado a concessão do empréstimo ao Banco Mundial. A partir de então, vários foram os esforços e dispêndios do Governo Brasileiro no sentido de concretizar o Acordo. Nada obstante, quando finalmente o Banco acede ao pedido, esse mesmo Governo, que solicitou e se empenhou pela aprovação do financiamento, passa a discutir, internamente, a oportunidade e a utilidade da implementação do Projeto. E essa discussão se estendeu por mais de um ano, período que, para o BIRD, contou para efeito do prazo de execução e, especialmente, das carências previstas.

7.2.2 A segunda é que os levantamentos desta Auditoria não trazem qualquer novidade para a área econômica do Governo Federal. Um ano antes de sua assinatura pelas autoridades brasileiras, já se anteviam, com clareza, os efeitos danosos da contratação que mais tarde se faria. E mais, as causas do fracasso do Projeto também já eram sobejamente conhecidas, e foram apontadas, com precisão, pelo Secretário Nacional de Planejamento.

7.3 A constatação que sobressai é a disputa acirrada entre Ministérios no âmbito do Poder Executivo. De um lado, os Ministérios com grande poder político, que conseguem aprovar acordos de empréstimos e obter generosas dotações orçamentárias. De outro, os Ministérios da área econômica que, não obstante a existência dos acordos e das previsões orçamentárias, convivem com notória escassez de recursos, o que os leva a descumprir obrigações contratuais assumidas pelo País e repassar recursos financeiros (para investimentos) em níveis bastante inferiores aos autorizados pela Lei Orçamentária.

7.4 Como as licitações e contratações se processam com base nas dotações orçamentárias, e não nos recursos financeiros efetivamente disponibilizados para cada Ministério, tem-se, como resultado dessa disputa, as obras inacabadas, as indenizações às empreiteiras, o desperdício, a ausência de prioridades, as demandas judiciais com fornecedores e prestadores de serviços, em suma, a elevação do custo dos investimentos públicos e a redução das ações efetivamente úteis para a população.

7.5 Mas, além desses aspectos, outro ponto relevante foi abordado no referido expediente pelo Secretário Nacional de Planejamento. Nas palavras daquela autoridade:

"(...) é importante que se observe que a notória competência técnica do Banco Mundial levantada pelo Exmo. Sr. Ministro da Agricultura e Reforma Agrária, e que revestiria os projetos preparados pela instituição, vem sendo questionada face aos erros que as missões técnicas vêm cometendo durante a avaliação dos projetos, haja vista os alarmantes custos adicionais que, em decorrência,

têm comprometido a conclusão de programas como Itaparica/CHESF e Alto e Médio São Francisco/CODEVASF, para citar apenas a área de irrigação.”

7.6 Com efeito, a viabilidade econômica de um Acordo de Empréstimo está diretamente associada ao custo estimado para o investimento a ser realizado. Se esse custo estimado é discrepante do custo real, posteriormente incorrido, a viabilidade econômica do projeto estará, conseqüentemente, comprometida.

7.7 No âmbito do AE-3170/BR, as profundas modificações promovidas nos projetos inicialmente existentes denotam, de forma contundente, a fragilidade dos estudos que embasaram o Projeto Nordeste I, tanto aqueles patrocinados pelos órgãos e entidades locais, como aqueles efetivados pelos técnicos do BIRD. Com isso, os custos extras havidos com os projetos foram significativos, lançando dúvidas sobre a real viabilidade econômica desses empreendimentos (isso sem mencionar a competência gerencial dos executores brasileiros quando da futura operação dos Perímetros).

7.8 Por fim, não podíamos deixar de destacar a omissão do Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal, por meio de sua Secretaria de Recursos Hídricos, em assumir, de fato, a supervisão e a coordenação das ações relativas ao Projeto. Esse fato torna-se ainda mais significativo ao se verificar o empenho da Secretaria (assim como daquelas que a antecederam, SENIR e SIR) em obter novos recursos para outros projetos de suas entidades vinculadas. Ora, como pleitear novos recursos se a SRH desconhece a realidade dos projetos em andamento e sequer tem uma estratégia própria de exploração dos perímetros de irrigação já implantados?

7.8.1 Exemplo claro desse alheamento da Secretaria está na forma como CODEVASF e DNOCS pretendem explorar, futuramente, o Projeto Nordeste I. Para a CODEVASF, a fração mínima de cada lote irrigado deve ser de 8 ha. Menos do que isso, para a Companhia, é antieconômico. Já o DNOCS pensa que cada perímetro deve abrigar o maior número possível de famílias. Com esse entendimento, alguns dirigentes da Autarquia defendem o fracionamento de parte dos lotes em parcelas inferiores a 2 ha.

7.8.1.1 Como não é possível que ambas as entidades estejam certas, seria de se esperar que partisse do Ministério uma definição a respeito do assunto, sustentada em abalizados estudos técnicos. Entretanto, comodamente, a SRH deixa ao alvedrio da CODEVASF e do DNOCS a decisão sobre o tamanho dos lotes, como também tem deixado a definição do perfil dos irrigantes, critérios de seleção, forma de gerenciamento, etc., questões, a nosso ver, de fundamental importância para a viabilidade econômica dos empreendimentos.

7.8.2 Outro exemplo, na mesma linha, está na participação do Bureau of Reclamation no Projeto. Em entrevista com a Equipe, os técnicos da Secretaria afirmaram desconhecer que os fatores de segurança das obras de infra-estrutura dos Perímetros, exigidos pelo Bureau, eram contestados pelos técnicos brasileiros. Como mencionamos no subitem 4.18.4.1, os critérios do BUREC encareceram

significativamente os projetos, e a questão, a nosso ver, de modo algum poderia estar ao largo da apreciação do Ministério.

7.9 Em conclusão, entendemos de fundamental importância - por mais óbvio que pareça - a consciência de que a captação de recursos no exterior não é um fim em si mesmo. Os projetos não devem existir porque existe um empréstimo externo. Nem tais empréstimos podem ser vistos como simples forma de contornar as restrições de investimentos impostas pela Área Econômica do Governo. Caso contrário, continuaremos gastando muito (tornando inócuas as restrições impostas pela Política Fiscal) e investindo - efetivamente - pouco (tornando, igualmente, inócuos os esforços despendidos na obtenção de créditos no exterior).

7.10 É indispensável que se tenha uma visão global dos problemas e das necessidades do País, bem como dos recursos disponíveis para enfrentá-los. Somente a partir daí, com a eleição de prioridades e com o estabelecimento de políticas consistentes de investimentos, será possível conferir um mínimo de eficácia e eficiência à Administração Pública, atributos tão mais relevantes quanto mais escassos os meios existentes."

3. A proposta de encaminhamento formulada pela Unidade Instrutiva às fls. 67, direcionou-se no sentido de oferecer as seguintes sugestões:

"8.1 Em face de todo o exposto, submetemos os autos à consideração superior propondo que:

I - Seja determinado à STN/MF que:

a) passe a elaborar a programação financeira de desembolso de recursos do Tesouro Nacional considerando a previsão de arrecadação de receita, vinculações constitucionais e legais, prioridades de gastos estabelecidas pelo Poder Executivo e a política fiscal para o período (déficit ou superávit fiscal), a fim de que se torne conhecido o montante de recursos efetivamente previsto para atendimento das contrapartidas nacionais dos projetos vinculados a acordos de empréstimos externos, nos períodos considerados (subitens 6.3 e 7.4);

b) divulgue, junto aos agentes executores dos acordos de empréstimos externos, a programação de desembolso prevista para o período, de sorte a permitir-lhes melhor planejamento de suas ações na execução dos respectivos projetos (subitens 6.5, 6.6, 6.8 e 7.4);

c) institua critérios de rateio, entre os projetos financiados com recursos externos, das disponibilidades de caixa do Tesouro, na eventualidade de os recursos nacionais serem insuficientes para o atendimento pleno das obrigações de contrapartida em todos os acordos internacionais (subitem 6.4);

d) sejam efetivamente consideradas, quando do exame das cartas-consulta relativas à contratação de empréstimos externos, as restrições de caixa do Tesouro Nacional para atendimento de compromissos de contrapartidas, de modo a

minimizar a ocorrência de atrasos e paralisações no andamento dos projetos eventualmente aprovados (subitens 6.3/6.3.1).

II - Seja determinado à SRH/MMA que estude, em conjunto com a Codevasf e o DNOCS, um meio de evitar o superdimensionamento das obras civis, ainda não concluídas, dos Perímetros de Irrigação contemplados no AE-3170/BR, decorrente da adoção de critérios de estabilidade e segurança - preconizados pelo Bureau of Reclamation - incompatíveis com as normas técnicas da ABNT e de outras entidades internacionais especializadas (subitem 4.18.4.1);

III - Seja determinado à Codevasf que:

a) adote as providências necessárias a prover a Unidade responsável pelo exame e aprovação dos projetos de seu interesse de condições de trabalho mais adequadas, tanto em termos de recursos humanos como de recursos materiais, evitando, com isso, o desperdício representado pela aprovação de projetos inconsistentes e onerosos (subitens 4.7/4.7.2, 4.8/4.8.1, 4.40/4.40.4 e 4.52.3.1/4.52.3.3);

b) apenas contrate a elaboração de projetos básicos de irrigação e assemelhados quando dispuser de perspectivas concretas de implantação e dos elementos indispensáveis à sua consistência, tais como estudos de impacto ambiental aprovados pelo órgão competente, definição das áreas de abrangência, definição dos critérios de ocupação e exploração futura, entre outros (subitens 4.12, 4.13 e 4.18.1/4.18.2.2);

c) planeje melhor a realização das licitações de seu interesse, de modo a evitar a ocorrência de atrasos entre a apresentação das propostas dos interessados e a respectiva contratação, ou entre esta e a execução do objeto (subitem 4.22.4.1 e 4.37);

d) evite a ocorrência de atrasos entre a etapa de pré-qualificação dos interessados e a licitação, propriamente dita (subitens 4.9/4.9.2 e 4.14.1);

e) abstenha-se de dar início a procedimentos licitatórios sem dispor, previamente, de adequada caracterização do respectivo objeto e de orçamento detalhado que expresse a composição de todos os seus custos unitários, em conformidade com o disposto nos arts. 7º, inciso II; 14; e 40, inciso I, e § 2º, incisos I e II, todos da Lei nº 8.666/93 (subitens 4.23.1.1 e 4.24.1.3);

f) atente para a obrigatoriedade da admissão, nas licitações para a contratação de obras, serviços e compras, e para alienações, onde o objeto for de natureza divisível, sem prejuízo do conjunto ou complexo, da adjudicação por itens e não pelo preço global, com vistas a propiciar a ampla participação dos licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam, contudo, fazê-lo com referência a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequarem-se a essa divisibilidade, conforme o disposto nos arts. 3º, § 1º, inciso I; 15, inciso IV; e, 23, § 1º, todos da Lei nº 8.666/93 (subitens 4.22.3.3/4.22.3.3.2);

g) defina os objetos contratuais com clareza e precisão, em conformidade com o disposto no art. 54, § 1º, da Lei nº 8.666/93, evitando, outrossim, a

promoção de alterações nos contratos em limites superiores aos fixados no art. 65, § 1º, da mesma Lei (subitens 4.19, 4.24.1.3 e 4.40.3);

h) procure priorizar, em sua execução orçamentária, a conclusão dos empreendimentos em fase de implantação, evitando dar início a novos projetos especialmente nos momentos em que a empresa encontre dificuldades para concluir aqueles já em andamento (subitens 4.45/4.45.1);

i) apure, com rigor:

i.1) as causas que ensejaram os acréscimos de quantitativos no contrato de montagem dos equipamentos hidromecânicos de Barreiras, a cargo da EPI, notadamente no tocante ao elemento 1.2 (corte e solda de armação e de insertes de montagens das guias dos stop-logs), adotando as providências pertinentes (subitem 4.24.1.1);

i.2) a responsabilidade da empresa EMSA na inundação do Perímetro Irrigado de Itiúba, adotando as medidas julgadas cabíveis (subitens 4.52.2/4.52.2.2).

IV - Seja determinado ao DNOCS que:

a) examine com maior acuidade os projetos elaborados pelas empresas de consultoria contratadas, promovendo - em tempo oportuno - as adequações que julgar pertinentes (subitens 5.8.1 e 5.8.2.3);

b) abstenha-se de autorizar a execução de obras civis de engenharia sem a necessária supervisão técnica, sob a responsabilidade de equipe especializada (subitens 5.25/5.25.4);

c) reveja sua Planilha de Quantitativos Unitários de Obras/Serviços, suprimindo a atribuição de verba mensal para o item "Manutenção do Canteiro de Obras", pois que tal item é perfeitamente quantificável por meio de seus elementos constitutivos (subitens 5.13/5.13.6);

d) passe a promover, em tempo hábil, por meio de aditamento, a devida formalização das eventuais alterações contratuais sempre que houver modificação dos projetos ou das especificações originariamente contratadas, em conformidade com o disposto no art. 65, inciso I, alíneas "a" e "b", da Lei nº 8.666/93 (subitens 5.9.1, 5.34 e 5.38);

e) passe a exercer fiscalização mais rigorosa sobre a execução das obras a seu cargo, notadamente no tocante ao descumprimento, por parte do contratado, sem causa justificada, dos cronogramas previamente estabelecidos, adotando, sempre que necessário, as providências pertinentes (subitem 5.15.2);

f) observe, com rigor, os procedimentos afetos à fase de liquidação da despesa, indicados no art. 63 da Lei nº 4.320/64, evitando, especialmente, o acolhimento de faturas genéricas das firmas de consultoria, desacompanhadas do devido detalhamento dos serviços prestados (subitens 5.14.1/5.14.4 e 5.24.2);

g) promova criterioso reexame do trecho já construído do Canal Adutor II do Perímetro de Tabuleiros de Russas/CE, notadamente no tocante à declividade do canal e ao perímetro da seção transversal típica, adotando, se for o caso, as medidas cabíveis (subitens 5.10.2 e 5.11);

h) promova, igualmente, a reavaliação, dentro do item "apoio logístico", dos preços pagos pelas locações de imóveis efetuadas no município de Morada Nova/CE, relativas à instalação dos servidores do consórcio Sondotécnica/Hidroprojecto (subitem 5.16.2).

V - Sejam alertados a Codevasf e o DNOCS, entidades executoras do AE-3170/BR, de que:

a) a possibilidade de adoção de procedimentos prescritos por organizações financeiras internacionais, através de cláusulas e condições usuais dos respectivos empréstimos, não as exime de procurar - junto a essas agências internacionais - conciliar tais procedimentos com os procedimentos estatutários internos, bem como não as autoriza a buscar alternativas de ação que não estejam expressamente estabelecidas nos termos contratuais ou nos regulamentos pertinentes (subitens 2.15/2.20).

VI - Seja constituído e encaminhado à 8ª SECEX, com fulcro no art. 28, § 1º, da IN/TCU nº 09/95, processo apartado, mediante a extração por cópia do item 4 e seus subitens deste Relatório de Auditoria, para promoção, naqueles autos, de audiência dos respectivos responsáveis acerca das seguintes irregularidades:

a) abertura dos processos licitatórios para execução das obras de infraestrutura dos Perímetros de Irrigação de Barreiras e Formoso "H" sem que a Empresa dispusesse, de fato, dos respectivos projetos básicos, contrariando o disposto no art. 6º do Decreto-lei nº 2.300/86, então em vigor, e as recomendações do BIRD a respeito (subitens 4.15/4.15.2 e 4.34/4.35);

b) promoção de alterações contratuais em limites muito superiores aos admitidos pelo art. 65, §§ 1º e 2º, da Lei nº 8.666/93 e em condições desvantajosas para a Companhia (subitens 4.19, 4.19.1.3/4.19.1.3.2, 4.39, 4.39.1 e 4.40.3);

c) ausência de planejamento na condução das obras de implantação do Perímetro de Barreiras, acarretando substancial encarecimento do item de serviço "rebaixamento do lençol freático", conforme registra relatório elaborado pela Consultora Tecnosolo/Eptisa (subitem 4.20, alínea "a");

d) ausência de clareza e precisão nos contratos firmados pela Companhia, acarretando, entre outros, o encarecimento dos serviços, atrasos na conclusão dos trabalhos e até a transferência de objeto entre contratos distintos (subitens 4.24.1.2/4.24.1.4 e 4.24.1.6).

VII - Seja constituído e encaminhado à SECEX/CE, com fulcro no art. 28, § 1º, da IN/TCU nº 09/95, processo apartado, mediante a extração por cópia do item 5 e seus subitens deste Relatório de Auditoria, para promoção, naqueles autos, de audiência dos respectivos responsáveis acerca das seguintes irregularidades:

a) pagamento de despesas, até novembro/94, a título de supervisão, ao consórcio Sondotécnica/Hidroprojecto, não obstante o abandono do canteiro de obras - em caráter definitivo -, por parte da empreiteira Estenge, ocorrido em julho/94 (subitem 5.12.1);

b) pagamento integral, à empreiteira Andrade Gutierrez, da verba destinada à "manutenção do canteiro de obras" mesmo nos períodos de paralisação das atividades da construtora (subitens 5.13.3/5.13.4);

c) pagamento de despesas de locação de imóveis, destinados ao pessoal da consultora Sondotécnica/Hidroprojecto (Perímetro Tabuleiros de Russas), em valores notoriamente superiores àqueles regularmente praticados na localidade de Morada Nova/CE (subitem 5.16.2).

VIII - Seja encaminhada cópia deste Relatório, bem como do Voto e Decisão que vierem a ser adotados, às seguintes autoridades, para conhecimento e adoção das medidas que entenderem pertinentes no âmbito de suas atribuições:

a) Exmo. Sr. Ministro do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal;

b) Sr. Secretário de Recursos Hídricos do MMA;

c) Sr. Secretário do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda;

d) Sr. Secretário de Assuntos Internacionais do Ministério do Planejamento e Orçamento;

e) Sr. Presidente da Codevasf;

f) Sr. Diretor-Geral do DNOCS."

VOTO DO MINISTRO RELATOR

Em Sessão Plenária de 25/10/95, o Sr. Ministro Iram Saraiva, ao relatar o TC 007.059/95, concernente à inspeção que apurou os custos financeiros do atraso na execução de projetos financiados com créditos externos junto a organismos multilaterais de crédito e agências governamentais estrangeiras, considerou, com o endosso do Egrégio Colegiado, insatisfatória a execução financeira do AE-3170/BR, determinando em consequência a auditoria operacional que ora se encontra em análise.

2. Diante do quadro estampado pela aprofundada auditoria operacional realizada pela 6ª SECEX, penso que a mencionada Decisão deste Pretório foi muito oportuna. Ressalto, a seguir, algumas considerações externadas pela equipe de auditores que demonstram resumidamente o cenário encontrado:

"1.6 No caso do AE-3170/BR, entretanto, não obstante decorridos já mais de cinco anos de sua celebração, nada foi produzido com os investimentos até agora efetuados. Ao contrário, ao invés de proporcionar a geração de divisas para seu autocusteio, a cada dia o Projeto Nordeste I fica mais caro. Acumulam-se os pagamentos de comissões, juros e amortizações ao Banco Mundial. Acumulam-se também os prejuízos com os projetos aprovados de forma precipitada, as paralisações de obras e as repactuações de contratos. O que já foi pago pelo País ao BIRD, por exemplo, por conta do Acordo, equivale a mais de 41 % do valor efetivamente aplicado pelo Banco no Projeto. Um empréstimo tomado nessas circunstâncias é, realmente, compensatório?

1.7 Por falta de planejamento adequado da ação pública e de um mínimo de coordenação entre os diversos órgãos governamentais, o que deveria ser instrumento de alavancagem da agricultura nordestina - os recursos disponibilizados pelo Banco Mundial - tem se transformado, de fato, em mais um elemento a onerar o custo dos projetos públicos de desenvolvimento.

1.8 Em suma, os elementos recolhidos pela equipe durante o desenvolvimento dos trabalhos traçam um quadro preocupante acerca da gestão pública dos projetos de investimento financiados com recursos externos. Revelam, outrossim, o acerto desta Corte em direcionar o enfoque de suas ações de controle para aquele que é, inegavelmente, o principal causador de prejuízos ao Tesouro Nacional: o desperdício."

3. Por tudo isso, não considero repetitivo insistir nas considerações finais da equipe de inspeção do TCU a propósito da assinatura do AE 3170-BR, constantes das fls. 49, 50 e 51 do Relatório que antecede este Voto:

" 'Como é do conhecimento de Vossa Excelência, a carteira de projetos em execução tem, nos últimos anos, apresentado níveis relativamente baixos em termos de desembolsos, em razão da insuficiência de alocação de recursos nacionais de contrapartida, da ineficiência gerencial, do mau dimensionamento dos projetos e da perda de prioridade na fase de implementação, dentre outros. Oneram-se, desta forma, os programas, notadamente através do pagamento adicional de comissões de compromisso, e agrava-se a tendência a transferências financeiras líquidas crescentemente desfavoráveis para o Brasil' (anexo LXVIII).

7.2 Esse pronunciamento, de uma destacada autoridade do Governo à época da assinatura do Acordo de Empréstimo, chama à atenção por duas principais razões.

7.2.1 A primeira é o momento em que o mesmo se deu. Desde 1988, o Brasil, por intermédio do Ministério da Irrigação, havia solicitado a concessão do empréstimo ao Banco Mundial. A partir de então, vários foram os esforços e dispêndios do Governo Brasileiro no sentido de concretizar o Acordo. Nada obstante, quando finalmente o Banco acede ao pedido, esse mesmo Governo, que solicitou e se empenhou pela aprovação do financiamento, passa a discutir, internamente, a oportunidade e a utilidade da implementação do Projeto. E essa discussão se estendeu por mais de um ano, período que, para o BIRD, contou para efeito do prazo de execução e, especialmente, das carências previstas.

7.2.2 A segunda é que os levantamentos desta Auditoria não trazem qualquer novidade para a área econômica do Governo Federal. Um ano antes de sua assinatura pelas autoridades brasileiras, já se anteviam, com clareza, os efeitos danosos da contratação que mais tarde se faria. E mais, as causas do fracasso do Projeto também já eram sobejamente conhecidas, e foram apontadas, com precisão, pelo Secretário Nacional de Planejamento.

7.3 A constatação que sobressai é a disputa acirrada entre Ministérios no âmbito do Poder Executivo. De um lado, os Ministérios com grande poder político, que conseguem aprovar acordos de empréstimos e obter generosas dotações orçamentárias. De outro, os Ministérios da área econômica que, não obstante a existência dos acordos e das previsões orçamentárias, convivem com notória escassez de recursos, o que os leva a descumprir obrigações contratuais assumidas pelo País e repassar recursos financeiros (para investimentos) em níveis bastante inferiores aos autorizados pela Lei Orçamentária.

7.4 Como as licitações e contratações se processam com base nas dotações orçamentárias, e não nos recursos financeiros efetivamente disponibilizados para cada Ministério, tem-se, como resultado dessa disputa, as obras inacabadas, as indenizações às empreiteiras, o desperdício, a ausência de prioridades, as demandas judiciais com fornecedores e prestadores de serviços, em suma, a elevação do custo dos investimentos públicos e a redução das ações efetivamente úteis para a população.

7.5 Mas, além desses aspectos, outro ponto relevante foi abordado no referido expediente pelo Secretário Nacional de Planejamento. Nas palavras daquela autoridade:

"(...) é importante que se observe que a notória competência técnica do Banco Mundial levantada pelo Exmo. Sr. Ministro da Agricultura e Reforma Agrária, e que revestiria os projetos preparados pela instituição, vem sendo questionada face aos erros que as missões técnicas vêm cometendo durante a avaliação dos projetos, haja vista os alarmantes custos adicionais que, em decorrência, têm comprometido a conclusão de programas como Itaparica/CHESF e Alto e Médio São Francisco/CODEVASF, para citar apenas a área de irrigação."

7.6 Com efeito, a viabilidade econômica de um Acordo de Empréstimo está diretamente associada ao custo estimado para o investimento a ser realizado. Se esse custo estimado é discrepante do custo real, posteriormente incorrido, a viabilidade econômica do projeto estará, conseqüentemente, comprometida.

7.7 No âmbito do AE-3170/BR, as profundas modificações promovidas nos projetos inicialmente existentes denotam, de forma contundente, a fragilidade dos estudos que embasaram o Projeto Nordeste I, tanto aqueles patrocinados pelos órgãos e entidades locais, como aqueles efetivados pelos técnicos do BIRD. Com isso, os custos extras havidos com os projetos foram significativos, lançando dúvidas sobre a real viabilidade econômica desses empreendimentos (isso sem mencionar a competência gerencial dos executores brasileiros quando da futura operação dos Perímetros).

7.8 Por fim, não podíamos deixar de destacar a omissão do Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal, por meio de sua Secretaria de Recursos Hídricos, em assumir, de fato, a supervisão e a coordenação das ações relativas ao Projeto. Esse fato torna-se ainda mais

significativo ao se verificar o empenho da Secretaria (assim como daquelas que a antecederam, SENIR e SIR) em obter novos recursos para outros projetos de suas entidades vinculadas. Ora, como pleitear novos recursos se a SRH desconhece a realidade dos projetos em andamento e sequer tem uma estratégia própria de exploração dos perímetros de irrigação já implantados?

7.8.1 Exemplo claro desse alheamento da Secretaria está na forma como CODEVASF e DNOCS pretendem explorar, futuramente, o Projeto Nordeste I. Para a CODEVASF, a fração mínima de cada lote irrigado deve ser de 8 ha. Menos do que isso, para a Companhia, é antieconômico. Já o DNOCS pensa que cada perímetro deve abrigar o maior número possível de famílias. Com esse entendimento, alguns dirigentes da Autarquia defendem o fracionamento de parte dos lotes em parcelas inferiores a 2 ha.

7.8.1.1 Como não é possível que ambas as entidades estejam certas, seria de se esperar que partisse do Ministério uma definição a respeito do assunto, sustentada em abalizados estudos técnicos. Entretanto, comodamente, a SRH deixa ao alvedrio da CODEVASF e do DNOCS a decisão sobre o tamanho dos lotes, como também tem deixado a definição do perfil dos irrigantes, critérios de seleção, forma de gerenciamento, etc., questões, a nosso ver, de fundamental importância para a viabilidade econômica dos empreendimentos.

7.8.2 Outro exemplo, na mesma linha, está na participação do Bureau of Reclamation no Projeto. Em entrevista com a Equipe, os técnicos da Secretaria afirmaram desconhecer que os fatores de segurança das obras de infra-estrutura dos Perímetros, exigidos pelo Bureau, eram contestados pelos técnicos brasileiros. Como mencionamos no subitem 4.18.4.1, os critérios do BUREC encareceram significativamente os projetos, e a questão, a nosso ver, de modo algum poderia estar ao largo da apreciação do Ministério.

7.9 Em conclusão, entendemos de fundamental importância - por mais óbvio que pareça - a consciência de que a captação de recursos no exterior não é um fim em si mesmo. Os projetos não devem existir porque existe um empréstimo externo. Nem tais empréstimos podem ser vistos como simples forma de contornar as restrições de investimentos impostas pela Área Econômica do Governo. Caso contrário, continuaremos gastando muito (tornando inócuas as restrições impostas pela Política Fiscal) e investindo - efetivamente - pouco (tornando, igualmente, inócuos os esforços despendidos na obtenção de créditos no exterior).

7.10 É indispensável que se tenha uma visão global dos problemas e das necessidades do País, bem como dos recursos disponíveis para enfrentá-los. Somente a partir daí, com a eleição de prioridades e com o estabelecimento de políticas consistentes de investimentos, será possível conferir um mínimo de eficácia e eficiência à Administração Pública, atributos tão mais relevantes quanto mais escassos os meios existentes."

Destarte, acompanhando os pareceres constantes dos autos, Voto por que o Tribunal adote a Decisão que ora submeto a este Egrégio Plenário.

DECISÃO Nº 545/96 - PLENÁRIO¹

1. Processo nº TC 003.859/96-7.

2. Classe de Assunto: V - Relatório de Auditoria Operacional realizada na CODEVASF E DNOCS, relativamente ao Projeto Nordeste I, associado ao Acordo de Empréstimo nº 3170/BR, firmado entre o Governo Brasileiro e o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento - BIRD.

3. Responsáveis: Paulo Afonso Romano, CPF nº 006.561.276-00, Secretário de Recursos Hídricos do MMA desde 26/05/95; Airson Bezerra Lócio, CPF nº 00.230.514-34, Presidente da CODEVASF desde 28/04/91; Hildeberto Santos Araújo, CPF nº 044.023.327-53, Diretor-Geral do DNOCS desde 05/05/94.

4. Entidades: Secretaria de Recursos Hídricos - SRH; Companhia de Desenvolvimento do Vale de São Francisco - CODEVASF; e o Departamento Nacional de Obras contra as Secas - DNOCS.

5. Relator: Ministro-Substituto Lincoln Magalhães da Rocha.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: 6ª SECEX.

8. Dedisção: O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE:

8.1. determinar à SRH/MMA que estude, em conjunto com a CODEVASF e o DNOCS, a viabilidade de evitar o superdimensionamento das obras civis, ainda não concluídas, dos Perímetros de Irrigação contemplados no AE - 3170/BR, decorrente da adoção de critérios de estabilidade e segurança - preconizados pelo Bureau of Reclamation - incompatíveis com as normas técnicas da ABNT e de outras entidades internacionais especializadas;

8.2. determinar à CODEVASF que:

8.2.1. adote as providências necessárias a prover a Unidade responsável pelo exame e aprovação dos projetos de seu interesse de condições de trabalho mais adequadas, tanto em termos de recursos humanos como de recursos materiais, evitando, com isso, o desperdício representado pela aprovação de projetos inconsistentes e onerosos;

8.2.2. apenas contrate a elaboração de projetos básicos de irrigação e assemelhados quando dispuser de perspectivas concretas de implantação e dos elementos indispensáveis à sua consistência, tais como estudos de impacto ambiental aprovados pelo órgão competente, definição das áreas de abrangência, definição dos critérios de ocupação e exploração futura, entre outros;

8.2.3. planeje melhor a realização das licitações de seu interesse, de modo a evitar a ocorrência de atrasos entre a apresentação das propostas dos interessados e a respectiva contratação, ou entre esta e a execução do objeto;

8.2.4. evite a ocorrência de atrasos entre a etapa de pré-qualificação dos interessados e a licitação, propriamente dita;

¹ Publicada no DOU de 16/09/1996, p. 18332

8.2.5. abstenha-se de dar início a procedimentos licitatórios sem dispor, previamente, de adequada caracterização do respectivo objeto e de orçamento detalhado que expresse a composição de todos os seus custos unitários, em conformidade com o disposto nos arts. 7º, inciso II; 14; e 40, inciso I, e § 2º, incisos I e II, todos da Lei nº 8.666/93;

8.2.6. atente para a obrigatoriedade da admissão, nas licitações para a contratação de obras, serviços e compras, e para alienações, onde o objeto for de natureza divisível, sem prejuízo do conjunto ou complexo, da adjudicação por itens e não pelo preço global, com vistas a propiciar a ampla participação dos licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam, contudo, fazê-lo com referência a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade, conforme o disposto nos arts. 3º, § 1º, inciso I; 15, inciso IV; e, 23, § 1º, todos da Lei nº 8.666/93;

8.2.7. defina os objetos contratuais com clareza e precisão, em conformidade com o disposto no art. 54, § 1º, da Lei nº 8.666/93, evitando, outrossim, a promoção de alterações nos contratos em limites superiores aos fixados no art. 65, § 1º, da mesma Lei;

8.2.8. procure priorizar, em sua execução orçamentária, a conclusão dos empreendimentos em fase de implantação, evitando dar início a novos projetos especialmente nos momentos em que a empresa encontre dificuldades para concluir aqueles já em andamento; e

8.2.9. apure, com rigor:

8.2.9.1. as causas que ensejaram os acréscimos de quantitativos no contrato de montagem dos equipamentos hidromecânicos de Barreiras, a cargo da EPI, notadamente no tocante ao elemento 1.2 (corte e solda de armação e de insertes de montagens das guias dos stop-logs), adotando as providências pertinentes;

8.2.9.2. a responsabilidade da empresa EMSA na inundação do Perímetro Irrigado de Itiúba, adotando as medidas julgadas cabíveis.

8.3. determinar ao DNOCS que:

8.3.1. examine com maior acuidade os projetos elaborados pelas empresas de consultoria contratadas, promovendo - em tempo oportuno - as adequações que julgar pertinentes;

8.3.2. abstenha-se de autorizar a execução de obras civis de engenharia sem a necessária supervisão técnica, sob a responsabilidade de equipe especializada;

8.3.3. reveja sua Planilha de Quantitativos Unitários de Obras/Serviços, suprimindo a atribuição de verba mensal para o item "Manutenção do Canteiro de Obras", pois que tal item é perfeitamente quantificável por meio de seus elementos constitutivos;

(Tornado insubsistente pela Decisão 196/97 - Ata 13 - Plenário)

8.3.4. passe a promover, em tempo hábil, por meio de aditamento, a devida formalização das eventuais alterações contratuais sempre que houver modificação dos projetos ou das especificações originariamente contratadas, em conformidade com o disposto no art. 65, inciso I, alíneas "a" e "b", da Lei nº 8.666/93;

8.3.5. passe a exercer fiscalização mais rigorosa sobre a execução das obras a seu cargo, notadamente no tocante ao descumprimento, por parte do contratado, sem causa justificada, dos cronogramas previamente estabelecidos, adotando, sempre que necessário, as providências pertinentes;

8.3.6. observe, com rigor, os procedimentos afetos à fase de liquidação da despesa, indicados no art. 63 da Lei nº 4.320/64, evitando, especialmente, o acolhimento de faturas genéricas das firmas de consultoria, desacompanhadas do devido detalhamento dos serviços prestados;

8.3.7. promova criterioso reexame do trecho já construído do Canal Adutor II do Perímetro de Tabuleiros de Russas/CE, notadamente no tocante à declividade do canal e ao perímetro da seção transversal típica, adotando, se for o caso, as medidas cabíveis; e

(Tornado insubsistente pela Decisão 196/97 - Ata 13 - Plenário)

8.3.8. promova, igualmente, a reavaliação, dentro do item "apoio logístico", dos preços pagos pelas locações de imóveis efetuadas no município de Morada Nova/CE, relativas à instalação dos servidores do consórcio Sondotécnica/Hidroprojecto.

8.4. alertar a CODEVASF e o DNOCS de que: a possibilidade de adoção de procedimentos prescritos por organizações financeiras internacionais, através de cláusulas e condições usuais dos respectivos empréstimos, não as exime de procurar - junto a essas agências internacionais - conciliar tais procedimentos com os procedimentos estatutários internos, bem como não as autoriza a buscar alternativas de ação que não estejam expressamente estabelecidas nos termos contratuais ou nos regulamentos pertinentes;e

8.5. determinar à Secretaria do Tesouro Nacional/MF que no prazo de 120 dias elabore estudos sobre a possibilidade de adotar as sugestões e medidas a seguir discriminadas, apontadas pela Equipe de Auditoria, comunicando a este Tribunal o resultado obtido:

8.5.1. passe a elaborar a programação financeira de desembolso de recursos do Tesouro Nacional considerando a previsão de arrecadação de receita, vinculações constitucionais e legais, prioridades de gastos estabelecidas pelo Poder Executivo e a política fiscal para o período (déficit ou superávit fiscal), a fim de que se torne conhecido o montante de recursos efetivamente previsto para atendimento das contrapartidas nacionais dos projetos vinculados a acordos de empréstimos externos, nos períodos considerados;

8.5.2. divulgue, junto aos agentes executores dos acordos de empréstimos externos, a programação de desembolso prevista para o período, de sorte a permitir-lhes melhor planejamento de suas ações na execução dos respectivos projetos;

8.5.3. institua critérios de rateio, entre os projetos financiados com recursos externos, das disponibilidades de caixa do Tesouro, na eventualidade de os recursos nacionais serem insuficientes para o atendimento pleno das obrigações de contrapartida em todos os acordos internacionais; e

8.5.4. sejam efetivamente consideradas, quando do exame das cartas-consulta relativas à contratação de empréstimos externos, as restrições de caixa do Tesouro Nacional para atendimento de compromissos de contrapartidas, de modo a minimizar a ocorrência de atrasos e paralisações no andamento dos projetos eventualmente aprovados.

8.6. determinar à 6ª SECEX que:

8.6.1. constitua e encaminhe à 8ª SECEX, com fulcro no art. 28, § 1º, da IN/TCU Nº 09/95, processo apartado, mediante a extração por cópia do item 4 e seus subitens deste Relatório de Auditoria, para a promoção, naqueles autos, de audiência dos respectivos responsáveis acerca das seguintes irregularidades:

8.6.1.1. abertura dos processos licitatórios para execução das obras de infra-estrutura dos Perímetros de Irrigação de Barreiras e Formoso "H" sem que a Empresa dispusesse, de fato, dos respectivos projetos básicos, contrariando o disposto no art. 6º do Decreto-lei nº 2.300/86, então em vigor, e as recomendações do BIRD a respeito;

8.6.1.2. promoção de alterações contratuais em limites muito superiores aos admitidos pelo art. 65, §§ 1º e 2º, da Lei nº 8.666/93 e em condições desvantajosas para a Companhia;

8.6.1.3. ausência de planejamento na condução das obras de implantação do Perímetro de Barreiras, acarretando substancial encarecimento do item de serviço "rebaixamento do lençol freático", conforme registra relatório elaborado pela Consultora Tecnosolo/Eptisa; e

8.6.1.4. ausência de clareza e precisão nos contratos firmados pela Companhia, acarretando, entre outros, o encarecimento dos serviços, atrasos na conclusão dos trabalhos e até a transferência de objeto entre contratos distintos.

8.6.2. constitua e encaminhe à SECEX/CE, com fulcro no art. 28, § 1º, da IN/TCU Nº 09/95, processo apartado, mediante a extração por cópia do item 5 e seus subitens deste Relatório de Auditoria, para a promoção, naqueles autos, de audiência dos respectivos responsáveis acerca das seguintes irregularidades:

8.6.2.1. pagamento de despesas, até novembro/94, a título de supervisão, ao consórcio Sondotécnica/Hidroprojecto, não obstante o abandono do canteiro de obras - em caráter definitivo -, por parte da empreiteira Estenge, ocorrido em julho/94;

8.6.2.2. pagamento integral, à empreiteira Andrade Gutierrez, da verba destinada à "manutenção do canteiro de obras" mesmo nos períodos de paralisação das atividades da construtora; e

(Tornado insubsistente pela Decisão 196/97 - Ata 13 - Plenário)

8.6.2.3. pagamento de despesas de locação de imóveis, destinados ao pessoal da consultora Sondotécnica/Hidroprojecto (Perímetro Tabuleiros de Russas), em valores notoriamente superiores àqueles regularmente praticados na localidade de Morada Nova/CE.

8.7. encaminhar cópia deste Relatório, bem como do Voto e Decisão ora firmada, às seguintes autoridades, para conhecimento e adoção das medidas que entenderem pertinentes no âmbito de suas atribuições:

8.7.1. Ministro do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal - MMA;

8.7.2. Ministro da Fazenda;

8.7.3. Presidente do Senado Federal;

8.7.4. Comissão de Agricultura e Política Rural da Câmara dos Deputados;

8.7.5. Comissão Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados;

8.7.6. Comissão Especial de Recursos Hídricos da Câmara dos Deputados;

8.7.7. Secretário de Recursos Hídricos do MMA;

8.7.8. Secretário de Assuntos Internacionais do Ministério do Planejamento e Orçamento;

8.7.9. Presidente da CODEVASF; e

8.7.10. Diretor-Geral do DNOCS.

9. Ata 34/96 - Plenário

10. Data da Sessão 28/08/1996

11. Especificação do "quorum":

11.1 Ministros presentes: Marcos Vinícios Rodrigues Vilaça (Presidente), Fernando Gonçalves, Adhemar Paladini Ghisi, Carlos Átila Álvares da Silva, Homero dos Santos, Paulo Affonso Martins de Oliveira, Humberto Guimarães Souto e os Ministros-Substitutos José Antonio Barreto de Macedo e Lincoln Magalhães da Rocha (Relator).

Marcos Vinícios Vilaça
Presidente

Lincoln Magalhães da Rocha
Ministro-Relator