

# CODEVASF – PERÍMETROS DE IRRIGAÇÃO DE BARREIRAS E FORMOSO H

## Processo Apartado

Ministro-Relator Lincoln Magalhães da Rocha

Grupo I - Classe V - Plenário

TC-014.163/96-9.

Natureza: Processo apartado, originário da Decisão nº 545/96 - Plenário.

Unidade Jurisdicionada: Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco - Codevasf.

Responsável: Airson Bezerra Lócio, Presidente.

*Ementa: Processo apartado constituído em cumprimento ao subitem 8.6.1 da Decisão Plenária nº 545/96. Improriedades verificadas junto aos Perímetros de Irrigação de Barreiras e Formoso H, quando da realização de Auditoria Operacional consubstanciada no processo originário (TC-003.859/96-7). Audiência do Sr. Presidente da Codevasf. Apresentação de razões de justificativa consistentes. Determinações.*

### RELATÓRIO

O presente processo foi constituído em atendimento à determinação constante do subitem 8.6.1 da Decisão Plenária nº 545/96, de 28.08.96, prolatada no TC 003.859/96-7, referente a Relatório de Auditoria Operacional realizada na Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco - Codevasf e no Departamento Nacional de Obras Contra as Secas - 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 (Ata nº 34/96 - Plenário).

2. Naquela oportunidade, ao acolher as sugestões por mim oferecidas na qualidade de Relator dos autos, decidiu o Tribunal Pleno, entre outras medidas, determinar a constituição de processo apartado, mediante a extração por cópia do item 4 e seus subitens do aludido Relatório de Auditoria, para a promoção de audiência do respectivo responsável, acerca das questões apontadas nos subitens 8.6.1.1 a 8.6.1.4 da mencionada Decisão nº 545/96 (fl. 03), conforme a seguir indicadas:

- item a: abertura dos processos licitatórios para a 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;

- item 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;

- item 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; e,

- item 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.

3. Após a formalização dos autos, foi promovida a requisição da audiência em apreço, no âmbito da 8ª Secex (fl. 46), havendo o responsável, Sr. Airson Bezerra Lócio, Presidente da Codevasf, acostado aos autos as razões de justificativa inseridas às fls. 47/50, sintetizadas nos termos a seguir reproduzidos, extraídos da percuciente instrução da lavra da Sra. Analista Márcia Maria Carneiro Soares (fls. 54/60):

"4. Com relação ao item a, a Codevasf esclareceu que iniciou os processos licitatórios para a implantação dos Projetos Barreiras e Formoso H baseando-se nos projetos básicos elaborados, respectivamente, pelos Consórcios JP/ENCO/TAHAL e THEMAG/ICATEC.

4.1. O projeto básico relativo à implantação do Perímetro de Barreiras foi concluído em julho/89 e o Termo de Encerramento Físico relativo ao Contrato (Vol. I, fl. 2) foi lavrado em 28.11.89. Em agosto/92, foi dado início ao processo licitatório referente à execução da infra-estrutura do Perímetro e ao detalhamento do Projeto Básico (Projeto Executivo). No caso do Perímetro de Formoso H, o relatório final do projeto básico foi entregue em julho/88 e a licitação para a execução das obras civis foi iniciada em julho/92.

4.1.2. Assim, segundo a Codevasf, os processos licitatórios para a execução da infra-estrutura dos referidos Projetos foram iniciados posteriormente à aprovação dos respectivos projetos básicos, em conformidade com o Decreto-Lei nº 2.300/86.

.....

5. Com relação ao item b, a Entidade afirmou que todos os contratos firmados até junho/93 e as alterações contratuais promovidas ampararam-se nos regulamentos estabelecidos nos Acordos de Empréstimo firmados entre o Governo Brasileiro e o Bird e BID. Esclareceu, ainda, que foram observadas suplementarmente as normas inseridas no Decreto-Lei nº 2.300/86, que determinavam o cumprimento dos dispositivos emanados dos acordos internacionais, sem outras vedações.

5.1. Finalizando, argumentou que todas as alterações contratuais obedeceram aos limites legais na época em vigor. Para tanto, encaminhou cópia de parecer

da Assessoria Jurídica (fls. 51/53) que rebate o posicionamento deste Tribunal no sentido de que os contratos da Codevasf sofreram alterações de forma superior à admitida na Lei das Licitações.

5.1.1. Segundo o referido parecer, a sistemática do Decreto-Lei nº 2.300/86 conduzia à conclusão de que, a par de seu objetivo de disciplinar as licitações e contratações efetivadas pela Administração, procurou preservar e compatibilizar as normas internacionais, especialmente as que dizem respeito aos organismos multilaterais. As normas do Banco Mundial estavam, em face dos acordos assinados pelo País, em plano superior ao das leis internas, principalmente as relacionadas com licitações e contratos.

.....

6. Com relação ao item c, a Companhia esclareceu que a implantação das estruturas foi iniciada de forma que a execução até a cota do nível d'água fosse concluída antes do mês de dezembro, período em que as recargas do Rio Grande são maiores. Assim, o sistema seria desativado com as obras já em uma cota de segurança.

6.1. Durante as escavações das estações de bombeamento em Nupeba e Riacho Grande, a Empresa deparou com bolsões de solos areno-siltosos com características de coesão nula e facilmente erodíveis, não detectados durante a fase de sondagens dos terrenos, embora essas tenham sido executadas seguindo padrões e procedimentos internacionais. Como as escavações ainda estavam em andamento, não seria prudente interromper o sistema de rebaixamento do lençol freático, pois isso causaria o desmoronamento dos taludes das escavações já executadas.

6.1.1. Devido ao rompimento de um dique componente do conjunto de enscadeiras que protegiam as escavações na Estação de Bombeamento de Nupeba, a Codevasf foi obrigada, no intuito de possibilitar a continuidade das obras, a realizar alguns serviços complementares que ocasionaram o prolongamento do seu tempo de execução e, conseqüentemente, elevaram o seu custo final.

6.1.2. Segundo a Companhia, não houve falta de planejamento na condução das obras, mas sim a ocorrência de um fato imprevisto obrigando-a a adotar todas as providências tecnicamente recomendadas para o restabelecimento da situação, providências essas que contribuíram para o encarecimento do item 'rebaixamento do lençol freático'.

.....

7. Com relação ao item d, a Codevasf argumentou que os contratos firmados para a execução do Acordo de Empréstimo em questão eram bastantes similares, tendo em vista a peculiaridade das obras e a predominância de

aquisição de equipamentos e de serviços de montagem. Como exemplo, citou o Contrato nº 0.95.94.0052/00, firmado com a Construtora Queiroz Galvão, para a montagem de tubos e conexões com diâmetros superiores a 300 mm, e o de nº 0.01.95.0037/00, firmado com a Empresa Paraibana de Irrigação - EPI, para montagem de equipamentos eletromecânicos.

7.1. Em virtude de condições técnicas especiais, houve a necessidade da realização de serviços adicionais de concretagem para a ancoragem de tubulação de grande porte. A equipe responsável pela fiscalização da obra, analisando os recursos materiais e humanos disponíveis e visando à economicidade do empreendimento, decidiu executá-los por meio do Contrato nº 0.01.95.0037/00, tendo em vista que havia previsão desse tipo de serviço no referido contrato. Além do mais, a EPI era a empresa responsável pela montagem da tubulação, cuja necessidade de ancoragem adicional havia sido identificada."

4. Ao finalizar a avaliação do arrazoado juntado aos autos, entendendo como plausível apenas a argumentação alusiva à questão indicada no item c, supra, sugere a peça instrutiva (fls. 59/60) a rejeição parcial das razões formuladas pelo interessado, condenando-o ao pagamento da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei nº 8.443/92.

5. Adicionalmente, propõe a Sra. Analista seja autorizada a cobrança judicial da dívida, caso não atendida a notificação, juntando-se os autos às contas da Codevasf relativas ao exercício de 1994.

6. De seu turno, o Sr. Diretor de Divisão, Edivan Galdino Marques, com suporte no precedente que colaciona, consigna entendimento divergente, vazado nos seguintes termos, *in verbis*:

"3. No tocante à abertura de licitações sem que a empresa dispusesse dos respectivos projetos básicos, conforme indica o relatório produzido pela equipe deste Tribunal, fls. 05/09 e 23/24, temos que a entidade dispunha, efetivamente, dos projetos básicos específicos a cada projeto de irrigação. A evidência apresentada pelos técnicos desta Corte diz respeito à inconsistência e inadequabilidade dos mesmos, os quais foram objeto de várias e necessárias modificações posteriores.

4. Questões semelhantes às verificadas neste processo, inconsistência de projeto básico e inobservância ao art. 65, parágrafos 1º e 2º, da Lei no. 8.666/93, foram enfrentadas pelo Tribunal Pleno recentemente, em Sessão de 06.08.97, ao ser apreciado o TC 227/96-0, referente a Relatório de Auditoria realizada nas obras do Metrô do Distrito Federal, objeto da Decisão no. 469/97, de cujo Voto condutor transcrevemos os itens abaixo:

'74. Como visto no Relatório que precede este Voto, emergem dos autos duas importantes questões que ensejaram da Unidade Técnica proposição no sentido de aplicação de multa aos responsáveis. A primeira e mais

preponderante delas repousa no entendimento de que o projeto básico teria sido elaborado de modo inconsistente, o que não permitiu a estimativa do custo final do empreendimento, em desrespeito ao disposto no art. 5º, inciso VII, do Decreto-Lei no. 2.300/86. A segunda reporta-se a procedimento adotado quando da celebração do Termo Aditivo 'F' ao contrato de execução da obra, em 07.12.94, caracterizado pela supressão, ou redução a níveis inferiores aos necessários, de quantitativos de serviços essenciais à conclusão do empreendimento, o que encobriu o real valor da alteração contratual, que, inevitavelmente, excederia os 25% admitidos no art. 65, parágrafo 2º, da Lei nº 8.666/93.

.....

88. Não se pode perder de vista no presente exame que empreendimentos dessa magnitude, complexidade e singularidade estão naturalmente suscetíveis a alterações de projeto ou de suas especificações, com vistas à otimização do objeto contratado. Dentro dessa linha de raciocínio, não é inverídico afirmar que, prevendo a ocorrência de fatores imprevisíveis e de força maior, a própria lei de licitações vigente à época (DL 2.300/86) admitia em seu art. 55, parágrafo 4º, desde que não se transfigurasse o objeto licitado em outro, qualitativamente distinto, o acréscimo de obras, serviços ou compras além dos limites previstos no parágrafo 1º do precitado artigo.

89. A propósito, vale destacar das considerações aduzidas pelos responsáveis que adequações em projetos dessa natureza não são exclusividade do Metrô de Brasília. 'Apenas para citar exemplo brasileiro recente de ajustes em projetos de grande porte, basta que nos lembremos do Metrô do Rio de Janeiro. Seu Projeto Básico previa um custo de US\$ 30 milhões/Km e, ao final, apresentou um custo superior a US\$ 100 milhões/Km'.

90. No intuito de demonstrar o quão é comum, em obras de grande porte e singularidade, o valor do custo inicialmente previsto se distanciar do efetivamente executado, foi citado ainda a título de exemplo o Projeto do Eurotúnel, que 'executado e operado pela iniciativa privada, teve seu custo inicial, no Projeto Básico, orçado em US\$ 7 bilhões apresentou, ao final da execução, um custo real de US\$ 13,8 bilhões. Ainda como exemplo, pode-se citar o Metrô de Los Angeles, que teve seu custo final de implantação cerca de 80% superior ao estimado inicialmente'.

91. Outrossim, impende observar que em diversas deliberações recentes desta Corte de Contas a inexistência de projeto básico, a elaboração de projeto básico sem a perfeita caracterização do objeto licitado ou até mesmo a realização de licitação antes da aprovação do projeto básico foram consideradas falhas de natureza formal, resultando tão-somente

no envio de determinações aos respectivos gestores no sentido de obediência aos ditames legais em vigor (Acórdão nº 273/97 - 2ª. Câmara, Ata 16/97 - TC 600.193/95-0; Decisão nº 13/97 - Plenário, Ata 03/97 - TC 300.224/95-8; Decisão nº 68/97 - Plenário, Ata 06/97 - TC 300.372/96-5; Decisão nº 91/97 - Plenário, Ata 09/97 - TC 350.250/96-6; Decisão nº 111/96 - Plenário, Ata 09/96 - TC 015.706/95-8).

92. Assim, como no caso sob exame o projeto básico, ao revés da conclusão da Unidade Técnica, se me afigura consistente, visto que a maior parte das alterações verificadas foram decorrentes de fatores externos e imprevisíveis, e, guardadas as devidas proporções, se em situações como as acima mencionadas impropriedades de maior gravidade, como a ausência de projeto básico, foram consideradas falhas formais, parece-me, portanto, ser, na espécie, descabida a proposição de multa alvitrada aos gestores apontados como responsáveis pela elaboração do projeto básico.

93. Ademais disso, é imperioso deixar assente que não houve comprovado e sequer constatado indícios de desvio de recursos, locupletação ou desfalque por parte dos responsáveis indicados nos autos. Por outro lado, nunca é demasiado lembrar que as alterações essenciais promovidas foram de natureza qualitativa, e caso não tivessem sido adotadas as medidas que tornaram o Metrô/DF uma obra tecnicamente melhor, moderna e mais adequada, aí sim entendo que poderia vir a se configurar ato de gestão ruínosa ao erário, uma vez que muito provavelmente, em um futuro próximo, reparos, acertos ou ampliações ao empreendimento se revelariam necessários, numa prova cabal de ineficiência na execução da obra, gerando, por conseguinte, transtornos e graves prejuízos financeiros, materiais e principalmente sociais.

94. Quanto a outra importante questão que sobressai dos autos, não desejando delongar-me além do necessário, importa dizer, em síntese, que a evidência de supressão, ou redução a níveis inferiores aos necessários, de quantitativos de serviços essenciais à conclusão do empreendimento, caracterizando possível artifício para encobrir o real valor da alteração contratual, que inevitavelmente, excederia os 25% admitidos no art. 65, parágrafo 2º, da Lei no. 8.666/93, se constitui, ao meu ver, em mera falha formal, dado que tais reduções são consequências diretas das anteriormente comentadas alterações inseridas no projeto básico.

.....

não se pode olvidar que o contrato em questão foi firmado sob a égide de um outro normativo legal (Decreto no. 10.996/88-GDF, equivalente ao DL

2.300/86) que, ao revés, admitia ser possível ultrapassar o limite de 25% citado.'

5. A exemplo dos contratos firmados com vistas à execução das obras do Metrô/DF, os contratos formalizados objetivando a implantação dos perímetros de irrigação tratados nestes autos foram, também, firmados sob a vigência do DL 2.300/86.

6. A situação encontrada nestes autos em muito se assemelha à espelhada nos trechos do Voto acima transcritos.

7. Com relação à ausência de clareza e precisão dos contratos e à transferência de objeto entre contratos distintos, de forma diferente da instrução, pensamos que os esclarecimentos trazidos aos autos pelo responsável, à fl. 50, merecem ser aceitos por esta Corte, haja vista que a opção, além de possível contratualmente, levou em consideração aspectos econômicos e a compatibilidade do prazo de execução.

8. Antes de oferecermos nossa proposta de encaminhamento das questões suscitadas, destacamos que os atos ora objeto de análise foram praticados pelos responsáveis, na verdade, em função da continuidade de processos iniciados no âmbito da Codevasf nos exercícios de 1986, 1987, 1989 e 1992, cujas contas já se encontram julgadas por esta Corte. Sendo assim, pensamos que este feito poderá ser arquivado, após a expedição das pertinentes determinações à entidade."

7. Conclusivamente, propugna o Sr. Diretor, com o apoio do Titular da Unidade Técnica, pelo acolhimento das razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Airson Bezerra Lócio, determinando-se à entidade a observância de dispositivos da Lei nº 8.666/93, arquivando-se os autos.

## VOTO

A Auditoria Operacional consubstanciada no TC 003.859/96-7, objeto da Decisão nº 545/96 - Plenário que determinou a constituição do presente processo apartado, teve origem em Sessão Plenária de 25.10.95, quando o Tribunal, ao apreciar o TC 007.059/95, referente 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 insatisfatória a execução financeira do Acordo de Empréstimo nº 3170/BR.

2. O Projeto Nordeste I, originário do Programa Nacional de Irrigação - PRONI, com as modificações introduzidas pelo Termo Aditivo de junho/95 ao AE-3170, compreende o desenvolvimento/recuperação de diversos perímetros de irrigação, para os quais foi voltada a supramencionada Auditoria Operacional.

3. As impropriedades que ensejaram a constituição destes autos e a conseqüente audiência prévia foram verificadas junto ao Perímetro de Irrigação de

Barreiras e Formoso H (fls. 05/27), situado em área de atuação de responsabilidade da Codevasf, havendo o representante daquela empresa comparecido aos autos, ofertando razões de justificativa que merecem ser acolhidas.

4. Segundo o Enunciado nº 177 da Súmula da jurisprudência predominante deste Tribunal, a definição precisa e suficiente do objeto licitado constitui regra indispensável da competição, até mesmo como pressuposto do postulado de igualdade entre os licitantes, do qual é subsidiário o princípio da publicidade, que envolve o conhecimento, pelos concorrentes potenciais, das condições básicas da licitação.

5. Assiste razão ao Sr. Secretário da 8ª Secex, quando entende que as alterações que porventura tenham ocorrido foram realizadas com o objetivo precípuo de aperfeiçoamento do empreendimento. A adequabilidade do projeto básico, segundo pensa, foi de natureza qualitativa, embora tenha provocado acréscimos no custo final do projeto de irrigação, não devendo, por conseguinte, ser considerado como prejuízo, serviços de melhoramento em obras de tal magnitude.

6. A conclusão sugerida pelos Dirigentes da Unidade Instrutiva encontra-se em perfeita sintonia com o precedente invocado pelo Sr. Diretor, representado pela Decisão nº 469/97 - Plenário (TC-000.227/96-0, Sessão de 06/08/97, Ata nº 30/97) que se faz acompanhar, inclusive, pela reprodução de trecho do judicioso Voto proferido pelo eminente Ministro Paulo Affonso Martins de Oliveira, a propósito, igualmente, de questionamentos sobre aspectos de igual configuração em relação à matéria aqui versada.

7. Conforme ressaltou o Sr. Relator, diante das hipóteses de inexistência de projeto básico, ou ainda da elaboração de projeto básico sem a perfeita caracterização do objeto licitado ou até mesmo da realização de licitação antes da aprovação do projeto básico, houve por bem o Tribunal considerar ditas falhas como de natureza formal, resultando apenas no encaminhamento de determinações aos respectivos dirigentes, no sentido da obediência às disposições legais aplicáveis, consoante exemplificam as demais Decisões enumeradas no item 91 de fl. 62.

Destarte, uma vez cumprida a determinação constante do subitem 8.6.1 da Decisão nº 545/96-Plenário, na linha do posicionamento sustentado pelo Diretor da 1ª Divisão da 8ª Secex, endossado pelo Sr. Secretário daquela Unidade, Voto por que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto à apreciação do E. Plenário.

## DECISÃO Nº 14/98 - TCU - PLENÁRIO<sup>1</sup>

1. Processo: TC-014.163/96-9.
2. Classe de assunto: V - Processo apartado constituído em cumprimento ao subitem 8.6.1 da Decisão nº 545/96-Plenário, prolatada no TC 003.859/96-7.
3. Responsável: Airson Bezerra Lócio, Presidente.
4. Unidade Jurisdicionada: Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco - Codevasf.
5. Relator: Ministro-Substituto Lincoln Magalhães da Rocha.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Instrutiva: 8ª Secex.
8. Decisão: O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE:
  - 8.1. determinar à Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco - Codevasf que adote medidas no sentido de:
    - a) elaborar projeto básico (de forma consistente e adequada) com vistas à perfeita caracterização das obras ou serviços de interesse da entidade, em consonância com o que determina o art. 7º, parágrafo 2º, inciso I, da Lei nº 8.666/93;
    - b) observar os limites de alterações contratuais, em cumprimento ao que dispõe o art. 65, parágrafos 1º ou 2º, do mencionado diploma legal; e
  - 8.2. arquivar o presente processo.
9. Ata nº 4/98 - Plenário.
10. Data da Sessão: 04/02/1998 - Plenário.
11. Especificação do *quorum*:
  - 11.1. Ministros presentes: Homero Santos (Presidente), Adhemar Paladini Ghisi, Iram Saraiva, Humberto Guimarães Souto, Bento José Bugarin, Valmir Campelo e os Ministros-Substitutos José Antonio Barreto de Macedo, Lincoln Magalhães da Rocha (Relator) e Benjamin Zymler.

Homero Santos  
Presidente

Lincoln Magalhães da Rocha  
Ministro-Relator

---

1. Publicada no DOU de 16.02.98, Seção I, p. 88.

