
**MMA E OUTROS - REALIZAÇÃO DE AUDITORIA EM PROJETOS
DE IRRIGAÇÃO PROPOSTA PELA SECEX/SE
Representação**

Ministro-Relator Guilherme Palmeira

Grupo I - Classe VII - Plenário

TC-009.619/99-2

Natureza: Representação

Órgãos: Secretaria de Recursos Hídricos/MMA, Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco – CODEVASF/MIN, Departamento Nacional de Obras Contra as Secas – DNOCS/MIN

Interessado: Tribunal de Contas da União

Ementa: Representação da SECEX-SE propondo a realização de auditoria em projetos de irrigação. Conhecimento. Determinação de inclusão dos trabalhos no próximo Plano de Auditorias. Outras determinações.

RELATÓRIO

Trata-se de representação, da qual fui sorteado Relator, de iniciativa dos Analistas de Finanças e Controle Externo Sérgio da Silva Mendes e Milton Gomes da Silva Filho, endossada pelo titular da Secretaria de Controle Externo no Estado de Sergipe e apresentada nos termos do art. 209 do Regimento Interno do Tribunal c/c o art. 37-A, inciso V, da Resolução TCU nº 77/96.

Transcrevo, a seguir, pela sua acuidade e pertinência, o teor do referido documento:

“A seca no nordeste mata, flagela, retira do sertanejo a possibilidade de uma vida digna. Nessa situação de penúria e com recursos públicos sempre escassos não se pode admitir erros na condução dos projetos de irrigação das terras da região. Desvios, desperdícios e outras formas de má utilização das verbas estatais gerarão, inevitavelmente, o sofrimento de centenas de pessoas.

No curso de auditorias no Projeto de Irrigação de Jacarecica II, tanto nesta que ora se realizou (TC-009.130/99-3) para cumprimento de programa de auditoria em obras para, entre outras coisas, remeter informações relevantes para o Congresso Nacional, como em outra derivada de solicitação do Senado Federal (TC-003.998/98-3), duas questões cruciais foram abordadas e que atacam frontalmente a necessidade de se aliar poucos recursos à maximização dos benefícios, são elas:

- a) o desvio de finalidade na aplicação dos recursos;*
- b) a falta de critérios do Executivo Federal em aprovar projetos.*

Com isto, o que se viu foi a aprovação de um projeto de irrigação em terras inadequadas para o plantio; pagamento de terras por valores superiores aos de mercado; estudos de viabilidade mercadológica utópicos elaborados sob falsas premissas, voltados apenas para a aprovação de projetos; escolha de áreas para irrigação onde as chuvas são presentes, em detrimento das grandes áreas de seca do sertão; etc.

Então, se os recursos federais são escassos, se existem projetos de irrigação com capacidade ociosa, se os recursos são explorados de forma ineficiente e predatória, enfim, entre tantos problemas, por que o Governo Federal investe em um novo projeto? Por que este novo projeto foi escolhido com motivações veladas e os órgãos da União não foram capazes de detectar?

Não é apenas isto. Não avaliam os órgãos do Executivo, quando da aprovação dos projetos, as taxas internas de retorno. Avaliação primordial, pois, muitas vezes, com o dinheiro de um, poder-se-iam realizar dois empreendimentos. Aquele com custo hectare irrigado elevadíssimo, estes com possibilidades reais de sucesso econômico e social.

Em que pese tudo demonstrado, os problemas não param por aí. Durante as mesmas auditorias deparamos com outro problema. Enquanto a obra do Projeto Jacarecica II arrasta-se por mais de 5 anos, com sucessivas paralisações por falta de recursos, deu-se início, em 1996, a outro projeto de irrigação (o Jacaré-Curituba). Passou-se, então, a administrar duas obras semiparalisadas, cujos cronogramas arrastaram-se ao longo do tempo, correndo riscos de perderem-se etapas, serviços, além de imobilizar os poucos recursos públicos por longo tempo, sem retorno social algum.

Como se observa, os recursos federais estão em constante perigo, quer de desvios de diversos tipos (finalidade, motivação etc.), quer de aplicação ineficiente, ineficaz e/ou antieconômica.

Vislumbra-se então, smj, um novo e importante trabalho que terá duas funções principais:

*a) a atuação efetiva do TCU nos termos do **caput** do art. 71 da Constituição Federal, realizando levantamento com vistas a municiar o Congresso Nacional e a Comissão Mista de Orçamento de dados que permitam um conhecimento amplo do problema da irrigação no Estado [Sergipe], dando-lhe, pelo menos, a possibilidade de avaliar a proposta orçamentária sobre bases concretas;*

b) um controle prévio aos atos do Poder Executivo Federal, velando, nos termos do art. 71 da Constituição Federal, no sentido de garantir a eficiência, eficácia e economicidade da aplicação dos recursos públicos na área de irrigação, determinando medidas preventivas e levando ao conhecimento dos órgãos competentes desse Poder a real situação encontrada, garantindo que suas ações sempre sejam tomadas com a total consciência do que estarão realizando, reduzindo a possibilidade de escusas relativas ao desconhecimento, protegendo-se o erário, garantindo-se que as decisões sejam técnicas e motivadas.

Este trabalho (caso seja colocado em prática, testado e aprovado, como espécie de projeto piloto) poderia ser estendido, pelo menos, a toda Região Nordeste, e teria o seguinte escopo geral:

1) levantamento de todos os projetos de irrigação no Estado:

- a) em operação;*
- b) em implementação (construção, licitação etc.);*
- c) em projeto.*

2) nos projetos em operação:

- a) definir a capacidade instalada;*
- b) definir a capacidade ociosa e suas causas;*
- c) estabelecer as possibilidades de ampliação;*
- d) levantar os desvios do projeto e de finalidade;*
- e) levantar os desvios de licitação, gestão de contratos e custos das obras;*
- f) verificar a exploração e ocupação das áreas de entorno das barragens (tomadas d'água clandestinas, exploração indevida das terras sem a respectiva autorização, supervalorização das terras sem a cobrança de contribuição de melhoria, etc.);*
- g) realizar estudos sobre problemas de implementação (troca de itens de lavoura por outros de menor rentabilidade, dificuldades de escoamento da produção, problemas de financiamento e endividamento, reflexos de projetos de irrigação de outros Estados como fator impeditivo de desenvolvimento – por vezes um excesso de projetos, a não coordenação dos mesmos, faz com que uns inviabilizem os outros);*
- h) levantar a taxa interna de retorno e o uso múltiplo dos recursos hídricos;*
- i) avaliar o impacto ambiental, antecipando problemas que outros também poderão enfrentar.*

3) nos projetos em implementação:

- a) definir capacidade a ser instalada;*
- b) levantar possíveis problemas com sua implementação (diagnosticar, desde logo: critério de escolha dos colonos, preço da água, modelos de exploração da terra escolhidos, financiamento da produção, seu escoamento, etc.);*
- c) verificar possibilidade de ampliação da capacidade (aumento da área irrigada);*
- d) levantar desvios do projeto e de finalidade;*
- e) verificar problemas com os custos das obras;*
- f) levantar taxa interna de retorno e o uso múltiplo dos recursos hídricos;*
- g) estudo do RIMA e o EIA.*

4) nos investimentos que ainda estão em fase de projeto: o descrito anteriormente, no que couber.

Assim, poder-se-á ter conhecimento de questões essenciais para a aprovação de convênios federais na área de irrigação, respondendo-se a perguntas tais como:

será necessário investir em um novo projeto? Não seria melhor e mais barato ampliar um já existente? Determinada área é apropriada para o plantio? Que cláusulas deverão ser inseridas nos convênios para preservar os recursos públicos (critérios de escolha de colonos, forma de desapropriação das áreas do projeto e controle das áreas de entorno dos lagos das barragens etc.)

O trabalho seria desenvolvido em dois passos:

- a) desenvolvimento metodológico: destinado a realizar um planejamento e um relato de passos necessários para a realização dos trabalhos. Tem como função deixar memória escrita para possível extensão dos mesmos a outras SECEX;*
- b) execução propriamente dita”.*

A Secretária-Geral de Controle Externo, por sua vez, assinala a viabilidade da proposta e a importância dos seus resultados ao se estender os trabalhos a toda a Região Nordeste. Entende ainda que a concepção da auditoria pode ser aprimorada no âmbito da Secretaria de Auditoria e Inspeções, devido à sua especialização, contando com a colaboração da SECEX-SE. Propugna, por fim, que o trabalho seja incluído no Plano de Auditorias do 1º Semestre do Ano 2000, abrangendo todas as Secretarias de Controle Externo da Região Nordeste e as SECEX da Sede em cuja clientela encontrem-se os órgãos e entidades descentralizadores dos recursos atinentes, sob coordenação daquela SEGECEX.

É o Relatório.

VOTO

A presente representação, ao resumir, no seu início, dois dos mais recentes trabalhos de fiscalização realizados pelo Tribunal na área de projetos de irrigação financiados com recursos federais (TCs 009.130/99-3 e 003.998/98-3), oferece uma amostra dos problemas encontrados nesses projetos, tais como: estudos mercadológicos irrealistas; ausência de análise consistente dos benefícios em relação aos custos de cada projeto, bem como de estudo comparativo entre os diversos projetos; superdimensionamento de projetos em detrimento de áreas mais carentes; superfaturamento de indenizações; irrigação de áreas não prioritárias; início de novos projetos enquanto outros permanecem inconclusos por falta de verba.

Tudo isso representa mau planejamento, desvio e desperdício de recursos públicos, além do não atingimento dos resultados do modo esperado, condição essa justificadora da alocação das correspondentes dotações.

Esse quadro, aliás, não é novidade para o TCU, que já se debruçou por diversas vezes sobre o assunto nos últimos anos. O que essas derradeiras constatações revelaram, infelizmente, é que, apesar das inúmeras determinações e recomendações saneadoras expedidas pelo Tribunal, os problemas nessa área não foram solucionados.

Entre as auditorias anteriormente realizadas, destaco a Auditoria Operacional na Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco - CODEVASF - Decisão nº 563/92-TCU-Plenário – Ata nº 54/92, a Auditoria Operacional na Secretaria de Recursos Hídricos - SRH/MMARHAL, no DNOCS e na CODEVASF - Decisão nº 66/95-TCU-Plenário – Ata nº 08/95 e a Auditoria Operacional na Secretaria de Recursos Hídricos e CODEVASF - Decisão nº 545/96-TCU-Plenário – Ata nº 34/96.

Ao apreciar os resultados dos aludidos trabalhos, o Tribunal expediu uma série de oportunas determinações que atacam questões como as apontadas na representação em exame e deu conhecimento de tais resultados aos órgãos competentes dos Poderes Executivo e Legislativo.

O assunto é, de fato, relevante. A irrigação é um dos mais importantes e eficazes instrumentos para se combater as estiagens e gerar produção e renda, podendo trazer significativos benefícios sócio-econômicos para as regiões favorecidas.

Em determinadas regiões do nosso País, a rega artificial das terras é uma antiga necessidade. As condições climáticas adversas, não só no Nordeste como também em outras áreas, impõem o uso da irrigação como condição de desenvolvimento e manutenção da produção agropecuária e de sobrevivência da população.

Não é por outro motivo que o legislador constituinte de 1988, consciente dessa necessidade, procurou dar tratamento apropriado à questão, ao inserir, na Lei Maior, comandos específicos referentes à irrigação e ao desenvolvimento regional. Com efeito, a Constituição Federal, ao tratar do desenvolvimento e da redução das desigualdades regionais, estabelece, no seu art. 43, que:

“§ 2º Os incentivos regionais compreenderão, além de outros, na forma da lei:

.....
IV – prioridade para o aproveitamento econômico e social dos rios e das massas de água represadas ou represáveis nas regiões de baixa renda, sujeitas a secas periódicas.

.....
§ 3º Nas áreas a que se refere o § 2º, IV, a União incentivará a recuperação de terras áridas e cooperará com os pequenos e médios proprietários rurais para o estabelecimento, em suas glebas, de fontes de água e de pequena irrigação.”

A Constituição determina, ainda, no art. 42 das suas Disposições Transitórias:
“Art. 42. Durante quinze anos, a União aplicará, dos recursos destinados à irrigação:

I – vinte por cento na Região Centro-Oeste;

II – cinquenta por cento na Região Nordeste, preferencialmente no semi-árido.”

Permanecem, ademais, em vigor a Lei nº 6.662, de 25.06.79, que dispõe sobre a Política Nacional de Irrigação, e o Decreto nº 89.496, de 29.03.84, que a regulamenta (normativos esses, diga-se de passagem, ainda carentes de adequação à presente realidade do País).

Conforme assinalado, a irrigação adequada pode, efetivamente, contribuir para resolver problemas crônicos relacionados à seca, ao viabilizar e perenizar a produção, melhorando a qualidade de vida da população. No entanto, os projetos têm que ser bem concebidos e realistas, adequadamente implementados, e produzir os resultados almejados.

Como se vê, é de todo pertinente que o TCU proceda à verificação da atual e real situação dos projetos de irrigação, examinando-se o seu dimensionamento, a sua viabilidade técnica e econômica, o alcance social, os recursos consumidos e o verdadeiro retorno que vêm proporcionando.

Quanto à abrangência da auditoria, minha assessoria levantou, junto ao Departamento de Obras de Infra-Estrutura Hídrica da Secretaria de Obras de Infra-Estrutura Hídrica do Ministério da Integração Nacional, os dados que compõem o quadro sobre os projetos de irrigação que apresento a seguir.

Projetos de Irrigação Financiados com Recursos Federais

Fase do Projeto	Região Nordeste ⁽¹⁾	Outras regiões	Soma
Em operação/reabilitação/modernização	57	-	57
Em implementação	16	7 ⁽²⁾	23
Em estudos	8	2 ⁽³⁾	10
Soma	81	9	90

⁽¹⁾ Área do Polígono das Secas. Inclui o norte de Minas Gerais.

⁽²⁾ 3 em GO, 1 no MS, 1 no MT, 1 em RR, 1 em TO.

⁽³⁾ 1 no MT, 1 no RS.

Diante desses números, e considerando a capacidade fiscalizatória do Tribunal frente às inúmeras demandas a seu cargo, verifica-se que é necessário concentrar, pelo menos numa primeira etapa, os trabalhos nos principais empreendimentos, os quais, no seu conjunto, expressem uma significativa amostra do todo.

Assim, entendo que as auditorias devam se estender a toda a região abarcada pela SUDENE, para que se tenha uma visão mais ampla e comparativa dos projetos de irrigação mais representativos, caso em que os trabalhos deverão ser realizados pelas Secretarias de Controle Externo da Região Nordeste e de Minas Gerais, além das SECEX da Sede em cuja clientela encontrem-se os órgãos e entidades descentralizadores dos respectivos recursos.

Tendo em vista a envergadura do trabalho que ora se propõe, o grande número de auditores envolvidos o tempo mínimo necessário ao planejamento e à execução, assim como o fato de que o Plano de Auditorias em curso (2º Semestre de 1999) envolve praticamente todos os auditores de campo do Tribunal, considero conveniente que a auditoria deva ser incluída no Plano de Auditorias do 1º Semestre de 2000.

No que se refere aos órgãos e entidades envolvidos com programas e projetos de irrigação, constata-se que foram vários ao longo do tempo (alguns sucessores dos outros): SIR, SENIR, SRH - MIR, MARA, MMARHAL, MIN - CODEVASF, DNOCS - PRONI, PROINE, PPMI etc.

Atualmente, de acordo com a vigente organização do Poder Executivo (Medida Provisória nº 1.911-10), as obras contra as secas e de infra-estrutura hídrica, assim como a formulação e condução da política nacional de irrigação, constituem assunto de competência do Ministério da Integração Nacional. Já a Política Nacional dos Recursos Hídricos está a cargo do Ministério do Meio Ambiente, de cuja estrutura básica faz parte o Conselho Nacional de Recursos Hídricos, cabendo ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA apoiar a Pasta na execução da referida Política.

Ao Ministério da Integração Nacional estão vinculados a Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco – CODEVASF e o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas – DNOCS, entidades envolvidas com os principais projetos de irrigação, enquanto a Secretaria de Recursos Hídricos – SRH, a quem compete implementar a Política Nacional dos Recursos Hídricos, está subordinada ao Ministério do Meio Ambiente.

Quanto à execução do trabalho que se propõe, entendo que deva ser determinado à Secretaria de Auditoria e Inspeções (SAUDI) que defina, com brevidade, se necessário com o auxílio das respectivas SECEX, os projetos de irrigação e os órgãos e entidades a serem auditados e submeta os resultados das escolhas à aprovação do correspondente relator. Com relação aos órgãos e entidades, penso que deverão ser incluídos, pelo menos, os mencionados CODEVASF, DNOCS e SRH, cujos relatores, no biênio 1999/2000, são os Ministros Adylson Motta (CODEVASF) e Valmir Campelo (DNOCS e SRH).

Ademais, considero indispensável numa ação dessa natureza, que inclusive envolve diversas das representações do Tribunal nos Estados, a elaboração de um competente programa de auditoria, que trace orientações básicas sobre a condução dos trabalhos e contenha os roteiros das verificações essenciais a serem realizadas, de modo a permitir a execução de um trabalho homogêneo e de alta qualidade.

Nesse particular, creio que a SAUDI, unidade especializada no assunto, deva iniciar, desde já, em colaboração com a SECEX-SE (autora da representação e responsável pelas auditagens no Projeto de Jacarecica II), a elaboração do respectivo programa de auditoria detalhado a ser utilizado na execução dos trabalhos.

Tenho para mim que os resultados da auditoria que se propõe poderão, além de ensejar as medidas corretivas pertinentes, se constituir em relevante fonte de referência para o controle, concepção e aprovação de projetos de irrigação de um modo geral, concorrendo assim para o melhor disciplinamento desses empreendimentos.

Por esse motivo, tenho por pertinente que se determine à SECEX que, oportunamente, reúna os elementos relativos às deliberações adotadas pelo Tribunal nos processos referentes às auditorias e elabore um quadro consolidado dos principais resultados, de modo a possibilitar uma visão sistêmica da situação, encaminhando, em seguida, esse conjunto à Presidência deste Tribunal para que seja remetido às autoridades pertinentes dos Poderes Executivo e Legislativo, com vistas à adoção das medidas cabíveis.

Desse modo, o TCU poderá dar uma importante contribuição, notadamente no que pode ser mais bem feito a partir de então, ao Congresso Nacional, ao Poder Executivo e à sociedade de modo geral, oferecendo uma abrangente visão dos projetos de irrigação financiados com recursos federais, fornecendo subsídios e informações para o exame e aprovação de novos projetos.

Com essas considerações e acolhendo os pareceres da SECEX-SE e da SEGECEX, com os ajustes que entendo pertinentes, VOTO no sentido de que este Colegiado adote a decisão que ora submeto à sua apreciação.

DECISÃO Nº 703/99 - TCU - PLENÁRIO¹

1. Processo nº TC-009.619/99-2
2. Classe de Assunto: VII – Representação
3. Interessado: Tribunal de Contas da União
4. Órgãos: Secretaria de Recursos Hídricos/MMA, Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco – CODEVASF/MIN, Departamento Nacional de Obras Contra as Secas – DNOCS/MIN
5. Relator: Ministro Guilherme Palmeira
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado de Sergipe - SECEX-SE
8. Decisão: O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE:

8.1. conhecer da presente Representação, nos termos do art. 209 do Regimento Interno do Tribunal c/c o art. 37-A, inciso V, da Resolução TCU nº 77/96, para, com fulcro no art. 71, inciso IV, da Constituição Federal e no art. 1º, inciso II, da Lei nº 8.443/92, determinar a inclusão, no próximo Plano de Auditorias, de auditoria na área de projetos de irrigação financiados com recursos federais na região abrangida pela SUDENE, com o objetivo de verificar a atual situação dos principais projetos, a adequação do seu dimensionamento, a sua viabilidade técnica e econômica, o alcance social, os recursos consumidos e o verdadeiro retorno que vêm proporcionando;

8.2. determinar que a referida auditoria seja realizada, sob a coordenação da SEGECEX, pelas Secretarias de Controle Externo da Região Nordeste e de Minas Gerais, bem como pelas SECEX da Sede em cuja clientela encontrem-se os órgãos e entidades descentralizadores dos respectivos recursos;

8.3. determinar à SEGECEX que, com o apoio da Secretaria de Auditoria e Inspeções:

8.3.1. selecione, com brevidade, se necessário com o auxílio das respectivas SECEX, os projetos de irrigação, os órgãos e as entidades a serem auditados, incluindo-se a CODEVASF, o DNOCS e a SRH, levando em conta critérios como o volume de recursos envolvidos em cada projeto e a dimensão da população beneficiada, e submeta os resultados das escolhas à aprovação do correspondente relator;

¹ Publicada no DOU de 08/11/1999.

8.3.2. elabore, em colaboração com a SECEX-SE, o programa de auditoria detalhado a ser utilizado na execução dos trabalhos;

8.4. determinar às SECEX envolvidas que, após a conclusão das auditorias e a elaboração dos relatórios, constituam processo específico para cada auditoria realizada, a ser distribuído ao respectivo relator;

8.5. determinar, ainda, à SEGECEX que, oportunamente, reúna, se necessário por etapas, os elementos relativos às deliberações adotadas pelo Tribunal nos processos acima referidos e elabore um quadro consolidado dos principais resultados, de modo a possibilitar uma visão sistêmica da situação, encaminhando, em seguida, esse conjunto à Presidência deste Tribunal para que seja remetido às seguintes autoridades dos Poderes Executivo e Legislativo, com vistas à adoção das medidas cabíveis:

8.5.1. Ministro da Integração Nacional;

8.5.2. Ministro do Meio Ambiente;

8.5.3. Presidente do Senado Federal;

8.5.4. Presidente da Câmara dos Deputados;

8.5.5. Presidente da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização;

8.5.6. Presidente da Comissão de Agricultura e Política Rural da Câmara dos Deputados.

9. Ata nº 44/99 - Plenário.

10. Data da Sessão: 06/10/1999 - Ordinária.

11. Especificação do *quorum*:

11.1. Ministros presentes: Iram Saraiva (Presidente), Marcos Vinícios Rodrigues Vilaça, Humberto Guimarães Souto, Bento José Bugarin, Valmir Campelo, Adylson Motta, Guilherme Palmeira (Relator) e os Ministros-Substitutos José Antonio Barreto de Macedo e Lincoln Magalhães da Rocha.

IRAM SARAIVA

Presidente

GUILHERME PALMEIRA

Ministro-Relator