

GRUPO II – CLASSE II – 2ª Câmara
TC 020.959/2010-9

Natureza: Prestação de Contas - Exercício: 2009

Órgão/Entidade: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes

Responsáveis: Luiz Antônio Pagot, CPF 435.102.567-00; José Henrique Coelho Sadok de Sá, CPF 160.199.387-00; Heraldo Consentino, CPF 468.395.778-72; Hideraldo Luiz Caron, CPF 323.497.930-87; Miguel de Souza, CPF 098.365.274-00; Miguel Dib Tachy, CPF 000.376.135-53; Herbert Drummond, CPF 110.346.966-53; Rômulo do Carmo Ferreira Neto, CPF 288.906.631-20; Paulo Sérgio de Oliveira Passos, CPF 128.620.881-53; Miguel Mario Bianco Masella, CPF 006.288.598-72; Marcelo Perrupato e Silva, CPF 010.821.326-91; José Roberto de Moares Rego Paiva Fernandes Jr., CPF 524.117.291-20; e Priscilla Maria Santana, CPF 584.264.691-91.

Representação legal: Pablo Alves Prado (43164/OAB-DF), representando Hideraldo Luiz Caron; Rafael Teixeira Martins (19.274/OAB-DF), representando Cid Ney Santos Martins; Pedro Xavier Coelho Sobrinho (598/OAB-RR) e outros, representando Nadja Tereza Monteiro de Oliveira; João Gabriel Perotto Pagot (12055/OAB-MT) e outros, representando Luiz Antonio Pagot.

SUMÁRIO: PRESTAÇÃO DE CONTAS. DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES (DNIT). EXERCÍCIO DE 2009. SOBRESTAMENTO DAS CONTAS DE ALGUNS RESPONSÁVEIS, CUJOS ATOS DE GESTÃO NÃO ESTÃO RELACIONADOS AOS PROCESSOS SOBRESTANTES. REJEIÇÃO DE RAZÕES DE JUSTIFICATIVA DE ALGUNS DOS RESPONSÁVEIS. MULTA. CONTAS DOS DEMAIS RESPONSÁVEIS JULGADAS REGULARES OU REGULARES COM RESSALVA.

RELATÓRIO

Transcrevo, a seguir, a instrução de mérito lançada no âmbito da então Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Rodoviária (peça 148), a qual contou com a anuência do corpo diretivo da unidade (peça 149 e 150):

1. INTRODUÇÃO

1. Trata-se da prestação de contas ordinárias do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), referente ao exercício de 2009.

2. DADOS DA ENTIDADE

2. O Dnit foi criado pela Lei 10.233, de 5/6/2001, e seu Regimento Interno (RIDnit) foi aprovado

pela Resolução 10, de 31/1/2007, do Conselho de Administração da autarquia.

3. É a autarquia executora da política de transportes determinada pelo Governo Federal, vinculada ao Ministério dos Transportes (MT), com funções relativas à construção, manutenção e operação de infraestrutura dos segmentos do Sistema Federal de Viação sob administração direta da União nos modais rodoviário, ferroviário e aquaviário. Com a Lei 11.518/2007, perdeu as atribuições relacionadas aos portos marítimos, em decorrência da criação da Secretaria Especial de Portos.

4. O Conselho de Administração da entidade compõe-se por sete membros, dentre representantes do MT, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e do Ministério da Fazenda (MF), além do Diretor-Geral do Dnit (art. 8º do RIDnit).

5. O Dnit conta com as seguintes estruturas finalísticas, segundo seu organograma (peça 1, p. 50, e peça 2, p. 1-6):

a) quatro diretorias na sede, em Brasília: Diretoria de Infraestrutura Rodoviária (DIR), Diretoria de Planejamento e Pesquisa (DPP), Diretoria de Infraestrutura Aquaviária (DAQ) e Diretoria de Infraestrutura Ferroviária (DIF);

b) 23 Superintendências Regionais (SRs), responsáveis pelos estados de AM/RR, MS, GO/DF, RS, SC, RO/AC, SE, PA/AP, PB, ES, RJ, MT, RN, PI, TO, CE, SP, AL, BA, PR, PE, MA e MG;

c) oito Administrações Hidroviárias, localizadas em AM, PA, GO, MA, MG, SP, MS e RS;

d) quatro núcleos ligados a projetos com recursos internacionais do Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

6. Também integra a estrutura do Dnit o Instituto de Pesquisas Rodoviárias (IPR), vinculado à DPP.

3. RESPONSÁVEIS

7. A tabela a seguir representa o rol dos responsáveis pela gestão do Dnit do exercício de 2009, nos termos da Instrução Normativa TCU 57/2008, art. 10, conforme relação apresentada no relatório de gestão da entidade (peça 1, p. 7-37).

Tabela 1 – Rol dos Responsáveis pela Gestão do Dnit em 2009 (IN TCU 57/2008, art. 10)

Nome	CPF	Cargo	Período considerado
Luiz Antônio Pagot	435.102.567-00	Diretor Geral	1º/1/2009 a 31/12/2009
		Membro do Conselho de Administração (CA)	1º/1/2009 a 31/12/2009
		Diretor de Infraestrutura Ferroviária	20/10/2009 a 31/12/2009 (cumulativamente)
José Henrique Sadok de Sá	160.199.387-00	Diretor Executivo	1º/1/2009 a 31/12/2009
Heraldo Consentino	468.395.778-72	Diretor de Administração e Finanças	1º/1/2009 a 31/12/2009
Hideraldo Luiz Caron	323.497.930-87	Diretor de Infraestrutura Rodoviária	1º/1/2009 a 31/12/2009
Miguel de Souza	098.365.274-00	Diretor de Planejamento	1º/1/2009 a 31/12/2009

		e Pesquisa	
Miguel Dib Tachy	000.376.135-53	Diretor de Infraestrutura Aquaviária	1º/1/2009 a 10/3/2009
Herbert Drummond	110.346.966-53		11/3/2009 a 31/12/2009
Rômulo do Carmo Ferreira Neto	288.906.631-20	Diretor de Infraestrutura Ferroviária	1º/1/2009 a 20/10/2009
Paulo Sérgio de Oliveira Passos	128.620.881-53	Presidente do CA	1º/1/2009 a 31/12/2009
Miguel Mário Bianco Masella	006.288.598-72	Presidente Substituto do CA	1º/1/2009 a 31/12/2009
Marcelo Perrupato e Silva	010.821.326-91	Representante do MT no CA	1º/1/2009 a 31/12/2009
José Roberto de Moraes Rego Paiva Fernandes Jr.	574.117.291-20	Representante do MPOG no CA	1º/1/2009 a 31/12/2009
Priscilla Maria Santana	584.264.691-91	Representante do MF no CA	1º/1/2009 a 31/12/2009

Fonte: peça 1, p. 7-37, aplicados os critérios da IN TCU 57/2008, art. 10.

8. Relatam-se nas instruções anteriores constatações em que alguns gestores, embora não arrolados nos termos do art. 10 da IN 57/2008, são identificados como coautores, juntamente com os acima listados, de atos relevantes à presente análise: Alex Peres Mendes Ferreira (CPF 406.658.527-20), Coordenador-Geral de Manutenção e Restauração Rodoviária, e Luis Cláudio dos Santos Varejão (CPF 905.106.407-10), Coordenador-Geral de Operações Rodoviárias, além da presidente, Nadja Tereza Monteiro de Oliveira (CPF 361.617.487-20), e dos demais membros da comissão de licitação da Concorrência 101/2008: Marcelino Augusto Santos Rosa (CPF 153.831.647-15), Cid Ney Santos Martins (CPF 384.115.987-72) e Rodrigo da Silva Nascimento (CPF 978.327.155-53).

4. HISTÓRICO

9. Esta prestação de contas foi objeto de análise preliminar, na qual foram examinadas as constatações apresentadas no Relatório de Auditoria Anual de Contas 244070, da Controladoria-Geral da União (CGU). Desse exame, concluiu-se pela necessidade de realização de diligências e inspeção no Dnit, nos termos da proposta a seguir transcrita (peça 16, p. 49 – menções aos itens daquela peça):

7.1 com base no art. 11 da Lei 8.443/92, a realização de diligências:

7.1.1 à Controladoria Geral da União para que sejam obtidas cópias de auditorias realizadas por aquele órgão na Coordenação Geral de Operações Rodoviárias e na Coordenação Geral de Manutenção Rodoviária, de modo a auxiliar na inspeção e análise a serem realizadas (itens 6.7 e 6.8);

7.1.2 à Superintendência Regional do Dnit em Mato Grosso para que sejam obtidas cópias da documentação relacionadas à contratação dos serviços de vigilância como planilha de custos da empresa Sebival, do Contrato 16/2009, de seus eventuais aditivos e dois últimos processos de pagamento (item 6.3);

7.2 com fulcro no art. 41, inciso II, da Lei 8.443/92, a realização de inspeção no Dnit, para a coleta de dados que permitam a análise de mérito dos seguintes pontos:

- a) falhas no julgamento técnico da Concorrência 101/2008-00 (item 6.1);
- b) falhas no projeto básico e no edital de licitação que resultaram no Contrato DAQ 302/2009 (item 6.6);
- c) falhas no sistema de pesagem de veículos (item 6.7);
- d) falhas na fiscalização e na gestão dos serviços de manutenção rodoviária (itens 6.8 e 6.9);
- e) pagamento em duplicidade dos custos administrativos nos contratos de gerenciamento ambiental dos contornos ferroviários de São Francisco do Sul/SC e Joinville/SC (item 6.10).

10. Naquela primeira análise, concluiu-se, ainda, pela realização de audiências, frente à constatação de atuação da autarquia no gerenciamento e fiscalização de convênios somente após provocada pela CGU, além de atrasos nas análises de prestações de contas dessas avenças e dificuldades até mesmo para inserção dos respectivos dados nos sistemas informatizados (peça 16, p. 17-20). Entretanto, análise posterior revelou que essas falhas originaram-se de atos praticados em exercícios anteriores, e que a maior parte delas já havia sido sanada, de modo que se concluiu ser suficiente alertar ao Dnit quanto à situação do registro da contrapartida do Convênio 99382909, conforme disposto no item 9.2.2 do Acórdão 907/2009-TCU-Plenário, de 6/5/2009, impropriedade que seria atribuída ao Coordenador de Contabilidade do Dnit, que não integra o rol de responsáveis desta prestação de contas (peça 59, p. 32-3, subtópico 7.2.4).

11. Além desse, propôs-se a realização de outros alertas ao Dnit, em razão de impropriedades detectadas na fiscalização das obras dos terminais fluviais de Fonte Boa/AM, São Sebastião do Uatumã/AM e Monte Alegre/PA (peça 16, p. 21-3) e também devido à contratação emergencial (Contrato 51/2009), ocasionada por situação de urgência decorrente de falta de planejamento, para fornecimento de materiais de consumo (peça 16, p. 14-6). Conforme disciplina a Portaria Segecex 13/2011 e seu anexo, mostra-se conveniente dar ciência ao Dnit das impropriedades acima. Todavia, as constatações da CGU que deram origem a essas propostas de alerta não foram informadas ao Dnit, tendo sido, inclusive, objeto de recomendações do órgão de controle interno (peças 8 a 15), de modo que se mostram desnecessários novos encaminhamentos.

12. A CGU e o Dnit remeteram as informações solicitadas (peças 28 e 30 a 36), e a inspeção foi objeto da Portaria de Fiscalização 2117/Secex-1/TCU, com planejamento realizado de 13/8/2012 a 24/8/2012 e trabalhos de campo efetuados nos períodos de 27/8/2012 a 31/8/2012 e de 10/9/2012 a 12/9/2012 (peça 46).

13. Analisadas as informações obtidas nas diligências e inspeções, fez-se completa análise dos presentes autos, e concluiu-se por propor (peça 59 – colchetes explicativos adicionados na presente instrução):

- a) sobrestar este processo até o desfecho dos TCU 011.519/2010-0, 008.216/2010-0, 015.752/2010-0 e 000.543/2008-0, sem prejuízo da implementação imediata das demais medidas descritas a seguir [medidas já efetuadas; no tópico 5, a seguir, relata-se a situação atual dos processos conexos];
- b) realizar audiência:
 - b.1) do Sr. Luiz Antônio Pagot, Diretor-Geral do Dnit, em razão de ter ratificado a decisão da Comissão Permanente de Licitação de indeferimento do recurso apresentado pela empresa Prodec, no processo da Concorrência 101/2008 da autarquia, o que ocasionou contratos administrativos irregulares para a implantação dos dois lotes do trecho ferroviário de Imbituba/SC a Araquari/SC [a análise em que se concluiu pela realização da audiência encontra-se à peça 59, p. 28-30, subtópico 7.2.1, e é também apresentada resumidamente abaixo, no subtópico 6.1];
 - b.2) dos Srs. Hideraldo Luiz Caron, Diretor de Infraestrutura Rodoviária, e Luis Cláudio dos Santos Varejão, Coordenador-Geral de Operações Rodoviárias, em razão de não terem providenciado tempestivamente, quando iniciadas as ações voltadas à realização do Programa Nacional de Controle Eletrônico de Velocidade, a implementação dos mecanismos necessários ao adequado tratamento das infrações que viriam a ser flagradas, o que resultou em mais de um ano de operação do programa sem que fossem penalizados os infratores [a análise em que se concluiu pela

realização da audiência encontra-se à peça 59, p. 7-9, subtópico 5.5, e é também apresentada abaixo, nos subtópicos 39 e 6.2];

- b.3) do Sr. Alex Peres Mendes Ferreira, Coordenador-Geral de Manutenção e Restauração Rodoviária, em razão da falta de adequados controles internos no âmbito da unidade no exercício de 2009, o que propiciou a ocorrência das falhas a seguir listadas, relatadas nos itens 5.2.1.1 e 5.2.1.2 do Relatório 244070 da CGU, que revelam insuficiência no cumprimento das atribuições da CGMRR estatuídas no artigo 86 do Regimento Interno do Dnit [a análise em que se concluiu pela realização da audiência encontra-se à peça 59, p. 38-45, subtópicos 7.2.8 e 7.2.9, e é também apresentada resumidamente abaixo, no subtópico 6.3]:
- b.3.1) não acompanhamento a contento dos serviços pela fiscalização do Dnit;
 - b.3.2) deficiências na execução dos serviços contratados;
 - b.3.3) ausência de medição de serviços contratados e pagos;
 - b.3.4) não disponibilização de documentação solicitada pela CGU;
 - b.3.5) sobreposição de objeto contratual;
 - b.3.6) ausência de licenças ambientais para exploração de jazidas;
 - b.3.7) indícios de pagamentos sem a devida caracterização da prestação do serviço;
 - b.3.8) canteiro de obras em desacordo com especificações do edital e utilizado para dois contratos;
 - b.3.9) terceirização irregular de execução de serviços;
 - b.3.10) deficiência no preenchimento de documentos relativos à obra por parte do fiscal do contrato;
 - b.3.11) ausência de identificação de servidor que efetua a coleta de informações de serviços executados;
 - b.3.12) ausência de laudos e relatórios que demonstrem a realização de testes de controle de qualidade dos materiais e serviços;
 - b.3.13) ausência de apuração de responsabilidades de servidores envolvidos em irregularidades;
 - b.3.14) inexistência de atividade sistemática de fiscalização da execução dos contratos de apoio ao acompanhamento das atividades finalísticas da unidade; e
 - b.3.15) falta de produção, pela própria unidade, de informações referentes à situação da malha rodoviária;
- b.4) do Sr. Luis Cláudio dos Santos Varejão, Coordenador-Geral de Operações Rodoviárias, em razão de gerenciamento falho da operação dos postos de pesagem de veículos, especialmente quanto à deficiente fiscalização da execução dos contratos de apoio à operação dos postos celebrados pelo Dnit, divergência entre o quadro das equipes de operação existentes e o previsto nos contratos, não instalação e não funcionamento de sistemas e sinalização não implantada conforme previsto nos contratos [a análise em que se concluiu pela realização da audiência encontra-se à peça 59, p. 36-9, subtópico 7.2.7, e é também apresentada resumidamente abaixo, subtópico 6.4];
- b.5) da Sr.^a Nadja Tereza Monteiro de Oliveira, presidente da comissão de licitação do Dnit, e dos Srs. Cid Ney Santos Martins, Marcelino Augusto Santos Rosa e Rodrigo da Silva Nascimento, membros, em razão da atribuição irregular das notas das propostas técnicas de licitantes na Concorrência 101/2008 e do desmotivado indeferimento do recurso impetrado pela empresa Prodec, o que resultou em contratos administrativos irregulares para a implantação dos dois lotes do trecho ferroviário de Imbituba/SC a Araquari/SC [a análise em que se concluiu pela realização da audiência encontra-se à peça 59, p. 28-30, subtópico 7.2.1, e é também apresentada resumidamente abaixo, no subtópico 6.1];
- c) a realização de diligência ao Dnit para que esclareça, no prazo de 15 (quinze) dias, acerca das inconsistências identificadas [a análise em que se concluiu pela realização da diligência encontra-se à peça 59, p. 20-2, subtópicos 6.8.1 e 6.8.2, e é também apresentada resumidamente abaixo, no tópico 7]:
- c.1) entre os sistemas Siafi 2009 e 2010, no tocante aos valores de restos a pagar processados (o primeiro indica despesas de R\$ 252.541.621,68 liquidadas e não pagas em 2009, porém sem registro de qualquer inscrição ao final do exercício de valores a título de restos a pagar processados; o segundo informa a inscrição de restos a pagar processados, em 2009, de R\$ 382.204.149,80); e

c.2) entre os registros do Siafi 2009 e o relatório de gestão referente ao mesmo ano, no tocante à inscrição anterior e à liquidação no exercício de restos a pagar não processados (Siafi – inscrição total de R\$ 8.583.597.013,26 em 2008 e liquidação de R\$ 7.471.476.047,68 em 2009; relatório de gestão – inscrição em 2008 de R\$ 6.027.780.579,25 **vinculados ao PAC**, dos quais R\$ 3.712.825.636,08 teriam sido liquidados em 2009, de forma que, à luz do relatório de gestão, haveria um saldo de restos a pagar não processados inscritos em 2008 **desvinculados do PAC** no montante de R\$ 2.555.816.452,01, cuja liquidação teria alcançado R\$ 3.758.650.411,60, o que não é pertinente).

14. Por tratarem de possíveis irregularidades que, caso confirmadas, podem afetar a análise da gestão de alguns responsáveis neste arrolados, a proposta de sobrestamento do presente até o deslinde dos TCs 011.519/2010-0, 008.216/2010-0, 015.752/2010-0 e 000.543/2008-0 (apensado ao TC 044.511/2012-4) foi acolhida pelo Exmo. Ministro-Relator, no Despacho em que determinou, ainda, a realização das audiências e diligências acima propostas (peça 62).

5. PROCESSOS CONEXOS

15. Apresenta-se a seguir, resumidamente, resultado de pesquisa realizada nos sistemas do TCU, para identificação de processos que tratam de matéria relevante à avaliação da gestão do Dnit referente ao exercício de 2009.

16. Listam-se abaixo processos que envolvem gestores constantes do rol de responsáveis desta prestação de contas e nos quais se trata de matéria relevante à presente análise e em que foram rejeitadas alegações de defesa ou razões de justificativa ou há pendência cujo deslinde pode afetar a instrução de mérito deste processo.

17. Encontram-se sobrestadas a prestações de contas ordinárias do Dnit dos exercícios de 2008 e 2007, TCs 018.273/2009-1 e 021.182/2008-9, tendo esta última parecer da unidade técnica pelo levantamento do sobrestamento, ainda pendente de manifestação o Exmo. Ministro Relator Raimundo Carrero.

18. Conforme disposto no § 2º do art. 47 da Resolução TCU 259/2014, “o sobrestamento não prejudicará a adoção de providências com vistas ao saneamento do processo nem a apreciação de matéria diversa da que teve sua apreciação sobrestada, tampouco o julgamento das contas dos demais responsáveis arrolados no processo”. Os processos conexos são apresentados a seguir.

5.1. TC 011.519/2010-0 – Licitação e contratação sem previsão orçamentária suficiente

19. O TC 011.519/2010-0, sobrestante do presente (peça 62), envolve relatório de auditoria realizada nas obras de manutenção de trechos rodoviários na BR 364/GO, no âmbito do Fiscobras 2010.

20. Em seu âmbito foi proferido o Acórdão 2.068/2010-TCU-Plenário, com a determinação seguinte, dentre outras que não envolvem responsáveis arrolados no presente (grifos nossos):

9.5. determinar, com fundamento no art. 43, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso IV, do RI/TCU, a audiência do Sr. Luiz Antônio Pagot, Diretor-Geral do Dnit, para que apresente, no prazo de 15 (quinze dias), suas razões de justificativa acerca da **realização de licitação (Edital 0370/09-00)** e contratação (Contrato TT-073/2010) das obras de restauração da BR-364/GO sem recursos orçamentários suficientes, em afronta aos arts. 165, § 5º e 167, inc. I e II da Constituição Federal; aos arts. 7º, § 2º, inc. III, 14 e 55, inc. IV da Lei 8.666/1993 e art. 16, § 1º, inc. I da LC 101/2000, conforme discorrido no subitem 3.5 do relatório de auditoria objeto destes autos;

21. Acerca da irregularidade que ensejou a decisão, esclarecem o relatório e o voto do Exmo. Ministro-Relator Augusto Sherman (grifos nossos):

[Trecho do Relatório]

3.5.2 - Situação encontrada:

Os valores declarados como cobertura orçamentária para as licitações e contratações constantes do PT 26.782.1461.202U.0052 não são suficientes para cobrir os custos anualizados do conjunto de obras cobertas pela mesma funcional programática, configurando falha no planejamento, falta de cobertura orçamentária e descumprimento de dispositivos legais.

Essa insuficiência orçamentária pode ser constatada para o Edital 370/2009-00, relativo aos serviços de restauração da BR-364/GO do km 0,0 ao km 192,1 (03 Lotes), orçados em quase R\$ 180 milhões e que geraram os Contratos 073, 121 e 122/2010:

(i) **O Dnit** declarou, em 27/11/08, a existência de recursos do OGU-LOA/2008 (Lei 11.647/08), pelo PT 26.782.1461.202U.0052, no valor de R\$ 7.728.300,00. Esse valor seria suficiente para cobrir apenas os serviços orçados na licitação para o primeiro mês, sem contar os demais contratos vigentes à época (115/08, 157/08 e 246/08, TT-142/06) e a licitação em andamento (Edital 248/2008-12) com recursos pelo mesmo PT.

(ii) Similarmente, **indicou em março/09** a verba de R\$ 26.438.320,00 do OGU/2009 (Lei 11.897/08) pelo mesmo PT, **recurso insuficiente para 4 meses das obras de restauração decorrentes do Edital 370/2009**, conforme orçamentos e cronogramas dos lotes 1, 2 e 3; insuficiência ainda maior quando se considera os contratos vigentes com recursos pelo mesmo PT.

Para o corrente ano, mesmo contando com mais recursos para fazer frente às obras de recuperação, **o orçamento mostra-se insuficiente para cobrir ao menos seis meses de obras** pelos Contratos 073, 121 e 122/2010, assinados no início deste ano, conforme demonstrado abaixo:

- estimativa do PPA 2008-2011 (Lei 11.653/2008, Anexo 1) para a atividade 202U - Manutenção de trechos rodoviários na BR-364 no Estado de Goiás: R\$ 7.728.300 em 2008, R\$ 8.310.000 em 2009, R\$ 8.310.000 em 2010 e R\$ 5.540.000 em 2011;

- previsão da LOA 2010 (Lei 12.214/2010, Anexo vol. 2 e art. 4º, inc. XVIII) para o PT 26.782.1461.202U.0052 em questão em 2010: R\$ 54.400.000,00 (dotação inicial) + possibilidade de dotação suplementar até 25%, totalizando R\$ 68.000.000,00;

- **recursos necessários para apenas os seis meses iniciais de execução das obras nos contratos decorrentes do Edital 370/2009-00: R\$ 76.000.000,00**

- **déficit mínimo resultante: R\$ 8.000.000,00** (cálculo que considera somente seis meses de execução no ano e a preços iniciais; **desconsidera os contratos de supervisão respectivos, orçados em R\$ 7.571.416,01; e estima os restos a pagar inscritos de 2009 em R\$ 13,6 milhões, dos quais R\$ 2,8 milhões já foram pagos até abril/2010 e são insuficientes, também, para cobrir sequer quatro dos demais contratos em andamento, Contratos 115/08, 157/08, 628/09 e 621/09, que contam ainda com saldos contratuais respectivos de R\$ 0,6, R\$ 3,8, R\$ 2,8 e R\$ 14,6 milhões, em abril de 2010, a preços iniciais).**

[Trecho do Voto]

13. Outro grave indício de irregularidade apontado, o quinto e último, refere-se à ausência de previsão orçamentária de recursos suficientes no exercício para prover a demanda exigida nos contratos até o final deste ano de 2010, situação que implica riscos de paralisação de obras, além de configurar inobservância de disposições legais.

22. Consulta aos sistemas do TCU revelou ainda não constar daqueles autos, em 24/3/2015, decisão de mérito.

23. Há, portanto, audiência em curso, do Diretor-Geral do Dnit, referente a irregularidade relevante ocorrida no exercício de 2009, de modo que, para decidir-se o mérito da presente prestação de contas, deve-se ainda aguardar o julgamento das razões de justificativa do gestor.

5.2. TC 008.216/2010-0 – Licitação e contratação sem previsão orçamentária suficiente

24. O TC 008.216/2010-0, sobrestante do presente (peça 62), trata de levantamento de auditoria referente à construção de ponte sobre o Rio Madeira, no município de Porto Velho/RO, na BR-319, no âmbito do Fiscobras 2010.

25. Por meio do Acórdão 2.490/2010-TCU-Plenário, determinou-se a audiência do Diretor-Geral do Dnit nos termos seguintes:

9.4. determinar a audiência dos responsáveis a seguir relacionados, para que apresentem, no prazo de 15 (quinze) dias, razões de justificativa sobre os fatos indicados:

9.4.1. Luiz Antônio Pagot (Diretor Geral do DNIT): autorizar a realização de licitação e homologar o resultado final do certame sem a previsão de recursos orçamentários suficientes para assegurar o pagamento das obrigações decorrentes da obra, para o exercício de 2010, contrariando o disposto no art. 7º, § 2º, inciso III, da Lei nº 8.666/1993;

26. Acerca da irregularidade que ensejou a decisão esclarecem o relatório e o voto do Exmo.

Ministro-Relator José Múcio Monteiro (grifos nossos):

[Trecho do Relatório]

Do achado de Licitação de obras sem previsão orçamentária ou com previsão insuficiente

Manifestação do Consórcio Construtor:

74. Em sua manifestação, o consórcio citou o item 4 do **Edital 760/2009**, onde estão definidos o valor orçamentário e o PT de onde sairia a verba para o pagamento dos serviços. Observou ainda que a obra faz parte do Programa de Aceleração de Crescimento - PAC (fl. 206 - Anexo 2 -Vol. 1 Principal).

75. Afirmou que assiste razão ao Dnit quando este justifica que com a aprovação do Projeto de Lei 3/2010 poderão ser efetuados remanejamentos por meio de decretos, permitindo a execução dos serviços de acordo com o cronograma de execução físico-financeiro da obra, para o exercício de 2010.

Manifestação do Dnit:

76. A respeito desse achado o Dnit argumentou que, com a aprovação do PL 03 (atual Lei 12.293, de 20 de Julho de 2010), poderão ser efetuados remanejamentos orçamentários, por meio de decreto, que seriam suficientes para a execução dos serviços de acordo com o cronograma de execução físico-financeiro do exercício corrente (fls. 110/111 - Anexo 2 - Principal).

Análise

77. As manifestações dadas, tanto pelo Dnit quanto pelo consórcio EMSA/M. Martins, não foram capazes de elidir a irregularidade. Em comum, elas apontam para a aprovação do PL 03, convertido na Lei 12.293/2010. Esta lei altera o inciso XVIII e acrescenta o parágrafo 5º, ambos do artigo 4º da Lei 12.214, de 26 de janeiro de 2010 (LOA 2010).

78. As alterações permitem a abertura de créditos suplementares das ações do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, classificadas com identificador de resultado primário "3", mediante o remanejamento de até trinta por cento do montante das dotações orçamentárias desse programa constantes daquela lei.

79. Em que pese a aprovação desta lei, é inegável que **foram descumpridos os ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Lei 8.666/1993**. Não poderia o gestor público antever os fatos futuros que impactariam as obras por ele contratadas, ainda mais com cerca de um ano de antecedência.

80. Ademais, a aprovação do projeto de lei, por si só, não é garantia de remanejamento de verbas para esta obra. No caso de se considerar a verba de R\$ 6 bilhões para o PAC, alegada pelo consórcio EMSA/M. Martins, o valor a ser remanejado somente para essa obra equivaleria a 10% do permitido pela Lei 12.214/2010 alterada pela Lei 12.293/2010. Vale ressaltar que o valor previsto para a obra em comento equivale a apenas 3,5% do valor previsto, segundo o consórcio, para as obras do PAC.

81. Em consulta ao sistema SIGA-Brasil, disponibilizado no sítio do Senado Federal na internet, extraíram-se dados que mostram não ter ocorrido, até o momento, qualquer remanejamento de verbas que possibilite a obra ser executada com a devida cobertura orçamentária.

82. Do exposto, conclui-se que os argumentos apresentados não foram capazes de elidir a irregularidade apontada.

83. **Deve-se ouvir em audiência o Diretor Geral do Dnit quanto à publicação do Edital 760/2009 e a posterior contratação dele decorrente sem previsão orçamentária suficiente, em desrespeito à Lei Complementar 101/2000, art. 15, caput; art. 16, § 1º, inciso I; art. 16, § 4º, inciso I e II e à Lei 8.666/1993, art. 7º, § 2º, inciso III; art. 7º, § 6º.**

[Trecho do Voto]

13. Por fim, os argumentos do Dnit e do Consórcio EMSA/M. Martins não elidem o fato de que eles descumpriram os termos da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Lei 8.666/1993, ao licitar o empreendimento sem previsão orçamentária ou com previsão insuficiente. A edição da Lei 12.293/2010 cerca de um ano depois da ocorrência não suprime a irregularidade nem garante o remanejamento de recursos para a obra. Diante disso, **aprovo a proposta de realizar a audiência de Luiz Antônio Pagot, responsável pela publicação do edital de concorrência para a construção da ponte sobre o Rio Madeira na BR 319.**

27. Consulta aos sistemas do TCU revelou haver recursos de outros interessados, contra a decisão de chamamento em audiência, cujos argumentos podem aproveitar ao responsável neste arrolado, de modo que aquele processo aguarda pela decisão de tais recursos (peça 66 daqueles autos), e que, em 24/3/2015, ainda não se revolveu o mérito ali tratado.

28. Há, portanto, audiência em curso, do Diretor-Geral do Dnit, referente a irregularidade relevante ocorrida no exercício de 2009, de modo que, para decidir-se o mérito da presente prestação de contas, deve-se ainda aguardar o julgamento das alegações de defesa do gestor.

5.3. TC 015.752/2010-0 – Sobrepreços

29. O TC 015.752/2010-0, sobrestante do presente (peça 62), trata de auditoria realizada no Dnit com o objetivo de verificar as obras de duplicação e restauração da BR-101/AL. Por meio do Acórdão 2.135/2010-TCU-Plenário, determinou-se (grifos nossos):

9.1. realizar as audiências prévias dos seguintes dirigentes do Dnit, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, manifestem-se:

9.1.1. Luís Munhoz Prosel Júnior, coordenador-geral de construção rodoviária, e **Hideraldo Luiz Caron, diretor de infraestrutura rodoviária, acerca da aprovação dos orçamentos base das concorrências 680/2009-00 e 697/2009-00 com serviços com preços superiores aos praticados no mercado, em desacordo com o art. 112 da Lei 12.017/2009;**

9.1.2. Nilton de Britto, coordenador-geral de desenvolvimento e projetos, a respeito da aprovação do projeto base da concorrência 680/2009-00 com sobrepreço decorrente de itens considerados em duplicidade, em desacordo com o art. 112 da Lei 12.017/2009;

30. Consulta aos sistemas do TCU revelou ter o Consórcio envolvido apresentado memorial cujo teor afastaria indício de irregularidade naqueles autos tratado, o que levou à retomada das análises técnicas dos fatos ali relatados, de modo que ainda não consta daqueles autos, em 24/3/2015, decisão de mérito.

31. Há, portanto, audiência em curso, do Diretor de Infraestrutura Rodoviária do Dnit, referente a irregularidades relevantes ocorridas no exercício de 2009, de modo que, para decidir-se o mérito da presente prestação de contas, deve-se ainda aguardar o julgamento das alegações de defesa dos gestores.

5.4. TC 000.543/2008-0 (convertido para o TC 044.511/2012-4) – Falha em fiscalização do Convênio ferroviário 234/2003

32. No que concerne ao exercício de 2009, o TC 000.534/2008-0, sobrestante do presente (peça 62), tratou de falha referente à fiscalização do Convênio 234/2003, celebrado entre o Dnit e a Prefeitura Municipal de Maringá/PR para a execução das obras do prolongamento do rebaixamento da linha férrea daquela cidade.

33. Conforme consta do relatório do Acórdão 189/2009-TCU-Plenário, a documentação colacionada naqueles autos não comprovou “atuação do Dnit na fiscalização e acompanhamento da execução da obra do convênio”. “Inclusive, as visitas dos técnicos representantes do Dnit não são frequentes, haja vista que são anuais. Além disso, são visitas feitas por empresas terceirizadas.” (itens 70 a 72 daquele relatório).

34. Constatou-se que os diversos aditivos celebrados majoraram os R\$ 45.500.000,00 inicialmente conveniados em R\$ 9.034.701,09.

35. Pesquisa no site do Dnit na internet revelou que em 19/6/2012 o valor total da avença era de R\$ 116.119.500,23, sendo que R\$ 92.895.600,18 eram participação do Dnit e o restante contrapartida da conveniente (peça 51 ou <http://www.dnit.gov.br/ferrovias/acoes-e-obras-dif-1/convenios-vigentes-atualizados.pdf>).

36. Essa falta de fiscalização motivou a realização de audiência do Diretor de Infraestrutura Ferroviária do Dnit, determinada por meio do Acórdão 189/2009-TCU-Plenário (conforme proposto à peça 11, p. 2, item 81.13). As razões de justificativa do gestor foram analisadas, e propôs-se aplicação de multa. No entanto, esta Egrégia Corte decidiu converter aqueles autos em tomada de contas especial (TCE) cujo deslinde afetará a dosimetria da multa, que se refere, em grande parte, às mesmas irregularidades que deram ensejo à ocorrência do dano, ainda que as citações efetuadas refiram-se a responsáveis alheios ao rol das presentes contas (vide “considerandos” do Acórdão 8545/2012-TCU-Segunda Câmara – à peça 176 do TC 000.543/2008-0).

37.A TCE é conduzida no TC 044.511/2012-4, ao qual foi apensado o TC 000.543/2008-0. Embora as alegações de defesa já tenham sido analisadas pela unidade técnica, aguarda-se parecer do Ministério Público de Contas, não havendo ainda, portanto, manifestação colegiada do TCU, conforme revelou consulta aos sistemas desta Corte realizada em 24/3/2014.

38.A irregularidade que ensejou a multa proposta foi tratada nos presentes autos, conforme se apresentou detalhadamente na instrução anterior, cuja análise contém o excerto a seguir, que retrata aquela situação (peça 59, p. 47-8, subtópico 7.2.11 – colchetes explicativos adicionados na presente instrução):

319. No que concerne às falhas identificadas pela CGU, referem-se a fatos ocorridos em exercícios anteriores ao ora sob exame.

320. Já no processo conexo, de fato, dentre os responsáveis chamados a apresentar razões de justificativa, inclui-se o Sr. Rômulo do Carmo Ferreira Neto, Diretor de Infraestrutura Ferroviária do Dnit, arrolado no presente (itens 61, 64, 69, 72, 76 e 81.13 do relatório do Acórdão 189/2009-TCU-Plenário, conjuntamente com o item 9.5 da própria decisão).

321. Estritamente quanto a fatos ocorridos em 2009, consta do relatório daquele Acórdão que os documentos disponibilizados pela Prefeitura Municipal de Maringá, conveniente do Convênio 234/2003, firmado com o Dnit e cujo 4º termo aditivo, firmado em 17/7/2007 (DOU de 18/7/2007, Seção 3, p. 105), prorrogou a vigência para até 20/12/2010, “não comprovam a atuação do Dnit na fiscalização e acompanhamento da execução da obra do convênio”. “Inclusive, as visitas dos técnicos representantes do Dnit não são frequentes, haja vista que são anuais. Além disso, são visitas feitas por empresas terceirizadas” (itens 70 a 72 daquele relatório).

322. Relatou-se também que a avença teve a vigência estendida de 365 dias para sete anos, e que os reajustes monetários decorrentes das prorrogações de prazo e serviços adicionais elevaram em R\$ 9.034.701,09 o valor inicialmente orçado em R\$ 45.500.000,00 (DOU de 12/1/2004, Seção 3, p.72).

323. Pesquisa no site do Dnit na internet revelou que em 19/6/2012 o valor total do Convênio 234/2003 era de R\$ 116.119.500,23, sendo R\$ 92.895.600,18 participação do Dnit e o restante contrapartida da conveniente (peça 51 ou <http://www.dnit.gov.br/ferrovias/acoes-e-obras-dif-1/convenios-vigentes-atualizados.pdf>).

324. Assim, diante da necessidade de aguardar a decisão, no âmbito do TC 000.543/2008-0 [convertido na TCE do TC 044.511/2012-4], acerca da responsabilidade do gestor da DIF nas falhas de fiscalização do convênio, propõe-se determinar à Secex/PR que remeta à Secex-1 o Acórdão que vier a resolver no mérito a situação daquele responsável naqueles autos.

39.Assim, porquanto há irregularidade ocorrida em 2009 e atribuída ao Diretor de Infraestrutura Ferroviária do Dnit, mostra-se ainda conveniente aguardar o desfecho do TC 044.511/2012-4, cujo deslinde pode revelar fatos relevantes acerca da atuação do gestor no exercício de 2009.

5.5. TC 028.945/2012-3 (convertido para o 021.503/2013-3) – Representação de equipe de auditoria – Contrato TT 115/2009-00

40.O TC 028.945/2012-3 trata de representação formulada por equipe de auditoria operacional que objetivou avaliar a sistemática de pesagem de veículos adotada nas rodovias federais brasileiras.

41.Constatou-se que o Dnit utilizou ata de registro de preços do Pregão 12/2008, conduzido pelo Centro Integrado de Telemática do Exército (Cítex), para firmar o Contrato TT 115/2009-00, com a empresa Queiroz Garcia Ltda., para realização de serviços de engenharia.

42.Por meio do Acórdão 1961/2013-TCU-Plenário, converteu-se o processo em tomada de contas especial (TC 021.503/2013-3), no âmbito da qual houve citação e audiência dos responsáveis pelas irregularidades apuradas, dentre os quais o Diretor de Infraestrutura Rodoviária do Dnit, nos termos a seguir (peças 39-42 daqueles autos – transcritos abaixo apenas os trechos referentes ao gestor que integra o rol de responsáveis das presentes contas, colchetes e negritos nossos):

199. Nos termos dos arts. 8º e 47 da Lei 8.443/1992, c/c art. 252 do Regimento Interno do TCU, e considerando-se o art. 43 da Resolução 191/2006, autuar processo apartado de Tomada de Contas Especial, juntando a ele cópia integral de todas as peças destes autos, e determinando, nos termos dos arts. 10, § 1º, art. 12, II, e 16, § 2º, b), da Lei 8.443/1992, c/c arts. 157, caput, 201, § 1º, e 202, II, do Regimento Interno do TCU, a citação dos senhores Luiz Cláudio dos Santos Varejão, Hideraldo Luiz Caron, João Batista Berreta Neto e da Construtora Queiroz Garcia Ltda. em razão de irregularidades na aplicação dos recursos federais

destinados à execução do contrato TT 115/2009-00, celebrado com a Construtora Queiroz Garcia Ltda., consistentes: i) na medição e pagamento de materiais e serviços cuja aplicação nos postos de pesagem não restou comprovada; e ii) no superfaturamento de quantidades e/ou valores de serviços e materiais aplicados, conforme os itens 77-124 desta instrução, de acordo com a tabela abaixo, enviando-lhes, também, cópia das planilhas apresentadas nos Anexo I a IV (peças 36 a 38):

Parcela	Descrição	Valor a PI	Data ⁽¹⁾
1ª	Medição de serviços não executados (mão de obra)	1.605.294,18	21/12/2009
2ª	Superfaturamento até 6ª medição (quantidade e/ou valores)	4.281.241,76	21/12/2009
3ª	Medição de serviços não executados (16ª e 20ª medições)	2.227.501,05	14/10/2010
		990.423,45	1/2/2011
		9.104.460,44	

(1) Para as duas primeiras parcelas considerou-se, em benefício da contratada, a data da ordem bancária da sexta medição.

Para a terceira parcela, foram individualizadas as datas das ordens bancárias da 16ª e 20ª medições e respectivos valores.

(...)

b) Ato impugnado do senhor Hideraldo Luiz Caron: ter assinado os Ofícios de Pagamento tendo como favorecida a Construtora Queiroz Garcia Ltda., a despeito dos processos de medição não permitirem concluir pela efetiva execução dos serviços prestados, uma vez que não vieram acompanhadas da documentação exigida no próprio Termo de Referência 12/2008 do Centro de Telemática do Exército (registro fotográfico, relatório mensal consolidado do material aplicado, notas fiscais/faturas dos materiais e serviços empregados) ou de qualquer outro elemento que permitisse concluir objetivamente pela execução dos serviços contratados;

(...)

200. Determinar, com base no art. 10, § 1º, e art. 12, III, da Lei 8.443/1992, c/c arts. 157, caput, 201, § 1º, e 202, III, do Regimento Interno do TCU, a realização, nos presentes autos, de audiência dos seguintes responsáveis:

(...)

203. Senhor Hideraldo Luiz Caron, titular da Diretoria de Infraestrutura Rodoviária, pelas seguintes irregularidades no âmbito do Contrato TT 115/2009-00:

(...)

c) alteração dos quantitativos do contrato, por meio do 1º Termo Aditivo [de 24/9/2009, conforme peça 3, p. 40-2 daqueles autos], em afronta aos limites impostos pelo art. 8º, § 3º, do então vigente Decreto 4.342/2002, ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, previsto no art. 3º, da Lei 8.666/1993 e ao princípio da moralidade, previsto no art. 37, caput, da Constituição Federal de 1988 (itens 158-167);

(...)

43. A resposta do gestor já foi analisada pela unidade técnica, mas ainda se aguarda parecer do Ministério Público de Contas e julgamento, conforme consulta efetuada nos sistemas do Tribunal em 24/3/2015. Assim, verifica-se que o TC 021.503/2013-3 resta inconcluso acerca de matéria relevante à análise da gestão do Diretor de Infraestrutura Rodoviária do Dnit do exercício de 2009, de modo que é necessário aguardar a o desfecho daquele processo, para que haja elementos suficientes à completa análise do presente.

5.6. TC 012.051/2012-8 – Falha de Gestão no Programa Nacional de Controle Eletrônico de Velocidade

44. Trata-se de auditoria de natureza operacional realizada no Programa Nacional de Controle Eletrônico de Velocidade, conduzido pelo Dnit. Nos trabalhos realizados entre maio e julho de 2012 constatou-se que, embora equipamentos medidores de velocidade estivessem operantes, não era possível aplicar sanções aos infratores, em razão da falta de sistema, disponível à autarquia, que proporcionasse acesso à base de dados do Departamento Nacional de Transportes (Denatran), para,

a partir das placas dos veículos fotografados pelos aparelhos, obter as informações do proprietário, essenciais às autuações de infrações.

45. Isso ocorreu porque a licitação para contratação da disponibilização e operação dos equipamentos medidores de velocidade – Concorrência 471/2009, cujo aviso publicou-se no DOU de 21/8/2009 e a sessão pública realizou-se em 8/10/2009 – não foi acompanhada, tempestivamente, de providências para a implementação dos mecanismos necessários ao adequado tratamento das infrações que viriam a ser flagradas.

46. Assim, realizou-se audiência do Diretor de Infraestrutura Rodoviária e do Coordenador-Geral de Operações Rodoviárias do Dnit. A apresentação dos relatos e análises que embasaram a audiência e o exame das razões de justificativa do gestor é feita abaixo (tópico 6.2).

6. FALHAS CONSTATADAS E AUDIÊNCIAS REALIZADAS

47. O relatório de auditoria anual de contas, produzido pela Controladoria-Geral da União, referente à gestão do Dnit de 2009, divide-se em duas partes. A primeira trata de aspectos gerais da gestão da autarquia, e a segunda abarca as constatações resultantes das fiscalizações do órgão de controle interno.

48. Nas análises iniciais desta prestação de contas já foram apresentadas as informações da primeira parte, que são tratadas nos processos conexos acima já descritos, nas audiências e nas diligências realizadas, cujas razões de justificativa e outras informações apresentadas são analisadas nesta instrução (peça 59, p. 25-8, subtópico 7.1).

49. Quanto à segunda parte, em análise anterior foram consideradas superadas as seguintes falhas constatadas pela CGU:

- a) precariedade na gestão de contratos pela DAF, resultando em contratações emergenciais por dispensa de licitação, acerca do que se considerou suficiente alertar o Dnit (peça 59, p. 30-1, subtópico 7.2.2);
- b) falhas na licitação e na contratação dos serviços de vigilância na Superintendência Regional de Mato Grosso, acerca das quais se entendeu desnecessária a realização de novos encaminhamentos (peça 59, p. 31, subtópico 7.2.3);
- c) falhas no gerenciamento e na fiscalização de convênios rodoviários, acerca das quais concluiu-se por alertar o Dnit quanto à situação do registro da contrapartida do Convênio 99382909, firmado ainda pelo DNER, e já concluído (peça 59, p. 31-3, subtópico 7.2.4);
- d) falhas na fiscalização sobre as obras dos terminais fluviais de Fonte Boa/AM, São Sebastião do Uatumã/AM e Monte Alegre/PA, acerca das quais se concluiu pela desnecessidade de novos encaminhamentos (peça 59, p. 33-5, subtópico 7.2.5);
- e) falhas no projeto básico e no edital de licitação que resultaram no Contrato DAQ 302/2009, acerca das quais se concluiu pela desnecessidade de novos encaminhamentos (peça 59, p. 35-6, subtópico 7.2.6);
- f) falhas nas licitações e nos contratos de gerenciamento ambiental dos contornos ferroviários de São Francisco do Sul/SC e Joinville/SC, que foram consideradas superadas após esclarecimentos do Dnit, além de que, caso confirmado o impacto das falhas ocorridas, seria de pequena monta e insuficiente para macular a gestão referente ao exercício ora sob análise (peça 59, p. 45-6, subtópico 7.2.10); e
- g) falhas e irregularidades no Convênio ferroviário 234/2003, tratadas no TC 000.543/2008-0, cujo deslinde é necessário aguardar (subtópico 5.4 acima).

50. Quanto às demais constatações da CGU, concluiu-se, na análise anterior, pela realização de audiências (item 13.b acima). Colhidas as razões de justificativa dos responsáveis, procede-se, abaixo, às análises. Também são examinadas abaixo as razões de justificativa apresentadas pelos gestores responsáveis por falha na gestão do Programa Nacional de Controle de Velocidade (subtópicos 6.1 a 6.4).

6.1. Atribuição de nota em desacordo com o estabelecido no Edital 101/2008

51.O tema é relatado no tópico 6.1 da instrução inicial dos presentes autos (peça 16, p. 9-14) e retomado no tópico 7.2.1 da instrução anterior, na qual se propôs a realização de audiência dos responsáveis (peça 59, p. 28-30).

6.1.1. Relatos da instrução anterior

52.Trata-se de irregularidade na atribuição de pontuações técnicas no âmbito da Concorrência 101/2008 do Dnit, do tipo técnica e preço, para implantação do trecho ferroviário de Imbituba/SC a Araquari/SC, na ferrovia EF-104, dividido em dois lotes.

53.A CGU aponta que, após o recebimento da documentação de habilitação, em 28/1/2009, e a abertura das propostas técnicas, em 26/3/2009, atribuíram-se pontuações erradas à empresa Prodec, que deveria ter recebido pontuação integral em todos os seus atestados, nos dois lotes, pois estes comprovavam extensões superiores às exigidas no edital, e ao consórcio Vega-Prosul, que concorreu somente para o lote 2, que deveria ter recebido pontuação mínima em quatro atestados, pois não foi possível estabelecer a extensão em km efetivamente desenvolvida pela empresa, por ser ela integrante de consórcio em que seu percentual de participação não fora definido.

54.Assim, deveria ser vencedora dos dois lotes a Prodec. No lote 1, a empresa ficou em terceiro lugar, cotando R\$ 7.849.673,23, enquanto o consórcio declarado vencedor, Magna-Astep, propôs R\$ 9.048.934,52, e a Engevix, segunda colocada, orçou R\$ 8.857.518,62.

55.No lote 2, a Prodec, também em terceiro lugar, cotou R\$ 8.196.730,85, enquanto o consórcio declarado vencedor, Vega-Prosul, propôs R\$ 8.559.122,84, e a Engevix, segunda colocada, orçou R\$ 8.378.074,23.

56.Portanto, o erro de pontuação teria acarretado contratações por preços maiores.

57.A Prodec apresentou recurso administrativo contra o julgamento das propostas técnicas, solicitando a concessão da pontuação máxima em seus atestados e se insurgindo contra a pontuação do consórcio Vega-Prosul. O relatório do julgamento desse recurso, de 16/6/2009, limitou-se a afirmar o seguinte (peça 52, p. 2-9 e 26-9):

IV - Da Análise do Recurso

Após reexame baseado nas alegações da Recorrente, expostas no Item III da presente peça, a Comissão passa à análise de fato daquelas frente à documentação contida em sua proposta, e conclui que analisando os pleitos da Recorrente verificou que a mesma equivoca-se quando fundamenta suas argumentações em fatos inexistentes na tentativa de majorar sua NPT de 92,0 para 99,0 pontos e minorar a NPT do Consórcio VEGA-PROSUL para o Lote 02 em 18 pontos.

Pelo exposto, infere-se que os argumentos trazidos pela ora Recorrente em sua peça recursal frente aos documentos insertos em sua proposta, submetidos ao crivo desta Comissão Permanente de Licitação, mostraram-se insuficientes para comprovar a necessidade de reforma da decisão anteriormente proferida.

Assim, a Comissão nega provimento ao recurso ora rebatido [...]

58.Essa decisão da comissão permanente de licitação (CPL) foi ratificada pelo Diretor-Geral do Dnit na mesma data, conforme previsto no § 4º do art. 109 da Lei 8.666/1993 (peça 52, p. 31).

59.As propostas de preço foram abertas em 24/6/2009, e o resultado final da licitação foi publicado no DOU em 7/7/2009.

60.A CGU considerou os erros verificados suficientes para a anulação do certame e do contrato dele derivado, conforme inscrito no art. 49, § 2º, da Lei 8.666/1993, e recomendou:

Que o gestor encaminhe ao setor jurídico da autarquia o processo administrativo 50600.010373/2007-82 (Concorrência Pública 101/08), para que este, considerando o teor da constatação em tela, se posicione sobre a continuidade dos contratos, apresentando à CGU a referida decisão no Plano de Providências Permanente;

Apure responsabilidade dos membros da Comissão de Licitação sobre as irregularidades verificadas na condução da Licitação 101/2008;

Que a Comissão de Licitação, nos futuros certames, ao julgar um recurso, negando ou lhe dando provimento, apresente decisão devidamente fundamentada;

Que a DIF apresente as medidas formais adotadas, a partir do momento em que tomou ciência, por meio do Relatório de Auditoria 236988, da referida constatação.

61. Na análise preliminar dos presentes autos concluiu-se que, para verificar a exatidão dos argumentos da CGU e da CPL, era necessário obter cópia dos atestados de capacidade técnica apresentados na Concorrência 101/2008 para o item “experiência específica da proponente”, bem como informações sobre o andamento dos trabalhos pelos consórcios contratados, Magna-Astep e Vega-Prosul.

62. Aduziu-se que assim seria “possível comparar os ditames editalícios com as notas técnicas, constatar o percentual de trabalhos já realizados e, daí, avaliar a pertinência da adoção de alguma providência”.

63. Isso, dentre outros temas tratados na instrução inicial, motivou a realização de inspeção no Dnit, a qual possibilitou a confirmação das informações relatadas.

Informações obtidas na inspeção

64. Identificou-se, por meio de análise dos autos processuais da Concorrência 101/2008, que já em 2010, após recebidas as recomendações da CGU, o Dnit passou a tratar da falha constatada, paralisando a execução dos Contratos 803 e 804/2009, decorrentes do certame, que se encontravam em plena execução.

65. Data de 13/4/2011 ata de reunião entre Direx, DIF, CGCL e representantes das empresas Prodec e Engevix, na qual se registrou que o resultado final do certame tem, para ambos os lotes, a Prodec como vencedora e a Engevix como segunda colocada. Foram enviados ofícios, datados de 8/4/2011, aos consórcios Magna-Astep e Vega-Prosul, informando sobre a reunião, mas estes não fizeram presentes representantes.

66. No entanto, registrou-se também que a Prodec utilizara a mesma equipe para ambos os lotes, de modo que poderia ser contratada apenas para um deles, que seria o lote 1, em respeito ao princípio da proposta mais vantajosa para a Administração.

67. Assim, foram chamadas a Prodec, para o lote 1, e a Engevix, para o lote 2, para se manifestarem acerca do interesse de firmar os contratos com o Dnit para dar continuidade aos serviços de elaboração do projeto de engenharia para a implantação do trecho ferroviário, tendo ambas declinado (peça 53, p. 1-2, 8 e 11-2).

68. Diante dessa situação, a fim de evitar eventuais prejuízos decorrentes da anulação dos contratos então vigentes e realização de nova licitação, a Direx decidiu ajustar os preços das duas avenças, de modo que fossem aplicados os valores apresentados pelas empresas que teriam vencido cada lote, caso não houvessem ocorrido os erros de pontuação na concorrência (peça 53, p. 57-62). Tais retificações dos Contratos 803/2009 e 804/2009 foram publicadas nas edições do DOU, Seção 3, de 30/11/2011 (p. 172) e de 1º/12/2011 (p. 197).

6.1.2. Análise precedente

69. Na instrução anterior, analisou-se da seguinte forma (peça 59, p. 30):

187. Desse modo, no aspecto financeiro e no que se refere ao atendimento ao interesse público consubstanciado na implementação do trecho ferroviário, mostram-se satisfatórias as medidas adotadas pela autarquia para solucionar a falha ocorrida.

188. No que concerne ao exercício de 2009, a falha na pontuação das empresas, embora grave, constitui, se considerada isoladamente, apenas ressalva à gestão do Diretor Executivo do Dnit, visto que a responsabilidade maior pelo ocorrido se atribui à comissão de licitação.

189. Assim, cabe chamar em audiência a Sr.^a Nadja Tereza Monteiro de Oliveira, presidente da comissão, e os Srs. Cid Ney Santos Martins, Marcelino Augusto Santos Rosa e Rodrigo da Silva Nascimento, membros, para que apresentem razões de justificativa referentes à falha na pontuação das empresas e à decisão que negou provimento ao recurso impetrado pela Prodec.

190. Cabe também realizar a audiência do Diretor-Geral do Dnit, Sr. Luiz Antônio Pagot, por ter ratificado a desmotivada decisão da Comissão Permanente de Licitação em que se negou provimento ao recurso.

6.1.3. Das audiências realizadas

70.A audiência dos membros da comissão de licitação se fez nos termos seguintes (peças 70-3):

(...) apresente razões de justificativa quanto à atribuição irregular das notas das propostas técnicas de licitantes na Concorrência 101/2008 e do desmotivado indeferimento do recurso impetrado pela empresa Prodec, o que resultou em contratos administrativos irregulares para a implantação dos dois lotes do trecho ferroviário de Imbituba/SC a Araquari/SC.

71.Não constam dos autos razões de justificativa Sr. Marcelino Augusto Santos Rosa, cuja audiência se deu por meio do Ofício 0035/2013-TCU/SecobRodov, de 29/1/2013 (peça 71), apesar de haver registro de dois pedidos de prorrogação de prazo (peças 89 e 111), e ter sido concedida dilação de sessenta dias (peças 115, 121 e 125). Portanto, esse membro da CPL figura nos autos como revel, nos termos do § 8º do art. 202 do Regimento Interno do TCU (RITCU).

72.O chamamento do Diretor-Geral do Dnit se fez nos termos seguintes (peça 77):

(...) apresente razões de justificativa por ter ratificado a decisão da Comissão Permanente de Licitação de indeferimento do recurso apresentado pela empresa Prodec, no processo da Concorrência 101/2008 da autarquia, o que ocasionou contratos administrativos irregulares para a implantação dos dois lotes do trecho ferroviário de Imbituba/SC a Araquari/SC.

6.1.4. Razões de justificativa da Sr.^a Nadja Tereza Monteiro de Oliveira

73.A responsável Sr.^a Nadja Tereza Monteiro de Oliveira, presidente da CPL, apresentou razões de justificativa em documento datado de 9/10/2013 (peça 143). Expõe que a autarquia “possui grande demanda de licitações, em sua maioria de grande vulto, situação que sobrecarrega o trabalho da CPL, que é sempre segmentado para o bom e rápido andamento, na medida do possível” (peça 143, p 2).

74.Precisamente com relação à falha de pontuação objeto de sua audiência, argumenta que (peça 143, p. 2):

A análise da proporcionalidade adicionada nos editais do Dnit à época deixou de ser observada pelo técnico responsável, razão por que houve equívoco na determinação do resultado quanto ao Lote 2, fato que passou despercebido, inclusive na análise do recurso da empresa Prodec.

Porém, tão logo houve a ciência dos equívocos, passou-se ao reparo das falhas e, a fim de se evitar prejuízos à Administração, devido não somente à demora, mas ao aumento de despesas e prejuízo ao erário, posto que o prazo entre a conclusão da primeira licitação e a assinatura do contrato foi de um ano e oito meses, foi definida a reunião de representantes do Dnit com as empresas interessadas, a fim de se obter um acordo para continuidade das obras.

75.Posteriormente, narra as medidas adotadas pela autarquia após a identificação da falha, para aduzir estar claro seu interesse “no sentido de realizar a retificação dos equívocos cometidos pela equipe de apoio à CPL na análise das propostas conforme edital”, uma vez que, “após tentativa infrutífera de inclusão das empresas preteridas, conforme mencionado, enviou consulta à Procuradoria quanto à possibilidade legal e discricionária de manutenção do contrato”, tendo o órgão de controle interno se manifestado favoravelmente (peça 143, p.3).

76.Argumenta que se possibilitou às empresas Prodec e Engevix “darem continuidade ao contrato, reparando-se eventuais prejuízos, ocasião em que não houve manifestação de interesse por parte destas”, e que tal fato demonstraria sua boa-fé (peça 143, p.3).

77.Menciona o artigo 55 da Lei 9.784, de 29/1/1999, o qual dispõe que “em decisão na qual se evidencie não acarretarem lesão ao interesse público nem prejuízo a terceiros, os atos que apresentarem defeitos sanáveis poderão ser convalidados pela própria Administração”, aduzindo também excerto de Celso Antônio Bandeira de Mello, no sentido de que “a ordem normativa pode repelir com intensidade variável atos praticados em desobediência às disposições jurídicas, estabelecendo destarte uma gradação no repúdio a eles” (peça 143, p.3, com grifos aqui retirados).

78. Afirma haver, no caso, “necessidade de aplicação do princípio da segurança jurídica, previsto no art. 5º, XXXVI, da Constituição Federal, que tem por finalidade a proteção dos direitos subjetivos dos cidadãos”. Isso porque as falhas seriam “passíveis de convalidação, tendo ocorrido suspensão do trâmite do contrato para reparação das falhas, bem como, de acordo com a manifestação jurídica do órgão de controle, há que considerar a boa-fé do particular”. Reforça tal argumento destacando excerto de decisão de repercussão geral no recurso extraordinário 636.553/RS, em que se decidiu que (peça 143, p. 4, com grifos aqui retirados):

1. Embora se reconheça o poder-dever da Administração em anular seus próprios atos quando eivados de ilegalidade, porquanto da inteira submissão da atuação administrativa ao princípio da legalidade, o certo é que essa prerrogativa precisa ser compatibilizada com outro princípio próprio do Estado Democrático de Direito, qual seja, o da segurança jurídica.

79. Conclui que “houve total respeito da Administração ao direito de terceiros e ao que previa o edital, após a reanálise dos atos, mas que não houve nenhum interesse por parte dos particulares notificados”; e solicita o afastamento de eventual responsabilização pelos fatos ocorridos no certame (peça 143, p. 4).

80. Traz ainda, anexos às suas razões de justificativa: cópia do Relato Direx 345/2009, de 24/8/2009, em que o Diretor-Executivo do Dnit submete a homologação do resultado do certame, antes do recurso apresentado (peça 143, p. 6-9); de ata de reunião de 13/4/2011, em que a empresa Prodec manifestou desinteresse em assumir a continuidade dos serviços (peça 143, p. 10-2); de despacho da Coordenação-Geral de Cadastro e Licitação do Dnit, de 4/5/2011, em que, com acordo do Diretor-Executivo da autarquia, se recomenda submeter aqueles autos à “análise da Procuradoria Federal Especializada do Dnit (PFE/Dnit), para que esta se manifeste acerca da manutenção dos serviços” (peça 143, p. 12-5); e do Despacho PFE/Dnit 997/2011, em que o Procurador Chefe Nacional do Dnit registra entender que, em havendo manifestação das empresas interessadas, a decisão da Administração mostra-se adequada, concluindo que “a boa-fé com que se houve a Administração ao celebrar as contratações não pode ser confundida com os atos dos seus agentes que incorreram ao confessado erro durante o procedimento licitatório, pelo que é de rigor a apuração do fato pela Corregedoria, a fim de definir as responsabilidades funcionais decorrentes” (peça 143, p. 16-9).

6.1.5. Razões de justificativa do Sr. Cid Ney Santos Martins

81. O Sr. Cid Ney Santos Martins, membro da CPL quando do julgamento do recurso da empresa Prodec, alega que “não participou da atribuição de notas às propostas técnicas do edital 101/2008, mister no que tange à empresa Prodec”, e fundamenta tal assertiva por meio da apresentação de cópia de relatório de propostas técnicas, de 22/5/2009, por ele não assinado, referente à análise e julgamento destas no âmbito daquele certame. Conclui, então, que sua audiência limita-se ao julgamento do recurso apresentado pela Prodec (peças 135, p. 1-2, e 136).

82. Salaria que tem formação de economista, e não de engenheiro, de modo que não possuía “condições técnicas de avaliar a pertinência dos argumentos apresentados”, e que, “após a interposição do recurso por parte da Prodec, os autos foram enviados para os setores técnicos competentes da autarquia, que expressaram o entendimento que deu base ao indeferimento da irrisignação”. Assim, esclarece que se limitou a seguir o posicionamento emanado da área técnica, no julgamento do recurso, e argumenta que, dado tal posicionamento precedente, sua formação e o fato de não ter participado do julgamento das propostas técnicas, seria inexigível que adotasse outra postura (peça 135, p. 3).

83. Defende ainda que não houve prejuízo ao erário decorrente de sua conduta, uma vez que, conforme já exposto nos presentes autos, os preços das avenças foram ajustados, de modo que foram aplicados os valores apresentados nas propostas das empresas que teriam vencido o certame caso não houvesse ocorrido qualquer erro nos julgamentos. No mesmo sentido, relembra a conclusão de análise anterior, de que o erro ora questionado não ocasionou, no aspecto financeiro, prejuízo à Administração, bem como que os trechos ferroviários foram implementados conforme o interesse público.

84. Conclui que “inocorrem nos presentes autos quaisquer dos motivos constantes da Lei 8.443/92

que justifiquem a imposição de multa ao requerente, eis que o erário não experimentou qualquer tipo de prejuízo”, e pugna pelo acolhimento de suas razões de justificativa, com declaração de regularidade de sua conduta e sem a imposição de multa, bem como pela intimação de seu representante “para sustentar suas razões oralmente, nos termos do RI do TCU” (peça 136, p. 4).

6.1.6. Razões de justificativa do Sr. Rodrigo da Silva Nascimento

85.O responsável Rodrigo da Silva Nascimento, membro da CPL, apresenta histórico de sua carreira na autarquia, evidenciando sua rotina de trabalho cujas tarefas, à época da ocorrência fatos ora analisados, somavam-se às suas atribuições relativas à sua participação naquela comissão, cuja designação deu-se pela Portaria 526/2008, de 20/5/2008, do Dnit (peça 95, p. 1-6).

86.Destaca que, conforme previsto na norma, a CPL atuava “sob coordenação do Coordenador-Geral de Cadastro e Licitação” do Dnit, “sendo assistida pela estrutura da Coordenação-Geral de Cadastro e Licitações” (CGCL), de forma que “limitou a autonomia” da comissão, “que passou a deixar de ser independente e passou a atuar sob tutela do Coordenador-Geral de Cadastro e Licitação”. Aduz que não questionou tal situação em razão de não possuir formação jurídica para avaliar adequadamente a norma, bem como em respeito ao art. 166, inciso IV, da Lei 8.112, de 11/12/1990, referente ao cumprimento de ordens de superiores, sobretudo porque estava ainda em de estágio probatório.

87.Além disso, alega que foi designado para compor a CPL sem antes ter participado de qualquer treinamento ou preparação, e que tal despreparo já foi objeto de consideração do TCU, a exemplo do Acórdão 1.182/2004-Plenário, por meio do qual esta Corte determinou à Companhia de Eletricidade do Acre que observe as disposições normativas referentes à “participação de profissionais legalmente habilitados na comissão de licitação, sempre que a especificidade do objeto assim o justifique, em cumprimento ao disposto no art. 51 da Lei 8.666/93”, e também recomendou à entidade que “oportunize a todos os membros de comissão de licitação, e não apenas ao seu presidente, o necessário e suficiente treinamento para o satisfatório desempenho de suas atribuições legais, conforme os arts. 6º, inciso XVI; 51, todos da Lei 8.666/93”. Usa tais alegações com intento de demonstrar que “a falta de treinamento e especialização em áreas específicas do objeto a ser licitado por parte dos membros da comissão de licitação traz enorme prejuízo ao princípio da eficiência do serviço público” (peça 95, p. 7-8, e itens 9.3.1.16 e 9.4.1 da citada decisão).

88.Acerca da qualificação, reproduz excerto de análise da CGU em que “ao analisar o perfil dos membros da CPL, a SFCI [Secretaria Federal de Controle Interno, da CGU] afirma que nem todos os seus membros possuem conhecimento técnico especializado nos assuntos objeto dos certames, logo, há sobrecarga nos membros que possuem o conhecimento técnico e a capacidade da CPL em dar andamento satisfatório aos certames fica ainda mais comprometida” (peça 95, p. 10, excerto da Nota Técnica 2167/2010/Corin/MT/CGU-PR, com cópia integral às p. 27-39).

89.Menciona o Despacho 386/2010/CGCL/Direx, que indica haver, à época, 18 servidores do Dnit e 24 empregados terceirizados, totalizando 42 funcionários na CGCL, dos quais apenas três compunham a CPL, e alega que, por isso, a comissão atuava de forma precária, tendo sido o problema resolvido apenas com a Portaria 1.229, publicada em 29/11/2011, que designou 36 funcionários do quadro do Dnit para constituírem a comissão. Narra ainda que a CGU constatou que “a grande quantidade de processos licitatórios torna impraticável que somente uma comissão consiga analisá-los e julgá-los adequadamente”, tendo o órgão de controle destacado ainda a complexidade de algumas das licitações (peça 95, p. 8-10 – excerto da Nota Técnica 2167/2010/Corin/MT/CGU-PR, com cópia integral às p. 27-39).

90.Argumenta que “a CGCL gerenciava e coordenada todas as fases da licitação, cabendo à CPL apenas a condução das sessões públicas e a assinatura dos relatórios produzidos e elaborados pela equipe técnica, que fazia a análise e o julgamento dos processos, pois este último já vinha pronto faltando apenas a ratificação deste por parte da comissão” (peça 95, p. 9).

91.Reproduz trechos de documentos emitidos pela CGU, acerca, por exemplo, da importância de a equipe da CGCL “contar somente com servidores efetivos, pois do contrário pode gerar um

conflito de interesse se determinado funcionário terceirizado estiver analisando um processo licitatório que tenha como licitante a empresa da qual é contratado” (peça 95, p. 10, excerto do Ofício 8238/Ditra/DI/SFC/CGU-PR, de 17/3/2010, com cópia integral às p. 25-6).

92. Aduz que a auditoria da CGU revelou média de 114 processos licitatórios realizados em 2009 (equivalente a dois por semana) a cargo de uma CPL “cujos membros tinham outras atribuições funcionais, lotados em outras coordenações”, e que o órgão de controle auditou nove licitações, menos de 8% do total do exercício, de modo que as falhas encontradas em algumas delas não refletem com segurança a atuação da CPL (peça 95, p. 10-1).

93. Afirma que, apesar das constatações da CGU, a Direx, por meio da CGCL, assumiu o compromisso de realizar quantidade de licitações maior do que seria capaz de bem fazê-lo com sua capacidade efetiva de trabalho, “o que levou à majoração dos riscos de eventuais erros causados pela excessiva carga de trabalho e por falta de gestão eficiente de recursos à disposição da CGCL” (peça 95, p. 14).

94. Transcreve também excertos da publicação Treinamento em Processo Administrativo Disciplinar, da CGU, que dispõe que “os agentes públicos investidos da função correcional (as autoridades competentes para instaurar ou julgar e os integrantes das comissões), como aplicadores do Direito, não podem se abster da percepção da falibilidade humana, seja por erro de fato (na apreciação da matéria substancial por parte do servidor), seja por erro de direito (na apreciação da normatização de regência)”, e descreve diversas fontes de falhas humanas (peça 95, p. 11-2, excertos das p. 402-3 da citada publicação).

95. Ainda com espeque na mesma obra, reproduz afirmação de que penalidade administrativa aplicada em razão de erro decorrente da mera falibilidade humana “não cumprirá seu papel e não se sustentará”, uma vez que possivelmente tal falha “ocorrerá de novo, por ser intrínseca à natureza do homem”, e destaca excerto que expõe que “configuraria afronta ao princípio da razoabilidade a análise de fatos reais, supostamente irregulares, que não leve em conta as reais condições práticas e operacionais de trabalho, bem como as praxes, as peculiaridades locais ou regionais e os usos e costumes sedimentados na Administração” (peça 95, p. 12-4, excertos das p. 156-7 e 403 da citada publicação).

96. Alega que os nove processos de 2009 auditados pela CGU, que representavam menos de 8% do total do exercício, referiam-se a certames do tipo técnica e preço, relativamente pouco utilizado, tendo sido apontadas irregularidades em quatro deles, de modo que o fato de se ter indicações de falhas em 40% da amostra não pode ser extrapolado para todo o trabalho da CPL (peça 95, p. 14).

97. Argumenta que as condições, já descritas, de atuação da CPL favoreceriam a ocorrência de erros, mas que, porém, das irregularidades apontadas pela CGU, apenas duas estão ligadas à fase de licitação, sendo que uma delas, referente a atraso em convocação de licitação, é de responsabilidade da CGCL, restando, de responsabilidade da comissão, apenas a falha ora analisada, que portanto, se revela de “caráter eventual, fortuito e como algo pouco representativo no universo tão grande de processos analisados”. Conclui, assim, que não seria razoável tratar tal falha, que considera “erro caracterizadamente escusável”, “utilizando o remédio mais forte disponível”, o que seria atentar-se “apenas à literalidade da lei, não considerando o inafastável fator humano” (peça 95, p. 14-5).

98. Traz ainda outro excerto da mencionada obra da CGU, que define “erro administrativo escusável como a conduta equivocada por parte do servidor (isto é, em desconformidade com as normas legais e regulamentares) cuja apenação se evidencie irrazoável diante das circunstâncias defrontadas no caso concreto”, aduzindo que, dentre os fatores que concorrem para o erro ora sob análise, incluem-se “a falta de conhecimento na área ferroviária” e “a falta de procedimento na análise feita pela equipe técnica de apoio”, o que foi relatado pelo órgão de controle interno, ao considerar que o fato de haver mais de uma pessoa julgando as propostas de uma mesma licitação propicia a ocorrência de erro (peça 95, p. 15-6).

99. Explica que o edital 101/2008 foi objeto de “errata que modificou os critérios de julgamento das propostas técnicas e, equivocadamente, a equipe que fazia a análise dos atestados e documentos da

licitação não atentou para a mudança trazida pela 1ª errata”, que diminuía “pela metade a extensão de quilometragem total dos atestados”. Narra que foi utilizado, porém, “o critério da proporcionalidade, que consiste em atribuir a nota do atestado de acordo com o percentual de participação da empresa licitante” e, “no caso deste percentual não estar discriminado no atestado, a empresa levaria nota mínima”. Conclui que o erro ocorreu porque “este critério não estava padronizado entre a equipe de apoio e não foi observado pelo técnico que fez a análise e elaborou o relatório que a comissão assinou” (peça 95, p. 16).

100. Acrescenta que o erro decorreu de “haver diferentes técnicos analisando o mesmo edital, resultando em critérios distintos” na sua análise, de modo que “em alguns casos o técnico deixou de considerar a alteração trazida pela 1ª errata, e em outro caso não foi observado o critério da proporcionalidade que havia sido inserido há pouco tempo nos editais do Dnit”. Além disso, atribui a equivocada análise do recurso também à “falta de padronização das análises” e ao “excessivo número de documentos de proposta técnica, impugnações, recursos e demais demandas feitas à CGCL e encaminhadas para análise da equipe técnica”, “o que gerou uma análise sucinta e superficial do tema” (peça 95, p. 16-7).

101. Compara a atuação da CPL com a do fiscal de contrato de obras do Dnit, que, em razão da impossibilidade de acompanhar todos os serviços realizados ao longo de quilômetros de extensão, apesar de verificar a coerência dos dados repassados pela empresa supervisora e assina, responsabilizando-se, defendendo que analogamente o fazem os membros da CPL, que confere e assina o trabalho realizado pela equipe de apoio. Discorre, ainda, acerca do uso de estruturas de equipes de apoio na Administração Pública Federal, argumentando que, em tal contexto, “um ambiente laboral caótico, com elementos com pouco ou nenhum treinamento ou conhecimento sobre o assunto, potencializa os riscos de ocorrerem erros”, de modo que falhas da estrutura de apoio induzem os demais agentes ao erro (peça 95, p. 17-8).

102. Esclarece que a CPL era formada por dois servidores de fora da CGCL, sendo os outros dois justamente a Coordenadora-Geral de Cadastro e Licitação, que presidia a CPL, e seu substituto, que o era também na comissão. Alega que, por isso, os relatórios da equipe técnica da CGCL chegavam ao conhecimento da CPL após crivo e assinatura da presidente da comissão, de modo que essa análise preliminar por parte da pessoa que seria a “mais qualificada neste assunto entre os outros membros”, a “coordenadora da equipe de apoio”, gerou no defendente, ao longo do tempo, uma sensação de segurança quanto à qualidade dos relatórios (peça 95, p. 18-9).

103. Expõe que a CPL não fora ouvida durante a realização da auditoria da CGU, tampouco em diligência no âmbito desta prestação de contas, e que apenas a presidente da comissão, enquanto coordenadora da CGPL, teve oportunidade de se manifestar (peça 95, p. 19).

104. Aponta também que, considerando a magnitude das ações do Dnit, erros cometidos no âmbito da autarquia “sempre são de grande potencial de prejuízo ao erário”, e que tal aspecto foi verificado na análise do erro ora questionado, concluindo-se que não houve dano aos cofres públicos. Usa de tal apontamento na tentativa de afastar aplicação do inciso II do art. 71 da Constituição Federal, que trata da competência desta Egrégia Corte de julgar contas, uma vez que não teria havido “extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público”. Assevera também que o Exmo. Ministro-Relator do presente considerou a falha ora tratada apenas uma ressalva à gestão do Dnit (peça 95, p. 19-20).

105. Informa que, ademais, a matéria ora tratada já é objeto de apuração pela CGU, por meio do processo administrativo disciplinar 00190.005380/2011-40.

106. Por fim, alega que se trata de “atuação equivocada isolada no contexto da prestação de contas de uma autarquia inteira”, de modo que descabe tratá-la “como uma grave falha capaz de manchar toda uma administração, transformando o julgamento equivocado de uma licitação em um universo de 114 num evento gravíssimo”, e aduz concordar com a colocação do fato ora apurado como ressalva à gestão do Diretor Executivo do Dnit no exercício de 2009 (peça 95, p. 21).

107. Anexos, traz cópias do Despacho 386/2010/CGCL/Direx, do Ofício 8.238/Ditra/DI/SFC/CGU-PR, da Nota Técnica 2.167/2010/Corin/MT/CGU-PR e de nota

explicativa da CGCL (peça 95, p. 23-4, 25-6, 27-39 e 40-44, respectivamente).

6.1.7. Análise das razões de justificativa dos membros da CPL

108. Considerando que a maior parte das razões de justificativa de cada membro da CPL se aplicam também aos demais, faz-se, a seguir, a análise conjunta de todos os argumentos por eles apresentados.

Do objetivo das audiências

109. Os agentes cujas razões de justificativa ora se analisam não integram o rol de responsáveis da presente prestação de contas. Trata-se de irregularidade pontual identificada pela CGU e trazida a estes autos por meio do relatório de avaliação da gestão produzido por aquele órgão de controle.

110. Assim, embora possa subsidiar outros exames, a análise efetuada a seguir não visa a concluir acerca de atuação de qualquer gestor do Dnit, tampouco se restringe a fatos do exercício de 2009, exercício da prestação de contas objeto destes autos. Objetiva, portanto, apenas verificar a irregularidade apontada e, por conseguinte, responsabilizar, se for o caso.

Da irregularidade objeto das audiências

111. Primeiramente, esclareça-se não terem sido identificados indícios de má-fé de qualquer agente do Dnit. Trata-se de duplo equívoco. O primeiro erro, ocorrido no julgamento das propostas, é considerado falha humana escusável, tanto que a legislação consagra o cabimento de recurso contra decisões dessa espécie, e não foi objeto das audiências realizadas. Todavia, o segundo erro, cometido quando do julgamento do recurso, consiste na repetição do primeiro, mesmo após apontado em detalhes pelo recorrente.

112. Ademais, a decisão que negou provimento ao recurso não contém contra-argumentação, ali narra-se apenas que a recorrente “equivoca-se quando fundamenta suas argumentações em fatos inexistentes”, como se não existissem a 1ª Errata do Edital 101/2008 e os atestados das licitantes, e que os argumentos da Prodec “mostraram-se insuficientes para comprovar a necessidade de reforma da decisão anteriormente proferida” (item 57 acima).

113. O Sr. Cid Ney Santos Martins informa não ter participado da primeira análise das propostas, que ensejou o julgamento posteriormente impugnado por meio do recurso cujo não provimento é objeto da presente audiência. Tem razão, portanto, ao afirmar que seu chamamento deu-se em razão da rejeição do recurso interposto pela licitante. É esse o objeto da audiência de todos os membros da CPL.

114. Correta também é a afirmação de que não houve prejuízo ao erário, em razão das medidas adotadas após a CGU alertar o Dnit acerca do erro cometido. Todavia, as providências posteriormente tomadas, que culminaram nos ajustes nos contratos, correções que evitaram a ocorrência de dano ao erário, não foram objeto da presente audiência, uma vez que, conforme se concluiu das análises anteriores, essas medidas foram consideradas adequadas, inclusive a convalidação de atos praticados na licitação, em razão da situação em que se encontravam os contratos quando a CGU alertou o Dnit acerca dos erros. Essas correções posteriores, portanto, apresentam-se como atenuantes, no âmbito da presente responsabilização.

115. A recusa das empresas – as que deveriam ter sido declaradas as vencedoras da licitação – em assumir a parte final da execução dos contratos e o reajuste dessas avenças não elide as responsabilidades pelo erro que levou ao não provimento do recurso e, por conseguinte, a equivocada declaração e contratação dos vencedores. Após as retificações, os contratos foram executados nos preços das propostas mais vantajosas para a Administração, mas não pelas empresas que as apresentaram, que teriam os atributos mais vantajosos, conforme suas propostas.

Da análise dos argumentos apresentados

116. Os fatos de haver grande demanda de licitações e de os membros da CPL exercerem também outras atividades no Dnit não justificam o erro no julgamento do recurso, uma vez que a contabilização dos pontos das licitantes é cerne do trabalho da CPL, em licitações do tipo técnica e

preço. Atividade, portanto, que demanda máxima atenção da Comissão. Ademais, os critérios de pontuação, conforme indicado no próprio recurso apresentado, foram objeto de errata do edital do certame, o que deveria ensejar ainda mais cuidados da CPL ao tratar do tema (peça 52, p. 2-3). Diante das competências de analisar e julgar que a Lei 8.666/1993 (arts. 6, inciso XVI, e 109, § 4º) atribui à comissão de licitação, a rejeição de recurso sem verificação de sua argumentação, por maior que fosse a demanda de serviço da unidade, configura ato negligente e infração à norma legal.

117. Também revela negligência a afirmação de que “a análise da proporcionalidade adicionada nos editais do Dnit à época deixou de ser observada pelo técnico responsável, razão por que houve equívoco na determinação do resultado quanto ao Lote 2, fato que passou despercebido, inclusive na análise do recurso da empresa Prodec”. Explica-se ainda que, além da falta de atenção à 1ª Errata, o erro foi cometido em razão de não estar padronizado entre a equipe de apoio o critério da proporcionalidade, que consiste em atribuir a nota do atestado de acordo com o percentual de participação da empresa licitante e, no caso deste percentual não estar discriminado no atestado, atribuir-se zero. Acrescenta-se que, desse modo, como técnicos diferentes analisaram a pontuação de cada licitante, em alguns casos faltou atenção à 1ª Errata, e, em outro, ao critério da proporcionalidade, o que ocasionou a falha impugnada pela recorrente.

118. A então recente adoção desse critério de proporcionalidade, por ser procedimento inovador da rotina de trabalho, deveria ter sido alvo de maior atenção da CPL, mormente após verificado que foi um dos fatores que embasaram o recurso denegado. De mesma forma, a existência da errata, por si só, demanda redobrada atenção na análise daquilo que envolve o tema retificado, e o fato de ter sido base da argumentação do recurso reforça ainda mais essa necessidade de apreciação minuciosa.

119. Não prosperam as alegações de que: por não ser engenheiro e não ter participado do julgamento das propostas, seria inexigível a adoção de outra postura, que não a de limitar-se a seguir o posicionamento emanado da área técnica; à época da rejeição do recurso ora questionada acumulava-se o exercício de funções na CPL com outras tarefas, como servidor da autarquia; há decisão do TCU na qual se destaca que a falta de treinamento e especialização de membros de comissão de licitação na área tema do certame traz enorme prejuízo ao princípio da eficiência do serviço público.

120. Isso porque, conforme se verifica no edital e na peça recursal, a contagem dos pontos se dá de forma objetiva, de modo que conhecimentos técnicos de engenharia e participação no julgamento impugnado são desnecessários à compreensão da argumentação do recurso, que propunha mera aplicação de tabela editalícia na contagem da pontuação das empresas: procedimento de somar as quilometragens constantes dos certificados das licitantes e, a partir dos resultados das somas, verificar na tabela quantos pontos atribuir a cada concorrente.

121. Pela mesma razão, é também falha a alegação de que a falta de conhecimento na área ferroviária e a falta de procedimentos na análise feita pela equipe técnica de apoio tornam escusável o erro que consubstanciou a irregularidade ora tratada.

122. Apresentaram-se relatos da CGU, de que a Diretoria Executiva do Dnit assumiu o compromisso de realizar mais licitações do que seria capaz de bem fazê-lo com sua capacidade de trabalho, de modo que se elevaram os riscos de ocorrência de erros, e de que “a grande quantidade de processos licitatórios torna impraticável que somente uma comissão consiga analisá-los e julgá-los adequadamente”; e alegou-se que a atuação da CPL tinha sua autonomia comprometida por estar sob coordenação do Coordenador-Geral de Cadastro e Licitação, de modo que à Comissão cabia “apenas a condução das sessões públicas e a assinatura dos relatórios produzidos e elaborados pela equipe técnica, que fazia a análise e o julgamento dos processos, pois este último já vinha pronto, faltando apenas a ratificação deste por parte da comissão”.

123. Contudo, o erro ora questionado consiste na insistência em equívoco cometido quando do julgamento das propostas, agravado pelos fatos de a peça recursal indicar detalhadamente o deslize ocorrido na decisão e de a matéria ser objeto de errata do edital, o que reforçava a necessidade de revisar a decisão impugnada, refazendo atentamente a contagem dos pontos, nos

termos da errata e do critério da proporcionalidade consagrado no edital e também frisado na peça da recorrente, para fins de conferência da pontuação que culminou no julgamento contestado e de verificação das alegações que embasaram o recurso, exame indispensável a um escoreito julgamento.

124. Ademais, a alegação de que a CPL apenas ratificava o julgamento da equipe técnica não exime os membros da Comissão de suas responsabilidades, uma vez que a competência de julgar, bem como de reconsiderar sua decisão em caso de recurso, é da CPL, nos termos da Lei de Licitações (arts. 6º, XVI, e 109, § 4º), e também porque, ainda que delegada a análise para equipe técnica, a ratificação é independente do ato de confirmação, podendo não ocorrer, caso a autoridade administrativa competente verifique ser descabido ratificar, modo como deveria proceder no presente caso, diante da infundada decisão denegatória do recurso, pautada em afirmação de que inexistiam os fatos que alicerçaram a argumentação da recorrente, como se não existissem a 1ª Errata do Edital 101/08, a previsão editalícia da proporcionalidade e os atestados das licitantes.

125. Descabe também a comparação da atuação da CPL com a do fiscal de contrato de obras do Dnit, que apenas verifica a coerência dos dados repassados pela empresa supervisora e assina as medições, uma vez que há impossibilidade de acompanhar todos os serviços realizados. Esse parágrafo não prospera porque, no caso da CPL, trata-se de recurso que evidencia os erros cometidos, de modo que a Comissão tinha em mãos todos os elementos necessários e suficientes para retificar o julgamento das propostas, adequando-o ao disposto no edital do certame, ao contrário do mencionado caso de fiscal de contrato de obras da autarquia, que nem sempre tem acesso aos elementos que confirmariam as medições.

126. Argumenta-se que, uma vez que a presidente da CPL era a Coordenadora-Geral de Cadastro e Licitação, enquanto os demais membros eram servidores de fora da CGCL, e que os relatórios da equipe técnica daquela unidade chegavam à CPL após crivo e assinatura da presidente da Comissão, essa análise preliminar geraria nos demais membros sensação de segurança quanto à qualidade dos relatórios.

127. Embora seja verossímil essa sensação de confiança, é insuficiente para justificar a conduta dos membros da CPL. É que, diante das competências da comissão licitante estatuídas na legislação, seus membros são responsáveis pelas análises e julgamentos por eles firmados. Ainda que haja equipes de apoio, tratando-se desse colegiado, cabe à cada membro, no caso, verificar a qualidade dos documentos que ratifica e responsabilizar-se por tal ratificação. Caso contrário, seria a CPL um grupo de despiciendos signatários cujas firmas não teriam valor ou significado algum. Ademais, esclarecedor é o sumário do Acórdão 739/2007-TCU-1ª Câmara:

Os membros das Comissões de licitação responderão solidariamente por todos os atos praticados pela Comissão, salvo se posição individual divergente estiver devidamente fundamentada e registrada em ata lavrada na reunião em que tiver sido tomada a decisão.

128. Transcreve-se trecho de documento da CGU no qual o órgão frisa a importância de a CGPL se compor apenas por servidores efetivos, mitigando assim o risco de haver conflito de interesses em razão de processo licitatório ter participação de entidade empregadora do funcionário que analisa as propostas dela e de suas concorrentes. Contudo, não se alega ou se apresentam documentos indicativos de possibilidade de ocorrência desse conflito no caso em exame.

129. Também não prospera a alegação de que nem todos os membros CPL foram ouvidos durante a auditoria da CGU ou em diligência no âmbito da presente prestação de contas. Isso porque, no concernente à situação dos ora respondentes, requisito legal para qualquer apenação é a realização de audiência, e a presente consiste justamente na oportunidade de apresentação de razões de justificativa para o exercício da ampla defesa e do contraditório, havendo, ainda, possibilidade de apresentação de recurso contra a decisão que vier a ser proferida, a critério dos defendentes.

130. Acertada é a afirmação de que a presente situação não se subsume ao disposto no inciso II do art. 71 da Carta de 1988. Essa definição constitucional dos administradores que devem prestar contas é detalhada na IN TCU 57/2008, e os responsáveis chamados na presente audiência não integram tal grupo, de modo que não terão contas julgadas neste processo. A conduta sob análise refere-se, contudo, a falha apontada nos presentes autos, ocorrida no exercício objeto destas contas,

tendo sido inclusive considerada, pelo Exmo. Ministro-Relator, ressalva à gestão do Diretor Executivo, conforme anota o próprio respondente Sr. Rodrigo da Silva Nascimento. Assim, comprovada a ocorrência da irregularidade dentro da gestão sob análise, descaberia deixar de buscar a responsabilização dos agentes envolvidos.

131. Reproduzem-se partes da publicação da CGU “Treinamento em Processo Administrativo Disciplinar”, com destaque para necessidade de se ter em mente, ao julgar, a falibilidade humana, e transcreve-se o excerto “configuraria afronta ao princípio da razoabilidade a análise de fatos reais, supostamente irregulares, que não leve em conta as reais condições práticas e operacionais de trabalho, bem como as praxes, as peculiaridades locais ou regionais e os usos e costumes sedimentados na Administração”, além de se frisar que, embora as condições de trabalho da CPL favorecessem a ocorrência de erros, a CGU, em amostra de nove processos licitatórios do tipo técnica e preço, constatou apenas duas falhas atribuídas à CPL.

132. Defende-se, assim, se tratar de falha isolada, pois a CGU obtivera amostra não representativa, de nove processos licitatórios, menos de 8% do total de licitações do exercício, e todos referentes apenas a certames do “relativamente pouco utilizado” tipo técnica e preço, e frisa que, além da falha ora questionada, apenas uma irregularidade apontada pela CGU envolvia a fase de licitação, para concluir que se trata de falha “de caráter eventual, fortuito” e “pouco representativo”.

133. Essas alegações, embora não afastem plenamente as responsabilidades dos membros da CPL pela falha constatada, revelam-se atenuantes. Apesar de a falha no julgamento do recurso consistir em repetição de erro cometido no julgamento das propostas, trata-se do tipo mais complexo de licitação – técnica e preço – e apenas essa e outra falha, de menor gravidade, foram encontradas pela CGU, no concernente à atuação da CPL.

134. É equivocada a afirmação de que não ocorre motivo previsto na Lei 8.443/1992 que justifique imposição de multa, “eis que o erário não experimentou qualquer tipo de prejuízo”. Isso porque o ato objeto da presente audiência subsume-se ao disposto no inciso II do art. 58 da Lei 8.443/1992, “ato praticado com grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial” (objeto também do inciso II do art. 268 do RITCU), hipótese de penalidade desvinculada de ocorrência de dano aos cofres da União.

Conclusão

135. Da análise acima se conclui inexistirem elementos suficientes para se afastar a responsabilidade dos membros da CPL pela equivocada rejeição do recurso apresentado pela empresa Prodec no âmbito da Concorrência 101/2008.

136. Assim, vêm-se rejeitadas as razões de justificativa apresentadas pela Sr.^a Nadja Tereza Monteiro de Oliveira e pelos Srs. Cid Ney Santos Martins e Rodrigo da Silva Nascimento.

137. No entanto, embora o ato objeto da presente audiência subsuma-se ao disposto no inciso II do art. 58 da Lei 8.443/1992, relatam-se nos autos os atenuantes seguintes:

- a) os serviços foram executados conforme o interesse público;
- b) geraram resultados positivos os esforços empreendidos no sentido de atenuar, dentro do possível, as consequências do erro cometido;
- c) análises da CGU sobre processos licitatórios do exercício revelaram apenas duas falhas da CPL, sendo a outra, a princípio, de caráter formal (atraso em convocação de licitante);
- d) não se constataram indícios de má-fé por parte dos respondentes; e
- e) a matéria já é objeto de apuração pela CGU, por meio do processo administrativo disciplinar 00190.005380/2011-40.

138. Assim, considerando que o caput do citado artigo dispõe ser a aplicação de multa decisão discricionária desta Egrégia Corte, entende-se que a aplicação de tal penalidade seria medida de excessivo rigor, tanto para os membros que apresentaram razões de justificativa quanto para o membro revel, Sr. Marcelino Augusto Santos Rosa, com espeque, por analogia, no art. 161 do RITCU.

139. O Sr. Cid Ney Santos Martins solicitou sustentação oral (peça 135, p. 4), conforme previsto no art. 168 do RITCU, de modo que os presentes autos deverão ser encaminhados ao Presidente do Colegiado competente para julgamento desta prestação de contas.

6.1.8. Razões de justificativa do Sr. Luiz Antônio Pagot

140. O então Diretor-Geral do Dnit, Sr. Luiz Antônio Pagot trouxe aos autos suas razões de justificativa em documento datado de 18/3/2013 (peça 100). Após transcrever as análises já transcritas acima (subtópicos 51 e 6.1.2), destaca que, “apesar da existência do erro quanto à nota a ser pontuada pela empresa Prodec, na Concorrência 101/2008, não ocorreu prejuízo ao erário, posto que o Dnit realizou todas as medidas as quais evitaram de modo concreto e eficaz a existência de prejuízos” (peça 100, p. 1-5).

141. Argumenta que “não possui responsabilidade, visto que o erro originou-se da CPL que entendeu motivadamente indeferir o recurso administrativo da empresa Prodec”, destacando as competências dispostas no regimento interno do Dnit (RIDnit), cujo art. 20 atribui, no inciso VII, à CGCL, subordinada à Direx, “prestar assessoria na análise de processos licitatórios concluídos ou em andamento visando auxiliar nas decisões do Diretor-Geral, Diretor Executivo e Diretorias do Dnit sobre os mesmos”, enquanto à Direx, nos termos do art. 19, incisos I e III, compete “orientar, coordenar e supervisionar as atividades das diretorias setoriais”, bem como “planejar, administrar, orientar e controlar a execução das atividades relacionadas às licitações” (peça 100, p. 5-6).

142. Justifica que “entendeu correto ratificar decisão da CPL, por se tratar de decisão estritamente técnica e complexa, a qual a comissão teve maiores subsídios para análise e robustez para indeferir o recurso da empresa Prodec”, e apresente cópia do documento, produzido pela comissão, referente ao julgamento do recurso, além de cópia do encaminhamento, pelo Coordenador-Geral de Cadastro e Licitações, da decisão da CPL ao ora respondente (peça 100, p. 6-10).

143. Ressalta que “todo o julgamento e análise do recurso deu-se pela CPL, ratificado pelo chefe da CGCL, descabendo ao Diretor-Geral do Dnit analisar questões técnicas”, e que o TCU “tem entendido que imputar ao gestor titular a responsabilização por todas as atividades exercidas nos demais escalões hierárquicos que a ele submete não seria produtora, e imputar ao gestor responsabilidade sem que ele tenha concorrido a uma ação ou omissão no dever a ele expressamente cometido não seria razoável” (peça 100, p. 12).

144. Assim, alega demonstrar inexistir conduta unilateral do respondente “que possa importar em descumprimento de deliberação ou prática de ato contrário a lei”, e conclui restar afastada qualquer irregularidade em sua conduta, antes de requerer o acolhimento das suas razões e o afastamento de qualquer responsabilização sua (peça 100, p. 12).

6.1.9. Análise das razões de justificativa do Sr. Luiz Antônio Pagot

Da irregularidade objeto da audiência

145. O objeto da audiência do Diretor-Geral do Dnit é a ratificação da decisão irregular da CPL, que denegou, sem a devida fundamentação, recurso apresentado contra julgamento de licitação. O § 4º do art. 109 da Lei 8.666/1993 estabelece as competências de análise e julgamento de recursos contra resultados de licitações:

§ 4º O recurso será dirigido à autoridade superior, por intermédio da que praticou o ato recorrido, a qual poderá reconsiderar sua decisão, no prazo de 5 (cinco) dias úteis, ou, nesse mesmo prazo, fazê-lo subir, devidamente informado, devendo, neste caso, a decisão ser proferida dentro do prazo de 5 (cinco) dias úteis, contado do recebimento do recurso, sob pena de responsabilidade.

Análise dos argumentos apresentados pelo então Diretor-Geral do Dnit

146. O gestor equivoca-se ao afirmar que, uma vez que “o erro originou-se da CPL, que entendeu motivadamente indeferir o recurso”, não possui responsabilidade. Isso porque, conforme evidenciado nos autos, o indeferimento teve inválida motivação: a Comissão rejeitara o recurso declarando inexistentes os fatos alegados pela recorrente, como se não existissem a 1ª Errata do Edital 101/2008 e os certificados apresentados pelas licitantes (vide subtópico 6.1.8 acima).

147. Destaca as competências regimentais da CGCL e da Direx, referentes à assessoria ao Diretor-Geral, visando a auxiliá-lo em suas decisões. Contudo, o fato de haver falha dos serviços de não exime de responsabilidade o gestor, visto que este tem a atribuição legal de, no caso, em que a CPL negou reconsideração, decidir acerca do recurso (Lei 8.666/1993, art. 109, § 4º), e a peça recursal expôs detalhadamente as falhas ocorridas (peça 52). Diante de tal situação, eximir o gestor de sua responsabilidade legalmente estatuída seria interpretar a legislação de modo que a autoridade que ratifica a decisão recorrida o faz sem o propósito de verificar sua validade, o que o tornaria despciendo signatário, cuja firma, no caso, valor algum teria.

148. O que concerne à argumentação de que a decisão da CPL foi ratificada por que se tratava de decisão extremamente técnica e complexa, conforme acima já se expôs (itens 119 a 121) e se verifica no edital e na peça recursal, a contagem dos pontos das licitantes, questionada pela recorrente, se dá de forma objetiva, de modo que conhecimentos técnicos de engenharia e participação no julgamento impugnado são desnecessários à compreensão da argumentação do recurso, que propunha mera aplicação de tabela editalícia na contagem da pontuação das empresas: procedimento de somar as quilometragens constantes dos certificados das licitantes e, a partir dos resultados das somas, verificar na tabela quantos pontos atribuir a cada concorrente.

149. A argumentação de que “imputar ao gestor titular a responsabilização por todas as atividades exercidas nos demais escalões hierárquicos que a ele submete não seria produtora” não se relaciona com o objeto da presente audiência, visto que a ratificação ora analisada é ato de competência do gestor respondente, conforme previsto na legislação e praticado, e não de outros escalões hierárquicos. Por esse mesmo motivo não se aplica ao presente caso a assertiva de que “imputar ao gestor responsabilidade sem que ele tenha concorrido a uma ação ou omissão no dever a ele expressamente cometido não seria razoável”.

150. Desse modo, também não assiste razão ao gestor quanto à afirmação de que resta demonstrado inexistir conduta unilateral do respondente que possa importar em descumprimento de deliberação ou prática de ato contrário a lei.

151. O respondente tem razão ao afirmar que, apesar do erro cometido, “não ocorreu prejuízo ao erário, posto que o Dnit realizou todas as medidas as quais evitaram de modo concreto e eficaz a existência de prejuízos”. Todavia, conforme já exposto (item 114 acima), as providências posteriormente tomadas, que culminaram nos ajustes nos contratos, correções que evitaram a ocorrência de dano ao erário, não foram objeto da presente audiência, uma vez que, conforme se concluiu das análises anteriores, essas medidas foram consideradas adequadas, inclusive a convalidação de atos praticados na licitação, em razão da situação em que se encontravam os contratos quando a CGU alertou o Dnit acerca dos erros. Essas correções posteriores, portanto, apresentam-se como atenuantes, no âmbito da presente responsabilização.

152. Ademais, a ratificação da decisão irregular sem a devida verificação de sua validade subsume-se ao disposto no inciso II do art. 58 da Lei 8.443/1992, “ato praticado com grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial” (objeto também do inciso II do art. 268 do RITCU), hipótese de penalidade desvinculada de ocorrência de dano aos cofres da União.

Conclusão

153. Da análise acima se conclui inexistirem elementos suficientes para se afastar a responsabilidade do Diretor-Geral do Dnit pela ratificação da irregular decisão que negou provimento ao recurso apresentado pela empresa Prodec no âmbito da Concorrência 101/2008.

154. Assim, vêm-se rejeitadas as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Luiz Antônio Pagot.

155. No entanto, embora o ato objeto da presente audiência subsuma-se ao disposto no inciso II do art. 58 da Lei 8.443/1992, relatam-se nos autos os atenuantes seguintes:

- a) os serviços foram executados conforme o interesse público;
- b) geraram resultados positivos os esforços empreendidos no sentido de atenuar, dentro do

possível, as consequências do erro cometido;

c) não se constataram indícios de má-fé por parte do respondente; e

d) a matéria já é objeto de apuração pela CGU, por meio do processo administrativo disciplinar 00190.005380/2011-40.

156. Assim, considerando que o caput do citado artigo dispõe ser a aplicação de multa decisão discricionária desta Egrégia Corte, entende-se que a aplicação de tal penalidade seria medida de excessivo rigor.

6.2. Falha de gestão no Programa Nacional de Controle de Velocidade

157. A falha foi constatada durante auditoria de natureza operacional sobre o Programa Nacional de Controle Eletrônico de Velocidade, conduzido pelo Dnit, autuada sob o TC 012.051/2012-8. Nos trabalhos realizados entre maio e julho de 2012 constatou-se que, embora equipamentos medidores de velocidade estivessem operantes, não era possível aplicar sanções aos infratores, em razão da falta de sistema, disponível à autarquia, que proporcionasse acesso à base de dados do Departamento Nacional de Transportes (Denatran), para, a partir das placas dos veículos fotografados pelos aparelhos, obter as informações do proprietário, essenciais às autuações de infrações.

158. Isso ocorreu porque a licitação para contratação da disponibilização e operação dos equipamentos medidores de velocidade – Concorrência 471/2009, cujo aviso publicou-se no DOU de 21/8/2009 e a sessão pública realizou-se em 8/10/2009 – não guardou tempestivamente com a implementação dos mecanismos necessários ao adequado tratamento das infrações que viriam a ser flagradas.

159. Relatou-se (TC 012.051/2012-8, peça 54, p. 35-6):

134. O atraso na implementação dessas atividades pode comprometer a efetividade do PNCV, uma vez que expectativa de aplicação de penalidades aos infratores é o principal fator que leva os condutores incautos a respeitar a velocidade regulamentar e, por conseguinte, propicia diminuição da quantidade e gravidade dos acidentes na malha rodoviária federal.

135. Além disso, a aplicação das penalidades de multa gera receita pública. O próprio Dnit estima, no edital do Pregão Eletrônico 98/2012, para a quantidade de faixas a serem monitoradas no PNCV, cerca de quatro milhões de notificações de autuação por mês (peça 22, p. 35). Considerando o valor mais baixo de multa previsto na legislação referente a excesso de velocidade (CTB, art. 218, e Resolução Contran 136, de 2/4/2002, art. 1º, inc. III), de R\$ 85,13, para excesso de 20% acima da máxima permitida, verifica-se um potencial de arrecadação, segundo a estimativa do Dnit, de R\$ 340.520.000,00 por mês.

136. Uma apuração mais precisa, entretanto, do quanto se teria deixado de arrecadar deve levar em conta os cronogramas de entrada em operação dos equipamentos, bem como um percentual de autuações que não resultariam em multa, mormente em razão de eventuais deferimentos de recursos que podem ser apresentados pelos supostos infratores.

137. De todo modo, a estimativa de autuações do Dnit e os dados colhidos pelos equipamentos usados no PNCV permitem concluir que se trata de arrecadação potencialmente superior, em várias vezes, aos custos do programa, durante o período de vigência dos contratos que o integram.

138. Esse descompasso entre o início do PNCV e a obtenção de sistema que obtém os dados do Renainf decorre de falha de planejamento do Dnit, que deveria providenciar, até o momento inicialmente previsto de entrada em operação dos equipamentos, as condições para a execução dos procedimentos inerentes ao adequado tratamento das infrações registradas pelos aparelhos, de modo a propiciar a plena efetividade do PNCV.

139. Pelo exposto, verifica-se que a deficiência no planejamento do PNCV, que culminou na falta de implementação de ações necessárias a seu pleno desenvolvimento, pode comprometer a efetividade do programa, em razão da eliminação da expectativa de aplicação de penalidades aos infratores, além de frustrar a arrecadação de receita que seria revertida, por imposição legal, em benefício da segurança e melhoria do trânsito nas rodovias federais (CTB, art. 320, transcrito no item 65 acima).

[...]

141. As responsabilidades pela falha constatada, além da materialidade de eventual dano, se comprovado, serão investigadas nos processos de contas anuais dos exercícios referentes aos fatos suprarrelatados.

160. No que concerne a eventual dano ocorrido, o Dnit possui informações acerca de todas as infrações registradas pelos aparelhos antes do início da operação do sistema que possibilita a aplicação das multas. O valor poderia ser calculado considerando-se, dentre os registros em que se pode identificar o veículo flagrado, as velocidades praticadas e as multas que seriam aplicadas, de acordo com as gradações previstas na legislação.

161. Entretanto, haveria ainda a possibilidade de recursos, por parte dos infratores, conforme já anotado no relatório em parte transcrito acima, além dos próprios custos da aplicação das penalidades e de análise desses recursos. Além disso, a imputação de multa aos infratores não assegura a arrecadação dos valores a favor do erário, haja vista inexistir na legislação possibilidade de se compelir o infrator ao pagamento, ou autoexecutar a penalidade, embora não se possa, enquanto não quitada a dívida, transferir a propriedade ou renovar o licenciamento do veículo a que se vincula a infração.

162. Assim, não se pode apurar com segurança o valor que poderia ser imputado como eventual débito.

163. Afora isso, há que se considerar que a aplicação de multas aos motoristas infratores não tem o propósito de meramente arrecadar recursos. Antes, seu objetivo precípua é inibir o cometimento de novas infrações, para o que é indispensável que a penalidade alcance, efetivamente, o infrator.

164. Desse modo, quer pela ausência de segurança em relação ao valor do dano, quer pela própria natureza da ocorrência, temos por afastada, na espécie, a imputação de débito aos responsáveis.

6.2.1. Das audiências realizadas

165. Coube, todavia, realizar a audiência, no âmbito deste processo de prestação anual de contas, do então Diretor de Infraestrutura Rodoviária, Hideraldo Luiz Caron, e do Coordenador-Geral de Operações Rodoviárias do Dnit, Sr. Luiz Cláudio dos Santos Varejão, para que apresentasse suas razões de justificativa referentes à irregularidade constatada. Abaixo, analisam-se as razões de justificativa apresentadas pelos gestores.

166. O chamamento dos responsáveis se deu nos termos seguintes (peças 75-6):

(...) apresente razões de justificativa por não ter providenciado tempestivamente, quando iniciadas as ações voltadas à realização do Programa Nacional de Controle Eletrônico de Velocidade, a implementação dos mecanismos necessários ao adequado tratamento das infrações que viriam a ser flagradas, o que resultou em mais de um ano de operação do programa sem que fossem penalizados os infratores.

6.2.2. Considerações acerca do rol de responsáveis do presente e do tempo da irregularidade

167. Os gestores foram chamados a justificar o descompasso entre o início do PNCV e a disponibilização de sistema que possibilitasse o completo e adequado processamento das infrações que viriam a ser flagradas no âmbito do programa, irregularidade que resultou em mais de um ano de operação do PNCV sem que fossem penalizados os infratores.

168. O Dnit pretendia implementar o programa por meio de duas licitações: uma referente aos equipamentos que gerariam as evidências que comprovariam as infrações de trânsito, e a outra, o indispensável sistema que faria o processamento dessas informações para gerar autos de infração e notificações desses autos e de penalidade aos infratores.

169. Embora o programa tenha atingido o objetivo de reduzir os números de acidentes, de feridos e de mortos nas estradas federais contempladas, essa impunidade, conforme anotado pelo Exmo. Ministro José Múcio Monteiro Filho no voto condutor do Acórdão 2758/2012-TCU-Plenário, “pode tornar inócuo todo o aparato montado a partir do PNCV”. Ademais, conforme frisado no mesmo voto, “essa situação evidencia problemas sérios de planejamento no Dnit, que não adotou as providências necessárias à operação plena do programa”, e “não se pode esquecer,

também, a perda de arrecadação sofrida pelo Dnit com a não aplicação de multas”, acerca do que “algumas estimativas indicam que os valores arrecadados poderiam superar o custo do programa” (TC 021.051/2012-8, peça 58).

170. Trata-se de programa de operação rodoviária, e o RIDnit atribui à Diretoria de Infraestrutura Rodoviária do Dnit a administração e o gerenciamento, e à Coordenação-Geral de Operações Rodoviárias a coordenação e a elaboração desse tipo de programa (arts. 80, inciso I e 89, inciso I).

171. O Coordenador-Geral de Operações Rodoviárias não integra o rol de responsáveis desta prestação de contas, de modo que não terá contas julgadas neste processo. Portanto, sua audiência objetiva verificar a irregularidade constatada e subsidiar eventual responsabilização, se for o caso.

172. A irregularidade ora em pauta se consubstancia em condutas adotadas pelos gestores nos exercícios de 2009, 2010 e 2011. Assim, para análise desta prestação de contas, em cujo rol de responsáveis integra o Diretor de Infraestrutura Rodoviária, desse gestor serão consideradas apenas as condutas de 2009. Portanto, cabe considerar o presente exame também para concluir-se quanto ao mérito das prestações de contas desse responsável referentes a 2010 e 2011.

6.2.3. Razões de justificativa do Sr. Hideraldo Luiz Caron

173. O responsável alega, em peça datada de 8/3/2013, que “não assiste razão à equipe” da auditoria operacional, no que lhe atribui “a responsabilidade pelos entraves e embaraços que o procedimento licitatório sofreu em sua tramitação, uma vez que” ocorreram “por circunstâncias alheias” à vontade do gestor, e aduz que a falta de providências tempestivas não pode ser-lhe atribuída, “porquanto nas poucas oportunidades que recebeu o processo o impulsionou imediatamente, primando pela conclusão do certame” (peça 97, p. 2 – sem os destaques do original).

174. Apresenta histórico dos processos relacionados com a implementação do PNCV, a fim de demonstrar que a CGPert em 2009 “adotou as medidas adequadas à deflagração do certame, com a antecedência necessária”, e que “houve planejamento da Administração e não se caracterizou nenhuma desídia ou inação dos gestores” (peça 97, p. 3).

175. Narra que “em 2/7/2008 foi instaurado o processo administrativo licitatório (nº 50600.005491/2008-50), para a contratação de empresas ou consórcios de empresas para execução dos serviços técnicos de apoio à gestão de dívida não tributária e apoio à gestão dos processos administrativos todos referentes a créditos oriundos nas rodovias federais operadas pelo Dnit (...)”, e esclarece que a empresa ou consórcio contratado “iria operar o ‘Sistema de emissão de multas’”, além de frisar que a data de instauração do processo indica tempestividade, uma vez que “o procedimento para aquisição e instalação dos aparelhos eletrônicos de seu apenas em 2009” (peça 97, p. 3).

176. Esclarece que a CGPert remeteu à DIR solicitação de declaração de existência de orçamento, datada de 28/12/2009, atendida em 12/1/2010, e que, posteriormente, a CGPert iniciou a confecção do termo de referência, tendo reencaminhado o processo a DIR somente em 27/10/2010, com solicitação de aprovação de objeto e autorização para instrução do processo licitatório, e aduz que essa aprovação deu-se após vinte dias, em 17/11/2010, e que a DIR remeteu os autos à Coordenação-Geral de Cadastro e Licitações (CGCL) já no dia seguinte, 18/11/2010, “para diligências necessárias e decorrentes, com vistas à contratação” (peça 97, p. 3-4 e 14-30).

177. Explica que a CGCL elaborou a minuta de edital e, em 19/11/2010, remeteu os autos à Procuradoria Federal Especializada (PFE), que os recebeu em 25/11/2010, e destaca que “a Procuradoria, por competência estabelecida, analisa a minuta de edital e, em 30/11/2010, emite o Parecer 1859/2010, em que concluiu que a análise da minuta restaria prejudicada, uma vez que seu objeto poderia eventualmente incluir atividades de competência exclusiva do Dnit, das Procuradorias Regionais Federais e das Procuradorias Federais dos Estados”, tendo o Procurador Chefe do Dnit, por meio do Despacho 842/2010, de 9/12/2010, cancelado aquele Parecer e determinado o retorno dos autos à CGCL, para esclarecimentos (peça 97, p. 4 e 31-5).

178. A CGPert emite então nota técnica, de 9/12/2010, em que “esclarece os questionamentos da Procuradoria”. Contudo, a PFE, no Despacho 849/2010, de 10/12/2010, entendeu que “o certame somente está apto a prosseguir caso sejam superadas todas as falhas e omissões relatadas neste opinativo”, e restituiu os autos à CGCL, que os recebeu em 13/12/2010 e os repassou à CGPert, unidade que os recolheu em 14/12/2010, elaborou análise acerca do Despacho 849/2010, “a fim de sanar as irregularidades apontadas pela Procuradoria”, e a remeteu à DIR, com recebimento em 17/12/2010 (peça 97, p. 6 e 36-47).

179. Frisa que no, mesmo dia em que recebeu, aprovou a análise da CGPert e enviou os autos à CGCL, e que desde o “primeiro questionamento do Consultivo Jurídico até a data em que o processo foi para o ora Peticionário, vislumbramos que durante praticamente um mês o processo ficou sendo saneado e tramitou pela PFE, CGCL e CGPert” (peça 97, p. 6).

180. Seguindo a narrativa do histórico processual, aduz que em 30/12/2010 a CGCL expediu o Despacho 1393/2010, sugerindo encaminhamento do feito à Diretoria Executiva, e que em 3/1/2011 o Diretor-Geral do Dnit elaborou o Relato 1/Direx, em que “sugere ‘a submissão do assunto à apreciação da Diretoria Colegiada, a fim de que seja autorizada a licitação, na modalidade de Pregão Eletrônico’” (peça 97, p. 6 e 48-52).

181. Ressalta que em 4/1/2011, conforme a Ata da Reunião da Diretoria Colegiada/Dnit/1/2011, o Diretor de Administração e Finanças requereu vista dos autos, pedido “prontamente acatado pela Diretoria Colegiada”, e argumenta que “a tramitação do procedimento foi obstada” sem que o respondente “tenha praticado ou concorrido para isso”, além de informar que o prazo de sete dias concedido para vistas foi desrespeitado, uma vez que os autos retornaram à Diretoria Colegiada apenas em 14/1/2011 (peça 97, p. 6 e 53-65).

182. As vistas processuais resultaram na juntada do Memorando 118/DAF e de uma Nota de Revisão, e, na reunião da Colegiada de 18/1/2011, decidiu-se retirar o processo de pauta e constituir grupo de trabalho, “com o escopo de elaborar estudos e aprimorar a minuta do edital, para adequá-la à Instrução Normativa 4, de 12/11/2010, da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do MPOG, e à Portaria 1279, de 23/12/2010”, do Departamento Nacional de Trânsito (Denatran). O gestor frisa que nenhum membro daquele grupo era vinculado à DIR (peça 97, p. 7 e 66-105).

183. O grupo apresentou relatório preliminar e remeteu à DAF, juntamente com memorando de seguinte teor, reproduzido pelo respondente (peça 97, p. 7 e 106-24):

Os membros abaixo relacionados encaminham, anexo, Relatório Preliminar que contém análise sucinta sobre os principais pontos que devem ser ajustados aos normativos vigentes e, em particular, ao que disciplina a IN 04, de 12 de novembro de 2010, e a Portaria n. 1279, de 23 de dezembro de 2010.

É fundamental observar que, em virtude do curto espaço de tempo e pela complexidade da matéria, objeto do Termo de Referência em tela, as questões a serem consideradas podem não se resumir, apenas, ao exposto no Mencionado Relatório. Assim, a bem do serviço público e por cautela, ressaltamos ser conveniente que ao longo do processo de ajuste do Termo de Referência pela CGPERT, em paralelo à análise de riscos, outras avaliações devem ser procedidas que poderão acarretar novas adequações.

184. A DAF então, “por meio do Memorando 195/DAF, em 24/1/2011, apresenta à Diretoria Executiva o supramencionado relatório preliminar”, do qual o respondente destaca o trecho abaixo (peça 97, p. 7 e 125):

A etapa presente é a de ajustamento do Termo de Referência em seus aspectos técnicos e econômicos para que se possa dar continuidade ao planejamento de implantação e operação pelas áreas responsáveis.

185. O gestor afirma que então “foi dado início a um complexo trabalho de adequação do termo de referência às normas do MPOG, além de outras citadas no relatório preliminar elaborado pelo grupo”, e que não teve acesso ao relatório final do grupo de trabalho, uma vez que as tramitações não envolveram a DIR, exceto pela CGPert, “que iria elaborar novo termo de referência, já adequado à nova realidade”. Além disso, aduz que “seria elaborada nova minuta de edital, sob a responsabilidade regimental da CGCL”, vinculada à Direx, e que “o processo seria levado à Diretoria Colegiada para aprovação da realização da licitação” (peça 97, p. 8).

186. Esclarece que foi exonerado do cargo em 27/7/2011, “sem que nunca tivesse tido qualquer notícia acerca do andamento dos estudos realizados pelo grupo de trabalho”, e que “em busca recente aos documentos do processo licitatório”, constatou inexistir “qualquer estudo/análise” ou “relatório final”, e alega não ter sido informado de qualquer conclusão desses estudos (peça 97, p. 9).

187. Argumenta que as informações acima narradas permitem conclusão de que “adotou todas as medidas, tempestivamente, com vistas a regular marcha processual e no intuito de levar a efeito a licitação”, e que “o processo não tardou em seu prosseguimento na Diretoria, sob a titularidade, à época, do ora peticionário”. Acrescenta que não remanesce qualquer responsabilidade ao defendente, referente ao objeto da presente audiência, que não pode “responder pela suposta morosidade na condução do certame, nem mesmo por ausência de medidas de implementação dos mecanismos ao tratamento das infrações, se ele não concorreu, em nenhum momento, a essa prática omissiva” (peça 97, p. 9).

188. Em sua resposta, em item intitulado “da ausência de responsabilidade do ex-Diretor”, reafirma que impulsionou celeremente o processo sempre que instado, e relembra datas de tramitações e de documentos, além de motivações de movimentações processuais acima já mencionadas, destacando que não foram de sua responsabilidade os “inúmeros retardos e objeções à regular marcha contratual” (peça 97, p. 10-13).

189. Aduz que, se o processo não tivesse sido retirado da pauta da reunião da Diretoria Colegiada, “a licitação, na modalidade pregão, seria rapidamente concluída” e, logo, “os dois processos – aquisição dos equipamentos eletrônicos e contratação do sistema de gerenciamento de multas – estariam concluídos quase que simultaneamente”, “ou com uma diferença máxima de trinta dias” (peça 97, p. 11).

190. Alega que “considerando ainda que deveríamos aguardar a instalação dos equipamentos eletrônicos, pode-se, tranquilamente, afirmar que o sistema estaria pronto para processar as multas antes mesmo da instalação da maioria dos equipamentos eletrônicos de controle de velocidade” (peça 97, p. 11).

191. Defende inexistir “nexo causal entre sua conduta e o resultado objeto de censura pelos analistas”, e que “esse liame subjetivo é indispensável a qualquer imputação de responsabilidade”, repetindo alegações de que “a conduta do peticionário de forma alguma desidiosa ou morosa” e que “não faltaram esforços para que esta contratação fosse efetivada tempestivamente”, e frisando seu entendimento de que “é completamente absurda a hipótese de responsabilização de um diretor que nas poucas oportunidades em que foi instado a impulsionar o processo o fez com total celeridade e sem criar qualquer embaraço ou retardo” (peça 97, p. 12-3).

192. O gestor faz os questionamentos abaixo transcritos (peça 97, p. 12):

Assim, questiona-se: Quais seriam as ações que o Peticionário deveria praticar nesse *iter* processual? Qual a conduta, dentro de sua esfera de competência, que deveria ter sido praticada e em que momento? Na edição de qual espécie de ato o Peticionário foi omissivo? Foi ele quem criou embaraços à marcha regular da contratação?

193. Repete que, quando deixou o cargo, não havia ainda sido entregue o relatório final do grupo de trabalho, e apresenta, a título de prova de que “não é o responsável pela inércia da licitação” e que “nem mesmo contribui para isso”, “o fato de que até hoje não se tem notícias de que o referido estudo tenha sido concluído pelo Dnit” (peça 97, p. 13).

194. Solicita, por fim, que “sejam acolhidas as razões de justificativa ora apresentadas, de modo a afastar eventual responsabilidade do ora peticionário” (peça 97, p. 13).

6.2.4. Análise das razões de justificativa do Sr. Hideraldo Luiz Caron

Análise dos argumentos do então Diretor de Infraestrutura Rodoviária do Dnit

195. O respondente alega não ser responsável pelos “entraves e embaraços” que o procedimento licitatório referente a tal sistema sofreu, e aponta histórico de sua tramitação, evidenciando, com cópias de peças, ter promovido célere andamento ao processo, sempre que os

autos estiveram em sua posse.

196. Demonstra que o óbice maior à rápida contratação do sistema decorreu de observação do Diretor de Administração e Finanças do Dnit, de que a minuta do edital, remetida pela CGCL à PFE em 19/11/2010, não se adequava à IN 4 da SLTI/MPOG, de 12/11/2010, e à superveniente Portaria 1.279, de 23/12/2010, do Denatran.

197. Pode, assim, ter havido falha da CGCL, por não se atentar ao impacto da IN 4 SLTI/MPOG, adequando a minuta de edital que estava em produção, ou recém produzida. Contudo, a norma acabara de surgir, e a situação relatada permite inferir que o atraso ocasionado pelo surgimento de tais normas não seria significativamente menor do que o ocorrido, caso a CGCL tivesse promovido de imediato as adaptações na minuta do edital, pois essa adequação implicaria também substanciais mudanças no termo de referência, concebido antes do surgimento da norma, de modo que eventual falha desse tipo não se mostraria grave ou relevante.

198. A audiência ora sob exame refere-se ao início do PNCV sem a existência do necessário suporte de informática. Assim, os fatos alegados, que inviabilizaram uma rápida contratação desse indispensável apoio, não justificam o início do programa sem parte essencial: é que, uma vez que a plena efetividade do programa depende do adequado funcionamento dos sistemas de processamento das infrações, era necessário tê-los disponíveis antes mesmo do início da geração das imagens das infrações, e, nas datas da publicação do aviso de licitação, 21/8/2009, e da sessão pública da contratação dos equipamentos, 8/10/2009, sequer havia declaração de existência de orçamento referente à futura licitação dos sistemas informatizados, documento que data de 12/1/2010 (itens 45 e 176 acima).

199. Embora o processo para contratação do apoio informatizado tenha se iniciado em 27/7/2008, à época da realização do certame referente à contratação dos equipamentos do PNCV, era evidente o descompasso entre as duas ações, sobretudo porque aquela cujo objeto deveria ser implementado primeiro sequer tinha minuta de edital, no dia da sessão pública da outra.

200. Conforme se verifica no processo da auditoria operacional realizada, dos doze contratos referentes aos equipamentos medidores de velocidade, dez tiveram vigência iniciada em 24/12/2010, um em 3/1/2011 e outro em 29/11/2011 (TC 012.051/2012-8, peça 57, p. 4). Segundo narra o então Diretor de Infraestrutura Rodoviária, em 3/1/2011 o Diretor-Geral do Dnit sugeria a submissão, à Diretoria Colegiada, dos autos referentes à contratação dos sistemas de processamento das infrações, para que fosse, ainda, autorizada a realização da licitação.

201. O gestor admite, inclusive, que, mesmo se não tivesse ocorrido nenhum contratempo no processo para a licitação do sistema, infrações seriam flagradas antes de sua implementação, ao alegar que “o sistema estaria pronto para processar as multas antes mesmo da instalação da maioria dos equipamentos medidores de velocidade” (peça 97, p. 11). O prazo legal para a expedição de notificação de autuação de infração é de trinta dias, nos termos do inciso II do art. 281 do Código de Trânsito Brasileiro (CTB – Lei 9.503, de 23/9/1997), de modo que restaram impunes os responsáveis por infrações cometidas mais de trinta dias antes de o Dnit ser capaz de confeccionar esses documentos, que começaram a ser emitidos em 1º/8/2012, após mais de um ano e meio do início das vigências da maioria dos contratos dos equipamentos medidores de velocidade (detalhes no TC 041.534/2012-3, que trata de monitoramento das decisões decorrentes da auditoria operacional realizada, peças 32 e 37).

202. A intempestividade da contratação dos sistemas informatizados, relativamente à dos aparelhos medidores de velocidade, objeto da presente audiência, poderia ter sido evitada com a célere obtenção dos primeiros – que se mostrou inviável, em razão das normas supervenientes, conforme demonstrou o respondente – ou com o adiamento da contratação dos equipamentos, uma vez evidente que, se isso não ocorresse, o PNCV seria iniciado sem que o Dnit tivesse condições de apenar os infratores flagrados. Negligenciado pelos gestores esse risco, essa consequente situação de impunidade perdurou por mais de um ano.

203. Assim, não prospera a alegação do respondente, de que inexistente “nexo causal entre sua conduta e o resultado objeto de censura pelos analistas”. Ademais, o objeto da presente audiência

consiste na falta de providências para a tempestiva contratação do sistema, frente à contratação dos equipamentos do PNCV, e não no resultado dessa conduta, que se revela agravante da irregularidade.

204. Também descabem as alegações de que “é completamente absurda a hipótese de responsabilização de um diretor que nas poucas oportunidades em que foi instado a impulsionar o processo o fez com total celeridade e sem criar qualquer embaraço ou retardo”, e de que não pode “responder pela suposta morosidade na condução do certame, nem mesmo por ausência de medidas de implementação dos mecanismos ao tratamento das infrações”, por não ter concorrido para tal prática omissiva. Isso porque, conforme acima esclarecido, a conduta objeto da audiência não é de deixar de dar célere andamento a processo, mas a de permitir que o PNCV se iniciasse sem o indispensável sistema informatizado para processamento das infrações que viriam a ser flagradas, constatação de negligência reforçada pelos elementos trazidos aos autos pelo respondente.

205. Por essa razão, o gestor não logra, por meio dos questionamentos apresentados (item 192 acima), demonstrar haver inexigibilidade de conduta diversa. Era necessário atentar-se à possibilidade de início do PNCV sem o essencial sistema de processamento, e agir tempestiva ou, ao menos, corretivamente, para que isso não ocorresse. Embora não tenha o Diretor de Infraestrutura Rodoviária dado causa aos fatos que ensejaram entraves no processo da contratação do sistema, as evidências trazidas aos autos demonstram negligência, a ponto de o PNCV ter contratos assinados e vigorando sem que o sistema, que ainda seria concebido, estivesse sequer em licitação.

206. Além disso, ao invés de adotar medidas que conciliassem as contratações dos equipamentos e a do sistema, evitando que infrações flagradas restassem impunes, o gestor firmou dez dos doze contratos atinentes aos equipamentos medidores de velocidade (TC 012.051/2012-8, peças 10, 11 e da 14 à 21).

Conclusão

207. Da análise acima se conclui que o então Diretor de Infraestrutura Rodoviária do Dnit, responsável pela Diretoria à qual o RIDnit atribui a competência de administrar e gerenciar a execução de programas de operação rodoviária, não logrou afastar sua responsabilidade pelo início do PNCV sem o sistema essencial ao processamento das infrações de trânsito que seriam flagradas, o que resultou em mais de um ano de impunidade de condutores infratores, de modo que devem ser rejeitadas suas razões de justificativa.

6.2.5. Razões de justificativa do Sr. Luiz Cláudio dos Santos Varejão

208. O responsável alega, em peça datada de 28/3/2013, que “houve sim providências tempestivas da Administração no sentido de modelar e propor uma licitação pública para a contratação de empresas ou consórcios de empresas para execução dos serviços técnicos de apoio à gestão de dívida ativa não tributária e apoio à gestão dos processos administrativos todos referentes a créditos oriundos das rodovias federais operadas pelo Dnit”, e menciona o processo 50600.005491/2008-50 da autarquia (peça 102, p. 2).

209. Narra que: em 2/7/2008, a CGPert abriu tal processo; “após concluída a minuta de termo de referência e previsão orçamentária para a licitação, em 28/12/2009, solicitou à DIR a solicitação de declaração de existência orçamentária”; “em 12/1/2010 a DIR indicou as verbas orçamentárias e submeteu o processo ao Diretor-Geral do Dnit” que, na mesma data, “declarou a existência de recursos orçamentários e autorizou a continuidade do processo”; em 26/1/2010 a CGPert submeteu à DIR “a minuta do termo de referência e todos os quadros e declarações necessários para a aprovação do objeto e autorização para a instrução do processo licitatório”, tendo a DIR recebido na mesma data (peça 102, p. 3-4 e 42-98).

210. Esclarece que, “entretanto, pelo tempo decorrido entre o pedido inicial da CGPert e a decisão da DIR em dar encaminhamento à contratação dos serviços, em 27/10/2010, a CGPert reencaminhou o pleito para aprovação do objeto e autorização para instrução do processo licitatório”, tendo a DIR aprovado a solicitação e encaminhado os autos à Coordenação-Geral de Cadastro e Licitações (CGCL) em 17/11/2010 (peça 102, p. 4 e 164-90).

211. Relata que “em 19/11/2010 a CGCL, após confecção da minuta do edital, encaminhou o processo à Procuradoria Federal Especializada (PFE/Dnit), para exame e parecer”, tendo a PFE/Dnit, em 9/12/2010, solicitado “informações complementares sobre dúvidas em relação à natureza dos serviços e a possível conflito com competências da Procuradoria”, que foram, na mesma data, prestadas pela CGPert (peça 102, p. 5 e 191-310).

212. Expõe que, contudo, em 10/12/2010, “a PFE/Dnit concluiu que só estaria apta a prosseguir caso fossem superadas algumas falhas e omissões apontadas”, o que levou a CGPert a, no dia 17/12/2010, pronunciar-se, sugerindo que, superados tais pontos, “o processo fosse encaminhado à CGCL para elaboração de relato à Diretoria Colegiada do Dnit”, encaminhamento que foi realizado pela DIR na mesma data (peça 102, p. 5-6 e 311-24).

213. Aponta ter o Diretor-Geral do Dnit apresentado o Relato Direx 1/2011 à Diretoria Colegiada em 3/1/2011, “a fim de que fosse autorizada a licitação na modalidade de pregão eletrônico”, bem como ter havido pedido de vistas por parte do Diretor de Administração e Finanças da autarquia, após o que, em 14/1/2011, “apresentou à Diretoria Colegiada uma nota solicitando a necessidade de revisão de alguns aspectos pontuais do processo licitatório, considerando a Instrução Normativa 4, de 12/11/2010, emitida pela Secretaria de Logística da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão” – SLTI/MPOG (peça 102, p. 6-7 e 327-359).

214. Explica que, “com isso, o processo licitatório para a contratação dos serviços ficou sobrestado até um posicionamento final sobre as considerações da DAF” até 24/1/2011, quando aquele diretor encaminhou o Memorando 195/DAF/Dnit ao Diretor Executivo da autarquia “com proposta de ajustamento do termo de referência, com base na proposta de sua área técnica”, envolvendo outras unidades do Dnit, e que, então, em 17/2/2011, a CGPert se dirigiu à DIR, por meio do Memorando 3701/2011/CGPert/DIR, “apresentando algumas considerações sobre o relatório da DAF” (peça 102, p. 7-8, e 103, p. 82-101 e 102-7).

215. Apresenta resumidamente os pontos abordados em seu memorando, por meio do qual buscou esclarecer que o objeto da licitação não envolveria “fornecimento de *software* exclusivo, mas de uma prestação de serviço de apoio ao Dnit no desenvolvimento do programa de controle de velocidade, pesagem de veículos e autos de infração”. Arrola, sinteticamente, as atividades que seriam contratadas, cujo cronograma de implantação dava o prazo máximo de seis meses para que tudo fosse disponibilizado (peça 102, p. 8-10):

- a) “interface com o Renainf e Detrans para homologação e transações referentes às informações básicas, visando à identificação dos infratores, expedição de notificações, cobrança de multas e demais trocas de informações necessárias entre o Dnit e esses órgãos”;
- b) “controle das postagens de multas e demais trocas de informações necessárias entre o Dnit e esses órgãos”;
- c) “controle *on-line* de todos esses processos na sede e superintendências regionais e disponibilização de acervo de documentos digitalizados para instrução dos julgamentos eletrônicos de processo (recursos, defesas e outros)”;
- d) “apoio na gestão dos atendimentos aos usuários internos e externos, com disponibilização das informações via *web*”;
- e) “apoio na gestão dos julgamentos das defesas e recursos de todas as multas de trânsito aplicadas pelo Dnit”;
- f) “suporte na gestão da dívida ativa não tributária, tanto as existentes quanto as novas”;
- g) “apoio na fiscalização dos programas do Dnit e nos contratos das empresas contratadas”;
- h) disponibilização, “na sede (CGPert) e nas superintendências regionais, de Mão de obra especializada, sistema operacional para gestão de trânsito (já existente no mercado), equipamentos (*hardware*), estações de trabalho e todo o material de consumo para essas atividades”.

216. Acerca da manifestação da DAF, esclareceu, naqueles autos, que (peça 102, p. 10-13):

- a) a CGPert não participou do desenvolvimento do Plano Diretor de Tecnologia da Informação do Dnit e não tinha conhecimento dele, tampouco da IN 4/2010 do MPOG”;

- b) “é de conhecimento dentro do Dnit das limitações existentes na área de informática do órgão para atendimento das demandas de todas as áreas da sede e superintendências”;
- c) o processo visa “tão somente a prestação de um serviço cujo escopo envolve conhecimentos da área de trânsito, de dívida ativa, trabalho operacional cujo objetivo é o Dnit não perder prazos legais e focado em resultado”;
- d) a CGPert já mantinha “contratos de pesagem e controle de velocidade que dentro do escopo possuem disponibilização de sistemas, equipamentos, mão de obra, soluções de comunicação, diversos *softwares*, sem que para isso faça parte do seu trabalho o desenvolvimento e aquisição dos mesmos, bem como a disponibilização dos programas fontes”, de modo que usa “a tecnologia da informação de forma intensiva como qualquer serviço especializado”;
- e) anualmente o Dnit tem “deixado de arrecadar milhões de reais”, e há “milhares de recursos impetrados pelos infratores sem julgamento, e o que é pior, o descrédito que o órgão possui perante a sociedade”;
- f) caso a Diretoria Colegiada viesse a entender que “a proposição apresentada pela DAF para mudança do termo de referência” devesse ser acatada, seria necessário desmembrar o processo para realizar diferentes procedimentos licitatórios e consequentes contratações, referentes a aquisição de *software*, contratação de rede VPN, banco de dados, equipamentos para uso da CGMI e das superintendências regionais e apoio à operacionalização dessas ferramentas;
- g) buscou-se “solução voltada em ambiente *web* que não exigisse ampliação ou readequação do ambiente do Dnit na sede ou nas superintendências”, com uso de sistema de gestão eletrônica de documentos, de modo que os recursos e defesas apresentados pelos infratores tramitem em meio eletrônico e sejam julgados em tempo hábil”;

217. Aduziu, naqueles autos, também que a proposição da DAF mudaria por completo a solução analisada e concebida pela CGPert, e que, caso não se resolvesse o problema imediatamente, seria necessária a “suspensão imediata dos contratos existentes no programa de velocidade e a descontinuidade do programa de pesagem”, em razão da falta de “estrutura operacional na sede e nas superintendências para dar andamento” a tais ações (peça 102, p. 14).

218. Ainda em seu memorando, argumentou que, para executar o proposto pela DAF, seria necessário contratar “sistema específico, com a disponibilização de programas fontes, rede VPN, treinamento de pessoal da CGMI para que possam operar e proceder a alterações no sistema, com uso de mão de obra especializada do Dnit”, de modo que tal “processo licitatório deve ser de competência da CGMI, e não da CGPert”, o mesmo se aplicando à licitação para aquisição dos materiais necessários, enquanto ficaria ainda a cargo da CGPert as contratações referentes às “demandas de infraestrutura de tecnologia da informação e comunicação e do sistema de gestão eletrônica de documentos”. Conclui que, portanto, não podia “informar o tempo necessário para que essas áreas possam concluir todo esse processo licitatório e colocá-lo à disposição da CGPert (peça 102, p. 14-5 – cópia integral do Memorando 3701/2011/CGPert/DIR encontra-se à peça 103, p. 103-7).

219. Após transcrever esses trechos de seu memorando, reafirma, em suas razões de justificativa, que informara que, caso o problema não fosse prontamente solucionado, seria necessário suspender imediatamente os contratos do PNCV, bem como descontinuar o programa de pesagem do Dnit (peça 102, p. 16).

220. Prossegue a apresentação cronológica dos fatos indicando que, em 29/4/2011, a DAF encaminhou novo documento, Memorando 1895/2011/DAF/Dnit à DIR, “com uma nova proposta de termo de referência, elaborada pelo setor de informática do Dnit, e que nela foi solicitado, como um dos pré-requisitos, em conformidade com a IN 4/2010/SLTI/MPOG”, “verificar se existe *software* livre ou sistema livre no portal do governo ou em empresa pública que possua solução similar, que atenda e possa ser customizada, para fazer convênio com o Dnit” (peça 102, p. 16-7, e 103, p. 142-4).

221. Esclarece que isso motivou a CGPert, que já mantinha parceria com a Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), “inclusive no desenvolvimento de sistema de informações

rodoviárias”, a consultá-la, por meio de Ofício de 25/5/2011, a fim de verificar se a entidade “possuía capacidade técnica para apoiar o Dnit num sistema de gerenciamento de multas de trânsito e, em caso positivo”, apresentar plano de trabalho, para análise. Narra que tal contato resultou no trabalho de “técnicos da UFSC e da CGPert”, “inclusive na elaboração de uma interface de comunicação entre o Dnit e o Denatran para integrar os sistemas Renainf, Renach e Renavan”, tendo a USCF apresentado, em 7/7/2011, “proposição de acordo, inclusive com uma apresentação” acerca de “desenvolvimento de metodologia, instrumentos e aplicações para a gestão de operações rodoviárias” (peça 102, p. 17-8, e 103, p. 210-40).

222. Encerra o histórico referente à tentativa de contratação lembrando que, no mês de julho de 2011, o Dnit vivenciou crise política, tendo o Ministro dos Transportes determinado a suspensão de todos os processos licitatórios da autarquia, por meio do Ofício 1246/GM/MT, de 5/7/2011, tendo o ora respondente deixado o cargo de Coordenador-Geral de Operações Rodoviárias no dia 19/7/2011 (peça 102, p. 18-9, e 103, p. 241-4).

223. Afirma, assim, que “sempre adotou providências tempestivas para a realização do competente processo licitatório para a contratação de empresas e consórcios de empresas para execução dos serviços técnicos de apoio à gestão de dívida ativa não tributária e apoio à gestão dos processos administrativos”, e argumenta que, uma vez que a Administração “não se restringe a um agente”, pode-se questionar acerca da tempestividade das medidas adotadas, porém – conclui – o insucesso dessas providências não significa inércia ou omissão da Administração (peça 102, p. 20).

224. Transcreve excertos do Acórdão 1146/2007-TCU-Plenário, a fim de demonstrar que esta Corte “reconheceu taxativamente a insuficiência do quadro de pessoal do Dnit”, decisão que culminou em recomendação ao Ministério dos Transportes, ao MPOG e à Casa Civil, que priorizem “despesas voltadas à conservação do patrimônio público e à execução de projetos em andamento”, e aduz que o não atendimento, por parte de tais pastas, de “reivindicações de vários Diretores-Gerais do Dnit” torna a autarquia “inoperante, contribuindo assim para agravar as consequências das dificuldades narradas” (peça 102, p. 20-6).

225. Conclui, assim, que a CGPert praticou todos os atos que estavam a seu alcance, “no que diz respeito à adoção de providências tempestivas para promoção de certame licitatório”, “desde os anos de 2008 e 2010, não havendo qualquer responsabilidade por parte da CGPert/Dnit se fatores externos motivaram o não atendimento e a abertura de licitação decorrente do processo administrativo 50600.005491/2008-50 (peça 102, p. 27).

226. Alega, ainda, que os agentes envolvidos não estariam recebendo tratamento isonômico, uma vez que teria praticado “todos os atos preparatórios voltados à realização do processo licitatório, mas a determinação final para a realização da licitação é da Diretoria Colegiada do Dnit”, e reproduz os excertos do regimento interno da autarquia a seguir transcritos (peça 102, p. 27-9):

Seção II

Do Órgão Executivo

Art. 12 À Diretoria Colegiada, órgão executivo do Dnit, compete:

(...)

V - autorizar a realização de licitações, aprovar editais, homologar adjudicações;

VIII - autorizar a contratação de serviços de terceiros;

X - aprovar o programa de licitações de serviços e obras, respeitados os limites estabelecidos na Lei 8.666, de 12 de junho de 1993;

Art. 19 À Diretoria Executiva compete:

I - orientar, coordenar e supervisionar as atividades das Diretorias setoriais e dos órgãos regionais;

III - planejar, administrar orientar e controlar a execução das atividades relacionadas às licitações;

Art. 20 À Coordenação-Geral de Cadastro e Licitações, subordinada à Diretoria Executiva, compete:

(...)

III - preparar e formalizar os editais de licitação na forma como propostos pelas Diretorias e Superintendências Regionais, promovendo alterações, no que pertine ao aspecto formal;

VI - dar toda a assistência necessária às Comissões de Licitação do Dnit;

VII - prestar assessoria na análise de processos licitatórios concluídos ou em andamento visando auxiliar nas decisões do Diretor-Geral, Diretor Executivo e Diretorias do Dnit sobre os mesmos;

VIII - assessorar a Diretoria Executiva na elaboração de planos e programas de licitações do Dnit;

Art. 28 À Diretoria de Administração e Finanças compete:

I - planejar, administrar, orientar e controlar a execução das atividades relacionadas com os Sistemas Federais de Orçamento, de Administração Financeira e de Contabilidade;

II - planejar, administrar, orientar e controlar a execução das atividades relacionadas à Organização e Modernização Administrativa;

III - planejar, administrar, orientar e controlar a execução das atividades relacionadas a recursos humanos;

(...)

V - implementar as ações necessárias ao aprimoramento e adequação de sua atuação às políticas, planos e programas.

227. Menciona também ter o Ministro dos Transportes determinado, em julho de 2011, a paralisação dos processos licitatórios, para concluir que “as autorizadas administrativas acima mencionadas não foram chamadas para integrar o presente processo para o fim de apresentarem suas razões de justificativa sobre os respectivos atos praticados”, defendendo aplicação, ao caso, os arts. 5º da Constituição Federal e os arts. 46, incisos I e II, 47 e 70, inciso III, do Código de Processo Civil, uma vez que entende que “as pessoas que se encontram nestas condições são litisconsortes necessários no processo, na medida em que ‘o juiz tiver de decidir a lide de modo uniforme para todas as partes’” (peça 102, p. 30-2).

228. Expõe entender que “mostra-se inquestionável que qualquer decisão proferida no presente processo deve surtir seus efeitos não somente contra o ora requerente/peticionário, mas também contra as autoridades administrativas acima mencionadas, pois destes sim também pode ter decorrido atos que eventualmente possam ter prejudicado o retardamento do processo licitatório” e, “consequentemente, merecem as autoridades acima também serem chamadas a integrar o presente (...), como forma de assegurar-lhes assim o direito de demonstrar lisura e legalidade dos atos que praticaram no que diz respeito ao não andamento do processo licitatório” (peça 102, p. 33-4).

229. Reitera que de seus atos não decorreu “qualquer tipo de prejuízo à Administração”, mencionando doutrina referente à interpretação da Lei de Improbidade Administrativa, no sentido de que se deve ter cautela para não “acoimar de ímprobas condutas meramente irregulares (...) cometidas sem a má-fé que arranha princípios éticos e morais”, e prega que o ato ilegal é também ímprobo somente quando decorrente de má-fé, citando jurisprudência do STJ (peça 102, p. 34-40).

230. Conclui ter “demonstrado que jamais partiu diretamente e de forma unipessoal/exclusiva” sua qualquer decisão “com o propósito de não promover atos para a realização do procedimento licitatório”, de modo que “não há que se falar aqui na prática de eventual ato” seu “que pudesse ter causado prejuízos à Administração, e também por este motivo merece ser extinto o presente processo, na fundamentação oferecida”, requerendo, por fim, “a produção de todos os meios de provas admitidos em direito” (peça 102, p. 40-1).

6.2.6. Análise das razões de justificativa do Sr. Luiz Cláudio dos Santos Varejão

Análise dos argumentos do então Coordenador-Geral de Operações Rodoviárias

231. O respondente renarra o histórico processual narrado pelo então Diretor de Infraestrutura Rodoviária, indicando mais detalhadamente as questões referentes à IN 4/2010 da SLTI/MPOG que dificultaram a condução daquele processo.

232. Contudo, conforme já explicado acima (subtítulo 6.2.4), dos doze contratos do PNCV

referentes a equipamentos medidores de velocidade, dez tiveram vigência iniciada em 24/12/2010, enquanto o processo referente ao sistema informatizado teve, apenas em 3/1/2011, manifestação do Diretor-Geral do Dnit, para que fosse submetido à Diretoria Colegiada, que ainda autorizaria a realização da licitação, sendo que o sistema, após licitado, seria ainda implementado. O documento por meio do qual a DAF fez suas observações acerca da IN 4/2010 da SLTI/MPOG e da Portaria 1.279/2010 do Denatran é de 21/1/2011 (peça 103, p. 84-101).

233. Vê-se assim que, embora o descompasso objeto da presente audiência possa ter sido ampliado em razão do surgimento dessas normas e da adaptação da minuta de edital atinente ao sistema, quando ocorreram os fatos que mais afetaram a celeridade daquele processo, os gestores do Dnit já haviam decidido contratar os equipamentos do PNCV sem a existência do indispensável suporte de informática para o adequado processamento das infrações que viriam a ser flagradas, sistema esse que sequer estava com aviso de licitação publicado, e que, após licitado, seria ainda produzido.

234. Ademais, além de, àquele tempo, já estar estabelecido o descompasso entre as contratações dos equipamentos e do sistema, o respondente não mostrou ter agido no sentido de resolver a questão, mesmo tendo manifestado, em memorando de 17/02/2011, resposta ao documento da DAF, que, caso não se solucionasse imediatamente o problema identificado por aquela Diretoria, a única alternativa restante seria a suspensão imediata dos contratos existentes, do PNCV, isso porque a CGPert não tinha estrutura operacional para dar andamento ao programa, conforme registrou ainda no mesmo documento, no qual menciona também a possibilidade de ser responsabilizado em razão daquela situação (peça 103, p. 104-8).

235. Ao invés de adotar medidas que conciliassem as contratações dos equipamentos e a do sistema, evitando que infrações flagradas restassem impunes, o gestor firmou dez dos doze contratos atinentes aos equipamentos medidores de velocidade, bem como, em 24/12/2010, emitiu as ordens de início dos serviços de nove dessas avenças, dando-lhes vigência (TC 012.051/2012-8, peças 10, 11 e da 14 à 21).

236. Informa o gestor que, posteriormente, por meio de ofício de 25/5/2011, a CGPert decidiu buscar apoio em parceria mantida com a UFSC, que resultou em apresentação, em 7/7/2011, de acordo referente ao desenvolvimento de metodologia, instrumentos e aplicações para a gestão de operações rodoviárias. Contudo, já instalados diversos aparelhos medidores, mostrou-se intempestiva tal ação, que não solucionou, nem tardiamente, o problema gerado pela contratação dos aparelhos medidores de velocidade sem que o Dnit tivesse condições de adequadamente processar as infrações que seriam flagradas por esses equipamentos.

237. Quanto à alegação de que de sua conduta não decorreu “qualquer tipo de prejuízo à Administração”, já se relatou acima acerca da ausência de dano ao erário, decorrente da falha constatada, que possa ser objetivamente apurado.

238. Tem razão o gestor ao alegar que não se trata de ato de improbidade administrativa, por inexistir comprovação de má-fé de sua parte.

239. Assiste razão ao gestor quanto à alegação de que, embora se possa questionar a tempestividade das medidas adotadas, o insucesso dessas providências não significa inércia ou omissão da Administração. Todavia, a assinatura dos contratos dos equipamentos do PNCV, bem como das respectivas ordens de início dos serviços, revela conduta negligente, sobretudo diante do reconhecimento do gestor de que o Dnit não tinha meios para adequadamente processar as infrações que viriam a ser flagradas. Assim, após o insucesso das providências adotadas pelo respondente no sentido de contratar tempestivamente o sistema informatizado, o gestor, ao invés de conciliar a situação da contratação dos equipamentos com a desse sistema, agiu de modo que ampliou o descompasso que levou a mais de um ano de impunidade dos infratores.

240. Por esse motivo, também é inócua a conclusão, do respondente, de que praticou todos os atos que estavam a seu alcance, “no que diz respeito à adoção de providências tempestivas para a promoção de certame licitatório”, “não havendo qualquer responsabilidade da CGPert/Dnit se fatores externos motivaram o não atendimento e a abertura de licitação”. É que a presente audiência

se refere à contratação dos equipamentos do PNCV sem a tempestiva providência do sistema que processaria as infrações identificadas. Assim, frustrada tentativa de licitar esse sistema, que deveria estar operante quando iniciada a operação dos aparelhos, não justifica a contratação desses equipamentos sem que o Dnit pudesse dar o adequado tratamento às infrações, sobretudo porque os contratos foram celebrados, e os serviços iniciados, quando sequer havia edital para a pretendida licitação do sistema.

241. Também por isso equivoca-se o respondente quanto à alegação de falta de isonomia, com relação aos membros da Diretoria Colegiada do Dnit, em razão de ser esse o órgão competente para determinar a realização da licitação, enquanto o gestor ouvido em audiência teria praticado “todos os atos preparatórios voltados à realização do processo licitatório”.

242. Cada gestor tem analisada sua conduta e as atribuições de seu cargo, de modo que, inexistindo constatação de ocorrência de débito, o fato de haver outros dirigentes que atuaram nos processos referentes à irregularidade não afeta a responsabilidade dos gestores chamados em audiência, tampouco altera os motivos de seu chamamento.

243. O Diretor-Geral do Dnit, embora também signatário dos contratos do PNCV, exerce sua atribuição de chefe da autarquia, conforme o RIDnit, sobretudo por meio da presidência da Diretoria Colegiada, órgão de atribuições de âmbito geral, a exemplo de “autorizar a realização de licitações”, “autorizar a contratação de serviços de terceiros” e “aprovar o programa de licitações de serviços e obras” (RIDnit, art. 12, incisos V, VIII e X), de modo que não se mostra razoável responsabilizar seus membros por terem autorizado a licitação dos equipamentos medidores de velocidade.

244. Especificamente quanto ao Diretor-Geral, a assinatura dos contratos dos aparelhos, ocorrida em 2010, pode ser considerada, se analisada isoladamente, ressalva à sua gestão daquele exercício, uma vez que naturalmente decorre da realização da licitação para a contratação desses aparatos, que se deu sem a tempestiva obtenção do sistema que processaria as informações por eles produzidas. Tal análise teria melhor lugar no âmbito do processo referente à prestação de contas do Dnit referente àquele ano.

245. À Direx compete: “orientar, coordenar e supervisionar as atividades das Diretorias setoriais”; “assegurar o funcionamento eficiente e harmônico do Dnit”; e “planejar, administrar, orientar e controlar a execução das atividades relacionadas às licitações” (RIDnit, art. 19, incisos I, II e III); e à CGCL compete “prestar assessoria na análise de processos licitatórios ou em andamento visando auxiliar nas decisões do Diretor-Geral, Diretor-Executivo e Diretorias do Dnit sobre os mesmos”, além de “assessorar a Diretoria Executiva na elaboração de planos e programas de licitações do Dnit” (RIDnit, art. 20, incisos VII e VIII). Evidencia-se assim que, embora o Diretor Executivo e a Coordenadora-Geral de Cadastro e Licitações do Dnit tenham competências relacionadas com a irregularidade ora examinada, trata-se de atribuições de caráter geral, referentes a procedimentos licitatórios, de modo que delas não decorre estrita responsabilidade sobre a observação da correlação dos complexos objetos descritos nos termos de referência produzidos pela CGPert para licitação dos equipamentos do PNCV e do sistema que processaria as informações por eles geradas.

246. Já as atribuições regimentais das unidades dirigidas pelos respondentes são intimamente ligadas à condução do programa em que ocorreu a irregularidade: coordenação e elaboração a cargo da Coordenação-Geral de Operações Rodoviárias (RIDnit, art. 89, inciso I), e administração e gerenciamento a cargo da Diretoria de Infraestrutura Rodoviária (RIDnit, art. 80, inciso I).

Conclusão

247. Da análise acima se conclui que o então Coordenador-Geral de Operações Rodoviárias do Dnit, a quem o RIDnit atribui a competência de coordenar e elaborar programas de operação rodoviária, não logrou afastar sua responsabilidade pelo início do PNCV sem o sistema essencial ao processamento das infrações de trânsito que seriam flagradas, o que resultou em mais de um ano de impunidade de condutores infratores, de modo que devem ser rejeitadas suas razões de justificativa.

6.3. Falhas da Coordenação Geral de Manutenção e Restauração Rodoviária na fiscalização dos serviços de manutenção de rodovias federais e outras falhas na gestão da unidade

248. O tema é relatado nos tópicos 6.8 e 6.9 da instrução inicial dos presentes autos (peça 16, p. 28-39) e retomado na instrução anterior, na qual se concluiu pelo chamamento em audiência do Sr. Alex Peres Mendes Ferreira, Coordenador-Geral de Manutenção e Restauração Rodoviária, embora não arrolado dentre os responsáveis desta prestação de contas, para que apresente razões de justificativa referentes à insuficiência da atuação da unidade no desempenho de suas atribuições regimentais de controle e supervisão (59, p. 38-45, subtópicos 7.2.8 e 7.2.9).

6.3.1. Relatos da instrução anterior com relação às falhas na fiscalização

249. A CGU entendeu que a Coordenação Geral de Manutenção e Restauração Rodoviária do Dnit (CGMRR) não atuou incisivamente, em 2009, frente às falhas constatadas nas fiscalizações efetuadas pela CGU em 2007 e 2008 que focaram ações de manutenção terceirizada, restauração, recuperação e conservação preventiva e rotineira.

250. O órgão de controle interno alegou permanecerem diversas falhas, algumas delas consideradas graves, acerca das quais esperava que o Dnit adotasse providências como a apuração de responsabilidades dos servidores envolvidos: indícios de pagamentos sem a devida caracterização da prestação de serviço, não disponibilização de documentos de controle de obras e serviços à equipe da CGU e ausência de identificação de servidor que efetua a coleta de informações de serviços executados.

251. A CGU exarou, então, recomendações pontuais, e a CGMRR, por meio de nota técnica de 2010, explicou:

- a) haver ratificado, via memorandos circulares, os procedimentos previstos nas normas internas do Dnit e em contratos, para que sejam observados rigorosamente pelas SRs;
- b) que a partir de 2007 as propostas orçamentárias, no âmbito da autarquia, passaram a ser enviadas por meio de memorandos, mas passam pela DPP e são consolidadas para o Dnit, podendo, assim, sofrer alterações por outras instâncias;
- c) que a recomendação de se alterar o RIDnit, a fim de melhor definir as competências e responsabilidades de cada setor, deve ser dirigida ao Diretor-Geral;
- d) ter constante preocupação com projetos, para minimizar a necessidade de readequações em fase de obras, incluindo a agilização da contratação, para evitar sua obsolescência, sendo sempre determinado às SRs que procedam à atualização antes de contratação por elas realizada, mas, ainda assim, ocorrem casos pontuais;
- e) já gerenciar a busca pelo alcance das metas físicas e financeiras dos contratos vinculadas à LOA, podendo ocorrer problemas pontuais;
- f) ter sido emitida a Instrução de Serviço DG 01, de 23/2/2010, que uniformizou as medições de obras e serviços em todo o território nacional e as informações sobre o andamento físico-financeiro dos contratos de engenharia do Dnit;
- g) oferecer regularmente treinamento a seus servidores, esclarecendo que cada SR deve informar suas necessidades específicas, sem ingerência da CGMRR;
- h) estar providenciando, para contornar a carência de pessoal, contratação de empresas de consultoria, com a finalidade de dar apoio às SRs nas obras de manutenção, para o que abriu quatro processos administrativos;
- i) ter adotado outras medidas, já em 2010, contra as falhas constatadas precocemente após a entrega das obras, como: reuniões com os setores envolvidos; montagem de grupos de técnicos no Dnit para, após viagens a campo, detectar problemas e dar soluções; e apresentação de minuta de escopo de trabalho à DIR, referente ao planejamento do sistema de acompanhamento da gestão da qualidade de obras;
- j) ter várias vezes reiterado à DAF, por intermédio da DIR, sobre a necessidade de adquirir máquinas fotográficas e GPS para atender ao Acórdão 978/2006-TCU-Plenário;

k) discordar da posição da CGU, que recomenda incluir nos processos de pagamento laudos dos ensaios, por questões de racionalidade processual, vez que a garantia que o diretor setorial tem de que as normas internas estão sendo cumpridas são as declarações e assinaturas apostas nos documentos pelos responsáveis das diferentes etapas do processo de medição, previstos nas normas do Dnit;

l) sobre o sistema para armazenamento digital das medições, vir encaminhando periodicamente à DAF, via DIR, pedidos de informações sobre a viabilidade do desenvolvimento do sistema pelo Serpro, além de ter solicitado reunião com a DAF.

252. Após analisar tais argumentos, a CGU considerou suas recomendações parcialmente atendidas, e frisou competir regimentalmente à CGMRR “programar, orientar, coordenar e controlar a execução das atividades e programas de restauração e manutenção de rodovias federais”, “orientar e supervisionar a execução das atividades relativas a obras a cargo das SRs e aquelas objeto de convênios de delegação” e “fiscalizar o cumprimento dos padrões e normas estabelecidos para serviços e obras sob sua responsabilidade”. Assim, aduz que a CGMRR deve realizar o monitoramento de contratos onde os problemas persistem, atuando incisivamente sobre a fiscalização, além de promover visitas a campo para detecção de outros contratos que apresentem o mesmo problema.

253. Na primeira análise do presente, concluiu-se por realizar inspeção no Dnit, dada a relevância da área de fiscalização de obras no conjunto das atribuições da autarquia, bem como em razão de muitas das medidas saneadoras informadas ainda não terem se mostrado, segundo a percepção da CGU, plenamente satisfatórias.

6.3.2. Análise e encaminhamento da instrução anterior referente às falhas na fiscalização

254. Em que pese a conclusão da análise inicial, o atendimento das recomendações da CGU ali apresentadas, exaradas em relatório de 2010, é matéria atinente à gestão do Dnit em tempo posterior ao exercício ora em análise. Atinem a 2009 as constatações de falhas nele ocorridas, ou que nele subsistiram.

255. Dentre as irregularidades listadas no exame preliminar dos presentes autos, destacaram-se o não atendimento de três recomendações relevantes, emitidas pela CGU em 2009, no âmbito do Relatório 224292, referente à auditoria de avaliação da gestão do Dnit do exercício de 2008 (peça 12, p. 19-21):

- a) “que o Dnit, por meio da DAF, priorize a aquisição dos equipamentos mínimos necessários para realização das atividades de fiscalização da execução das obras, solicitados pela DIR e a serem disponibilizados para as Superintendências Regionais”;
- b) “que o Dnit determine que nos processos de medição seja encaminhada pelas Superintendências Regionais à DIR, além dos documentos já listados no Memorando 1578/2006/DIT/Dnit, cópia em meio magnético das memórias de cálculo de quantitativos, do registro fotográfico dos serviços executados, dos laudos de ensaios e da última folha do Diário de Obras no período medido”; e
- c) “que a DIR elabore procedimento para viabilizar o armazenamento em sistema de informática dos arquivos digitais de medição encaminhados pelas Superintendências Regionais”.

256. Segundo o Relatório da CGU 2440710, referente à auditoria de avaliação da gestão do Dnit do exercício de 2009, além do não atendimento dessas três recomendações, permaneceram no exercício diversas constatações pontuais.

257. Entre contratos Crema, de recuperação, de restauração e de conservação, persistiram constatações de: não atendimento a padrões de desempenho; balanças de pesagem inoperantes; não acompanhamento a contento dos serviços pela fiscalização do Dnit; pagamentos de medições em desacordo com o Acórdão 978/2006-TCU-Plenário; deficiências na execução dos serviços contratados; ausência de execução de serviços contratados e pagos; não disponibilização de documentação solicitada pela CGU (diário de obras); sobreposição de objeto contratual; duplicidade de pagamentos; ausência de licenças ambientais para exploração de jazidas; indícios de pagamentos sem a devida caracterização da prestação do serviço; canteiro de obras em desacordo com especificações do edital e utilizado para dois contratos; deficiência no preenchimento de

documentos relativos à obra por parte do fiscal do contrato; ausência de identificação do servidor que efetua a coleta de informações de serviços executados; e ausência de laudos e relatórios que demonstrem a realização de testes de controle de qualidade dos materiais e serviços (peça 12, p. 13-7).

258. A CGU frisa ainda que, com relação às falhas que considera graves – indícios de pagamentos sem a devida caracterização da prestação de serviço, não disponibilização de documentos de controle de obras e serviços à equipe da CGU e ausência de identificação do servidor que efetua a coleta de informações de serviços executados –, o Dnit deveria ter tomado providências, como a apuração de responsabilidade dos servidores envolvidos (peça 12, p. 17-8).

259. As constatações listadas pela CGU denotam deficiência na atuação da unidade supervisora. As irregularidades levantadas demonstram, sobretudo, falta de controles internos. Ainda que não necessariamente alcancem todo o universo das obras conduzidas pelo Dnit, uma adequada estrutura de controles internos, regulares e abrangentes, proporcionaria mecanismos de gerenciamento que minimizariam ocorrências como as constatadas e a omissão na devida apuração das falhas identificadas.

260. Portanto, diante da situação relatada e das competências da CGMRR estatuídas no art. 86 do Regimento Interno do Dnit, mormente as de “programar, orientar, coordenar e controlar a execução das atividades e programas de restauração e manutenção de rodovias federais” e de “orientar e supervisionar a execução das atividades relativas a obras a cargo das Superintendências Regionais” (incisos I e II), decidiu-se realizar a audiência do Sr. Alex Peres Mendes Ferreira, Coordenador-Geral de Manutenção e Restauração Rodoviária, embora não arrolado dentre os responsáveis desta prestação de contas, para que apresentasse razões de justificativa referentes à insuficiência da atuação da unidade no desempenho de suas atribuições regimentais de controle e supervisão (peça 62).

6.3.3. Relatos da instrução anterior referentes às deficiências na gestão da CGMRR

261. O tema é relatado no tópico 6.9 da instrução inicial dos presentes autos (peça 16, p. 34-9). A CGU buscou avaliar a atuação da CGMRR no desempenho das seguintes competências regimentais:

Art. 86 — À Coordenação-Geral de Manutenção e Restauração Rodoviária, subordinada à Diretoria de Infraestrutura Rodoviária, compete:

- I — programar, orientar, coordenar e controlar a execução das atividades e programas de restauração e manutenção de rodovias federais;
- II — orientar e supervisionar a execução das atividades relativas a obras a cargo das Superintendências Regionais e aquelas de objeto de convênios de delegação;
- III — executar programas de restauração e manutenção de infraestrutura rodoviária;
- IV — fiscalizar o cumprimento dos padrões e normas estabelecidos para serviços sob sua responsabilidade;
- V — executar as atividades relativas ao controle de verbas destinadas aos serviços e obras de restauração e manutenção realizadas por administração direta ou por delegação;
- VI — estabelecer contatos com órgãos, entidades e autoridades para a viabilização de trabalhos.

262. Assim, solicitou àquela unidade, já em 2010:

- a) informar as providências adotadas pela CGMRR e DIR para garantir o adequado atendimento à crescente demanda de contratos de manutenção de rodovias pela Coordenação-Geral e superintendências;
- b) indicar, para os vários tipos de intervenção de manutenção de rodovias (serviço de manutenção terceirizada, restauração, recuperação e conservação preventiva e rotineira), de que forma a CGMRR tem atuado, desde o ano de 2007, para garantir a eficiência e qualidade dos serviços contratados, incluindo na resposta uma análise quantitativa e qualitativa da atuação da auditoria de qualidade e do atendimento ao cronograma físico-financeiro de projeto;
- c) apresentar relação de rodovias (em planilha eletrônica), especificando trechos que sofreram

intervenções nos últimos cinco anos, com os respectivos empenhos anuais e a condição física que apresentam;

d) para os trechos rodoviários que não obtiveram um resultado satisfatório com as intervenções realizadas, especificar os motivos e as providências da CGMRR para a correção da situação;

e) informar as ações adotadas pela CGMRR para garantir a alimentação adequada do Sistema de Acompanhamento de Contratos (Siac) com informações sobre o andamento dos contratos.

263. Em resposta, aquela Coordenação-Geral alegou que (as letras abaixo correspondem às do item anterior):

a) o ideal seria aumentar o efetivo de servidores da autarquia, e a Direção-Geral tem se empenhado para tanto; a CGMRR mantém contrato para gerenciamento do PIR IV e Crema 1ª etapa, além de dez outros, com consórcios de supervisoras, para monitoramento das obras remanescentes do PIR IV e dos Cremas 1ª e 2ª etapas; os contratos de restauração são classificados conforme empresa de supervisão; encaminhou à DIR quatro processos para licitação de supervisoras para assessoramento às SRs; e foi descentralizada grande parte das revisões de projetos em fase de obras, o que propiciou melhor aproveitamento do quadro técnico da CGMRR para visitas a obras em andamento, avaliações e monitoramento de suas execuções e do desempenho das supervisoras;

b) um consórcio gerencia os contratos PIR IV e Crema 1ª Etapa; os contratos do Crema 2ª Etapa são fiscalizados com apoio de dez consórcios de supervisoras, divididos proporcionalmente pelo País, de modo a atender todos os estados; obras de restauração são acompanhadas por supervisoras contratadas via licitação; serviços de conservação, por serem geralmente de menor complexidade, são fiscalizados diretamente pelas ULs, com intervenção da CGMRR, se necessário; a contratação de supervisoras, em 28 lotes, para apoio às SRs, reforçará os procedimentos de fiscalização e medição de serviços de conservação; as auditorias de qualidade começaram em 2010; as vistorias de técnicos da CGMRR efetuadas em exercícios anteriores decorreram de escolhas técnicas da unidade, por solicitação das SRs, oriundas de constatações apontadas no gerenciamento do PIR IV e do Crema, de impropriedades apontadas pelos consórcios de supervisão e de vistorias realizadas para revisão de projetos em fase de obras; os cronogramas físico-financeiros das obras são quase sempre integralmente cumpridos sem problemas e, na maioria das vezes, (...) são antecipados em mais de um semestre, salvo casos pontuais de atrasos decorrentes de revisões ou períodos chuvosos;

c) os dados sobre as rodovias e suas intervenções estão disponíveis no sistema Siac, aberto pelo Dnit para consultas à CGU e ao TCU; no âmbito da DPP apresentou-se gráfico sobre a condição física da maioria das rodovias federais, classificando-as entre má, regular e boa; a pesquisa da Confederação Nacional dos Transportes (CNT) sobre a condição física das rodovias federais foi distorcida pelo Ipea em seu Comunicado 52, em razão de desconhecer os parâmetros utilizados na pesquisa original;

d) de maneira geral, os problemas técnicos foram corrigidos ou os trechos foram refeitos por conta das empresas; o insucesso nos serviços que envolvem execução de capas asfálticas pode decorrer de qualquer descuido no monitoramento de suas inúmeras e complexas etapas, e a falta de conhecimento das equipes foi compensada pela CGMRR, que averiguou cada etapa, detectou e corrigiu as causas das falhas, instruindo a equipe do Dnit e as demais envolvidas na obra;

e) a CGMRR alimenta o Siac com os contratos celebrados na sede do Dnit, e as SRs com os nelas firmados; na ocasião das atualizações, todos os dados são conferidos, por meio de checklist dos documentos essenciais; incorreções identificadas são informadas às SRs, para correção no sistema; após a medição final, a situação do contrato é alterada de ativo para concluído, mas o encerramento ocorre apenas quando recebido o Termo de Recebimento Definitivo, emitido pela SR; as inconsistências do sistema identificadas são informadas à DAF, que solicita ao Serpro a correção.

264. A CGU, então, expôs que, apesar de o efetivo de servidores estar aquém da necessidade da autarquia, faltava efetiva atuação dos gestores para garantir que a metodologia de trabalho corresponda às necessidades de serviço, de modo a eliminar deficiências na produtividade e qualidade dos serviços.

265. Argumentou faltarem informações sobre a eficiência dos serviços e haver precariedade

nos instrumentos de avaliação de desempenho, em decorrência da ausência de indicadores qualitativos e quantitativos que demonstrassem efetivas melhorias na inserção de empresas supervisoras nas obras de manutenção.

266. Esclareceu ainda que ações de controle qualitativo foram iniciadas somente em 2010, visto que as viagens empreendidas pela CGMRR nos exercícios anteriores não abrangeram porção representativa dos numerosos contratos gerenciados pela unidade.

267. Quanto ao cronograma físico-financeiro, a CGU redarguiu o Dnit, ao apontar que o Relatório Anual do Programa de Restauração e Manutenção de Rodovias Federais, de abril de 2010, indica que apenas 27% dos contratos foram encerrados em 2009 no prazo e no custo contratualmente definido.

268. Ressaltou que, embora as condições das estradas tenham melhorado naqueles últimos cinco anos, conforme a pesquisa apresentada, a própria área do Dnit não possuía tais dados, pois obtidos da CNT, além de a autarquia ter orientado a CGU a utilizar o Siac, que ainda se encontrava em processo de implantação e adaptação, sem dados consolidados que possibilitassem análises.

269. Verificou não existirem informações sobre o andamento físico e cronograma físico-financeiro das obras no sistema, o que impacta negativamente o controle que deveria ser exercido pela CGMRR, que não se pronunciou a respeito.

270. Apontou, ainda, contradição na resposta da CGMRR, que afirmara haver controle adequado na execução dos serviços, com correção dos problemas, mas também aduzira faltarem conhecimentos técnicos para a execução das obras.

271. Concluiu a CGU, assim, não haver aderido a CGMRR aos incisos I, II, IV, V e VI do art. 86 do RIDnit.

272. A conclusão da primeira instrução destes autos foi pela necessidade de realizar inspeção na CGMRR, com vistas ao aprofundamento das questões suscitadas pelo controle interno.

6.3.4. Análise das informações obtidas atinentes às deficiências na gestão da CGMRR

273. As contratações para gerenciamento contratual e supervisão das obras e serviços revelam-se, a princípio, medidas necessárias para suprir a falta de pessoal dos quadros da autarquia. No entanto, conforme anotado pela CGU, as atividades pela CGMRR exercidas em 2009 resumiram-se às vistorias motivadas por questões técnicas, solicitações das SRs, constatações de falhas/impropriedades ou revisão de projeto em fase de obras.

274. Apesar do volume de contratações para apoio ao acompanhamento das atividades finalísticas contratadas, não se identificou nenhuma atividade sistemática de fiscalização da execução desses contratos de apoio, exceto os registros de dados contratuais no Siac, a despeito das competências da unidade definidas nos incisos I, II e IV do art. 86 do RIDnit.

275. Quanto ao cumprimento dos prazos e valores contratuais, o Relatório Anual do Programa de Restauração e Manutenção de Rodovias Federais, de abril de 2010, revela que em 2009 registraram-se atividades em 357 contratos de restauração rodoviária, dos quais 27% foram concluídos no prazo e no custo inicialmente estipulados.

276. No mesmo documento, relata-se que em 2009 cerca de 20% dos contratos sofreram aditivo de prazo superior a 10%, o que representaria redução, se comparado com o índice de 43% referente a 2008. No entanto, fatores como o início do Crema 1ª etapa, no final de 2009, e o ajuste do fluxo financeiro para pagamento das obrigações contratuais do Dnit seriam as causas dessa redução de percentual (peça 57, p. 5-6).

277. Embora não haja informações para análise mais precisa, como o número de contratos com eventos motivadores de revisão de prazo ou de valor ocorridos em 2009, os resultados desses levantamentos, de fato, divergem da alegação da CGMRR de que “os cronogramas físico-financeiros das obras quase em sua totalidade são atendidos sem problemas e, na grande maioria das vezes, com o aporte de recursos disponibilizados atualmente, são antecipados até em mais de 6 meses, podendo haver casos pontuais de atrasos devido a revisões ou períodos chuvosos” (peça 13,

p. 7).

278. No referente ao controle da situação das rodovias, a CGMRR aduziu que informações estavam disponíveis no Siac, para consulta dos órgãos de controle, e apresentou gráfico da Coordenação de Planejamento, vinculada à DPP, que mostra a evolução da condição física da malha rodoviária federal, além de questionar informações do Comunicado 52 do IPEA.

279. Embora a CGMRR tenha logrado demonstrar que, conforme pesquisa da CNT de 2009, 83,5% da malha encontrava-se em condições adequadas de rodagem, a própria unidade não produzia informações referentes à situação da malha rodoviária, até porque o Siac, à época em implantação e adaptação, não apresentava informações consolidadas para esse tipo de análise, tampouco acerca do andamento físico das obras. Assim, identifica-se falha no desempenho das atribuições estatuídas nos incisos I e V do art. 86 do RIDnit.

280. Apesar da ausência de indicadores de controle capazes de identificar a produtividade da equipe e a qualidade dos trabalhos produzidos, o Relatório Anual do Programa de Restauração e Manutenção de Rodovias Federais apresenta alguns indicadores de gestão contratual e de gestão orçamentária e financeira (peça 58, p. 5, 7 e 10).

6.3.5. Conclusão da instrução anterior relativa às deficiências na gestão da CGMRR

281. As constatações relatadas revelam diversas falhas da CGMRR na tentativa de exercer suas atribuições regimentais, mormente no que concerne ao controle dos empreendimentos sob sua responsabilidade. Para viabilizar o adequado acompanhamento da execução dos serviços e obras, contrata apoio à fiscalização. Contrata também apoio ao gerenciamento de seus contratos, os quais, em sua maioria, não se concluem nos termos inicialmente pactuados.

282. Essas falhas gerenciais contribuem significativamente para o surgimento das irregularidades tratadas acima e, portanto, corroboraram a proposta de audiência apresentada supra (item 260).

6.3.6. Audiência realizada

283. Assim, realizou-se a audiência nos termos seguintes (peça 74):

(...) apresente razões de justificativa quanto à falta de adequados controles internos no âmbito da unidade no exercício de 2009, o que propiciou a ocorrência das falhas a seguir listadas, relatadas nos itens 5.2.1.1 e 5.2.1.2 do Relatório 244070 da CGU, que revelam insuficiência no cumprimento das atribuições da CGMRR estatuídas no artigo 86 do Regimento Interno do Dnit:

- a) não acompanhamento a contento dos serviços pela fiscalização do Dnit;
- b) deficiências na execução dos serviços contratados;
- c) ausência de medição de serviços contratados e pagos;
- d) não disponibilização de documentação solicitada pela CGU;
- e) sobreposição de objeto contratual;
- f) ausência de licenças ambientais para exploração de jazidas;
- g) indícios de pagamentos sem a devida caracterização da prestação do serviço;
- h) canteiro de obras em desacordo com especificações do edital e utilizado para dois contratos;
- i) terceirização irregular de execução de serviços;
- j) deficiência no preenchimento de documentos relativos à obra por parte do fiscal do contrato;
- l) ausência de identificação de servidor que efetua a coleta de informações de serviços executados;
- m) ausência de laudos e relatórios que demonstrem a realização de testes de controle de qualidade dos materiais e serviços;
- n) ausência de apuração de responsabilidades de servidores envolvidos em irregularidades;
- o) inexistência de atividade sistemática de fiscalização da execução dos contratos de apoio ao acompanhamento das atividades finalísticas da unidade; e

p) falta de produção, pela própria unidade, de informações referentes à situação da malha rodoviária.

6.3.7. Razões de justificativa do Sr. Alex Peres Mendes Ferreira

284. Por meio do Ofício 167/2013/CGMRR/DIR/DNIT, de 22/3/2013, o responsável apresenta razões de justificativa para itens relatados na instrução em que se concluiu pela necessidade da realização da audiência, na forma a seguir (peça 101).

285. Com relação a “fragilidades nas ações de manutenção rodoviária, a que se destinaram cerca de 730 contratos da autarquia, em 2009”, ressalta que a CGMRR “sempre se empenhou para, dentro de suas capacidades técnicas”, com destaque à “carência de pessoal”, “aprimorar os meios de controles e monitoramento da qualidade de obras”, bem como “oferecer suporte às superintendências regionais”. Nesse sentido, destaca “a significativa quantidade de contratos de assessoramento técnico/supervisão existente no ano de 2009”, destacando lista de 67 contratos, dos quais treze referem-se diretamente à CGMRR, e os demais estão ligados a superintendências regionais do Dnit, mas com a CGMRR “responsável pela gestão do pagamento”, e argumenta que “isso demonstra claramente o empenho desta Coordenação-Geral no desempenho de suas obrigações no tocante aos contratos a ela pertinentes que, resumidamente, são de programar, orientar, coordenar e controlar” (peça 101, p. 1-2 e 13-5 – removidos os destaques do original).

286. Alega que a unidade “planejou e estruturou em 2009 e implantou em 2010 um sistema de ‘Gestão da Qualidade de Obras Rodoviárias e Avaliação dos Serviços de Manutenção Rodoviária’”, programa que só se viabilizou “após a chegada dos servidores empossados no concurso público de 2009”, e que inclui “inspeções sistemáticas da qualidade em obras, verificando o atendimento às normas vigentes, padrões de desempenho, apurando, fiscalizando, apontando as causas dos eventuais insucessos ocorridos e evidenciando as respectivas não-conformidades, bem como o acompanhamento daquelas não-conformidades verificadas durante as inspeções de qualidade, determinando, em cada caso, a aplicação das penalidades contratuais” (peça 101, p. 2).

287. Acrescenta que ao final do segundo semestre de 2010 haviam sido “concluídas 55 inspeções técnicas de qualidade, totalizando 5.304,7 km de trechos descontínuos, onde foram identificadas 250 não-conformidades que foram tratadas conforme procedimentos estabelecidos por esta CGMRR”, e arrola informações dos 55 segmentos objetos dessas ações. Complementa que até 22/3/2013 foram concluídas 140 inspeções técnicas de qualidade, totalizando 14.319,7 km de trechos descontínuos, onde foram identificadas 544 desconformidades (peça 101, p. 2-4).

288. Esclarece que o sistema contempla o acompanhamento do cumprimento de recomendações apontadas em 31 relatórios da CGU, de modo que restaria prejudicada a afirmação, daquele órgão de controle, de que “na CGMR não se evidenciaram procedimentos sistematizados de controle de contratos na unidade” (peça 101, p. 4).

289. No concernente a falhas “na fiscalização dos serviços de manutenção de rodovias federais” e “falhas na gestão”, ressalta “resultados positivos obtidos com o constante aprimoramento nas ações de controle e monitoramento” da unidade, “haja vista o Plano de Providências Permanente” do Dnit, cuja atualização de março de 2011 “indicava que até a data de 31/3/2011 a CGU tinha apontado em 39 relatórios 85 não-conformidades, destas 54 já haviam sido tratadas/corrigidas” pela CGMRR (peça 101, p. 4, 15-44 e 157-227 – sobretudo Nota Técnica às p. 203-6).

290. Considera que “não se pode questionar o desempenho desta setorial no tocante a suas atribuições”, uma vez demonstrado, na referida atualização de março de 2013, que, quanto à CGMRR, “todas as não-conformidades foram mitigadas, não restando, inclusive dos anos anteriores, itens pendentes de atendimento”, e que uma não-conformidade é considerada “tratada/corrigida após manifestação expressa da CGU considerando atendida a referida recomendação” (peça 101, p. 4-5).

291. Quanto ao entendimento da CGU de que a “CGMRR não atuou incisivamente em 2009, frente às falhas constatadas nas fiscalizações efetuadas” por aquela Controladoria em 2007 e 2008, defende que a unidade “trabalha sistematicamente para mitigar todas as não-conformidades apontadas pelos órgãos de controle”, e que, “naturalmente, algumas providências implementadas

por esta setorial demoram a surtir o efeito desejado”, e menciona novamente o sistema planejado e estruturado em 2009 e a posterior inclusão das recomendações de 31 relatórios da CGU, para acompanhamento das suas recomendações (peça 101, p. 5).

292. “No tocante à apuração de responsabilidade de servidores supostamente envolvidos em impropriedades”, informa que a CGMRR “não é investida de poderes para tal”, “sendo que tal assunto é atribuição da Corregedoria do Dnit” (peça 101, p. 5-6).

293. Acerca da consideração da CGU, de ter a CGMR cumprido parcialmente suas recomendações, e de que aquela unidade do Dnit “deve realizar o monitoramento de contratos onde os problemas persistem, atuando incisivamente sobre a fiscalização, além de promover visitas a campo para detecção de outros contratos que apresentem o mesmo problema”, o gestor reafirma que houve sensível melhora, ocasionada pelo planejamento e estruturação em 2009 e implantação em 2010 do sistema já supramencionado, e repete os números referentes ao final de 2010 e a março de 2013, concluindo que a “CGMRR vem desenvolvendo o devido monitoramento de contratos, atuando onde os problemas persistem além de promover visitas a campo para monitoramento e detecção de possíveis problemas” (peça 101, p. 6).

294. Com referência à consideração da CGU de que “muitas das medidas informadas” pela CGMRR não se mostraram “plenamente satisfatórias”, expõe novamente que “algumas ações demoram a demonstrar os resultados esperados”, e aduz que “são inegáveis os esforços implementados” pela unidade “para atuar intensivamente na eliminação das não-conformidades detectadas, haja vista a atualização do Plano de Providências Permanentes” do Dnit, que passou a ser feita trimestralmente, “com o intuito de aproximar e facilitar o atendimento”, pela autarquia, das recomendações da CGU (peça 101, p. 6).

295. Quanto ao “não acompanhamento a contento dos serviços pela fiscalização do Dnit” e à “não disponibilização de documentação solicitada pela CGU (diário de obras)”, alega que tais irregularidades “não constam pendentes de atendimento já na atualização do Plano de Providências Permanente” de dezembro de 2010, e enfatiza que o diário de obras “é um elemento somente disponível nas ULs, onde são realizados os serviços”, de modo que “cabe àquela setorial a apresentação do mesmo”. Acentua, ainda, que o Dnit e a CGMRR respeitam o disposto no art. 26 da Lei 10.180, de 6/2/2001, que trata da sonegação de processos, documentos e informações a servidores em exercício de fiscalização (peça 101, p. 7).

296. Alega entender “demonstrado que esta CGMRR em nenhum momento economizou esforços no sentido de programar, orientar e coordenar as atividades e programas de restauração e manutenção de rodovias federais, tampouco no cumprimento de seu papel de orientar e assessorar as atividades relativas a obras a cargo das superintendências regionais”, e aduz ser necessário “sopesar a relação estabelecida na presente matéria entre esta CGMRR e as superintendências regionais”, transcrevendo a Seção VIII da Norma CA/DNER 212/87, a fim de “esclarecer as atribuições dessas esferas, no tocante à gestão dos contratos de obras e serviços de engenharia” do Dnit (peça 101, p. 8).

297. Destaca a passagem da Norma que dispõe que “a fiscalização será exercida, diretamente, pelo Distrito Rodoviário Federal em cuja jurisdição se localize a obra ou serviço, sob a coordenação, orientação e controle da Diretoria Setorial vinculada ao contrato” (peça 101, p. 8-9).

298. Reitera as afirmações transcritas acima (item 263), enfatizando que na letra “d” (texto: “de maneira geral, os problemas técnicos foram corrigidos ou os trechos foram refeitos por conta das empresas; o insucesso nos serviços que envolvem execução de capas asfálticas pode decorrer de qualquer descuido no monitoramento de suas inúmeras e complexas etapas, e a falta de conhecimento das equipes foi compensada pela CGMRR, que averiguou cada etapa, detectou e corrigiu as causas das falhas, instruindo a equipe do Dnit e as demais envolvidas na obra”) não alegou faltar “conhecimento técnico para executar as funções pertinentes”, mas “apenas deixou claro que exerceu suas atribuições estatutárias”, que, no caso, seria a de orientar (peça 101, p. 9).

299. Discorda da afirmação da CGU de que “as ações de controle qualitativo foram iniciadas somente em 2010”, e afirma que o fato de após o concurso público de 2009 dispor de mais recursos

humanos para aprimorar as ações de controle existentes “não quer dizer que não existiam antes” (peça 101, p. 9).

300. Manifesta acordo com a afirmação de que havia escassez generalizada de servidores no Dnit, de modo que não se mostra razoável responsabilizar os gestores do Dnit pela existência de terceirizados exercendo atribuições de concursados (peça 101, p. 9).

301. “Quanto à afirmação da inexistência de informações sobre o andamento físico e cronograma físico-financeiro”, afirma que existem na CGMRR “planilhas internas de controle e acompanhamento”, “embora não seja um documento oficial”, “conforme modelo abaixo” (peça 101, p. 9):

BR	SEGMENTO			EDITAL / CONTRATO							CONTRATO (PIR + R) (R\$)	SALDO A EMPENHAR (R\$)	PROGRAMAÇÃO LOA (ANO)	EMPENHO SDLICITADO	EMPENHO (ANO)
	INICIAL	FINAL	EXT.	N.º EDITAL	N.º CONTRATO	TIPO DE INTERVENÇÃO	OBJETO	EMPRESA	SITUAÇÃO	DATA INICIO					

302. Aduz que o controle físico-financeiro consta “dos respectivos processos de pagamento das medições”, e que “mesmo não sendo a melhor ferramenta de controle, há de se sopesar a reduzida equipe à época pra controlar todos os andamentos das obras contratadas” (peça 101, p. 9).

303. Contra a alegação da CGU de que as ações da CGMRR em 2009 “resumiram-se a vitorias motivadas por questões técnicas”, registra que a unidade “se desdobrou em atender as superintendências regionais com visitas técnicas, quando solicitadas, mesmo com o reduzido quadro de servidores, antes mesmo da admissão dos novos servidores no fim de 2009”, e ressalta que naquele ano estabeleceu o mencionado sistema de gestão da qualidade das obras a avaliação dos serviços de manutenção, que em 2010 logrou “significativos resultados como já explanados anteriormente” (peça 101, p. 9-10).

304. Afirma “que seria impossível manter, conforme a mencionada pesquisa da CNT, 83,5% da malha rodoviária sob jurisdição do Dnit em condições adequadas de rodagem, sem que houvesse esforços relacionados à qualidade da gestão e aprimoramento dos recursos disponíveis desta CGMRR”. Ressalta que essa malha tem aproximadamente 54.000 km e aduz que houve ativa gestão contratual, concluindo que “mesmo que em 2009 a gestão empreendida por esta CGMRR eventualmente apresentasse falhas, as reconhecidas melhorias, ano após ano, nas rodovias sob jurisdição desta autarquia são a prova cabal do esforço desta CGMRR para, com suas ferramentas disponíveis e a despeito de todos os problemas existentes, exercer suas obrigações” (peça 101, p. 10).

305. Volta a argumentar acerca do empenho da gestão, enfatizando “que, com os erros apontados, nascem mais mecanismos de aprimoramento de gestão para contingenciar possíveis erros futuros”, e alegando que “a falta de precisão das palavras empregadas no Regimento Interno do Dnit podem, em algum momento, causar erros de interpretações sobre as devidas atribuições”, mas que o disposto da Norma CA/DNER 212/87, conforme acima transcrito, esclarece acerca das atribuições das superintendências regionais, “desfazendo o errôneo juízo do descumprimento das obrigações regimentais” da CGMRR (peça 101, p. 10).

306. Expõe considerar essas razões de justificativa “esclarecedoras e suficientemente consistentes para elidirem as afirmações de falta de adequados controles internos no âmbito da CGMRR no exercício de 2009, e também da insuficiência no cumprimento das atribuições regimentais desta setorial” (peça 101, p. 11).

6.3.8. Análise das razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Alex Peres Mendes Ferreira

Do objeto e do objetivo da audiência

307. Embora se trate de conjunto de irregularidades constatadas pela CGU, atinentes à gestão da CGMRR, o gestor ora chamado em audiência não integra o rol de responsáveis desta prestação de contas do Dnit referente ao exercício de 2009.

308. Assim, uma vez que o respondente não presta contas ordinárias no presente, a análise abaixo, ainda que possa subsidiar outros exames, não visa a concluir acerca de sua atuação no

exercício de 2009, para fins de julgamento de contas, mas busca verificar as irregularidades apontadas e subsidiar eventual responsabilização, se for o caso.

Análise dos argumentos do então Coordenador-Geral de Manutenção e Restauração Rodoviária

309. A alegada existência de 67 contratos de assessoramento técnico/supervisão no exercício de 2009, dos quais treze referem-se diretamente à CGMRR e os demais estão ligados à SRs evidencia que tais serviços são terceirizados. Não demonstra, conforme pretendeu o respondente, o empenho de sua unidade no exercício de sua obrigação de programar, orientar, coordenar e controlar. São justamente falhas na concepção e execução de tais contratos as irregularidades que motivaram a presente audiência, conforme exposto acima (item 283).

310. Notícia acerca de sistema, planejado e estruturado em 2009, de “Gestão da Qualidade de Obras Rodoviárias e Avaliação dos Serviços de Manutenção Rodoviária”, no âmbito do qual estavam concluídas, ao final de 2010, 55 inspeções técnicas, número que progrediu para 140 até 22/3/2013. O planejamento e estruturação dessas ações em 2009 é fato novo nos presentes autos, pois não mencionado no relatório de gestão do Dnit, tampouco nos relatórios de auditoria da CGU.

311. Todavia, equivoca-se ao afirmar que, uma vez que tal sistema contempla acompanhamento de cumprimento de recomendações apontadas em 31 relatórios da CGU, restaria prejudicada a afirmação, daquele órgão de controle interno, de que “na CGMRR não se evidenciaram procedimentos sistematizados de controle e contratos”. Isso porque a assertiva da CGU decorre de verificações de 2009 e anteriores, de quando o Dnit ainda não estava executando as ações de gestão de qualidade e de avaliação dos serviços previstas no sistema.

312. Ressalta que o constante aprimoramento das ações de controle e monitoramento culminaram na superação de 54 das 85 não-conformidades identificadas pela CGU, conforme relatado em março de 2011, em atualização do Plano de Providências Permanente do Dnit. Alega também ser inquestionável o desempenho da CGMRR, uma vez que a atualização de março de 2013 daquele plano indica que todas as não-conformidades relativas à unidade foram mitigadas, com manifestação da CGU considerando atendidas suas respectivas recomendações, esclarecendo que, portanto, a unidade agiu sim, ao contrário do afirmado pela CGU, no sentido de mitigar as não-conformidades relatadas pelo controle interno em 2007 e 2008, e que algumas medidas “demoram a surtir o efeito desejado”. Expõe, ainda, que o Plano de Providências Permanente do Dnit passou a ser atualizado trimestralmente, a fim de melhor acompanhar o atendimento das recomendações do órgão de controle.

313. Essas informações trazidas pelo gestor revelam efetivo esforço para mitigar as irregularidades levantadas pela CGU, atinentes a 2009, ainda que algumas recomendações emanadas por aquele órgão de controle tenham sido sucessivamente reiteradas até a verificação de seu cumprimento, em Nota Técnica despachada em 28/11/2012 (peça 101, p. 203-6). Assim, vê-se que a constatação da CGU, de 2010, de que a CGMRR cumprira parcialmente suas recomendações, não persistiu até 2013.

314. Essa atuação corretiva, embora não justifique as irregularidades constatadas, objeto da presente audiência, mostra-se como atenuante, na presente responsabilização.

315. Assiste razão ao gestor, quanto à alegação de refugirem de suas responsabilidades questões referentes à apuração de responsabilidade de servidores supostamente envolvidos em impropriedades, em virtude de ser atribuição da Corregedoria do Dnit.

316. Defende terem sido superadas as irregularidades referentes ao não acompanhamento a contento dos serviços de fiscalização do Dnit e à não disponibilização de diário de obras solicitado pela CGU, uma vez que a primeira não constou da avaliação daquele órgão de controle referente às providências tomadas pela autarquia até dezembro de 2010, nem das avaliações posteriores, e a segunda refere-se a documento disponível somente nas unidades locais, “onde são realizados os serviços”.

317. Ainda acerca das fiscalizações das supervisões contratadas, destaca norma que dispõe ser de competência das unidades do Dnit nos estados, sob coordenação, orientação e controle da

diretoria setorial vinculada ao contrato. Essa alegação coaduna-se com o disposto no RIDnit (arts. 86, incisos I e II, e 110, inciso IV). Assim, tem razão o gestor ao afirmar que as responsabilidades de fiscalizar contratos de manutenção e restauração rodoviária são distribuídas.

318. Rebate as constatações da CGU de falta de controle gerencial com as alegações de que a unidade tinha, sim, informações sobre o andamento físico e cronograma físico-financeiro, que o gestor buscou sustentar apresentando modelo do cabeçalho de planilhas internas de controle e acompanhamento, esclarecendo não serem documentos oficiais do Dnit, e de que o controle físico-financeiro consta dos processos de pagamento, o que admite ser é inadequada forma de controle, mas que foi solução a encontrada, frente à escassez de pessoal.

319. Embora demonstrem esforços no sentido de gerenciar contratos de manutenção e restauração, essas alegações, embasadas em documentos não oficiais e na obtenção de informações a partir dos processos de pagamento, confirmam a fragilidade do controle gerencial constatada pela CGU.

320. Argumentando que a unidade procurou atender as SRs com visitas técnicas, apesar de seu reduzido quantitativo de pessoal, o respondente busca, sem sucesso, afastar a assertiva de que as ações da CGMRR em 2009 resumiram-se a vitorias motivadas por questões técnicas. Isso porque, com a afirmação, o gestor apenas confirma que ocorreram tais vitorias. Entretanto, relembra o planejamento e a estruturação do sistema de gestão de qualidade e avaliação de serviços, esforços daquele ano, iniciados após a chegada de novos servidores, que culminaram em resultados efetivos nos anos seguintes.

321. Sustenta que os 83,5% da malha atribuída ao Dnit considerados em condições adequadas segundo a pesquisa da CNT retratam a qualidade da gestão e aprimoramento dos recursos disponíveis da CGMRR, e que, apesar as falhas ocorridas em 2009, a unidade colaborou para as melhorias promovidas pelo Dnit nas rodovias federais ao longo dos anos.

322. De fato, o resultado do levantamento da CNT, divulgado em 2009, sinaliza efetividade da atuação do Dnit referente a manutenção e restauração rodoviária.

Conclusão

323. Conforme análise acima, o gestor logrou afastar sua responsabilidade, justificar ou demonstrar haver mitigado algumas irregularidades que ensejaram seu chamamento em audiência.

324. Apesar disso, não apresentou elementos que afetassem os seguintes relatados da CGU: deficiências na execução dos serviços contratados; ausência de medição de serviços contratados e pagos; sobreposição de objeto contratual; ausência de licenças ambientais para exploração de jazidas; indícios de pagamentos sem a devida caracterização da prestação do serviço; canteiro de obras em desacordo com especificações do edital e utilizado para dois contratos; terceirização irregular de execução de serviços; deficiência no preenchimento de documentos relativos à obra por parte do fiscal do contrato; ausência de identificação de servidor que efetua a coleta de informações de serviços executados; ausência de laudos e relatórios que demonstrem a realização de testes de controle de qualidade dos materiais e serviços; falta de produção, pela própria unidade, de informações referentes à situação da malha rodoviária.

325. Contudo, a maioria dessas irregularidades se refere a atividades de fiscalização que, nos termos do RIDnit (arts. 86 e 110), competem mais às SRs do que à CGMRR, à qual a norma atribui funções mais gerenciais e de controle, foco, inclusive, da audiência ora sob exame, que se concentra na “falta de adequados controles internos no âmbito da unidade no exercício de 2009”. Além disso, outras falhas acima mencionadas se referem a atividades de outros setores do Dnit, que não a CGMRR ou as SRs e ULs, como o de pagamento.

326. Porquanto demonstraram que as falhas apontadas pela CGU, em geral, não são consequências diretas de deficiências na gestão da CGMRR, mas de problemas estruturais generalizados da autarquia, e que o Sr. Alex Peres Mendes Ferreira, por isso, não tem significativa responsabilidade frente a maior parte das irregularidades constatadas, entende-se que as razões de justificativa apresentadas pelo gestor devem ser parcialmente acolhidas, em razão das evidenciadas

falhas de gestão, porém sem aplicação de multa.

6.4. Falhas na coordenação do sistema de pesagem de veículos

327. O tema é relatado no tópico 6.7 da instrução inicial dos presentes autos (peça 16, p. 25-8), e retomado na instrução anterior, na qual se concluiu pelo chamamento em audiência do Sr. Luis Cláudio dos Santos Varejão, Coordenador-Geral de Operações Rodoviárias do Dnit à época dos fatos (peça 59, p. 36-9, subtópico 7.2.7).

6.4.1. Relatos da instrução anterior

328. Em 2009, a CGU realizou inspeções nos postos de pesagem, para verificar sua adequação aos termos dos contratos assinados em julho de 2008, que previam a transferência às contratadas da operação dos postos, manutenção dos equipamentos, sistemas e infraestrutura, instalação de sistemas acessórios para automatização de atividades de controle de fuga, controle de fluxo de veículos, controle de dimensões, coleta de dados das placas dos veículos, contagem classificatória de tráfego e monitoramento dos postos por circuito fechado de televisão.

329. Relata-se que, segundo os quarenta relatórios de fiscalização da CGU, as falhas mais recorrentes são: agente de trânsito não presente de forma permanente; deficiência na realização, pela Polícia Rodoviária Federal (PRF), de procedimentos de interceptação e recondução de veículos em fuga, por não ser acionada pelo agente do Dnit ou não estar disponível quando acionada; divergência entre o quadro da equipe de operação existente e o previsto em contrato; existência de rotas de fuga; não instalação ou não funcionamento de equipamentos/sistemas previstos em contrato; e sinalização não implantada conforme previsto nas especificações.

330. O órgão de controle interno constatou ainda que, quando constatadas infrações, não se adotavam medidas administrativas previstas no Código de Trânsito Brasileiro (CTB): remanejamento de carga, quando o excesso de peso é por eixo; transbordo de carga, quando há excesso bruto total; e retenção do veículo até a realização do remanejamento ou do transbordo. Assim, o automóvel infrator tinha seu Certificado de Registro e Licenciamento de Veículo (CRLV) retido e era então liberado para voltar à sua origem para corrigir a impropriedade.

331. Isso afrontaria a Instrução de Serviço 1/2009 do Dnit e a Resolução 258 do Conselho Nacional de Trânsito (Contran) e danificaria ainda mais o pavimento, pois o veículo com sobrepeso volta a trafegar, o que, além causar prejuízos ao patrimônio público, reduz a segurança no trânsito.

332. Em junho de 2010 a CGPert apresentou as alegações seguintes:

- a) faltam agentes de trânsito, por isso informou, em maio de 2009, à Diretoria Geral haver necessidade de 850 servidores e, paliativamente, sugeriu às SRs remanejamentos temporários;
- b) o Termo de Cooperação Técnica 19/2008 estabelece atuação conjunta da PRF com o Dnit, tendo sido reiterado às SRs que envidassem esforços para cumprimento da avença, passassem a registrar chamados para a PRF, de apoio tático e logístico às operações e promovessem formação de grupo de trabalho permanente com a PRF para avaliar os problemas e buscar sugestões;
- c) em maio de 2010 solicitou às SRs levantamento de todas as rodovias e acessos nas proximidades dos postos de pesagem de sua região, a fim de identificar rotas de fuga, algumas das quais são rodovias estaduais, em que nem Dnit nem PRF podem atuar;
- d) notificou, também em maio de 2010, os consórcios para se manifestarem sobre a disponibilidade de equipamentos e sistemas, além da implantação de sinalização, devendo analisar a aplicação de penalidades, e ressaltou que a autarquia só efetua pagamentos por equipamentos instalados e funcionais, com glosas em caso de paralisações injustificadas;
- e) a retenção do CRLV está prevista no CTB (art. 270, § 2º), na Resolução 258/2007 do Contran e na IS/DF 1/2009, sendo desnecessário realizar consulta sobre o assunto ao Contran ou ao Denatran;
- f) os postos do Dnit não possuem estrutura para retenção e realização do remanejamento e transbordo de carga, pois não contam com grandes pátios para os caminhões, alojamentos aos motoristas, guindastes, empilhadeiras, câmeras frigoríficas, guarda patrimonial etc., o que se agrava pela falta de pessoal da autarquia e pelos entraves com órgãos fiscais estaduais, que não permitem a circulação de mercadoria desacompanhada de nota fiscal, como o é a carga trasbordada;

g) a lei atual não é eficaz para coibir o excesso de carga, pois pune os infratores de forma pontual, impossibilitando ações mais efetivas, como utilizar câmeras de monitoramento, leitores automáticos de carga e sensores para pesagem instalados na própria rodovia e aplicar multas proporcionais à extensão percorrida por cargas com sobrepeso, medidas que demandariam alteração da legislação pátria.

333. O Dnit apresentou proposta, em sala de situação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) de criação de grupo de trabalho com o objetivo de alterar a legislação de trânsito.

334. Relata-se ainda que a CGPert, dentro de suas limitações, mantém equipe de agentes de trânsito que visita os postos de pesagem para vistoria das condições de operação, tira dúvidas dos operadores, faz reuniões com a PRF e realiza fiscalizações.

335. Na instrução preliminar do presente anotou-se que a única providência tomada pela CGPert, referente à sinalização e ao mal funcionamento de sistemas, foi informar que não estava realizando os pagamentos.

336. Apontou-se também que o levantamento das rotas de fuga somente foi requerido às SRs após relatório da CGU, mas deveria ter ocorrido antes mesmo da instalação dos postos.

337. Quanto à falta de agentes de trânsito, que impacta na interceptação e recondução de veículos em fuga, anotou-se que pouco caberia ao gestor, vez que se trata de problema generalizado da autarquia, e que nas SRs e ULs a situação é ainda mais precária.

338. Concluiu-se, por fim, que, para se decidir o mérito da questão, seria necessário ter acesso aos quarenta relatórios da CGU e às respostas da CGPert, bem como fazer consulta à legislação que regula a matéria, para avaliar a adequação da retenção do CRLV.

6.4.2. Análise e encaminhamento da instrução anterior

339. A CGU remeteu os quarenta relatórios, os quais confirmam os relatos supra. Encaminhou, ainda, análise do plano de providências permanente do Dnit, datado de 22/9/2010, que consiste em resposta da autarquia às conclusões do relatório 244070, datado de 28/7/2010, da auditoria, realizada pela CGU, de avaliação da gestão do Dnit de 2009.

340. Na análise desse plano de providências, a CGU entendeu que: a falta de agentes de trânsito se justificou pela carência de pessoal da autarquia e do DPRF; a CGPert adotou notificou as empresas quanto ao descumprimento do prazo contratual de instalação dos equipamentos/sistemas de sinalização, e analisava as respostas, para decidir sobre eventuais aplicações de sanções; a CGPert adotou medidas positivas para implementação de procedimento piloto para remanejamento ou transbordo do excesso de peso de veículos (peça).

341. Especificamente quanto à falta de agentes de trânsito, trata-se de escassez generalizada de servidores no Dnit, já tratada no âmbito do TCU e objeto de encaminhamento de alerta ao MPOG, ao qual compete autorizar a realização de concurso para nomeação de novos servidores efetivos, de modo que não se mostra razoável responsabilizar os gestores do Dnit pela dificuldade por eles enfrentada, disso decorrente, conforme já analisado nos presentes autos (peça 59, p. 36, itens 246 e 247).

342. No que concerne à retenção do certificado de licenciamento do veículo, embora a medida não seja prevista na Resolução 258/2007 do Contran, a Lei 9.503 /1997 a possibilita, restringindo-a, no entanto, aos casos nela expressos, em que não seja possível sanar a falha no local da infração:

Art. 270. O veículo poderá ser retido nos casos expressos neste Código.

§ 1º Quando a irregularidade puder ser sanada no local da infração, o veículo será liberado tão logo seja regularizada a situação.

§ 2º Não sendo possível sanar a falha no local da infração, o veículo poderá ser retirado por condutor regularmente habilitado, mediante recolhimento do Certificado de Licenciamento Anual, contra recibo, assinalando-se ao condutor prazo para sua regularização, para o que se considerará, desde logo, notificado.

§ 3º O Certificado de Licenciamento Anual será devolvido ao condutor no órgão ou entidade aplicadores das medidas administrativas, tão logo o veículo seja apresentado à autoridade devidamente regularizado.

§ 4º Não se apresentando condutor habilitado no local da infração, o veículo será recolhido ao depósito, aplicando-se neste caso o disposto nos parágrafos do art. 262.

§ 5º A critério do agente, não se dará a retenção imediata, quando se tratar de veículo de transporte coletivo transportando passageiros ou veículo transportando produto perigoso ou perecível, desde que ofereça condições de segurança para circulação em via pública.

343. Também trata da matéria o art. 274, e o parágrafo único do art. 275 prevê o recolhimento do veículo em caso de excesso de peso:

Art. 274. O recolhimento do Certificado de Licenciamento Anual dar-se-á mediante recibo, além dos casos previstos neste Código, quando:

I - houver suspeita de inautenticidade ou adulteração;

II - se o prazo de licenciamento estiver vencido;

III - no caso de retenção do veículo, se a irregularidade não puder ser sanada no local.

Art. 275. O transbordo da carga com peso excedente é condição para que o veículo possa prosseguir viagem e será efetuado às expensas do proprietário do veículo, sem prejuízo da multa aplicável.

Parágrafo único. Não sendo possível desde logo atender ao disposto neste artigo, o veículo será recolhido ao depósito, sendo liberado após sanada a irregularidade e pagas as despesas de remoção e estada.

344. À luz desses dispositivos, mormente o disciplinamento específico estabelecido no art. 275 do CTB, mostra-se questionável a mera retenção do certificado de licenciamento dos veículos pelos agentes de trânsito do Dnit, permitindo que o veículo siga circulando com sobrepeso.

345. Não se identificaram justificativas referentes à realização intempestiva do levantamento de rotas de fuga, que devia ter sido feito antes da instalação dos postos, tendo sido as SRs instadas a fazê-lo apenas após relato do problema pela CGU.

346. As irregularidades constatadas revelam gerenciamento falho, por parte do Dnit, da operação dos postos de pesagem de veículos, especialmente quanto à fiscalização da execução dos contratos e ao não levantamento prévio de rotas de fuga.

347. Conforme relatado, os contratos foram assinados em julho de 2008, com previsão de implantação dos sistemas em noventa dias, e somente em maio de 2010 o Dnit remeteu às contratadas ofícios de notificação, para se manifestarem acerca da disponibilização dos equipamentos e sistemas previstos nos contratos (peça 56, p. 6-7).

348. Essas irregularidades decorrem de falhas de gestão no âmbito da CGPert, de modo que decidiu-se realizar audiência do Sr. Luis Cláudio dos Santos Varejão, Coordenador-Geral de Operações Rodoviárias, embora não arrolado dentre os responsáveis da presente prestação de contas (peça 62).

6.4.3. Da audiência realizada

349. Assim, realizou-se o chamamento do responsável, nos termos seguintes (peça 69):

(...) apresente razões de justificativa acerca de gerenciamento falho da operação dos postos de pesagem de veículos, especialmente quanto à deficiente fiscalização da execução dos contratos de apoio à operação dos postos celebrados pelo Dnit, divergência entre o quadro das equipes de operação existentes e o previsto nos contratos, não instalação e não funcionamento de sistemas e sinalização não implantada conforme previsto nos contratos.

6.4.4. Constatações supervenientes e processo sobrestante

350. Após a apresentação das razões de justificativa do gestor (peça 104, autuada em 12/4/2013), em processo paralelo (TC 028.945/2012-3, representação) constataram-se diversas irregularidades atinentes às ações do Dnit de pesagem de veículos, envolvendo a gestão do Sr. Luis Cláudio dos Santos Varejão, bem como do Sr. Hideraldo Luiz Caron, então Diretor de Infraestrutura Rodoviária da autarquia, que integra o rol de responsáveis deste processo de

prestação de contas. Aquela representação foi convertida em tomada de contas especial (TC 021.503/2013-3), ainda em andamento, que, por tratar de irregularidades relacionadas com a gestão do Dnit de 2009, e atribuídas, dentre outros, a gestor integrante do rol de responsáveis destas contas de 2009, deve sobrestar o presente (vide subtópico 39 acima).

351. Aquele processo, todavia, tem foco na contratação de empresa para fazer reforma de posto de pesagem, objeto diferente das falhas de gestão ora objeto de audiência. Conforme indicado naqueles autos, o contrato ali analisado, TT 115/2009-00, tem como objeto a execução (peça 155 do TC 021.503/2013-3, p. 1, item 2):

de serviços de engenharia, continuados, de manutenção predial, elétrica e hidráulica, incluindo a conservação de móveis e a operação dos equipamentos e sistemas que integram as instalações de infraestrutura, a ser executado em postos de pesagem de veículos de propriedade do Dnit.

352. Assim, nada obstante, analisam-se a seguir as razões de justificativas apresentadas pelo Sr. Luis Cláudio dos Santos Varejão, referentes ao gerenciamento falho da operação dos postos de pesagem de veículos.

6.4.5. Razões de justificativa do Sr. Luis Cláudio dos Santos Varejão

353. O responsável apresenta razões de justificativa em documento de 5/4/2013 (peça 104).

354. Alega que “não houve gerenciamento falho na operação dos postos de pesagem, especialmente quanto à deficiência na fiscalização dos contratos de apoio à operação dos postos”, destacando que o regimento interno do Dnit define as competências a seguir (peça 104, p. 2-8):

Art. 80. À Diretoria de Infraestrutura Rodoviária compete:

I – administrar e gerenciar a execução de programas e projetos de construção, operação, manutenção e restauração de infraestrutura rodoviária;

(...)

Art. 89. À Coordenação-Geral de Operações Rodoviárias, subordinada à Diretoria de Infraestrutura Rodoviária, compete:

I – coordenar e elaborar projetos e programas de operações rodoviárias, operações especiais nas vias;

(...)

VI – controlar o peso e a ocupação de faixa de domínio nas rodovias federais;

(...)

Art. 91. À Coordenação de Operações compete:

I - planejar, organizar, dirigir, orientar, supervisionar, controlar e coordenar as atividades de operações das rodovias federais, fiscalização de trânsito e administração de balanças;

(...)

IX - propor e supervisionar a necessidade de criação e implantação de postos fixos e móveis de coordenação e controle de atividades de fiscalização de trânsito e de controle de peso nas rodovias federais;

(...)

XI - estudar e propor a padronização dos equipamentos pesagem, controle de velocidade e controle de trânsito nas rodovias federais;

(...)

XV - supervisionar a fiscalização da ocupação de faixa de domínio das rodovias federais, construção e utilização de acessos às rodovias federais;

XVI - propor e supervisionar a criação e manutenção de postos fixos de coordenação e controle de atividades de fiscalização de trânsito;

XVII - elaborar e aprovar planos de rotina e especiais de fiscalização;

(...)

XIX - supervisionar e orientar as atividades relativas às informações, fiscalização, comandos, registro de acidentes, controle de notificações, fiscalização de autorizações especiais de trânsito e as operações de pesagem de veículos nos órgãos regionais;

(...)

XXV – analisar, desenvolver e controlar os sistemas de pesagem;

XXVI - executar os critérios de auditoria do Plano Diretor de Pesagem;

XXVII - fiscalizar a operação dos Postos de Pesagem de Veículos, emitir relatórios para o Serviço de Fiscalização sobre funcionamento dos mesmos;

XXVIII - realizar estudos de dimensionamento e programar treinamento de equipes para operação dos Postos de Pesagem de Veículos;

XXIX - sugerir modificação nas rotinas operacionais e técnicas dos postos de pesagem, visando a seu aperfeiçoamento;

XXX - prestar assistência na orientação das atividades referentes aos trabalhos de natureza técnica, administrativa e jurídica nos Postos de Pesagem de Veículos;

XXXI - executar os trabalhos de estudos e análise estatística de Pesagem de Veículos;

XXXII - acompanhar os trabalhos de assistência técnica e manutenção de equipamentos de Pesagem de Veículos;

XXXIII - acompanhar e fiscalizar os estudos visando à execução de projetos e obras nos Postos de Pesagem de Veículos;

XXXIV - assessorar na análise de custos operacionais dos postos de pesagem;

XXXV - propor o aumento ou redução dos Postos de Pesagem, em relação aos quantitativos previstos no Plano Diretor;

XXXVI - sugerir a realização de comandos em vias alternativas, com utilização de equipamento portátil de pesagem de veículos;

(...)

XXXVIII - sugerir e acompanhar a fiscalização da construção de novos Postos de Pesagem de Veículos;

XXXIX - orientar os órgãos regionais quanto aos assuntos pertinentes à área, visando à padronização dos procedimentos e o intercâmbio de informações;

XL - propor o estudo e revisão das normas, instruções e regulamentações que regem a operação de pesagem;

XLI - emitir notificações de autuação e de penalidade, relativas a excesso de peso;

(...)

XLVI - fiscalizar e verificar uso de acessos clandestinos e movimentos não previstos e perigosos providenciando seu fechamento ou interrupção;

XLVII - manter em operação os postos de pesagem do Dnit e aplicar as penalidades cabíveis;

(...)

LXXX - manter atualizada a legislação de trânsito em todos os níveis para prestar assistência a todos os setores que dela necessitem;

(...)

Art. 111. Às superintendências regionais compete:

I – implementar as políticas formuladas pela Diretoria Colegiada do Dnit para a administração, manutenção, melhoramento, expansão e operação da infraestrutura terrestre do Sistema Federal de Viação, segundo os princípios e diretrizes fixados na legislação e nos programas governamentais, mediante a orientação e supervisão das respectivas diretorias setoriais;

(...)

IV – acompanhar e fiscalizar os programas, projetos e obras de adequação de capacidade, ampliação, construção, manutenção, operação e restauração de rodovias;

(...)

XV – fiscalizar contratos de pesagem de veículos e de controle de velocidade de rodovias;

XVI – supervisionar as atividades das unidades locais;

Art. 115. Ao serviço de engenharia compete:

I – planejar, programar, controlar, organizar, orientar, coordenar e supervisionar a execução de estudos, programas e projetos de construção, manutenção, operação e restauração da infraestrutura terrestre e a revisão de projetos de engenharia na fase de execução de obras, bem como exercer o poder normativo, de acordo com as normas e instruções vigentes no Dnit, relativo à utilização da infraestrutura de transportes terrestres;

XVIII – controlar os contratos e medições dos serviços das operadoras de balanças;

XXI - planejar, supervisionar, operar e fiscalizar ações de controle e monitoramento de tráfego nas rodovias federais;

XXII - planejar, propor e fiscalizar padrões e normas técnicas para a segurança de vias terrestres, sinalização de rodovias, educação de trânsito e ações relacionadas com a engenharia de tráfego;

XXV - analisar e emitir parecer sobre pontos críticos e questões sobre segurança de trânsito;

(...)

XXVII - analisar e emitir parecer sobre projetos de acessos às rodovias federais, sinalização rodoviária e ocupação de faixa de domínio por concessionárias de serviços públicos;

(...)

Art. 122 Às unidades locais, subordinadas à respectiva superintendência regional, compete:

I - representar o Dnit;

II - fiscalizar as condições de operação rodoviária;

(...)

VIII - manter permanente controle e conhecimento das condições físicas e operacionais dos trechos sob sua jurisdição, mantendo a administração superior informada;

IX - executar as atividades relativas às áreas de engenharia e operações rodoviárias, objetivando a garantia de fluidez do trânsito em condições ideais de economia, conforto e segurança;

(...)

XI - promover reuniões com outros órgãos públicos locais visando atuação conjunta em programas de operação e fiscalização de caráter rotineiro ou emergencial;

XII - zelar pela preservação e conservação das instalações e equipamentos de operação rodoviária tais como postos de pesagem, contagem de tráfego e outros;

(...)

XIV - coordenar e orientar a execução e a fiscalização de obras e serviços na área de sua competência, para fins de controle de qualidade, de cronogramas físico-financeiros e outras avaliações específicas;

(...)

XXVI - avaliar qualitativa e quantitativamente as obras e serviços contratados a terceiros.

355. Usa as transcrições acima a fim de evidenciar que “não competiam exclusivamente ao Coordenador-Geral de Operações Rodoviárias as atribuições de gerenciamento e fiscalização do Programa de Controle de Peso nas Rodovias Federais, mas a toda a Organização, seja à Diretoria do Dnit, à Coordenação-Geral de Operações Rodoviárias, à Coordenação de Operações, às superintendências regionais, aos serviços de engenharia e às unidades locais das superintendências regionais” (peça 104, p. 8).

356. Narra que a Diretoria Colegiada do Dnit aprovou a Instrução de Serviço (IS) 1/2009, de 18/2/2009, “que teve por finalidade estabelecer critérios e procedimentos para a fiscalização dos serviços de operação dos postos de pesagem, objeto do edital de licitação 594/07-00”, destacando

que o art. 2º previa que “as superintendências regionais deveriam designar os fiscais para acompanhamento da execução de todos os serviços licitados no âmbito de sua circunscrição” (peça 104, p. 9-12).

357. Esclarece que, no âmbito daquele programa, a CGPert “ficou responsável pela atualização do guia prático e pela orientação e acompanhamento dos serviços junto às superintendências regionais”, e que “ao longo do tempo, e principalmente pela experiência e obstáculos” que se revelaram, “algumas intervenções e ajustes foram realizados para aprimorar a qualidade”, e informa acerca de “algumas ações que o Dnit já tinha adotado em relação a algumas situações apontadas no relatório do TCU” (peça 104, p. 12-3).

358. Com relação às rotas de fuga, destaca as competências do Dnit estabelecidas nos arts. 80, que estatui ser a autarquia a executora da política formulada para a administração do Sistema Federal de Viação, e 82 da Lei 10.233, de 5/6/2001, referente à atribuição de estabelecer padrões, normas e especificações técnicas para os programas de segurança operacional e para a elaboração de projetos e execução de obras viárias, além de declarar a utilidade pública de bens e propriedades a serem desapropriados (peça 104, p. 13).

359. Informa constar do Manual para Ordenamento do uso do Solo nas Faixas de Domínio e Lindeiras das Rodovias Federais que as Resoluções 18, de 13/8/1991, e 3, de 21/5/2001, possibilitam ao Dnit “autorizar ou negar os acessos às propriedades lindeiras, uso da faixa de domínio e travessias, caso estes empreendimentos venham causar prejuízos à segurança viária”. Além disso, menciona a Instrução de Serviço 3, de 6/4/2006, com “instruções complementares para a emissão e encaminhamento de ordem de embargo e notificação da ocupação de faixa de domínio do Dnit”, com a finalidade de “complementar as normas e instruções constantes do Manual de Preenchimento de Ordem de Embargo e Notificação de Ocupação de Faixa de Domínio” (peça 104, p. 14).

360. Aduz que a IS 1/2009 “determinava aos engenheiros chefes das unidades locais que redobrassem a vigilância no que concerne à manutenção das faixas de domínio das rodovias”, inclusive “acessos irregulares ou sem qualquer autorização do órgão competente”, e que, portanto, “havia uma norma interna sobre o assunto e mesmo com isso e pela falta de estrutura das superintendências regionais e suas unidades locais, houve sim tentativas de se fechar acessos irregulares” (peça 104, p. 15).

361. Expõe agravarem a situação os fatos de: “os trechos de rodovia onde os postos de pesagem encontram-se implantados caracterizam-se, muitas vezes, pela presença de entroncamentos com demais rodovias federais, estaduais e municipais”, às quais o acesso não pode ser impedido pelo Dnit ou pelo Departamento de Polícia Rodoviária Federal (DPRF), “por estarem fora de suas competências e jurisdições”; e de que “acesso às propriedades privadas são constantemente abertos, possibilitando aos condutores de veículos pesados utilizá-los como rotas de fuga aos postos de pesagem e, assim, não se tendo o controle preciso do peso transportado nas rodovias federais” (peça 104, p. 15 e 17).

362. Argumenta que a CGPert solicitou às superintendências regionais, por meio do Memorando Circular 17/2010, de 26/5/2010, que realizassem levantamento “de todas as rodovias alternativas, bem como de acessos que possam se caracterizar como rota de fuga, ambos relativos aos postos de pesagem” (peça 104, p. 16 e 223-34).

363. Exemplifica os esforços referentes a rotas de fuga narrando o ocorrido em julho de 2009 “na altura do km 303+300 da BR-267/MS, próximo ao Posto de Pesagem de Rio Brillante”, quando, “numa tentativa de fechar um acesso irregular, o agente de trânsito do Dnit, mesmo com o apoio do DPRF, encontrou dificuldades para cumprir notificação”, encontrando “resistência de policiais civis e militares, inclusive com ameaça de delegado de detê-lo por desacato”, o que resultou na “ação ordinária 020.09.001712-9 na 2ª Vara Civil da Comarca de Rio Brillante/MS” (peças 104, p. 16 e 252-72, e 105, p. 1-21).

364. Ressalta “que a CGPert, dentro de suas limitações, possuía uma equipe de agentes de trânsito que (i) em 2009, 2010 e 2011 visitam os postos de pesagem para vistoria das condições de

operação, dirimindo eventuais dúvidas dos operadores e servidores das superintendências e unidades locais quanto aos procedimentos operacionais; (ii) promovem reuniões com o DPRF e outros órgãos de segurança; e (iii) também realizam operações de fiscalizações” (peça 104, p. 17).

365. Informa haver convênio de cooperação entre Dnit e DPRF, publicado em 25/3/2008, sobre o qual a CGPert, por meio do Memorando Circular 17/2008, deu conhecimento às superintendências regionais, “solicitando ainda que se mantivesse um grupo de trabalho permanente para avaliar problemas e sugestões para revolvê-los”. Explica que nos termos do ajuste “incumbia ao Dnit solicitar apoio tático e logístico para operações de desocupação de faixas de domínio e outras ações visando à preservação das mesmas, nas operações de controle de peso, e a fiscalização, preservação e controle das rodovias federais, entre outros, e ao DPRF incumbia participar, em conjunto com o Dnit, de comando e ações e prestar o apoio tático e logístico nas operações” da autarquia, condicionado às disponibilidades operacionais (peças 104, p. 18, e 105, p. 22-9).

366. Com relação à não instalação e ao não funcionamento de sistemas, alega que, com a IS 1/2009, a CGPert procurou “abranger os pontos principais de uma gestão adequada”, mas já sabia que, “com o tempo e o desenrolar da execução dos serviços, ajustes e aprimoramento deveriam ser realizados”. Explica que os serviços executados deveriam ser atestados pelas unidades locais e superintendências regionais, “a quem cabia a fiscalização desses serviços” (peça 104, p. 19).

367. Anexa também cópia do Memorando 837/2009/DIR, de 6/5/2009, em que a DIR relata necessitar de acréscimo de pessoal, em consonância com a Portaria DF 235/2009, que visava a atender aos Acórdãos 555/2005, 2126/2006 e 2632/2007, do Plenário do TCU (peça 104, p. 19, e 105, p. 31-8). Explica que tal memorando continha “proposta da necessidade de contratação de aproximadamente 201 novos servidores, somente para a CGPert, visando à substituição de terceirizados e a complementação de técnicos para a área”, com “referência a necessidades para as Superintendências Regionais, Unidades Locais e Agentes de Trânsito, todos voltados para a área de operações rodoviárias do Dnit” (peça 104, p. 20).

368. Ressalta “que a CGPert, a pedido da Direção-Geral, procedeu à emissão da Ordem de Serviço de Operação aos consórcios depois de atendidas, apenas, as exigências relativas às balanças seletivas e de precisão”, tendo posteriormente, em 21/1/2009, remetido aos contratados ofícios determinando que a operação dos equipamentos acessórios deveria se iniciar até o dia 1º/3/2009, prazo que depois foi ampliado, em razão de “dificuldades técnicas inerentes à operação dos postos de pesagem e em função do ineditismo que cercava a colocação dos equipamentos eletrônicos de precisão” (peças 104, p. 20, e 105, p.40-4).

369. Esclarece também que “o sistema automático não metrológico de fiscalização (câmera de fuga e sensores de medição de dimensões) ainda não havia sido homologado pelos órgãos competentes” (peças 104, p. 21-2, e 105, p. 47-63), o que foi objeto dos Acórdãos 2.577/2010 e 613/2013, ambos do Plenário do TCU.

370. Informa que a CGPert iniciou processo “de análise minuciosa dos relatórios gerenciais mensais e, após constatadas algumas impropriedades contratuais, notificou os consórcios operadores”, e apresenta quadro em que se arrolam doze processos, todos de 16/6/2010, e os treze ofícios de notificação, de 26 e 27/5/2010, além de cópias de tais documentos (peça 104, p. 21, e da p. 65 da peça 105 à p. 21 da peça 109). Aduz que, por meio da Portaria 1.105, de 31/10/2011, houve penalização “pecuniária por inexecução parcial de serviços” (peça 104, p. 22, e 109, p. 23-4).

371. No concernente à sinalização não implantada, apresenta cópia de projeto referencial desenvolvido “devido às peculiaridades dos postos de pesagem existentes”, e repete que a fiscalização da prestação dos serviços cabia às unidades locais e superintendências regionais (peça 104, p. 22 e 76-91).

372. Argumenta que, “apesar das limitações de pessoal” na unidade, “a CGPert deslocou agentes de trânsito e pessoal técnico para fiscalização *in loco* nos postos de pesagem”, além de ter

realizado análises minuciosas dos relatórios gerenciais mensais, notificando os consórcios “a se manifestarem acerca da disponibilização dos equipamentos e sistemas, da parte de infraestrutura viária e da sinalização viária previstos nos contratos”, de modo que não se pode “entender que nenhuma sinalização foi implantada”, uma vez que o foram, e que “as correções que tiveram que ser realizadas foram objeto de cobrança por parte da CGPert e das superintendências” regionais do Dnit (peça 104, p. 23).

373. Aduz que a CGPert, “ao analisar os quadros e relatórios de medição apresentados pelos consórcios e atestados pelas unidades locais e superintendências regionais, promovia um *check-list* da medição para cada posto de pesagem”, que contempla “todos os itens de serviços”, e apresenta cópias de alguns desses documentos (peça 104, p. 23, e 109, p. 26-55).

374. Além disso, narra que o pagamento da sinalização só se efetuava após sua implantação, o que pode ser verificado “nos processos de medições que se encontram de posse da CGPert” (peça 104, p. 23).

375. Destaca que “deixou de exercer o cargo de Coordenador-Geral de Operações Rodoviárias no dia 19/7/2011”, e reafirma que “sempre adotou providências tempestivas para a realização da competente fiscalização e gerenciamento dos contratos objetos do Edital 594/2007”, mas que as ações planejadas podem não se concluir, sem que a Administração tenha sido omissa ou inerte (peça 104, p. 24, e 109, p. 56).

376. Reproduz parte do Acórdão 1.146/2007-TCU-Plenário, em que o Exmo. Ministro Augusto Nardes “reconheceu taxativamente a insuficiência do quadro de pessoal do Dnit”, frisando o excerto (peça 104, p. 24-31):

embora, no caso em tela, esteja-se tratando da disponibilidade de recursos humanos e não de recursos orçamentários, é razoável admitir que a orientação legal é de que os projetos em andamento e aqueles que visam a conservar o patrimônio já existente devem receber um tratamento prioritário em relação às novas ações de governo”, para concluir que “o não atendimento das pastas supracitadas às reivindicações de vários Diretores-Gerais do Dnit o tornam inoperante, contribuindo assim para agravar as consequências das dificuldades narradas.

377. Sustenta que os demais gestores envolvidos na prática dos atos que ensejaram a situação objeto da presente audiência não foram chamados a apresentar suas respectivas razões de justificativa, de modo que haveria desatendimento ao disposto no art. 5º, *caput*, da Constituição Federal, e nos arts. 46, incisos I e II, 47 e 70, inciso III, do Código Processual Civil. Menciona, ainda, o excerto de obra de Theotônio Negrão (peça 104, p. 31-3):

cabe ação de nulidade da sentença, com apoio no art. 486, se não foi citado litisconsorte necessário” (peça 104, p. 31-3). Com base em tais alegações, aduz que “qualquer decisão proferida no presente processo deve surtir seus efeitos (...) também contra as autoridades acima mencionadas, pois destes sim também podem ter decorrido atos que eventualmente possam ter prejudicado a fiscalização e o gerenciamento dos contratos oriundos do edital 594/2007.

378. Argumenta “inexistência de prática de qualquer ato” seu “que pudesse ter causado falha na fiscalização e gerenciamento dos contratos” ou “qualquer tipo de prejuízo à Administração”, e que o art. 11 da Lei de Improbidade Administrativa deve ser interpretado com cautela, mencionando o excerto de Waldo Fazio Júnior (peça 104, p. 34-5):

o ato que agride os princípios administrativos não é simplesmente ilegal, mas o que carrega a substância intrínseca da imoralidade. É o ato desonesto, não o produto e o despreparo cultural, que não objetivam enfrentar a lei. A improbidade administrativa, mais que um ato contra a legalidade, deve traduzir, necessariamente, a falta de boa-fé.

379. Reproduz também outros trechos do mesmo autor para defender que “nem toda ilegalidade perfaz a improbidade. Assim o fosse, o legislador simplesmente cuidaria da ilegalidade administrativa, não da improbidade. Com efeito, esta reclama um *plus*. Há que se acrescer à ilegalidade a má-fé, que é a essência da imoralidade”. E também argumentar que a imoralidade “resulta de um confronto lógico entre os meios de que se vale o agente público e os fins colimados com o ato”, o que resume em “proporcionalidade” (peça 104, p. 36-7).

380. Apresenta passagem de Maria Sylvia Zanella di Pietro (peça 104, p. 38):

princípio da razoabilidade, entre outras coisas, exige proporcionalidade entre os meios de que se utiliza a Administração e os fins que ela tem para alcançar. E essa proporcionalidade deve ser medida não pelos critérios pessoais do administrador, mas segundo padrões comuns na sociedade em que vive; e não pode ser medida diante dos termos frios da lei, mas diante do caso concreto.

381. Frisa a decisão da 1ª Turma do STJ no Recurso Especial 213.994-0/MG, em que aquele tribunal valeu-se das obras de Mauro Roberto Gomes de Matos, no sentido de ser necessário, para enquadramento na Lei de Improbidade, “que haja o dolo, a culpa e o prejuízo ao ente público, caracterizado pela ação ou omissão do administrador público”, e de Alexandre de Moraes, cujo entendimento é de que “a finalidade da Lei de Improbidade Administrativa é punir o administrador desonesto”; tendo aquela Corte concluído que “de fato, a lei alcança o administrador desonesto, não o inábil, despreparado, incompetente e desastrado”. Transcreve também outra decisão do mesmo órgão, no mesmo sentido (peça 104, p. 38-40).

382. Conclui inexistir “prática de eventual ato por parte do ora Requerente que pudesse ter causado prejuízos à Administração, e também por este motivo merece ser extinto o presente processo, na fundamentação oferecida”, e requer “a produção de todos os meios de provas admitidos em direito e, em especial”, “requer a produção de prova documental, testemunhal e pericial, se for o caso” (peça 104, p. 40-1).

6.4.6. Análise das razões de justificativa do Sr. Luiz Cláudio dos Santos Varejão

Do objeto da audiência

383. A presente audiência foi realizada em razão da constatação de falho controle da operação dos postos de pesagem de veículos, destacando-se: (i) deficiente fiscalização da execução dos contratos de apoio à operação dos postos celebrados pelo Dnit, (ii) divergência entre o quadro das equipes de operação existentes e o previsto nos contratos, (iii) não instalação e não funcionamento de sistemas e (iv) sinalização não implantada conforme previsto nos contratos (peça 69 e evidências apontadas nos subtópicos 6.4.1 e 6.4.2 acima).

Análise dos argumentos apresentados pelo então Coordenador-Geral de Operações Rodoviárias

384. O gestor alega que não competiam apenas a ele as atribuições de gerenciamento e fiscalização do Programa de Controle de Peso nas Rodovias Federais, mas a todo o Dnit, apontando competências regimentais da CGPert e de outras unidades do Dnit.

385. De fato, conforme transcreveu o respondente, o Regimento Interno do Dnit (RIDnit) atribui também a outras unidades da autarquia diversas competências atinentes ao controle de peso dos veículos. Contudo, o art. 89 do RIDnit traz outras competências da CGPert, não transcritas pelo gestor:

Art. 89 À Coordenação-Geral de Operações Rodoviárias, subordinada à Diretoria de Infraestrutura Rodoviária, compete:

I – coordenar e elaborar projetos e programas de operações rodoviárias, operações especiais nas vias;

II – controlar a implantação, distribuição, utilização e manutenção dos equipamentos destinados à operação do trânsito e controle de velocidade;

(...)

IV – analisar, diagnosticar e propor melhorias para eliminação de pontos críticos nas rodovias federais;

V – coordenar e controlar a execução de projetos e serviços de sinalização vertical e horizontal nas rodovias federais;

VI – controlar o peso e a ocupação de faixa de domínio das rodovias federais;

VII – fiscalizar, programar, coordenar e orientar as atividades de controle de tráfego e educação de trânsito nas rodovias federais.

386. A presente audiência refere-se sobretudo às falhas: (i) na fiscalização da execução dos contratos de apoio à operação dos postos celebrados pelo Dnit; (ii) referente a divergência entre o

quadro das equipes de operação existentes e o previsto nos contratos; (iii) de não instalação e não funcionamento de sistemas; e (iv) de sinalização não implantada conforme previsto nos contratos.

387. Vê-se, assim que se trata substancialmente de deficiência generalizada na fiscalização dos contratos celebrados pela autarquia em 2009 para operação dos postos de pesagem, manutenção dos equipamentos, sistemas e infraestrutura, instalação de sistemas acessórios para automatização de atividades de controle de fuga, controle de fluxo de veículos, controle de dimensões, coleta de dados das placas dos veículos, contagem classificatória de tráfego e monitoramento dos postos por circuito fechado de televisão.

388. Considerados ditames regimentais transcritos acima, e também pelo próprio respondente, a CGPert, unidade coordenadora do programa e controladora da implantação, distribuição e utilização dos equipamentos e da execução da sinalização (art. 89, incisos I, II e V, do RIDnit), e suas subunidades tem competências intimamente relacionadas com essas falhas, a exemplo das atribuições, já indicadas acima, de: controlar o peso dos veículos, as atividades de operações e a implantação, distribuição, utilização e manutenção dos equipamentos destinados à operação do trânsito nas rodovias federais; manter em operação os postos de pesagem e aplicar as penalidades cabíveis; analisar, desenvolver e controlar os sistemas de pesagem; fiscalizar a operação dos postos de pesagem; acompanhar os trabalhos de assistência técnica e manutenção de equipamentos de pesagem de veículos (arts. 89 e 91 do RIDnit).

389. Vê-se, assim, que o objeto da presente audiência guarda estreita relação com as atribuições da Coordenação-Geral de Operações Rodoviárias. Conquanto guardem alguma relação com as atividades das instâncias superiores do Dnit, não se vislumbra grau de particularidade suficiente para atribuição de responsabilidade, como ocorre com relação à CGPert.

390. Quanto às competências das SRs e ULs concorrentes com as frisadas acima, a exemplo de “fiscalizar contratos de pesagem de veículos”, dispostas nos arts. 111 a 122 do RIDnit, trata-se das unidades mais operacionais da estrutura da autarquia, que executam as atividades sob coordenação e controle da estrutura decisória central, na qual se inclui a CGPert, unidade que responde pelas operações rodoviárias. A título de exemplo, embora os órgãos regionais tenham competência de fiscalização desses contratos que visam pesagem de veículos, a fiscalização da operação dos postos também é de subunidade da CGPert, e à Coordenação-Geral compete também controlar o peso dos veículos e a implantação e utilização de equipamentos de operação (arts. 89, inciso II e VI, 91, inciso XXVII, e 111, inciso XV).

391. Portanto, considerando se tratar de falha generalizada, não prospera a argumentação do respondente, de que outros gestores devem necessariamente ser igualmente responsabilizados pelas irregularidades constatadas.

392. Ademais, ainda que fatos supervenientemente revelados viessem a indicar responsabilidade de outros gestores, não se aplica o alegado instituto do litisconsórcio necessário, uma vez que se trata de controle externo administrativo, caso em que nem lei, tampouco a natureza da relação jurídica, exigem decisão uniforme para cada envolvido, de modo que inexistente subsunção ao disposto art. 47 do Código de Processo Civil (Lei 5.869, de 11/1/1973). Pelo contrário, as diferentes atribuições de cada cargo necessariamente demandam exames diversos, para cada ocupante, na apuração de suas eventuais responsabilidades.

393. O respondente destacou a Instrução de Serviço 1, de 18/2/2009, cujo art. 2º estabeleceu dever dos superintendentes regionais de designar fiscais para acompanhamento da execução dos serviços licitados, e o art. 4º estatuiu incumbir à CGPert atualizar o Guia Prático e divulgá-lo. A norma, todavia, não exime os gestores de suas competências regimentais. Além disso, o art. 9º determina que os *as built*, bem como suas atualizações, deveriam ser sempre encaminhados à CGPert, unidade que, conforme art. 11º, tinha a responsabilidade da orientação e acompanhamento da execução dos serviços junto às SRs, o que ratifica a competência, da CGPert, de coordenação e controle (peça 104, p. 43-4).

394. No concernente às rotas de fuga, observa-se que a solução do problema dependeria de ação conjunta de todas as esferas de governo, a fim de se planejar a malha de modo a evitá-las, e

das suas respectivas instituições, para que não ocorram casos como o relatado pelo respondente, ocorrido na BR-267/MS.

395. Apesar dessa complexidade, as alegações do gestor não afastaram a constatação de que o problema não foi tratado tempestivamente, tendo sido adotadas medidas apenas após a instalação dos postos e a manifestação da CGU. O alegado Convênio 19/2008, de 20/3/2008, firmado entre o Dnit e o Departamento de Polícia Rodoviária Federal (DPRF), visou “a prevenção, redução do número e severidade dos acidentes de trânsito nas rodovias federais”, incumbindo ao Dnit instalar os “sistemas, aparelhos, equipamentos e outros meios tecnológicos”, de modo que o papel do DPRF é basicamente de apoio, condicionado à sua “disponibilidade operacional” (peça 104, p. 246-50). Esse ajuste não se mostrou suficientemente eficaz para evitar as falhas constatadas pela CGU.

396. Quanto à não instalação e ao não funcionamento de sistemas, o gestor insiste que a competência de fiscalização era das ULs. Como medida adotada por sua unidade, à qual regimentalmente competia coordenar e controlar, diante da inércia na instalação dos sistemas, alegou procurou “abranger os pontos principais de uma gestão adequada”, e que, a pedido da Direção-Geral do Dnit, emitiu Ordem de Serviço de Operação e oficiou aos consórcios para que iniciassem a operação dos equipamentos até 1º/3/2009, prazo que, segundo informa, foi prolongado (peças 104, p. 19-20, e 105, p. 40-4).

397. Argumentou, ademais, que “o sistema automático não metrológico de fiscalização (câmera de fuga e sensores de medição de dimensões) ainda não havia sido homologado pelos órgãos competentes” (peças 104, p. 21-2, e 105, p. 47-63), dificuldades como essa foram relatadas no âmbito do Acórdão 2.577/2010-TCU-Plenário (TC 004.018/2008-9), e sua solução dependia da atuação não só do Dnit, mas também do Conselho Nacional de Trânsito (Contran) e do atual Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro).

398. Assim, a formação de conclusão acerca da ocorrência de eventuais irregularidades referentes à tempestividade da instalação e funcionamento dos sistemas, bem como da atuação do gestor dependeria de informações mais detalhadas acerca do desencadeamento dos fatos à época. Ademais, a análise posteriormente procedida pela CGU, do plano de providências apresentado pelo Dnit após suas constatações, revelou que foram notificadas as empresas, e suas respostas estavam, à época, sendo analisadas.

399. A situação encontrada pela CGU nos postos de pesagem, em que os quantitativos de equipes de apoio contratados não foram respeitados pelos consórcios, não se justifica pela alegada falta de efetivos do Dnit, ainda que daí decorram dificuldades à autarquia, pois a irregularidade refere-se ao pessoal das contratadas. Essa irregularidade foi registrada nos relatórios 227643 (posto 11.01), 228349 (posto 12.01), 228389 (posto 16.08), 228393 (posto 17.01), 228397 (posto 17.02), 228401 (posto 17.04), 228405 (posto 17.03), 232475 (posto móvel 18.50) e 232479 (posto móvel 18.51), do órgão de controle interno (peças).

400. Ademais, o gestor alegou apenas que sua unidade deslocou agentes para fiscalizar os postos *in loco*, os quais, verificadas impropriedades, notificaram os consórcios a se manifestarem quanto à disponibilidade dos equipamentos e sistemas, à infraestrutura viária e a sinalização, o que foi confirmado pela CGU (peça), sem qualquer informação de adoção de medida que visasse sanar o problema ou adotar sanções contratuais referentes aos quantitativos de pessoal divergentes dos contratados, ainda que eventualmente não tenha pago por serviços não realizados, conforme alega o respondente.

401. Sobre as considerações apresentadas pelo respondente referentes a improbidade administrativa, considerados apenas as evidências até o momento presentes no processo, a atuação do gestor não se subsume à legislação referente ao tema sem prejuízo da subsunção à Lei 8.443, de 16/7/1992.

Conclusão

402. Vê-se, assim, que se mostraram justificadas algumas das irregularidades objeto da audiência, que fundamentam as constatações da CGU de falha na fiscalização dos contratos para operação dos postos de pesagem, manutenção dos equipamentos, sistemas e infraestrutura,

discrepância entre as informações dos sistemas Siafi 2009, que não tem registro de inscrições desse tipo, e 2010, do qual consta a inscrição dos R\$ 382.204.149,80, conforme o quadro acima, monta superior à diferença, de R\$ 252.541.621,68, entre os valores liquidados e pagos em 2009.

409. Em sua resposta, a autarquia ressalta, primeiramente, que “pequenas divergências entre valores podem aparecer, a depender do nível de acesso, do momento utilizado para pesquisa e das contas contábeis utilizadas” (peça 99, p. 5).

410. Além disso, alegou que (peça 99, p. 7 e 10):

a) o valor de RPP cancelados em 2009 estava equivocadamente deduzido, sendo, de fato, de R\$ 43.385.026,15.

b) com relação à divergência (entre os sistemas Siafi 2009 e 2010) nos quantitativos de RPP inscritos em 2009, considerando as contas contábeis 195210200, 195220100 e 195220200, que, segundo alega o Dnit, não foram incluídas pelo Siafi 2009 na consulta por unidade orçamentária inicialmente efetuada, obteve, subtraindo o valor de RPP cancelados, de R\$ 43.385.026,15, do total de RPP inscritos ou reinscritos de 2008 para 2009, de R\$ 425.144.473,23, o valor de R\$ 381.759.447,08 de restos a pagar processados reinscritos em 2009;

c) o valor de R\$ 8.583.597.031,26 de RPnP inscritos em 2008 refletia, na verdade, o total de restos a pagar a liquidar no final daquele exercício, dos quais apenas R\$ 7.853.235.494,76 foram de fato inscritos como restos a pagar para o exercício de 2009, e, desses, R\$ 425.144.473,23 referem-se a RPP, sendo, portanto de R\$ 7.428.091.021,53 o valor de RPnP inscritos ao final de 2008; e

d) o valor de R\$ 7.471.476.047,68 de RPnP antes considerados liquidados constitui, na verdade, soma dos valores de RPnP não cancelados ao final do exercício de 2009, dos quais R\$ 4.484.237.421,25 são os valores de fato liquidados.

411. Nova consulta ao sistema confirmou o valor de RPP cancelados em 2009 informado pelo Dnit. Todavia, a indicação do valor de RPP inscritos ao final do exercício como sendo os R\$ 381.759.477,08 inscritos em 2008 e não cancelados em 2009 é equivocada, pois desconsidera o valor de R\$ 349.282.164,38 de RPP pagos no exercício, indicados pelo Siafi 2009 (peça 144).

412. Apesar de o Siafi 2009 não indicar registro de RPP inscritos ao final daquele ano, a informação de que R\$ 43.385.026,15 foram cancelados no exercício esclarece que o valor real de RPP inscritos aproxima-se do indicado no Siafi 2010, de R\$ 382.204.149,80. Isso porque a soma do total de créditos da Lei Orçamentaria Anual para 2009 liquidados a pagar, de R\$ 252.541.621,68, com os valores reinscritos, de R\$ 97.190.511,31 de RPnP liquidados a pagar (que se tornam RPP) e de R\$ 32.477.282,70 de RPP a pagar não cancelados em 2009, resulta em R\$ 382.209.415,69. Uma vez que a diferença identificada é relativamente pequena, decidiu-se, por razões de racionalidade processual, não aprofundar os exames para esclarecer a que se refeririam esses R\$ 5.265,89.

413. Também o valor de R\$ 4.484.237.421,25 de RPnP liquidados em 2009, informado pelo Dnit, foi confirmado por novas consultas ao Siafi 2009 (peças 145 e 146, que revelam o total inscrito, a monta cancelada e o que não foi liquidado).

414. Contudo, ratificou-se o valor de RPnP inscritos ao final de 2008 obtido anteriormente, de R\$ 8.583.597.031,26 (peça 144). As próprias tabelas apresentadas pelo Dnit em sua resposta indicam RPnP inscritos em 2008 de R\$ 7.027.823.737,27 referentes ao PAC e de R\$ 1.555.773.293,99 de demais investimentos, totalizando exatos R\$ 8.583.597.031,26 (peça 99, p. 11-3).

415. Ademais, o valor de RPnP inscritos ao final de 2008 alegado pelo Dnit mostra-se equivocado também porque o valor, de R\$ 2.987.238.626,43, de RPnP reinscritos de 2009 para 2010, registrado no Siafi 2010 (peça 147), é justamente a soma dos valores de RPnP não liquidados (diferença entre o total ratificado pela consulta e o total liquidado) e não cancelados em 2009 (vide quadro do item 417 abaixo).

416. Tal equívoco na resposta do Dnit deu-se, provavelmente, em razão de a autarquia ter somado diversas contas contábeis, ao invés de ter consultado relatório consolidado gerado pelo

sistema, de modo que pode ter deixado de adicionar algumas contas contábeis (peça 99, p. 5).

417. O quadro abaixo apresenta a execução orçamentária, com a inclusão das informações fornecidas pelo Dnit que foram confirmadas pelas novas consultas, referentes ao cancelamento de RPP (R\$ 43.385.026,15) e à liquidação de RPnP em 2009 (R\$ 4.484.237.421,25):

Tabela 3 – Informações retificadas de execução orçamentária e financeira do Dnit em 2009

Unidade Orçamentária 39252 - Dnit - Exercício de 2009 (reftificado)							
Todos os programas							
Dotação				Execução de restos a pagar inscritos (e reinscritos) em 2008			
Inicial	Adicional	Contingenciada	Cancelada/Remanejada	RPnP inscritos em 2008	R\$	8.583.597,00	
R\$ 8.649.186.435,00	R\$ 6.020.317.429,00	R\$ 121.416.926,45	R\$ 2.841.525.945,00	RPnP liquidados em 2009	R\$ 4.484.237.421,25	51,11% do inscrito.	
Ao final do exercício, contingenciamento de 0,83% da dotação total.				Disponível	Pagos em 2009	R\$ 4.387.046.909,94	97,83% do liquidado.
				R\$ 11.706.560.992,55			51,11% do inscrito.
Execução				RPnP cancelados em 2009			
Empenhado	R\$ 10.472.212.136,48	89,46% da dotação disponível.		RPnP liquidados a pagar em 2009	R\$ 97.190.511,31	1,11% do inscrito.	
Liquidado	R\$ 4.492.502.851,71	42,90% do empenhado.		RPnP reinscritos em 2009	R\$ 2.987.238.626,43	3,46% do inscrito.	
		38,38% da dotação disponível.		RPP inscritos em 2008	R\$ 425.144,00	0,50% do inscrito.	
Pago	R\$ 4.239.961.230,03	94,38% do liquidado.		RPP pagos em 2009	R\$ 349.282.164,38	0,41% do inscrito.	
		40,49% do empenhado.		RPP a pagar no final de 2009	R\$ 32.477.282,70	0,38% do inscrito.	
		36,22% da dotação disponível.		RPP cancelados em 2009	R\$ 43.385.026,15	0,51% do inscrito.	
RPnP inscritos	R\$ 5.979.709.284,77	57,10% do empenhado.		RPP reinscritos em 2009 (inclui RPnP liquidados a pagar)	R\$ 129.667.000,00	1,53% do inscrito.	
		51,08% da dotação disponível.					
RPP inscritos	R\$ 252.541.621,68	5,62% do liquidado.		Totais			
		2,41% do empenhado.		Total liquidado em 2009	R\$ 8.976.740.272,96	10,46% do inscrito.	
		2,16% da dotação disponível.		Total pago em 2009	R\$ 8.976.290.304,35	10,44% do inscrito.	
RPnP inscritos e reinscritos no final de 2009	R\$ 8.966.947.911,20			Empenhos cancelados		R\$ 43.385.026,15	
RPP inscritos e reinscritos no final de 2009	R\$ 382.209.415,69			Dot. não Utilizada	1.355.765.782,52		11,46% da dotação não cancelada/remanejada.
Total de RP inscritos e reinscritos em 2009	R\$ 9.349.157.326,89						

Fonte: Siafi.

8. CONCLUSÃO

418. Conforme Despacho do Exmo. Ministro-Relator, a análise definitiva de mérito da presente prestação de contas depende do deslinde dos TCs 011.519/2010-0, 008.216/2010-0, 015.752/2010-0 e 000.543/2008-0 (posteriormente convertido em tomada de contas especial, TC 044.511/2012-4), em que se podem revelar ou confirmar responsabilidades, atinentes a irregularidades ocorridas em 2009, de gestores neste arrolados (peça 62), sem prejuízo da realização das audiências e diligências antes propostas.

419. Feitas novas verificações da situação daqueles processos, verificou-se que todos ainda se encontram abertos, e identificou-se ainda o TC 021.503/2013-3, tomada de contas especial na qual houve citação e audiência referentes a atos de 2009, ainda não apreciadas pela Corte, de responsável neste arrolado (tópico 5 acima). Entende-se desnecessário propor, por hora, a inclusão deste último dentre os processos sobrestantes do presente, uma vez que ele pode ter seu mérito decidido antes de qualquer dos demais.

420. O sobrestamento autorizado envolve o julgamento das contas dos Diretores: Geral, de Infraestrutura Rodoviária e de Infraestrutura Ferroviária.

421. Foi determinada a realização, antes do sobrestamento, das audiências e diligências propostas na instrução anterior (peça 59).

422. As respostas dos gestores do Dnit foram analisadas, concluindo-se pela rejeição das razões de justificativas apresentadas pelos responsáveis Sr.^a Nadja Tereza Monteiro de Oliveira, presidente da Comissão Permanente de Licitação do Dnit, e dos Srs. Cid Ney Santos Martins e Rodrigo da Silva Nascimento, membros, em razão do desmotivado indeferimento do recurso impetrado pela empresa Prodec no âmbito da Concorrência 101/2008, o que resultou em contratos administrativos irregulares para a implantação dos dois lotes do trecho ferroviário de Imbituba/SC a Araquari/SC, bem como daquelas apresentadas pelo então Diretor-Geral do Dnit, em razão de ter ratificado aquela decisão da comissão de licitação. Entendeu-se, ainda, em virtude dos atenuantes constatados, pela não aplicação da multa prevista no inciso II do art. 58 da Lei 8.443, de 16/7/1992, a esses responsáveis e ao Sr. Marcelino Augusto Santos Rosa, membro da comissão que foi

chamado em audiência juntamente com os demais, porém permaneceu revel (subtópicos 6.1.7 e 6.1.9 acima).

423. O procurador do Sr. Cid Ney Santos Martins solicitou sustentação oral (peça 135, p. 4), conforme previsto no art. 168 do RITCU, de modo que os presentes autos deverão ser encaminhados ao Presidente do Colegiado competente para julgamento desta prestação de contas.

424. Quanto às audiências decorrentes do início do Programa Nacional de Controle de Velocidade sem que o Dnit tivesse condições de dar o adequado tratamento às infrações que seriam flagradas pelos equipamentos contratados, concluiu-se pela rejeição das razões de justificativa apresentadas pelos respondentes, Srs. Hideraldo Luiz Caron, então Diretor de Infraestrutura Rodoviária, e Luiz Cláudio dos Santos Varejão, então Coordenador-Geral de Operações Rodoviárias do Dnit (subtópicos 6.2.4 e 6.2.6 acima).

425. Com relação às razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Alex Peres Mendes Ferreira, então Coordenador-Geral de Manutenção Rodoviária do Dnit, referentes a falhas na fiscalização dos serviços de manutenção de rodovias federais e outras falhas a gestão da unidade, concluiu-se, em razão dos atenuantes constatados, pelo seu acolhimento parcial, sem aplicação da multa prevista no inciso II do art. 58 da Lei 8.443, de 16/7/1992 (subtópico 6.3.8 acima).

426. O Sr. Luiz Cláudio dos Santos Varejão apresentou razões de justificativa também em razão de falhas no controle do sistema de pesagem de veículos, sem lograr, contudo, elidir sua responsabilidade pela divergência, constatada pela CGU, entre os quadros de operação contratados e os existentes em diversos postos de pesagem, embora tenha demonstrado atuação regular no tratamento das demais irregularidades apontadas pelo órgão de controle interno (subtópico 6.4.6 acima).

427. Contataram-se, em processo paralelo (TC 028.945/2012-3, representação), diversas irregularidades atinentes às ações do Dnit de pesagem de veículos, envolvendo, além do Sr. Luiz Cláudio dos Santos Varejão, o Sr. Hideraldo Luiz Caron, então Diretor de Infraestrutura Rodoviária da autarquia, que integra o rol de responsáveis deste processo de prestação de contas. Aquela representação foi convertida em tomada de contas especial (TC 021.503/2013-3), ainda em andamento, que, por tratar de irregularidades relacionadas com a gestão do Dnit de 2009, e atribuídas, dentre outros, a gestor integrante do rol de responsáveis destas contas de 2009, deve sobrestar o presente (vide subtópico 39 acima). Todavia, aquele processo trata de contratação de empresa para fazer reforma de posto de pesagem, objeto diferente das falhas de gestão objeto de audiência do então Coordenador-Geral de operações rodoviárias do Dnit atinente a pesagem de veículos.

428. Quanto às diligências realizadas, o Dnit prestou os esclarecimentos solicitados, sendo tais elementos adicionados àqueles que já constavam dos autos (tópico 7 acima), não tendo sido identificado, estritamente na análise desses esclarecimentos, nenhum novo elemento que macule as contas dos responsáveis.

429. Nas demais análises efetuadas, entendeu-se constituir ressalva à gestão do Diretor de Administração e Finanças do Dnit, considerada isoladamente, a falha de gerenciamento que resultou em contratação emergencial por dispensa de licitação (Contrato 51/2009, conforme relatado à peça 16, p. 14-6 – subitem 6.2, e à peça 59, p. 30-1 – subitem 7.2.2).

9. BENEFÍCIOS DE CONTROLE E VOLUME DE RECURSOS FISCALIZADOS

430. Como benefícios de controle dos exames acima, registram-se a expectativa de controle por parte dos órgãos e entidades que têm suas contas julgadas pelo TCU e o exercício da função pedagógica inerentes à atuação esta Corte, sobre tudo ante o tratamento e responsabilização pelas irregularidades relatadas nos autos, além dos reflexos sociais decorrentes da publicação dos resultados desta atuação.

431. O cálculo de volume de recursos fiscalizados não se aplica no presente, nos termos da Portaria-TCU 222, de 10/10/2003.

10. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

432. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

- a) julgar regulares as contas dos responsáveis a seguir, referentes à gestão do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) no exercício de 2009, em observância ao disposto no art. 47, § 2º, da Resolução TCU 259, de 7/5/2014:
 - a.1) com quitação plena, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso I, e 17 e 23 da Lei 8.443, de 16/7/1992, c/c os arts. 1º, inciso I, 207 e 214, inciso I, do Regimento Interno do TCU:
 - a.1.1) José Henrique Sadok de Sá (CPF 160.199.387-00), Diretor Executivo;
 - a.1.2) Miguel de Souza (CPF 098.365.274-00), Diretor de Planejamento e Pesquisa;
 - a.1.3) Miguel Dib Tachy (CPF 000.376.135-53) e Herbert Drummond (CPF 110.346.966-53), Diretores de Infraestrutura Aquaviária;
 - a.1.4) Paulo Sérgio de Oliveira Passos (CPF 128.620.881-53), Presidente do Conselho de Administração
 - a.1.5) Miguel Mário Bianco Masella (CPF 006.288.598-72), Presidente Substituto do Conselho de Administração;
 - a.1.6) Marcelo Perrupato e Silva (CPF 010.821.356-91), Representante do Ministério dos Transportes no Conselho de Administração;
 - a.1.7) José Roberto de Moraes Rego Paiva Fernandes Jr. (CPF 574.117.291-20), Representante do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão no Conselho de Administração;
 - a.1.8) Priscilla Maria Santana (CPF 584.264.691-91), Representante do Ministério da Fazenda no Conselho de Administração;
 - a.2) com ressalva, dando-lhe quitação, nos termos nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443, de 16/7/1992, c/c os arts. 1º, inciso I, 208 e 214 do Regimento Interno do TCU, Heraldo Consentino (CPF 468.395.778-72), Diretor de Administração e Finanças, em razão de falha de gerenciamento de que resultou contratação emergencial por dispensa de licitação, Contrato 51/2009 (peças 16, p. 14-6 – subitem 6.2, e 59, p. 30-1 – subitem 7.2.2);
- b) sobrestar o julgamento das contas dos seguintes gestores do Dnit no exercício de 2009, nos termos dos arts. 10, § 1º, e 11 da Lei 8.443, de 16/7/1992, c/c os arts. 157 e 201, § 1º, do Regimento Interno do TCU e com fulcro no art. 47 da Resolução TCU 259, de 7/5/2014:
 - b.1) Luiz Antônio Pagot (CPF 435.102.567-00), Diretor-Geral, até decisão de mérito referente a sua responsabilidade apurada nos TCs 011.519/2010-0, 008.216/2010-0 (subtópicos 5.1 e 5.2 acima);
 - b.2) Hideraldo Luiz Caron (CPF 323.497.930-87), Diretor de Infraestrutura Rodoviária, até decisão de mérito referente a sua responsabilidade apurada nos TCs 015.752/2010-0 e 021.503/2013-3 (subtópico 5.3 acima);
 - b.3) Rômulo do Carmo Ferreira Neto (CPF 288.906.631-20), Diretor de Infraestrutura ferroviária, até decisão de mérito referente a sua responsabilidade apurada no TC 044.511/2012-4 (decorrente da conversão do TC 000.543/2008-0, subtópico 5.4 acima);
- c) conforme o art. 168 do Regimento Interno do TCU, encaminhar estes autos ao Presidente do Colegiado competente para seu julgamento, para, apreciação do requerimento de sustentação oral apresentado pelo Sr. Rafael Martins, procurador do responsável Sr. Cid Ney Santos Martins (apresentado à peça 135, p. 4);
- d) rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis:
 - d.1) Sr. Luiz Antônio Pagot (CPF 435.102.567-00), então Diretor-Geral do Dnit, em razão de ter ratificado a decisão da Comissão Permanente de Licitação de indeferimento do recurso apresentado pela empresa Prodec, no processo da Concorrência 101/2008 da autarquia, o que ocasionou contratos administrativos irregulares para a implantação dos dois lotes do trecho ferroviário de Imbituba/SC a Araquari/SC, deixando de lhe aplicar a multa prevista no inciso II do art. 58 da Lei 8.443, de 16/7/1992, em virtude dos atenuantes constatados (subtópico 6.1.9 acima);
 - d.2) Sr.^a Nadja Tereza Monteiro de Oliveira (CPF 361.617.487-20), então presidente da Comissão Permanente de Licitação do Dnit, e dos Srs. Cid Ney Santos Martins (CPF 384.115.987-72) e Rodrigo da Silva Nascimento (CPF 978.327.155-53), membros, em razão da atribuição irregular das notas das propostas técnicas de licitantes na Concorrência 101/2008 e do desmotivado indeferimento do recurso impetrado pela empresa Prodec, o que resultou em contratos

- administrativos irregulares para a implantação dos dois lotes do trecho ferroviário de Imbituba/SC a Araquari/SC, deixando de lhes aplicar a multa prevista no inciso II do art. 58 da Lei 8.443, de 16/7/1992, em virtude dos atenuantes constatados (subtópico 6.1.7 acima);
- d.3) Srs. Hideraldo Luiz Caron (CPF 323.497.930-87), então Diretor de Infraestrutura Rodoviária, e Luis Cláudio dos Santos Varejão, então Coordenador-Geral de Operações Rodoviárias, em razão de não terem providenciado tempestivamente, quando iniciadas as ações voltadas à realização do Programa Nacional de Controle Eletrônico de Velocidade, a implementação dos mecanismos necessários ao adequado tratamento das infrações que viriam a ser flagradas, o que resultou em mais de um ano de operação do programa sem que fossem penalizados os infratores (subtópico 6.2 acima), e aplicar-lhes a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 268, inciso II, do Regimento Interno, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), os recolhimentos das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do presente acórdão até a dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;
- d.4) Sr. Luis Cláudio dos Santos Varejão (CPF 905.106.407-10), então Coordenador-Geral de Operações Rodoviárias, em razão das constatações, da CGU, de equipes de operação, em diversos postos de pesagem de veículos, divergentes daqueles contratados, sem comprovação de adoção de medida com vistas a sanar essa irregularidade e aplicar eventuais sanções cabíveis às empresas prestadoras do serviço de apoio (subtópico 6.4.6 acima), e aplicar-lhe a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 268, inciso II, do Regimento Interno, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;
- e) nos termos do art. 202, § 8º, do Regimento Interno do TCU, considerar revel o responsável Marcelino Augusto Santos Rosa (CPF 153.831.647-15), então membro da Comissão Permanente de Licitação do Dnit, chamado em audiência em razão da atribuição irregular das notas das propostas técnicas de licitantes na Concorrência 101/2008 e do desmotivado indeferimento do recurso impetrado pela empresa Prodec, o que resultou em contratos administrativos irregulares para a implantação dos dois lotes do trecho ferroviário de Imbituba/SC a Araquari/SC, deixando de lhe aplicar a multa prevista no inciso II do art. 58 da Lei 8.443, de 16/7/1992, em virtude dos atenuantes constatados (subtópico 6.1.7 acima);
- f) acolher parcialmente as razões de justificativa apresentadas pelo responsável Sr. Alex Peres Mendes Ferreira (CPF 406.658.527-20), então Coordenador-Geral de Manutenção e Restauração Rodoviária, em razão da falta de adequados controles internos no âmbito da unidade no exercício de 2009, o que propiciou a ocorrência das falhas relatadas nos itens 5.2.1.1 e 5.2.1.2 do Relatório 244070 da CGU, que revelam insuficiência no cumprimento das atribuições da CGMRR estatuídas no artigo 86 do Regimento Interno do Dnit, deixando de lhe aplicar a multa prevista no inciso II do art. 58 da Lei 8.443, de 16/7/1992, em virtude dos atenuantes constatados (subtópico 6.3 acima).

2. Em sua cota de participação, o Ministério Público junto ao TCU, nestes autos representado pelo Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado (peça 151), concordando, em essência, com a unidade instrutiva lançou o seguinte parecer aos autos:

Trata-se da prestação de contas ordinárias do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), referente ao exercício de 2009.

A prestação de contas foi objeto de análise, na qual foram consideradas as constatações apresentadas no Relatório de Auditoria Anual de Contas, da Controladoria-Geral da União (CGU), além de informações solicitadas por esta Corte de Contas, concluindo-se pela necessidade de realização de audiências de responsáveis e diligências ao Dnit (peça 59).

De maneira geral, concordo com o encaminhamento proposto pela unidade técnica (peça 150), com as ressalvas a seguir apresentadas em relação a dois pontos levantados na instrução da SeinfraRodovias, de 7/8/2015 (peça 148).

I - Atribuição de nota em desacordo com o estabelecido no Edital 101/2008

O assunto é discutido nos autos (peça 148, p. 13-27) por meio de análise às audiências propostas ao Diretor-Geral do órgão e à comissão permanente de licitação (CPL) responsável pela atribuição das notas em desacordo com o edital.

A irregularidade ocorreu na atribuição de pontuações técnicas no âmbito da Concorrência 101/2008 do Dnit, do tipo técnica e preço, para implantação do trecho ferroviário de Imbituba/SC a Araquari/SC, na ferrovia EF-104, dividido em dois lotes.

A empresa que venceria uma das licitações, Prodec, apresentou recurso administrativo contra o julgamento das propostas técnicas de ambas, solicitando a correção do erro na atribuição de pontos (peça 52, p. 2-9).

Porém, a Prodec teve seu recurso negado pela comissão de licitação por meio de ato inadequadamente motivado, resultando em relatório de julgamento vago (peça 52, p. 26-29), que foi ratificado pelo Diretor-Geral do Dnit (peça 52, p. 31).

Ocorre que o órgão, após a constatação, pela CGU, da falha ocorrida no julgamento das licitações, paralisou os contratos e convocou as empresas vencedoras do certame para se manifestarem acerca do interesse de firmar os contratos com o Dnit e dar continuidade aos serviços de elaboração do projeto de engenharia para a implantação do trecho ferroviário, havendo ambas declinado (peça 53, p. 1-2, 8 e 11-2).

Diante dessa situação, o Dnit decidiu ajustar os preços das duas avenças, obtendo para isso o aval dos consórcios que executavam as obras, de modo que fossem aplicados os valores apresentados pelas empresas que teriam vencido cada lote, caso não ocorressem erros de pontuação na concorrência (peça 53, p. 57-62).

Após análise das audiências dos membros da CPL e do Diretor-Geral do Dnit, a equipe técnica propôs rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelos responsáveis, apresentando atenuantes de suas condutas e concluindo pela não aplicação de multa (peça 148, p. 18 e 27).

A jurisprudência desta Corte de Contas é no sentido de que os membros de comissões de licitação serão alcançados pela jurisdição do TCU, com a imputação de débito e/ou aplicação de multa, sempre que os seus atos forem danosos ao erário ou constituírem grave ofensa à ordem jurídica. Nesse sentido são os Acórdãos: 310/2011-TCU-Plenário, 1.433/2010-TCU-Plenário, 7.376/2010-TCU-1a Câmara, 343/2009-TCU-Plenário, 768/2009-TCU-Plenário, 1.277/2009-TCU-Plenário, 2.134/2009-TCU-Plenário e 2.135/2009-TCU-Plenário,

Ponderando que a empresa Prodec, em seu recurso, detalhou o erro cometido pela comissão por ocasião do julgamento das propostas da Concorrência 101/2008 do Dnit e que a decisão que negou o provimento ao recurso não contém qualquer tipo de discussão em relação aos argumentos apresentados pelo recorrente, considero que a CPL foi negligente em relação à contabilização da pontuação atribuída às empresas na licitação em apressado, tanto no julgamento inicial das propostas quanto no julgamento do recurso.

O erro ocorrido no julgamento das propostas é considerado falha humana escusável, tanto que a legislação consagra o cabimento de recurso contra decisões dessa espécie.

Entretanto, o segundo erro, cometido quando do julgamento do recurso, consiste na repetição do primeiro, mesmo após detalhamento do problema pelo recorrente.

Assim, apesar de não terem sido identificados indícios de má-fé de qualquer agente do Dnit, tampouco danos diretos ao erário, considera-se que a negligência dos membros da comissão no julgamento do recurso, e do Diretor-Geral do Dnit na ratificação do mesmo, interferiu no direito das empresas que venceriam o certame de contratar com a autarquia, constituindo grave ofensa à ordem jurídica.

A consequência dos atos da CPL e do Diretor-Geral do órgão vão ao encontro do disposto no inciso II do art. 58 da Lei 8.443/1992, “ato praticado com grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial” (objeto também do inciso II do art. 268 do RITCU), hipótese de penalidade desvinculada de ocorrência de dano aos cofres da União.

II - Falhas da Coordenação Geral de Manutenção e Restauração Rodoviária na fiscalização dos serviços de manutenção de rodovias federais e outras falhas na gestão da unidade

A CGU entendeu que a Coordenação Geral de Manutenção e Restauração Rodoviária do Dnit (CGMRR) não atuou incisivamente, em 2009, frente às falhas constatadas em 2007 e 2008 que focaram ações de manutenção terceirizada, restauração, recuperação e conservação preventiva e rotineira.

Após a realização e análise de audiência do Coordenador Geral de Manutenção e Restauração Rodoviária, o responsável teve suas razões de justificativa acolhidas parcialmente.

Apesar disso, não foram afastados os seguintes relatos da CGU, mantidos após manifestação do Dnit: deficiências na execução dos serviços contratados; ausência de medição de serviços contratados e pagos; sobreposição de objeto contratual; ausência de licenças ambientais para exploração de jazidas; indícios de pagamentos sem a devida caracterização da prestação do serviço; canteiro de obras em desacordo com especificações do edital e utilizado para dois contratos; terceirização irregular de execução de serviços; deficiência no preenchimento de documentos relativos à obra por parte do fiscal do contrato; ausência de identificação de servidor que efetua a coleta de informações de serviços executados; ausência de laudos e relatórios que demonstrem a realização de testes de controle de qualidade dos materiais e serviços; falta de produção, pela própria unidade, de informações referentes à situação da malha rodoviária (peça 12, p. 13-17).

Como apontado pela unidade técnica, a maioria dessas irregularidades se refere a atividades de fiscalização que, nos termos do RIDnit (arts. 86 e 110), competem preponderantemente às Superintendências Regionais. Entretanto, as audiências realizadas se concentraram em funções mais gerenciais e de controle, como a “falta de adequados controles internos no âmbito da unidade no exercício de 2009”.

Porém, verifica-se que os relatos da CGU se referem a irregularidades graves, que deveriam ter sua responsabilidade apurada pelo Dnit, em especial pela Coordenação Geral de Manutenção e Restauração Rodoviária, evidenciando falhas nos controles internos da unidade.

Nesse contexto, o Sr. Alex Peres Mendes Ferreira, Coordenador-Geral de Manutenção e Restauração Rodoviária, não logrou êxito em afastar sua responsabilidade nas falhas de gestão relacionadas à ausência de ações no sentido de apuração das irregularidades acima relacionadas e suas correções.

Diante do exposto, manifesto-me no sentido de que:

a) sejam julgadas regulares com ressalva as contas da Sr^a Nadja Tereza Monteiro de Oliveira, presidente da comissão de licitação do Dnit, e dos Srs. Cid Ney Santos Martins, Marcelino Augusto Santos Rosa (considerado revel) e Rodrigo da Silva Nascimento, além do Sr. Luiz Antônio Pagot, Diretor-Geral do Dnit, aplicando-lhes multa, nos termos do art. 58, II, da Lei 8.443/1992, em decorrência de erros recorrentes na atribuição de nota em processo licitatório.

b) sejam julgadas regulares com ressalva as contas do Sr. Alex Peres Mendes Ferreira, Coordenador-Geral de Manutenção e Restauração Rodoviária, aplicando-lhe multa, nos termos do art. 58, II, da Lei 8.443/1992, em decorrência de falhas na fiscalização e gestão dos serviços de manutenção de rodovias federais.

É o Relatório.