

VOTO

Cuidam os autos de Prestação de Contas ordinárias do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), referente ao exercício de 2009, cuja relatoria assumi após a assunção do Excelentíssimo Ministro Raimundo Carreiro à presidência desta Corte de Contas.

2. Nesta etapa processual, 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 a unidade técnica 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 do referido órgão interno licitatório, 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. Nesse sentido, a unidade instrutiva propôs, 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.

3. 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.

4. 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 na gestão da unidade, conclui-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.

5. Registrou, ainda, que 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.

6. Já quanto as demais análises efetuadas, propôs 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), concluindo, por fim, pela regularidade da gestão dos demais responsáveis.

7. Como última medida, 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, propôs sobrestar o julgamento das contas dos seguintes gestores do Dnit no exercício de 2009:

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);

8. Em sua quota de participação, o **Parquet** especial concordou com encaminhamento proposto pela SeinfraRodovias, exceto no que tange a ocorrência relacionada à atribuição de nota em desacordo com o estabelecido no Edital 101/2008, bem como a relacionada às 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, propondo o registro das ressalvas aos gestores responsáveis, bem como a aplicação de multa diante dessas falhas.

9. Feito esse breve introito, concordo, em essência, com as análises e conclusões registradas nos pareceres da unidade técnica (peças 148-150), com os adendos propostos pelo Ministério Público Especial no parecer acostado à peça 151, incorporando-as às minhas próprias razões decidir no que não divergem deste voto.

-I-

10. Inicialmente, registro que o sobrestamento proposto está em conformidade com o disposto no § 2º do art. 47 da Resolução-TCU 259/2014. Dessa forma, é possível o julgamento das contas dos demais responsáveis arrolados no processo, bem como a análise das matérias diversas aos processos causadores do sobrestamento, não sendo, necessário, por conseguinte, esperar a resolução de mérito desses processos para a continuidade do feito.

-II-

11. No que tange aos Srs. Hideraldo Luiz Caron, então Diretor de Infraestrutura Rodoviária, e Luis Cláudio dos Santos Varejão, então Coordenador-Geral de Operações Rodoviárias, verifico que suas condutas deram causa à ineficiência no sistema de controle eletrônico de velocidade, ocasionando a injustificada falta de penalização dos condutores infratores.

12. A origem dessa falha foi a não implementação dos controles adequados para tratamento das infrações que viriam a ser flagradas quando da contratação da licitação levada a cabo no exercício em análise pela Concorrência 471/2009, conforme apurado no TC 012.051/2012-8, peça 54, p. 35-6. Dessa forma, a implementação do programa ficou incompleta, pois faltou a aquisição de sistema de processamento das informações para gerar autos de infração e notificações e a consequente penalização dos condutores cujas infrações foram flagradas pelos equipamentos adquiridos na Concorrência 471/2009, situação que perdurou por mais de um ano.

13. Entendo que as justificativas apresentadas pelos gestores referidos foram corretamente analisadas pela unidade técnica, não podendo ser acolhidas.

14. Em suma, o objeto da audiência referiu-se à falta de providências para a tempestiva contratação do sistema de tratamento das infrações, frente à contratação dos equipamentos do Programa Nacional de Controle Eletrônico de Velocidade (PNCV), sendo o resultado da conduta agravante da irregularidade.

15. É preciso esclarecer que, em que pese a descrição do andamento processual informada pelos gestores, na qual afirmam ter dado celeridade ao processo, ficou evidenciado que o PNCV teve contratos assinados e vigorando sem que o sistema de emissão de notificações, que ainda seria concebido, estivesse sequer em licitação. Aliás, no momento da licitação ora questionada, inexistia indício de que o indispensável complemento do sistema seria contratado em tempo hábil, pois ainda não haviam sido elaborados os termos de referência.

16. Registro, por oportuno, que 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 (Regimento Interno do Dnit (RIDnit), art. 89, inciso I), e administração e gerenciamento a cargo da Diretoria de Infraestrutura Rodoviária (RIDnit, art. 80, inciso I).

17. No entanto, conforme trazido pela unidade técnica, 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, cabendo apenas a aplicação de penalidade diante da irregularidade constatada.

18. Por fim, em razão do sobrestamento ora autorizado, registro que o julgamento das contas do Sr. Hideraldo Luiz Caron, bem como a análise definitiva sobre a sua conduta, deverá ser realizado em conjunto com os demais atos de gestão que estão sendo avaliados no âmbito dos TCs 015.752/2010-0 e 021.503/2013-3.

19. Dessa forma, as razões de justificativas devem ser rejeitadas, com a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 268, inciso II, do Regimento Interno.

-III-

20. Quanto aos gestores ouvidos pela atribuição de nota em 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, concordo com o Ministério Público junto ao TCU no sentido de que mesmo diante dos atenuantes registrados pela unidade técnica, faz-se necessária a aplicação de penalidades. Cabendo, ainda, consignação de ressalva nas contas desses gestores, exceto em relação aqueles cujas contas estão sendo sobrestadas nesse momento.

21. Em resumo, após o recebimento da documentação de habilitação, em 28/1/2009, e a abertura das propostas técnicas, em 26/3/2009, atribuíram pontuações erradas à empresa Prodec, a qual 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, o qual 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, acarretando contratações por preços maiores. Por oportuno, é necessário consignar que os valores dos contratos foram ajustados posteriormente, de modo que fossem aplicados os preços apresentados pelas empresas que teriam vencido cada lote, caso não houvessem ocorrido os erros de pontuação na concorrência. 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).

22. No entanto, concordo com o Ministério Público quando afirma que, em que pese ser escusável inicialmente o erro da análise da comissão, a persistência do erro quando da análise do recurso administrativo impetrado pela Prodec contra o julgamento das propostas técnicas poderia ter sido evitada com uma análise mais diligente dos agentes públicos da Comissão Permanente de Licitação e ratificadas, na mesma data, pelo então Diretor-Geral do Dnit.

23. Compulsando os autos, é possível perceber o 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. Na análise recursal, a CPL 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 equivocou-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 [...]

24. Em análise inicial, ainda, verifico que a responsabilidade deve ser também atribuída ao Diretor-Geral do Dnit pela ratificação da decisão irregular da CPL, que denegou, sem a devida fundamentação, recurso apresentado contra julgamento de licitação, em exercício da competência de análise e julgamento de recursos contra os resultados de licitação impostas pelo § 4º do art. 109 da Lei 8.666/1993. No entanto, a sua responsabilidade deverá ser analisada em conjunto com os atos de sua responsabilidade apurados no âmbito dos TCs 011.519/2010-0, 008.216/2010-0 para efeito de julgamento das contas e definição de sua responsabilidade.

25. Embora concorde com as justificativas apresentadas pelos responsáveis que não houve prejuízo ao erário decorrente de suas condutas, diante dos ajustes de preços e que os trechos ferroviários foram implementados, é possível verificar que o interesse público nos processos licitatórios só é devidamente atendido quando, além de obter a proposta mais vantajosa, o poder público garante a isonomia entre os licitantes, sem deixar de lado a promoção do desenvolvimento nacional sustentável, conforme registrado no Art. 3º da Lei de Licitações, cabendo reproduzir trecho do parecer da unidade técnica:

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.

26. No mesmo sentido, a manifestação do **Parquet** resume com propriedade essa conclusão:

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.

27. Dessa forma, os atenuantes registrados pela unidade técnica devem ser sopesados para a definição do **quantum** da penalidade, mas não elidem a conclusão de que os procedimentos da CPL configuram atos praticados com grave infração ao ordenamento jurídico vigente, tendo como consequência, a aplicação da multa disposta no inciso II do art. 58 da Lei 8.443/1992 c/c inciso II do art. 268 do RITCU.

-IV-

28. Quanto 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, entendendo que as responsabilidades do Sr. Alex Peres Mendes Ferreira pelas deficiências de controle imputadas não foram devidamente evidenciadas.

29. Dessa forma, concordo com as conclusões da unidade instrutiva no sentido de que:

Apesar disso, [o gestor] 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.

30. Nesse ponto, com as devidas vênias, dirijo do Ministério Público, pois entendo que as falhas nos controles internos da unidade não foram especificadas e não foram apontadas as ações ou omissões de responsabilidade do gestor sobre as atividades de fiscalização que, nos termos do Regimento Interno do Dnit (RIDnit) (arts. 86 e 110), estavam sobre a competência primária das superintendências regionais, bem como que as deficiências gerais na estruturação de melhores controles interno se referem a problemas estruturais generalizados da autarquia.

31. Dessa forma, as justificativas apontadas, embora não sejam capazes de elidir completamente o fato de que uma adequada estrutura de controles internos, regulares e abrangentes, proporcionaria mecanismos de gerenciamento que minimizariam ocorrências como as constatadas, não caracterizam o conhecimento do gestor sobre essas falhas e subsequente omissão na apuração das mesmas, as quais só se tornaram conhecidas após o relatório de auditoria da Controladoria-Geral da União. Por essa razão, acolho parcialmente as razões de justificativa apresentada, e diante das circunstâncias do caso concreto, deixo de propor a multa sugerida pelo **Parquet**.

-V-

32. No que a responsabilidade do Sr. Luiz Cláudio dos Santos Varejão pela divergência entre os quadros de operação contratados e os existentes em diversos postos de pesagem, entendo que assiste razão a unidade técnica em sua análise.

33. De fato, embora suas razões tenham sido suficientes para elidir parte dos apontamentos, restaram pendentes as falhas quanto à não instalação e não funcionamento de sistemas e à sinalização não implantada conforme previsto nos contratos. Ademais, o gestor deixou de adotar medidas de sua esfera de competência (arts. 89 e 91 do RIDnit) diante do descumprimento, pelas empresas contratadas, dos quantitativos de pessoal que deveriam integrar as equipes dos postos de pesagem, devendo ter suas justificativas rejeitadas, com a consequente aplicação de sanção.

-VI-

34. No que tange as contas do Sr. Heraldo Consentino, entendo que os motivos para a ressalva estão corretamente identificados nas peças 16, p. 14-6 – subitem 6.2, e 59, p. 30-1 – subitem 7.2.2,

diante da falha de gerenciamento de que resultou contratação emergencial por dispensa de licitação, Contrato 51/2009, não sendo necessárias considerações adicionais.

35. Quanto aos demais gestores constantes do Rol de Responsáveis, não foram identificadas ressalvas nas suas gestões, devendo este Tribunal aprová-las com quitação plena.

36. Por fim, quanto à solicitação formulada pelo Sr. Rafael Martins, procurador do responsável Sr. Cid Ney Santos Martins (apresentado à peça 135, p. 4) com vistas à sua intimação para fins de produção de sustentação oral, cabe esclarecer ao nobre causídico – evitando, com isso, eventuais arguições de nulidade do Acórdão que ora será proferido – que, em consonância com a jurisprudência desta Corte de Contas e com os normativos que lhe são aplicáveis, a única comunicação necessária na presente fase processual é a publicação da pauta de julgamento no Diário Oficial da União, sendo desnecessárias tanto a intimação pessoal da data desta sessão quanto a intimação específica de qualquer das partes que pretendesse realizar defesa oral perante este colegiado. Nesse sentido são os Acórdãos 2.234/2015, 1.417/2014 e 5.463/2013 de 1ª Câmara, 10.979/2016, 8.720/2016 e 2.997/2015 de 2ª Câmara e 928/2016, 715/2015 e 1.251/2012 de Plenário.

37. Não há o que se prover, portanto, em relação a essa solicitação.

38. Nessas circunstâncias, considerando que restaram delimitadas as responsabilidades pela gestão em análise, Voto por que o Tribunal de Contas da União aprove o acórdão que ora submeto à deliberação deste colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 24 de outubro de 2017.

AROLDO CEDRAZ
Relator