TC n.º 022.574/2007-5

Natureza: Prestação de Contas Ordinária do Exercício de 2006

Entidade: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT

Relator: Walton Alencar Rodrigues

Análise de audiências e proposta de mérito

1 INTRODUÇÃO:

1.1 As presentes contas foram protocoladas no TCU em 15 de agosto de 2007 (antes da fl. 1, vol. principal).

1.2 Em 31 de março de 2009, a instrução inicial sugeriu a realização de inspeção para coletar informações que auxiliassem na instrução das presentes contas (fls. 554 e 555, vol. principal).

1.3 A seguir, nova instrução, de 31 de março de 2010 (da fl. 570 à fl. 610, vol. principal), fez uma análise do Relatório de Auditoria Anual de Contas n.º 190541 da Controladoria Geral da União (da fl. 427 à fl. 532, vol. principal) e trouxe, ainda, os achados e conclusões de três levantamentos de auditoria realizados pela 1ª Secex, a seguir relacionados:

a) TC 018.397/2009-9, que tratou de exame sobre a adequação dos procedimentos do DNIT para o planejamento geral e controle da execução orçamentária e financeira para atuação da entidade, bem como verificou o atendimento de determinações do Tribunal em relação ao tema;

b) TC 018.396/2009-1, que cuidou da adequação dos procedimentos do DNIT para planejamento de empreendimentos e de projetos, bem como verificou o atendimento a determinações do Tribunal em relação ao tema;

c) TC 012.813/2009-9, que avaliou tópicos na execução de convênios e itens do Acórdão n.º 555/2005 – Plenário e do Acórdão 2632/2007 – Plenário.

1.4 Levadas em consideração as conclusões dos processos acima listados, foi proposta a realização de audiências aos senhores Mauro Barbosa da Silva, CPF 370.290.291-00, Diretor Geral do DNIT de 23 de dezembro de 2005 a 4 de outubro de 2007, Hideraldo Luiz Caron, CPF 323.497.930-87, Diretor de Infraestrutura Rodoviária desde 27 de abril de 2004, e Luziel Reginaldo de Souza, CPF 337.077.317-15, Diretor de Planejamento e Pesquisa de 29 de abril de 2005 a 23 de outubro de 2007 (da fl. 600 à fl. 603, vol. principal).

1.5 O Secretário da 1ª Secex, utilizando da delegação de competência da Portaria n.º 01-MIN-WAR, autorizou a realização das medidas em 2 de junho de 2010 (fl. 611, vol. principal).

2 RESPOSTAS APRESENTADAS E ANÁLISE:

2.1 Audiência ao senhor Luziel Reginaldo de Souza:

a) "em face das atribuições previstas nos artigos 12, 61, 80 e 124 do Regimento Interno daquela autarquia, pela falta de ações efetivas, especialmente a edição, em 2006, de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 45189418.

normativo com vistas a garantir que a atualidade/adequabilidade dos projetos fosse verificada antes da realização dos respectivos procedimentos licitatórios, o que ocasionou a contratação de obras com projetos desatualizados, conforme exame dos contratos: i. n.º 256/2006-00, processo 50600.002419/2006-17, conforme 1º relatório de revisão; ii. n.º 138/2006, conforme relatório de revisão n.º 1, do processo 50600.008.165/2006-32; iii. n.º 184/2007, conforme 1º relatório de revisão do processo n.º 50610.000157/2006-29; e iv. N.º 103/2007, processo n.º 50600.000962/2005-91, conforme 1º relatório de revisão, situação que configura afronta ao disposto nos arts. 6º e 7º da Lei 8.666/93 e caracteriza descumprimento a diversas determinações do Tribunal: Acórdão n.º 1592/2002 - TCU – Plenário; Acórdão n.º 0287/2002 – TCU – Plenário; Acórdão n.º 0872/2002 – TCU – Plenário; Acórdão n.º 0773/2002 – TCU – Plenário; Acórdão n.º 0767/2002 – TCU – Plenário; Acórdão n.º 0774/2002 – TCU – Plenário; Acórdão n.º 0938/2003 – TCU – Plenário; Acórdão n.º 0845/2003 – TCU – Plenário; Acórdão n.º 1199/2004 – TCU – Plenário; Acórdão n.º 1502/2004 – TCU – Plenário; Acórdão n.º 1175/2004 – TCU – Plenário; Acórdão n.º 0296/2004 – TCU – Plenário; Acórdão n.º 1723/2004 – TCU – Plenário; Acórdão n.º 1002/2005 – TCU – Plenário; Acórdão n.º 0515/2006 – TCU – Plenário; e

b) em razão das atribuições previstas nos artigos 61 e 124 do Regimento Interno daquela autarquia, pela ausência de providências, no exercício de 2006, com vistas à capacitação da área de planejamento e projetos com instrumentos de planejamento, gerenciamento e informação de modo a permitir que os projetos contratados, elaborados e aprovados estivessem alinhados com as demandas prioritárias e com a capacidade do DNIT para contratar as obras correspondentes, resultando em prejuízos decorrentes do estoque excessivo de projetos contratados e não utilizados bem como risco efetivo de contratação de obras com projetos desatualizados, conforme apresentado na tabela a seguir:"

Situação (em setembro de 2009) dos projetos aprovados no período de 2003 a 2008

Exercício	*Projetos aprovados*	*Situação atual (setembro de 2009) da Obra*				
		% em andamento	*% em licitação/contratação*	*% concluído*	*% paralisado*	*% sem ação*
2003	*171*	*19,88%*	*4,09%*	*16,96%*	*2,92%*	*56,14%*
2004	*151*	*23,18%*	*1,99%*	*15,23%*	*1,32%*	*58,28%*
2005	*116*	*27,59%*	*0,86%*	*24,14%*	*0,86%*	*46,55%*
2006	*149*	*12,75%*	*8,05%*	*5,37%*	*-*	*73,83%*
2007	*167*	*3,59%*	*-*	*1,80%*	*0,60%*	*94,01%*
2008	*75*	*6,67%*	*30,64%*	*-*	*-*	*62,67%*
Total	*829*	*15,80%*	*5,55%*	*10,98%*	*1,08%*	*66,59%*

Fonte: Tabelas elaboradas manualmente pelo DNIT (Anexo 2, fls. 19-36, TC 018.397/2009-9)

2.1.1 Resposta apresentada (da fl. 2 à fl. 102, anexo 4):

Atualidade/adequabilidade dos projetos

O senhor Luziel introduziu a resposta ao primeiro item explicando que o assunto é competência não somente das áreas listadas pelo TCU, a saber: Diretoria Colegiada,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 45189418.

Diretoria de Planejamento e Pesquisa, Diretoria de Infraestrutura Rodoviária e Diretoria Geral, mas também está prevista no Regimento Interno como competência das Diretorias de Infraestrutura Ferroviária e Aquaviária e da Diretoria Executiva.

Segundo o senhor Luziel, desde a criação do DNIT, em 2002, a competência para verificar a atualidade/adequabilidade de um projeto antes da licitação é da Diretoria Setorial responsável pela execução das obras. Logo, vários memorandos circulares foram emitidos pela Diretoria de Infraestrutura Terrestre, desde 2002, orientando suas gerências e superintendências no sentido de atender às decisões do TCU que determinaram a atualização dos projetos de modo a evitar a revisão do projeto em fase de obras. E em 2002 foi também solicitada a elaboração de uma minuta de instrução para revisão de projetos em fase de obras, de modo que as alterações sejam enquadradas nas situações permitidas pela legislação. Os memorandos estão da fl. 10 à fl. 23, anexo 4.

O senhor Luziel ressaltou que, apesar das dificuldades, desde a criação do DNIT, em 2002, o assunto já tinha a devida atenção por meio da Diretoria de Infraestrutura Terrestre.

Em 2007, o Ministério dos Transportes emitiu a Instrução Normativa n.º 1, que estabeleceu que cabe às superintendências regionais emitir uma declaração formal de adequação e atualidade dos projetos básicos e executivos, antes da licitação. E as atualizações devem ser realizadas antes da licitação.

A regulamentação da Instrução Normativa MT 1/2007 foi feita pela Instrução de Serviços DG/DNIT n.º 7/2008, que estabeleceu a necessidade da declaração de atualidade pela Superintendência Regional para projetos básicos e executivos aprovados há mais de 1 ano. A Instrução Normativa MT 1/2007 e a referida instrução de serviços estão juntadas da fl. 27 à fl. 43, anexo 4.

O senhor Luziel destacou o risco de obsolescência dos projetos (fl. 4, anexo 4):

"O principal fator que pode levar a uma desatualização das premissas de projeto, tanto no que diz respeito às questões técnicas como na de custos, é a defasagem de tempo entre a aprovação do projeto pela DPP e a autorização, por parte da Diretoria Colegiada do DNIT, para se lançar o edital de obras. Cabe ressaltar que ao se aprovar o projeto de engenharia, se encerra o contrato com a projetista não restando vínculo contratual que possibilite ao DNIT chamá-la para uma eventual atualização do trabalho por ela realizado, razão porque é imprescindível a participação dos técnicos da Superintendência onde o projeto se desenvolveu que, com o conhecimento técnico no acompanhamento do mesmo, além daquele angariado em função de seu conhecimento da região, muito maior do que qualquer outro técnico de Brasília, poderão manifestar-se quanto a manutenção, ou não, da adequabilidade das soluções técnicas adotadas, das fontes de fornecimento de materiais e dos estudos de tráfego, entre outros."

A Instrução de Serviços DG/DNIT n.º 1/2004, que trata de *"instruções complementares para a elaboração de projetos de infraestrutura de transportes"*, tornou mais clara a responsabilidade da empresa projetista e dos profissionais que elaboram o projeto, e tornou obrigatória a emissão de declaração de que os quantitativos foram inteiramente verificados pelo projetista. Também estabeleceu que os preços unitários são referenciados ao mês base da apresentação da minuta do projeto, mais próximos possível da aprovação final do projeto. Posteriormente, a Instrução de Serviços DG n.º 15/2006 revogou a 1/2004, mas manteve os princípios acima. As duas instruções encontram-se da fl. 55 à fl. 76, anexo 7.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 45189418.

Ou seja, o DNIT já estava tomando medidas para permitir a identificação da projetista e dos técnicos responsáveis por eventuais falhas no projeto.

O senhor Luziel explica que o projeto pode ficar desatualizado se a licitação demorar muito em razão de demandas judiciais. As premissas que nortearam a solução do projeto podem ficar desatualizadas. Por exemplo, o aumento da deterioração do pavimento em razão do aumento de tráfego ou intempéries, impossibilidade de utilização de jazidas, surgimento de novos empreendimentos como escolas, hospitais, expansão de comunidades, redundando na necessidade de novos acessos, ruas laterais para prover aos usuários a segurança necessária.

O senhor Luziel relembra que o art. 65 da Lei 8.666/93 permite a alteração de contratos, desde que devidamente justificada, por modificação do projeto ou das especificações para melhor adequação técnica aos seus objetivos. E que as alterações de projeto ocorrem na Diretoria de Infraestrutura Rodoviária, cuja competência está disposta no art. 80, inciso II, do Regimento Interno do DNIT.

O senhor Luziel termina sua defesa sobre este item com o seguinte texto (fl. 6, anexo 4):

"Um lapso de tempo sempre ocorrerá entre a data de aprovação de um projeto, ocasião que o mesmo pode ser considerado atualizado, e a data de início das obras. O esforço para que este lapso de tempo seja o menor possível, minimizando seus reflexos nas premissas do projeto, é uma tarefa de todos. É responsabilidade do Órgão com as diversas Diretorias envolvidas com o tema, procurar identificar mecanismos gerenciais de procedimento e de controle mais eficazes que os já existentes, ou criar para aquelas situações em que nada existe."

Instrumentos de planejamento, gerenciamento e informação de projetos

Para o segundo item da audiência, o senhor Luziel explicou que o DNIT refez a tabela de situação de processos, entregue ao TCU durante o levantamento de auditoria, diminuindo a quantidade de projetos que estavam "sem ação" ao verificar que as obras tiveram prosseguimento no DNIT.

Na nova planilha apresentada, disposta na fl. 3, anexo 7, a média de processos sem ação em 2009 caiu de 66,59% para 20,59%. E essa nova planilha engloba ainda os projetos aprovados em 2010. E nos anos mais críticos, 2006 e 2007, os projetos "sem ação" caíram de 73,83% para 29,25% e de 94,01% para 19,88%. A lista de obras que compuseram a planilha está da fl. 68 à fl. 89, anexo 4.

O senhor Luziel ressalta que os números poderiam ser mais baixos ainda com uma depuração mais acurada.

Com relação à contratação de obras desatualizadas, o senhor Luziel informou que o assunto já foi abordado no item anterior.

A seguir, o senhor Luziel explanou como são analisados os diferentes tipos de projetos.

A manutenção rodoviária é tratada com ferramentas do Sistema de Gerência de Pavimentos. Quando do lançamento do Procrema (programa de contratação de restauração associada a manutenção de trechos rodoviários) para a Casa Civil, foi decidida a contratação de 36.505 km de projetos e 25.045 km de obras. Essa defasagem refere-se ao prazo para concluir e licitar as obras. Da fl. 90 à fl. 102, anexo 4, há um histórico da criação da Gerência de Pavimentos elaborado pela Diretoria de Planejamento e Pesquisa – DPP.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 45189418.

As obras de construção e adequação de capacidade têm tratamento diferenciado em razão de seu vulto, com análises sobre alternativas de traçado, solução técnica e licenciamento ambiental sofisticado. Cada empreendimento destes é tratado em reunião da Diretoria Colegiada, quando todos os Diretores tomam conhecimento do assunto e deliberam pelo início ou não da licitação dos estudos e projetos. Após a publicação da portaria de aprovação do projeto, a DIR leva à Diretoria Colegiada a proposição de iniciar as obras.

Por fim, o senhor Luziel afirmou que o risco de se licitar um projeto com suas premissas básicas já ultrapassadas é proporcional ao lapso de tempo entre sua aprovação e o início das obras, e quem tem que se manifestar antes da licitação é o superintendente regional onde o empreendimento será realizado, conforme previsto na Instrução de Serviço DG n.º 7/2008.

2.1.2 Análise:

Atualidade/adequabilidade dos projetos

O senhor Luziel destacou as iniciativas pioneiras da Diretoria de Infraestrutura Terrestre, depois transformada em Diretoria de Infraestrutura Rodoviária, para orientar as superintendências regionais da necessidade de verificarem a atualidade dos projetos. Contudo, a norma que regulamentou tal procedimento, a Instrução Normativa n.º 1/2007, só foi emitida em 4 de outubro de 2007, pelo Ministério dos Transportes. E a regulamentação do procedimento da emissão do atestado de atualidade só foi feita em dezembro de 2008 por meio da Instrução de Serviço DG/DNIT n.º 7/2008.

Ou seja, antes de 2007 não havia efetivamente uma norma que garantisse *"que a atualidade/adequabilidade dos projetos fosse verificada antes da realização dos respectivos procedimentos licitatórios"*, conforme descrito na audiência.

A Instrução de Serviço DG/DNIT n.º 1/2004 só tratava da responsabilização da projetista pelos quantitativos e data base dos preços, mas não citava a necessidade de se verificar a atualidade dos projetos básicos e executivos antes de realizar a licitação. A Instrução de Serviços DG/DNIT n.º 15/2006, que substituiu a Instrução de Serviço DG/DNIT n.º 1/2004, também tinha a mesma restrição.

Embora os argumentos apresentados não sejam, em grande parte, pertinentes para comprovar alguma ação do responsável com o objetivo de impedir a contratação de obras com projetos desatualizados, entende-se que, de fato, a responsabilidade maior por essa verificação recaia mais sobre as áreas responsáveis pela contratação da obra e menos sobre a DPP e sua área de projetos. Essa unidade está focada na elaboração e aprovação dos projetos, conforme atribuição definida regimentalmente.

Assim, ainda que a DPP tivesse atribuições regimentais gerais que envolvem a sua atuação na definição de normas para garantir a atualidade de projetos no momento da contratação das obras, entende-se que sua responsabilidade fica mitigada frente às competências de outras unidades.

Desse modo, as razões de justificativa do senhor Luziel podem ser aceitas excepcionalmente.

Ressalta-se que foram realizadas determinações no Acórdão 889/2010 - Plenário que induzem o DNIT a buscar instrumentos gerenciais de controle da elaboração de projetos e contratação de obras, entre eles, a atualidade do projeto e a necessidade de sua revisão após

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 45189418.

o início da obra. Desse modo, o assunto já está recebendo tratamento nas ações de controle do Tribunal, no âmbito da 1ª Secex.

Instrumentos de planejamento, gerenciamento e informação de projetos

No segundo item da audiência, o senhor Luziel demonstrou a existência de um instrumento de planejamento e gerenciamento na DPP: o Sistema Gerência de Pavimentos.

Todavia, a audiência referia-se, além da falta de instrumentos de planejamento e gerenciamento, à inexistência de mecanismos de controle das informações sobre projetos.

O senhor Luziel procurou demonstrar que o estoque de projetos na DPP era bem menor que aquele informado durante o levantamento de auditoria do TC 018.397/2009-9. Para tanto, apresentou uma nova tabela com o resultado de um levantamento realizado recentemente pela DPP para fornecer subsídios à defesa do responsável. Essa tabela, abaixo apresentada, indica a situação em setembro de 2010 da contratação das obras projetadas (fl. 7, anexo 4):

RESUMO DA SITUAÇÃO DAS OBRAS RELATIVAS AOS PROJETOS APROVADOS DE 2003 A 2008														
Exercício	*Projetos aprovados*		*STATUS DA OBRA*											
	Set/09	*Set/10*	*Licitação*		*Contratação*		*Andamento*		*Paralisado*		*Concluído*		*Sem ação*	
			Qt	*%*	*Qt*	*%*	*Qt*	*%*	*Qt*	*%*	*Qt*	*%*	*Qt*	*%*
2003	*171*	*163*	*2*	*1,23*	*3*	*1,84*	*18*	*11,04*	*6*	*3,68*	*92*	*56,44*	*42*	*25,77*
2004	*151*	*151*	*0*	*0,00*	*2*	*1,32*	*34*	*22,52*	*3*	*1,99*	*91*	*60,28*	*21*	*13,91*
2005	*116*	*114*	*0*	*0,00*	*1*	*0,88*	*30*	*26,32*	*3*	*2,63*	*64*	*56,14*	*16*	*14,04*
2006	*149*	*147*	*9*	*6,12*	*1*	*0,68*	*52*	*35,37*	*4*	*2,72*	*38*	*25,85*	*43*	*29,25*
2007	*167*	*166*	*2*	*1,20*	*0*	*0,00*	*114*	*68,67*	*7*	*4,22*	*10*	*6,02*	*33*	*19,88*
2008	*75*	*75*	*6*	*8,00*	*0*	*0,00*	*49*	*65,33*	*7*	*9,33*	*0*	*0,00*	*13*	*17,33*
Total	*829*	*816*	*19*	*2,33*	*7*	*0,86*	*297*	*36,40*	*30*	*3,68*	*295*	*36,15*	*168*	*20,59*

Inicialmente, observa-se que os dados considerados no TC 018.397/2009-9, acerca do controle e do estoque de projetos sem ação, foram levantados mediante uma tabela fornecida por um setor do DNIT, a qual, todavia, não era uma informação institucional. A equipe de fiscalização avaliou também os valores das obras projetadas e os comparou com os valores dos contratos firmados com o DNIT nos exercícios de 2006 a 2008. Como resultado, foi verificado que os valores das obras projetadas eram bastante superiores aos valores que o DNIT teve disponíveis para celebrar novos contratos, naqueles exercícios. Essa constatação confirmou que o DNIT contratara e aprovara projetos em valor superior à sua capacidade de contratação de obras novas.

Neste momento, o responsável traz aos presentes autos uma nova tabela em que as quantidades de projetos sem ação é bem menor do que aquela levantada em 2009, um ano atrás, portanto. Essa nova tabela, contudo, não está acompanhada de informações acerca de que projetos tiveram suas obras contratadas no último ano.

Segundo consta no Relatório de Gestão do DNIT do exercício de 2009, o valor das obras novas contratadas chegou a R$ 4,5 bilhões, o que representaria um expressivo aumento em relação aos exercícios anteriores. Esse valor supera o valor estimado para as obras relativas aos projetos aprovados em 2008, que chegou a cerca de R$ 3 bilhões, e já pode ter compensado parte dos projetos aprovados em 2007, cujas obras foram estimadas em cerca de R$ 4,7 bilhões. Em 2010, as notícias, a serem confirmadas, são de novo aumento dos valores contratados.

Desse modo, considerando-se que, por um lado, a quantidade de projetos aprovados decaiu após 2007 e, por outro, as contratações cresceram a partir de 2009, é possível esperar que o estoque de projetos sem ação tenha realmente sido reduzido no período entre 2009 e 2010.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 45189418.

Assim, entende-se que a irregularidade apontada na audiência pode ser reduzida em gravidade ante a constatação da possibilidade de seus efeitos terem sido mitigados. No entanto, persiste a deficiência da Administração no que diz respeito à falta de controles, que, por sua vez, implica risco de perda de projetos elaborados, seja pela não contratação das obras, seja pelo risco de retardo na contratação e necessidade de revisão para atualização.

Indico, então, apoiada no art. 250, inciso IV, § 2º, do Regimento Interno do TCU, que as razões de justificativa do senhor Luziel Reginaldo de Souza, CPF 337.077.317-15, Diretor de Planejamento e Pesquisa do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes de 29 de abril de 2005 a 23 de outubro de 2007, quanto ao item acima da audiência sejam parcialmente acatadas, cabendo julgar regulares com ressalvas suas contas.

Ressalta-se, da mesma forma que no item anterior, que foram realizadas determinações no Acórdão 889/2010-Plenário que induzem o DNIT a buscar instrumentos gerenciais de controle da elaboração de projetos e contratação de obras. Desse modo, o assunto em tela já está recebendo tratamento nas ações de controle do Tribunal, no âmbito da 1ª Secex.

2.2 Audiência ao senhor Hideraldo Luiz Caron:

a) "pela ausência de ações efetivas de sua competência, conforme disposto no art. 80, X e XII, do Regimento Interno do DNIT, para a apuração dos danos ambientais, identificação dos responsáveis e adoção de medidas corretivas de recuperação dos passivos ambientais apontados, em 2005, nas obras de adequação de trechos entre Uberlândia e divisa SP/MG, na BR 050/MG, objeto de autuações do Ibama em 2005 e 2008 (Autos de Infração n.° 527082-D/2005 e 635521-D/2008 e 635522-D/2008);
b) pela assinatura de termos de convênio de n^{os}: 290/2006, 080/2006, 104/2006, 276/2006, 087/2006, 066/2006, 287/2006, 311/2006 e 307/2006, bem como pela realização dos respectivos repasses de recursos, sem a realização prévia dos devidos Estudos de Viabilidade Técnica e Econômica das obras, em descumprimento à determinação exarada por meio do Acórdão 555/2005 – TCU – Plenário e ao art. 3° da Lei n.° 5.917/73;
***c)** pela assinatura dos convênios e/ou aditivos n^{os}: 071/2006, TT 080/2006, TT 087/2006 e 7º Termo Aditivo de prorrogação de 30/06/2006 do convênio 151/99 sem os respectivos pareceres jurídicos, em descumprimento ao art. 4° da IN – STN n.° 01/1997;*
d) em razão: i) das deficiências frequentes na fiscalização de convênios; ii) da inexistência de relatórios adequados de fiscalização de convênios; iii) da inexistência de procedimentos efetivos, estabelecidos e sistematizados para adequada atuação das unidades responsáveis pela fiscalização de convênios; iv) da inexistência de ações gerenciais para supervisionar os trabalhos das áreas envolvidas, controlar, acompanhar e avaliar a execução dos convênios e seus resultados e; v) da inexistência de relatórios gerenciais com avaliações da atividade e dos resultados da modalidade de execução dos programas do DNIT, afrontando o disposto nos arts. 21, 23 e 31 da IN 01/97/STN, bem como determinações contidas nos Acórdãos n.^{os} 1777/2004 – TCU Plenário; 2059/2008 – TCU Plenário e 1666/2008 – TCU Plenário, considerando-se as atribuições dos responsáveis estabelecidas nos arts. 80 e 124 do Regimento Interno do DNIT (Resolução - MT n.° 10 de 31 de janeiro de 2007), conforme verificado no exame da tabela a seguir:

Processo	***Irregularidade Verificada***
50600.007517/2006-32	*Falta de emissão de parecer técnico, quanto*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 45189418.

50600.012306/2006-11	*à execução física e atingimento dos objetivos do convênio, conforme inciso I do § 1° do art. 31 da IN 01/1997 - STN, para prestação de contas final e/ou parcial do convênio.*
50600.012283/2006-45	
50600.005075/2005-17	
50600.006450/2006-19	
50600.011271/2006-01	
50600.003536/2005-17	
50600.002255/2006-10	
50600.012306/2006-11	

e) em face das atribuições previstas nos artigos 12, 61, 80 e 124 do Regimento Interno daquela autarquia, pela falta de ações efetivas, especialmente a edição, em 2006, de normativo com vistas a garantir que a atualidade/ adequabilidade dos projetos fosse verificada antes da realização dos respectivos procedimentos licitatórios, o que ocasionou a contratação de obras com projetos desatualizados, conforme exame dos contratos: i. n.° 256/2006-00, processo n.° 50600.002419/2006-17, conforme 1° relatório de revisão; ii. n.°138/2007, conforme relatório de revisão n.° 1, do processo n.° 50600.008.165/2006-32; iii. n.° 184/2007, conforme 1° relatório de revisão do processo n.° 50610.000157/2006-29; e iv. n.° 103/2007, processo n.° 50600.000962/2005-91, conforme 1° relatório de revisão, situação que configura afronta ao disposto no arts. 6º e 7º da Lei 8.666/93 e caracteriza descumprimento a diversas determinações do Tribunal: Acórdão n.° 1592/2002 – TCU – Plenário; Acórdão n.° 0287/2002 – TCU – Plenário; Acórdão n.° 0872/2002 – TCU – Plenário; Acórdão n.° 0773/2002 – TCU – Plenário; Acórdão n.° 0767/2002 – TCU – Plenário; Acórdão n.° 0774/2002 – TCU – Plenário; Acórdão n.° 0938/2003 – TCU – Plenário; Acórdão n.° 0845/2003 – TCU – Plenário; Acórdão n.° 1199/2004 – TCU – Plenário; Acórdão n.° 1502/2004 – TCU – Plenário; Acórdão n.°1175/2004 – TCU – Plenário; Acórdão n.° 0296/2004 – TCU – Plenário; Acórdão n.° 1723/2004 – TCU – Plenário; Acórdão n.° 1002/2005 – TCU – Plenário; Acórdão n.° 0515/2006 – TCU – Plenário."

2.2.1 Resposta apresentada (da fl.103 à fl. 112, anexo 4):

Autos de infração do Ibama

O senhor Hideraldo trouxe as explicações a seguir copiadas (fls. 103 e 104, anexo 4):

[...] "foi solicitado, pela Coordenação-Geral de Meio Ambiente, através do Ofício 644/2005/CGMAB/DPP, de 14/07/2005, que o Coordenador-Geral da 6ª UNIT/MG, determinasse aos chefes das Unidades Locais de Uberaba e Uberlândia que, em relação aos trechos sob sua jurisdição, requisitassem à empresa Consultora Planex o cumprimento da devida supervisão quanto ao componente de reabilitação ambiental e elaboração de orçamento referente à recuperação do passivo existente.

A responsabilidade das empresas executoras e supervisoras foram apuradas pela Comissão Técnica constituída pela Portaria n.º 1.275/DG, de 30/10/2008, e prorrogada pela Portaria n.º 1.453/DG, de 04/12/2008.

Foi concluído, pela Comissão Técnica, que as empresas executoras: Construtora Araguaia Minas Ltda.; Delta Construções S/A; Araguaia Minas Ltda.; Barbosa Mello S/A e Integral Engenharia Ltda. e as Supervisoras: Consórcio Planex – Figueiredo Ferraz e Enecon S/A – Engenheiros e Economistas Consultores concorreram para o descumprimento das

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 45189418.

exigências feitas pelo IBAMA quando da emissão da Licença de Instalação n.º 172/2002, dando causa à incidência de multa constante no Auto de Infração n.º 527082 – série "D".

Cabe informar que foram promovidas as devidas ações regressivas contra as empresas executoras e supervisoras e que demais responsabilidades foram apuradas no âmbito da Corregedoria do DNIT, setorial competente para tal.

Foi aberto procedimento licitatório no sentido de contratar empresa para recuperação dos passivos ambientais.

Conforme o exposto não prosperam os apontamentos feitos por esse Tribunal de Contas da União, tendo em vista que as providências dentro da área de atuação desta Diretoria de Infraestrutura Rodoviária foram tomadas, não se podendo atribuir qualquer responsabilização a este signatário."

Estudos de Viabilidade Técnico-Econômicos - EVTEs

O senhor Hideraldo explicou que os convênios 087/2006 e 287/2006 possuem EVTEs. O primeiro encontra-se no volume em espiral anexo ao processo 50600.000083/05-69. O segundo está de posse do UGP/BID.

Os convênios 104/2006 e 276/2006 não necessitam de EVTE. O primeiro faz parte do programa ambiental e trata-se de salvamento arqueológico. A segunda obra faz parte do PAC, sendo que o Programa Anual de Trabalho e Orçamento substitui o EVTE.

Os convênios 066/2006 e 307/2006 tratam de obras de conservação para as quais o EVTE não é necessário.

Os convênios 290/2006 e 311/2006 são para conclusão de remanescente de obras, logo se utilizaram os EVTEs dos processos de origem que são o TT – 209/2003 e TT – 022/2000.

O convênio 080/2006 é de responsabilidade da Diretoria de Infraestrutura Ferroviária. A título de colaboração o senhor Hideraldo informou que o EVTE está anexo ao processo 50600.005169/2006-69, no volume denominado *"Pré-Projeto de Engenharia"*, na fl. 33, tendo sido elaborado em março de 2006.

Assinatura sem parecer jurídico

O senhor Hideraldo explica que, em 2006, a Procuradoria Especializada do DNIT entrou em greve.

E havia um prazo máximo para serem feitas transferências voluntárias para estados e municípios em razão da Lei 9.504/1997 (Lei Eleitoral). Em 2006, esse prazo se esgotava em 30 de junho.

Os convênios e aditivos citados foram assinados em 29 de junho, com a Procuradoria em greve. Finda a paralisação, os processos foram enviados ao setor jurídico para elaboração de seus pareceres.

Em razão da situação excepcional, a Diretoria Colegiada deliberou por autorizar o Diretor-Geral a empenhar, assinar e publicar os termos, condicionada a liberação dos recursos e atos posteriores à análise da Procuradoria.

O Procurador-Geral estava presente na reunião do Colegiado, logo, a conheceu e validou.

Após a deliberação da Diretoria Colegiada, o senhor Mauro Barbosa da Silva, Diretor Geral do DNIT à época, determinou à Auditoria Interna a análise prévia dos termos e procedimentos em conjunto com as diretorias responsáveis por meio do Memorando

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 45189418.

Circular DG n.º 43, de 21 de julho de 2006. O memorando encontra-se da fl. 100 à fl. 102, anexo 5.

O Acórdão 2708/2009 – Plenário acatou as razões de justificativa do senhor Mauro e do senhor Hideraldo sobre este mesmo assunto.

Administração e fiscalização de convênios

Conforme relatado pelo senhor Hideraldo, a fiscalização de convênios é realizada pelas Superintendências Regionais.

No término da obra do convênio, esta é recebida bem como o relatório *as built*.

Para cada convênio é nomeado formalmente um fiscal, ou comissão fiscalizadora. E a Instrução de Serviço n.º 5, de 30 de maio de 2006, estabeleceu a necessidade das medições serem atestadas pelo Superintendente e pelo fiscal.

A Instrução de Serviço DG n.º 3, de 4 de maio de 2007, determinou que os pagamentos devem ser realizados de acordo com o cronograma de desembolso e programação financeira do DNIT.

Contratação de obras com projetos desatualizados

O senhor Hideraldo fez as seguintes considerações sobre o assunto (fls. 111 e 112, anexo 4):

[...] "cabe informar que os projetos se encontravam adequados pela Diretoria de Planejamento e Pesquisa – DPP, setorial responsável pela elaboração e aprovação de projetos.

Deixar de efetuar a licitação para atualizar o projeto primeiramente comprometeria sobremaneira a trafegabilidade, segurança e fluxo das rodovias causando prejuízos significativos para a administração pública e para os usuários, desrespeitando a observância do interesse público.

Ainda a situação das rodovias, dessa forma, seria diversa quando da conclusão dos trabalhos de atualização dos projetos, perdendo assim o objetivo de tais trabalhos.

Não se verifica, dessa forma, que proceder a atualização dos projetos antes de sua licitação em detrimento a eventuais revisões de projeto em fase de obra, se revele medida mais benéfica e econômica à Autarquia, bem como não se pode afirmar categoricamente que toda revisão de projeto em fase de obra decorra necessariamente de desatualização de projeto.

Afirmar que tais projetos se encontram desatualizados se traduz em análise subjetiva da questão.

Até mesmo porquanto algumas dessas afirmações foram refutadas pelo DNIT estando pendentes de julgamento por esse Tribunal."

Por fim, o senhor Hideraldo faz o seu pedido (fl. 112, anexo 4):

"Por todo o exposto, considerando que a maioria dos empreendimentos listados na presente audiência se encontram concluídos, trazendo benefícios para a população e que este signatário sempre pautou suas decisões na observância do interesse público e do melhor trato com a coisa pública, requer-se sejam as presentes justificativas acolhidas em sua integralidade.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 45189418.

Destarte, seja afastada qualquer responsabilização a este signatário com consequente regularidade de suas contas para o exercício de 2006.

Por fim informamos que a demora no atendimento da presente Audiência, consubstanciada nas dilações de prazo requeridas, se deu em razão da necessidade de se consultar cada processo mencionado no Ofício dessa Corte de Contas."

2.2.2 Análise:

Autos de infração do Ibama

O senhor Hideraldo relatou as providências tomadas para a apuração dos danos ambientais, identificação dos responsáveis e adoção de medidas corretivas de recuperação dos passivos ambientais apontados, em 2005, nas obras de adequação de trechos entre Uberlândia e divisa SP/MG, na BR 050/MG, objeto de autuações do Ibama em 2005 e 2008 (Autos de Infração n.° 527082-D/2005, 635521-D/2008 e 635522-D/2008).

Na sua primeira frase, explanou que a Coordenação-Geral de Meio Ambiente começou a cobrar a supervisora em 2005. A única outra providência apresentada na defesa é a instituição de uma comissão técnica para apuração de responsabilidades, ocorrida apenas em 2008.

Desse modo, a defesa não apresentou nenhuma informação nova em relação ao que já havia sido analisado na instrução que propôs a audiência, ocasião em que foi demonstrada pelos fatos a omissão da DIR. Por oportuno, transcreve-se parte da análise do ponto constante na referida instrução, sem prejuízo à ratificação do inteiro teor daquele exame:

"3.1.22 Os problemas foram conhecidos desde março de 2005, no entanto, apenas em maio de 2006 o DNIT publicou um edital para a contratação de empresa para elaborar um projeto de serviços corretivos. Além disso, apenas em março de 2007 o resultado do certame foi publicado.

3.1.23 Nesse ínterim, o DNIT foi multado, em outubro de 2005, cerca de sete meses após ter tido conhecimento dos questionamentos do Ibama. O DNIT também não logrou contestar a penalidade sofrida.

3.1.24 Assim, fica evidente a falta de ação da Diretoria de Infra Estrutura Rodoviária - DIR, a quem o problema havia chegado, para resolver e afastar tanto as irregularidades ambientais apontadas como a atuação punitiva do Ibama.

3.1.25 Além disso, só em outubro de 2008, ou seja, praticamente três anos depois, se instalou efetivamente uma Comissão Técnica para apurar eventuais irregularidades, em que pese a solicitação da PGE, em dezembro de 2006, no sentido de que fosse aberta uma sindicância para esse fim. Apenas em janeiro de 2009 se emitiu um relatório conclusivo.

3.1.26 A questão da demora se torna ainda mais importante quando se tem em mente que restam aproximadamente dois anos para que ocorra a prescrição do direito à eventual ação regressiva de cobrança da multa, como relata o Parecer EOS/PFE/DNIT n.º 00516/2009. Nesse sentido, como foi colocado no documento, indaga-se o porquê de ter sido instalada Comissão Técnica para a apuração das irregularidades, e não uma sindicância, quando a Lei 8112/90 claramente estipula que "a autoridade que tiver ciência de irregularidade no serviço público é obrigada a promover a sua apuração imediata, mediante sindicância ou processo administrativo disciplinar, assegurada ao acusado ampla defesa".

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 45189418.

3.1.27 No exercício de 2008, o DNIT recebeu mais duas multas, no valor de R$ 260.000,00 cada, culminando em embargo da obra, por construção de obras sem licença de instalação, pois a LI 162/2002 havia vencido em março de 2007. Há um claro indício de descaso, uma vez que as multas se deram em razão de repetição de fatores já elencados em 2005, quando da renovação da mesma licença. O descumprimento de condicionantes da LI em comento foi causa do auto de infração exarado em 2005, repetido em 2007.

3.1.28 Nesse contexto, o Relatório de Vistoria nº 064/2008 – COTRA/CGTMO/DILIC/IBAMA chama atenção para a negativa do DNIT em firmar termo de compromisso com o IBAMA, para dar fim à questão. Este documento diz ainda que o projeto executivo contratado pela concorrência n.º 140/2006 não resolverá definitivamente o problema, havendo a necessidade de realizar muitos outros serviços, como a recuperação ambiental em si. Assim, o relatório em tela afirma que a inação do DNIT observada desde 2005 está agravando vários problemas ambientais, como a erosão do solo descoberto.

3.1.29 Dessa forma, em razão da falta de efetividade do Dnit na apuração dos danos ambientais, na identificação dos responsáveis e na adoção de medidas corretivas, implicando prejuízo para os cofres da Autarquia, tanto pela multa aplicada como pelo risco de agravamento da situação irregular, entende-se oportuna e necessária a audiência dos responsáveis."

Desse modo, entende-se que as razões de justificativa do responsável devem ser rejeitadas, implicando irregularidade para suas contas e a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/92.

Estudos de Viabilidade Técnico-Econômicos - EVTEs

O senhor Hideraldo relatou a existência dos EVTEs em alguns processos e nos demais explicou o porquê da sua não necessidade.

Ante as informações consideradas na instrução que propôs a audiência, pelas quais não há como refutar os argumentos apresentados na defesa, entende-se que as razões de justificativa do senhor Hideraldo para este ponto podem ser acatadas.

Ressalta-se que o Acórdão 1.106/10-Plenário fez determinações ao DNIT no sentido de a autarquia implementar controle gerencial de seus convênios, incluindo item acerca do estudos de viabilidade. Desse modo, o assunto, em geral, já está sendo acompanhado pelo Tribunal.

Assinatura sem parecer jurídico

Tendo em vista a situação excepcional pela qual passou o DNIT com a greve dos Procuradores Autárquicos, e considerando ainda que assunto de igual teor foi tratado no Acórdão 2708/2009 – Plenário, no qual o senhor Hideraldo teve a responsabilidade afastada, alvitro que as razões de justificativa do senhor Hideraldo para este ponto de sua audiência sejam acatadas.

Administração e fiscalização de convênios

Primeiramente, é necessário relembrar que a audiência do senhor Hideraldo refere-se não somente a deficiências na fiscalização e inexistência de relatórios de fiscalização nos casos listados, mas também à frequência dessas ocorrências, implicando a inadequação de ações de controle e de gerência na fiscalização e acompanhamento de convênios rodoviários.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 45189418.

Deve ser observado que as omissões tanto representam a inexistência da própria atividade de fiscalização quanto à irregularidade na formalização dos processos de prestação de contas dos convênios. No TC 012.813/2009-9, Levantamento de Auditoria cujo exame subsidiou o exame das presentes contas, ficou consignado que, no exame da amostra de prestações de contas de convênios, não foi localizado nenhum relatório da fiscalização do DNIT, a qual sempre se limitou a assinar um campo de uma ficha simples indicando que os serviços foram prestados. E, ainda, foi observado, naquele exame, que a execução dos convênios foi permeada por diversos problemas de ordem técnica e executiva que provocaram atrasos e prejuízos e que poderiam ter sido evitados por uma fiscalização mais eficiente.

Em sua defesa, o senhor Hideraldo relatou que a fiscalização dos convênios cabe às Superintendências Regionais e que cada convênio possui um fiscal designado. Além disso, apresentou normas internas relativas a procedimentos de medição e pagamentos.

O senhor Hideraldo explicou que, ao final de obra conveniada, esta é recebida, bem como o relatório *as built.* Porém, isto não substitui o parecer técnico, especialmente na parte que trata da regular contratação e execução dos serviços conveniados, bem como do alcance dos objetivos do convênio, conforme inciso I do § 1° do art. 31 da IN 01/1997 - STN, para prestação de contas final e/ou parcial do convênio.

Da mesma forma, a edição de normas para regulamentar pagamentos e medições não supre a ação de supervisão da DIR, inclusive para cobrar das áreas subordinadas o cumprimento das normas.

Desse modo, não foi apresentada nenhuma justificativa para a inexistência dos instrumentos de fiscalização de convênios e nenhuma ação gerencial ou de supervisão com o objetivo de induzir ou controlar a atividade.

A título de ilustração de alternativas que o DNIT poderia ter adotado, observa-se que o Decreto 6.170, de 25 de julho de 2007, dispõe sobre normas para transferências de recursos da União por meio de convênios e contratos de repasse e estabelece:

"Art. 6º Constitui cláusula necessária em qualquer convênio dispositivo que indique a forma pela qual a execução do objeto será acompanhada pelo concedente.
Parágrafo único. A forma de acompanhamento prevista no caput deverá ser suficiente para garantir a plena execução física do objeto.
[...]
Art. 8º ***A execução de programa de trabalho que objetive a realização de obra será feita por meio de contrato de repasse, salvo quando o concedente dispuser de estrutura para acompanhar a execução do convênio."*** *(grifo nosso).*

Atualmente, a Caixa Econômica Federal realiza a intermediação dos contratos de repasse.

Desse modo, a atuação omissiva do responsável constitui irregularidade por produzir a ocorrência frequente da falta de fiscalização adequada dos convênios, em afronta a normas como a Lei 8.666/93, e por desatender suas competências gerenciais, incumbidas pelo Regimento Interno do DNIT:

"Art. 80 À Diretoria de Infra-Estrutura Rodoviária *compete:*
I – administrar e gerenciar a execução de programas e projetos de construção, operação, manutenção e restauração da infra-estrutura rodoviária;
[...]

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 45189418.

VII – promover o acompanhamento físico e financeiro das obras e serviços sob sua jurisdição;
[...]

Art. 126 São atribuições comuns aos Diretores:
[...]
II – zelar pelo desenvolvimento e credibilidade interna e externa do DNIT e pela legitimidade de suas ações;
[...]
VI – contribuir com subsídios para propostas de ajustes e modificações na legislação, necessárias à modernização do ambiente institucional de atuação do DNIT;
VII – definir, orientar e supervisionar a atuação das Superintendências Regionais;
[...]
X – garantir a transparência dos procedimentos administrativos do DNIT;
[...]
XII – planejar, dirigir, orientar e supervisionar as atividades das respectivas unidades que lhes sejam subordinadas;
[...]
XVI – submeter, anualmente, à Diretoria Colegiada a avaliação quanto ao alcance das metas e dos programas sob sua responsabilidade, indicando os respectivos parâmetros para a análise, relatando as disfunções que prejudicaram o alcance dos objetivos e as medidas implementadas para a correção dos mesmos."

Concluindo, indico que as razões de justificativa do senhor Hideraldo quanto aos convênios sejam rejeitadas e que suas contas sejam julgadas irregulares, com a consequente aplicação da multa estabelecida no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/92.

Deve constar alerta nas presentes contas acerca da verificação, no exercício de 2006, da insuficiência de ações gerenciais para acompanhamento adequado dos convênios rodoviários, refletida na inexistência frequente de relatórios da fiscalização que atestassem e demonstrassem a realização da atividade e a regular contratação e execução dos serviços, de modo dar atendimento efetivo ao disposto nas normas pertinentes, como a Lei 8.666/93, em seu art. 67 e a IN STN 01/97.

Contratação de obras com projetos desatualizados

O senhor Hideraldo foi chamado a apresentar razões de justificativa sobre a falta de ações efetivas, especialmente a edição de norma interna, para garantir que os processos de contração não fossem embasados em projetos desatualizados, ocorrência essa ilustrada em casos levantados em exame amostral realizado no TC 018.396/2009-1 e incluídos no objeto da audiência.

Em sua defesa, o responsável argumenta que, de forma geral, os projetos são adequados pela DPP, unidade responsável por sua aprovação. Ou seja, procura atribuir à DPP responsabilidade pela atualidade dos projetos.

Suas alegações também indicam seu entendimento de que é preferível não alongar os prazos para a licitação e realização da obra, ainda que se deixe para realizar a revisão do projeto durante a obra.

Considera, ainda, subjetiva a análise que conclui pela não atualidade de um projeto.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 45189418.

Em relação a esses pontos, entende-se que, de fato, é praticamente nula a possibilidade de um projeto estar totalmente atual no momento do início da obra. Isso porque os levantamentos de campo necessários para a elaboração do projeto ocorrem no início desse trabalho, o qual pode durar alguns meses. Depois disso, a contratação da obra toma mais alguns meses, mesmo que seu processo seja iniciado imediatamente após a aprovação do projeto. Por fim, entre a assinatura do contrato da obra e o seu início, mais algumas semanas são tomadas para os preparativos da empreiteira. Desse modo, o lapso de tempo mínimo entre a coleta de dados para a elaboração do projeto e o início das obras projetadas pode chegar a um ano ou mais, período em que intempéries, o uso do trecho rodoviário e as ocorrências nas fontes de materiais podem, com bastante probabilidade, alterar as condições de execução do que foi projetado.

Desse modo, é razoável que alguma alteração no projeto seja procedida ao longo da execução da obra e, de fato, pode não se mostrar interessante, em certas condições, a postergação da licitação em função da possibilidade de alguns ajustes.

Contudo, a decisão de proceder à licitação e contratação de uma obra cujo projeto já foi aprovado algum tempo atrás precisa considerar o princípio da razoabilidade e da proporcionalidade quando se admitem revisões de projetos durante a obra. Nesse aspecto, entende-se que adotar um projeto muito antigo ou que tenha como objeto serviços que, por sua natureza, certamente serão profundamente alterados em função do tempo decorrido foge ao princípio da razoabilidade e da defesa do interesse público. Além disso, o próprio princípio da licitação fica burlado quando o objeto licitado é significativamente alterado, implicando, ainda, o prejuízo ao alcance da melhor proposta pela Administração. Por fim, observa-se que normalmente os contratos de obras que sofrem revisões profundas de projeto terminam por serem prorrogados, de modo que a obtenção dos resultados e benefícios será adiada de qualquer forma.

O aspecto ora tratado, relativo à falta de razoabilidade na decisão de contratar uma obra com projeto muito desatualizado, foi ilustrado com os casos apontados na audiência, dos quais extraímos um, conforme descrito no Relatório de Levantamento de Auditoria constante no TC 018.396/2009-1 (fls. 134 e 135 do TC 018.396/2009-1):

Contrato 256/2006
"O asfalto apresentou trincas precocemente, em razão de mudança no "Número N" da rodovia. O Número N é obtido com base na contagem de tráfego e na pesagem dos veículos comerciais. A contagem/ pesagem é realizada em períodos de 24 horas em sete dias consecutivos. Cada eixo de carga produz certo efeito destrutivo, sendo o numero N a ponderação entre os diversos fatores de interferência (volume/ tipo de veículo/ carga estimada para cada tipo de veículo/taxa de crescimento da rodovia ano a ano). Dessa forma, a contagem de tráfego, tanto no que diz respeito ao volume quanto à classificação dos veículos, bem como o peso respectivo desses veículos, será determinante para definição da vida útil do pavimento e do seu grau de deterioração ao longo do tempo. A partir da obtenção desses dados e definição do número N o pavimento adequado para aquela quantidade de tráfego e carga será mensurado. Verifica-se, assim, que a definição do número N de forma inadequada, ou mesmo desatualizada, irá ocasionar uma definição equivocada do pavimento a ser construído. Essa foi a situação verificada na BR-050/MG (Km 140 ao Km155), tendo em vista que as trincas apareceram precocemente em razão da desatualização do número N previsto para a rodovia. Essa desatualização decorreu da utilização de projeto básico em desacordo com o preceituado na Lei n.° 8.666/93 e com vasta jurisprudência desta Corte de Contas - ***o projeto básico contava com 12 (doze) anos***

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 45189418.

de elaborado, quando da execução da obra *(fls. 279 a 301, anexo 2, vol. 1, TC 018.396/2009-1."* (grifo nosso).

Um projeto elaborado 12 anos atrás é um sinal inequívoco de sua não atualidade e produz a certeza de que profundas alterações precisarão ser procedidas. Ao contrário do afirmado pelo senhor Hideraldo, a desatualização de um projeto como o acima mencionado é fato e não "análise subjetiva da questão".

Esse atraso de 12 anos na licitação demonstra, ainda, que não havia prioridade, por parte do DNIT, para a realização da obra e que a autarquia não adotou procedimentos de planejamento adequados, podendo esses fatos serem apontados como possíveis causas para a irregularidade relativa à contratação de projeto desatualizado.

Além disso, considerando-se que já havia essa demora na licitação de 12 anos, acrescentar um pouco mais de prazo para realizar a atualização do projeto não seria um problema tão sério e evitaria a realização de aditivos de valor que chegaram a 25% do valor original e esticaram o prazo em mais 35% do inicialmente estabelecido, conforme consta no Relatório de Levantamento de Auditoria do TC 018.396/2009-1 (fl. 124, vol. principal do TC 018.396/2009-1).

Percebe-se que a defesa do responsável não trouxe qualquer notícia sobre normas internas ou ações gerenciais quanto ao caso e não releva a avaliação dos aspectos acima tratados, de modo a distinguir os casos em que a idade do projeto é alta o suficiente para que não sejam suas obras contratadas sem uma revisão adequada. E o ponto da audiência não se refere a qualquer projeto desatualizado, mas àqueles em que esse fato é flagrante e permite prever com certeza que as consequências serão altamente prejudiciais à eficiência e a legitimidade da contratação.

Por fim, quanto à alegada responsabilidade da DPP pela atualidade dos projetos, entende-se que não procede, uma vez que a competência para licitar, que inclui a decisão sobre o momento em que isso ocorre, é da DIR. E é no momento da licitação que a atualidade do projeto deve ser avaliada.

Desse modo, as justificativas apresentadas pelo responsável não elidem a irregularidade a ele atribuída, relativa à inexistência de ações gerenciais de sua competência para evitar a contratação de obras com projetos desatualizados, de que decorreram alterações nos objetos de vários contratos, em prejuízo à eficiência administrativa, ao princípio da obtenção da melhor proposta e ao disposto nos arts. 6º e 7º da Lei 8.666/93, entre outras normas, além de produzirem a postergação do alcance dos resultados esperados e necessários aos usuários das rodovias. Cabe destacar que o Tribunal já havia determinado ao DNIT medidas em relação à necessária atualidade dos projetos das obras contratadas, como, por exemplo, consta na Decisão 767/02-Plenário.

Logo, proponho que as razões de justificativa do senhor Hideraldo sejam rejeitadas, que suas contas sejam julgadas irregulares em função desta irregularidade e que lhe seja aplicada a multa estabelecida no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/92.

2.3 Audiência ao senhor Mauro Antônio Barbosa:

a) *"pela assinatura de termos de convênio de n^{os}: 290/2006, 080/2006, 104/2006, 276/2006, 087/2006, 066/2006, 287/2006, 311/2006 e 307/2006, bem como pela realização dos respectivos repasses de recursos, sem a realização prévia dos devidos Estudos de*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 45189418.

Viabilidade Técnica e Econômica das obras, em descumprimento à determinação exarada por meio do Acórdão 555/2005 – TCU – Plenário e ao art. 3° da Lei n.° 5.917/73;

b) *pela assinatura dos convênios e/ou aditivos n^{os}: 071/2006, TT 080/2006, TT 087/2006 e 7º Termo Aditivo de prorrogação de 30/06/2006 do convênio 151/99 sem os respectivos pareceres jurídicos, em descumprimento ao art. 4° da IN – STN n.° 01/1997;*

c) *em razão: i) das deficiências frequentes na fiscalização de convênios; ii) da inexistência de relatórios adequados de fiscalização de convênios; iii) da inexistência de procedimentos efetivos, estabelecidos e sistematizados para adequada atuação das unidades responsáveis pela fiscalização de convênios; iv) da inexistência de ações gerenciais para supervisionar os trabalhos das áreas envolvidas, controlar, acompanhar e avaliar a execução dos convênios e seus resultados e; v) da inexistência de relatórios gerenciais com avaliações da atividade e dos resultados da modalidade de execução dos programas do DNIT, afrontando o disposto nos arts. 21, 23 e 31 da IN 01/97/STN, bem como determinações contidas nos Acórdãos n.^{os} 1777/2004 – TCU Plenário; 2059/2008 – TCU Plenário e 1666/2008 – TCU Plenário, considerando-se as atribuições dos responsáveis estabelecidas nos arts. 80 e 124 do Regimento Interno do DNIT (Resolução - MT n.° 10 de 31 de janeiro de 2007), conforme verificado no exame da tabela a seguir:*

Processo	***Irregularidade Verificada***
50600.007517/2006-32	*Falta de emissão de parecer técnico, quanto à execução física e atingimento dos objetivos do convênio, conforme inciso I do § 1° do art. 31 da IN 01/1997 - STN, para prestação de contas final e/ou parcial do convênio.*
50600.012306/2006-11	
50600.012283/2006-45	
50600.005075/2005-17	
50600.006450/2006-19	
50600.011271/2006-01	
50600.003536/2005-17	
50600.002255/2006-10	
50600.012306/2006-11	

d) *pela falta de ações efetivas, especialmente a edição, em 2006, de normativo com vistas a garantir que a atualidade/ adequabilidade dos projetos fosse verificada antes da realização dos respectivos procedimentos licitatórios, o que ocasionou a contratação de obras com projetos desatualizados, conforme exame dos contratos: i. n.° 256/2006-00, processo n.° 50600.002419/2006-17, conforme 1° relatório de revisão; ii. n.°138/2006, conforme relatório de revisão n.° 1, do processo n.° 50600.008.165/2006-32; iii. n.° 184/2007, conforme 1° relatório de revisão do processo n.° 50610.000157/2006-29; e iv. n.° 103/2007, processo n.° 50600.000962/2005-91, conforme 1° relatório de revisão, situação que configura afronta ao disposto no arts. 6º e 7º da Lei 8.666/93 e caracteriza descumprimento a diversas determinações do Tribunal: Acórdão n.° 1592/2002 – TCU – Plenário; Acórdão n.° 0287/2002 – TCU – Plenário; Acórdão n.° 0872/2002 – TCU – Plenário; Acórdão n.° 0773/2002 – TCU – Plenário; Acórdão n.° 0767/2002 – TCU – Plenário; Acórdão n.° 0774/2002 – TCU – Plenário; Acórdão n.° 0938/2003 – TCU – Plenário; Acórdão n.° 0845/2003 – TCU – Plenário; Acórdão n.° 1199/2004 – TCU – Plenário; Acórdão n.° 1502/2004 – TCU – Plenário; Acórdão n.°1175/2004 – TCU – Plenário; Acórdão n.° 0296/2004 – TCU – Plenário; Acórdão n.° 1723/2004 – TCU – Plenário; Acórdão n.° 1002/2005 – TCU – Plenário; Acórdão n.° 0515/2006 – TCU – Plenário;*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 45189418.

e) em face das atribuições previstas nos artigos 61 e 124 do Regimento Interno daquela autarquia, pela ausência de providências, no exercício de 2006, com vistas à capacitação da área de planejamento e projetos com instrumentos de planejamento, gerenciamento e informação de modo a permitir que os projetos contratados, elaborados e aprovados estivessem alinhados com as demandas prioritárias e com a capacidade do DNIT para contratar as obras correspondentes, resultando em prejuízos decorrentes do estoque excessivo de projetos contratados e não utilizados bem como risco efetivo de contratação de obras com projetos desatualizados, conforme apresentado na tabela a seguir:"

Situação (em setembro de 2009) dos projetos aprovados no período de 2003 a 2008:

Exercício	*Projetos aprovados*	*Situação atual (setembro de 2009) da Obra*				
		% em andamento	*% em licitação/contratação*	*% concluído*	*% paralisado*	*% sem ação*
2003	*171*	*19,88%*	*4,09%*	*16,96%*	*2,92%*	*56,14%*
2004	*151*	*23,18%*	*1,99%*	*15,23%*	*1,32%*	*58,28%*
2005	*116*	*27,59%*	*0,86%*	*24,14%*	*0,86%*	*46,55%*
2006	*149*	*12,75%*	*8,05%*	*5,37%*	*-*	*73,83%*
2007	*167*	*3,59%*	*-*	*1,80%*	*0,60%*	*94,01%*
2008	*75*	*6,67%*	*30,64%*	*-*	*-*	*62,67%*
Total	*829*	*15,80%*	*5,55%*	*10,98%*	*1,08%*	*66,59%*

Fonte: Tabelas elaboradas manualmente pelo DNIT (Anexo 2, fls. 19-36, TC 018.397/2009-9)

2.3.1 Resposta apresentada (da fl. 2 à fl. 168, anexo 5):

O senhor Mauro inicia sua defesa relatando a situação do DNIT quando de sua posse. No final de 2005, o DNIT possuía quase 3.500 contratos diversos e um grande número de convênios. *"A Autarquia passava por várias restrições de diversas ordens e naturezas englobando, situação orçamentária e financeira, quadro de pessoal, informacional, estrutural, etc."* (fl. 5, anexo 5).

Em 2006, para sanar a descontinuidade dos recursos orçamentários e financeiros para serviços de engenharia, o Governo Federal instituiu o PETSE – Programa Emergencial de Trafegabilidade e Segurança nas Estradas, com montante de R$ 368,5 milhões. Em razão de sua capilaridade, o programa exigiu um tempo de gestão que perdurou por 6 meses em 2006. E isso ocorreu quando o responsável havia recém-assumido o DNIT e tendo os demais atos de gestão a serem adotados.

Para melhor ordenar as ações a serem executadas, foram identificados os pontos críticos que poderiam comprometer a missão institucional do DNIT e a infraestrutura viária.

Os principais pontos críticos eram os seguintes: estrutura da autarquia, regimento interno, recursos humanos, condições operacionais, mecanismos de controle interno, rotinas e procedimentos, centralização e poder decisório, pesquisa e qualidade, poder-dever fiscal e autoridade de engenharia – o PETSE.

No próximo item de sua defesa, o senhor Mauro elenca as ações tomadas como gestor para sanar os pontos críticos.

Estrutura da autarquia

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 45189418.

O senhor Mauro relata que acompanhou o trâmite das MPs 269/2005 e 283/2006 que previam a reformulação, em parte, da estrutura do DNIT. Foram inseridas alterações, acatadas pelo Ministério do Planejamento e Casa Civil, que resultaram no Decreto n.º 5.765/2006.

Assim foi criada a Diretoria Executiva - Direx, o que permitiu a segregação de atividades que antes estavam vinculadas à Diretoria Geral ou executadas de maneira informal pelo órgão. A assessoria de licitação foi vinculada à Direx e passou a ser a Coordenação-Geral de Cadastro e Licitações, dando mais celeridade e autonomia às suas decisões.

A área responsável pelo Sicro foi transformada na Coordenação Geral de Custos de Infraestrutura de Transportes – CGCIT, também subordinada à Direx. Em 2006 e 2007 foi finalizado o desenvolvimento do novo sistema de custos do DNIT, em parceria com o Centro de Excelência em Engenharia de Transportes do Exército Brasileiro, o Sictran. Este sistema aborda os modais rodoviário, ferroviário e aquaviário, que também é uma ferramenta de orçamento de obras.

Em 2006, também foi criada a Diretoria Ferroviária e foram retomados os projetos para expansão da malha ferroviária para favorecer áreas agrícolas e facilitar as exportações.

Antes do Decreto 5.765/2006, as Units não tinham uma distribuição regular de estrutura, pois algumas tinham maior quantidade de cargos de chefia. A partir de 2006, as unidades foram padronizadas em estrutura, atribuições e cargos comissionados e passaram a chamar-se de Superintendências Regionais.

Regimento Interno

O novo regimento, aprovado em 26 de fevereiro de 2007, foi fruto de diversas discussões internas, motivadas pela criação de um grupo de trabalho em fevereiro de 2006 por meio da Portaria n.º 89, de 9 de fevereiro de 2006. Ela está anexada à fl. 76, anexo 5.

Recursos humanos

O último concurso havia sido realizado em 1994. Para recompor o quadro de pessoal, em 2006 foram aprovados 630 novos servidores. Em 2007, foram recebidos mais 50% de aprovados, totalizando 915 novos funcionários.

Apesar das diversas gestões junto ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para viabilizar novos concursos, estes não foram autorizados em 2007, prejudicando o incremento do quadro funcional da autarquia.

Condições operacionais

Em 2006 e 2007 foram adquiridos 242 veículos utilitários e de passeio, os quais foram distribuídos prioritariamente para as superintendências regionais, principalmente para a atividade de fiscalização.

Foram adquiridos computadores suficientes para dotar cada servidor de uma estação de trabalho, o que o DNIT antes não possuía.

As unidades locais, superintendências e sede do DNIT foram integradas em rede, facilitando a troca de informações e a tempestividade dos fluxos internos.

Pela Portaria n.º 460, de 29 de março 2007, foi criado o Grupo de Trabalho para acompanhar a execução do projeto Siac – Sistema de Acompanhamento de Contratos. A portaria encontra-se na fl. 79, anexo 5. O programa teve por objetivo integrar os sistemas

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 45189418.

de gestão financeira, sistema de medição, ofício eletrônico de pagamento, relatório de supervisão, relatório de conservação e relatório de obras.

O próximo passo seria a criação do módulo de acompanhamento de convênios.

Foi adquirida grande quantidade de mobiliário e equipamentos para melhoria das fiscalizações, como máquinas fotográficas digitais, GPS, notebooks entre outros; foram feitas reformas em diversas unidades descentralizadas e na sede do DNIT.

Centralização e processo decisório

Para melhorar os fluxos internos e economizar tempo e custos administrativos, vários processos foram descentralizados às superintendências regionais. Isto foi um avanço, pois liberou a alta direção do órgão e as coordenações gerais para atividades de planejamento, coordenação, monitoramento e controle, permitiu a dinamização das atividades do DNIT e foi um novo paradigma face ao longo e vertical processo burocrático adotado desde a criação do DNIT e que trazia resultados negativos para seu desempenho.

Depois de reuniões, chegou-se às Portarias de Descentralização de Atividades do DNIT de n.º 305 a 311. Apesar de o senhor Mauro fazer referência às páginas onde se encontrariam as cópias das citadas portarias, elas não foram anexadas aos autos.

A Portaria 305/2007 permitiu às unidades descentralizadas a realização de licitação em qualquer modalidade para serviços de gestão administrativa, orçamentária, financeira da área meio. Antes disso, elas só podiam realizar convites.

Portaria 306/2007 – as atividades de meio ambiente foram descentralizadas, permitindo às superintendências a adoção de providências quanto às ações relativas ao meio ambiente na sua unidade jurisdicionada, podendo resolver questões junto ao órgão ambiental local.

Portaria 307/2007 – as superintendências passaram a poder criar comissões, declarar atos inerentes a desapropriação na sua jurisdição, o que lhes deu maior autonomia.

Portaria 308/2007 – foi delegada às superintendências a gestão de obras e serviços de engenharia no que se refere às atividades gerais de acompanhamento e ações de continuidade para execução dos contratos. Naquele momento não foi delegada a alteração quantitativa com ou sem reflexos financeiros.

Portaria 309/2007 – delegou às superintendências o gerenciamento, acompanhamento, fiscalização e os atos próprios relativos a essa atividade.

Portaria 310/2007 – é a delegação para a realização de obras de pequeno vulto, conceito este trazido pela LDO no valor aproximado de R$ 10,5 milhões, em todas a suas fases, incluindo contratação e aprovação de projetos. São obras de passarelas, passagens inferiores, acessos, obras de arte especiais, travessias urbanas, interseções, contornos de pequeno vulto.

Portaria 311/2007 – a gestão dos serviços de manutenção rodoviária (Conserva) foi integralmente repassada, dando autonomia para a unidade descentralizada para planejar e realizar essa atividade, observando as diretrizes gerais do DNIT.

As portarias acima, depois de um período de monitoramento, foram revisadas pela Portaria 769, de 16 de maio de 2007, que introduziu correções.

Mecanismos de controle interno

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 45189418.

Em 2006 e 2007, o Auditor-Chefe, o Corregedor, o Ouvidor e o Procurador-Chefe passaram a participar das reuniões da Diretoria Colegiada e das deliberações adotadas, apesar de serem convidados.

No concurso de 2006, as áreas acima foram priorizadas, passando a ter maiores e melhores condições de trabalho.

A Portaria 1.345, de 21 de agosto de 2007, baixou a Instrução de Serviço n.º 1/Corregedoria, que regulamentou as atribuições, formas de atuação e mecanismos administrativos e operacionais da área.

A Portaria 1.398, de 4 de setembro de 2007, instituiu a Instrução de Serviço Ouvidoria n.º 1/2007, a qual regulamentou as atribuições, formas de atuação e mecanismos administrativos e operacionais da Ouvidoria. Prevê a forma como as informações são tratadas e respondidas, no menor espaço de tempo possível para encaminhamento da resposta ao cidadão-usuário.

A Auditoria Interna passou a atuar de forma mais dinâmica e célere, atendendo às demandas da direção geral, diretoria colegiada e Plano Anual de Auditoria Interna.

As obras com indícios de irregularidades graves diminuíram gradativamente a partir de 2006, *"demonstrando o empenho do DNIT em aprimorar e aperfeiçoar constantemente os mecanismos de controle interno e de atendimento aos órgãos de controle"* (fl. 14, anexo 5). E grande parte dessas obras originou-se em exercícios anteriores e estão em processo de encerramento ou saneamento da irregularidade.

A Portaria n.º 1267, de 7 de agosto de 2007, criou um grupo de trabalho, subordinado à Diretoria Executiva, para *"realizar estudos nos processos internos e das decisões do Tribunal de Contas da União, que contenham indícios de irregularidade, visando a indicação de implantação de mecanismos de controle internos e suficientes ao saneamento dos procedimentos administrativos que vem dando causa às demandas daquela Corte"* (fls. 83 e 84, anexo 5).

A Portaria 1541, de 2 de outubro de 2007, criou grupo especial para *"acompanhamento às demandas dos órgãos de controle, com o objetivo de acompanhar, gerenciar e prestar informações aos órgãos de controle de forma tempestiva e qualificada"* (fl. 15, anexo 5). A portaria não foi juntada ao processo.

As Portarias 1428/2006 e 1234, de 28 de setembro de 2006, instituíram a Comissão de Ética e o Código de Ética do DNIT.

Pesquisa e qualidade

O Instituto de Pesquisa Rodoviária foi revitalizado pela Portaria 1834, de 28 de dezembro de 2006, que o colocou subordinado à Diretoria Geral com status de coordenação geral. Foi-lhe dado o nome provisório de Gerência Institucional de Pesquisas Rodoviárias, o que será mudado quando da aprovação do decreto proposto pela autarquia.

Entre suas competências, destacam-se o desenvolvimento de estudos e pesquisas adaptadoras de tecnologia e a geração, edição e divulgação da documentação técnica e científica de engenharia rodoviária.

Em 2006, foi implementado o Programa de Revisão e Atualização de Normas e Manuais Técnicos do DNIT, que se concretizou em 14 normas e 7 manuais modernizados. Foram também realizados diversos cursos, entre os quais se destacam *"inspeções em OAE e*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 45189418.

utilização do SGO", *"Controle de qualidade de obras rodoviárias"*, *"Administração da manutenção rodoviária"*, *"Supervisão de obras rodoviárias"* (fl. 17, anexo 5).

Qualidade

A Portaria 1753, de 18 de dezembro de 2006, instituiu o Programa da Qualidade e Produtividade nas Obras e Serviços de Infraestrutura de Transportes – Qualinit, com o *"objetivo de promover a otimização da qualidade dos materiais, componentes, projetos e obras dos empreendimentos de infraestrutura de transportes"* (fl. 18, anexo 5). Também foram previstos cursos e implantação de processos de qualificação, homologação e avaliação da conformidade de produtos e serviços.

A Portaria 1753/2006 previu a inclusão progressiva nos processos licitatórios de exigências de demonstração da qualidade de produtos e serviços e avaliação das empresas.

Em 2007, o Qualinit visou também a *"criar critérios e estabelecer penalidades aos contratados, tanto pelos serviços contratados de projetos de engenharia, quanto pela execução e fornecimento de insumos"* (fl. 18, anexo 8).

A Portaria 7, de 6 de janeiro de 2006, criou um grupo de trabalho para adequar os editais de licitação e os contratos do DNIT. Ela está juntada na fl. 89, anexo 5.

Entre o fim de 2006 e o início de 2007, foi contratada a Fundação Getúlio Vargas objetivando fornecer ao DNIT os seguintes manuais e outros instrumentos de gestão: Manual de Gestão de Convênio, Manual de Licitação, Manual de Gestão de Contratos, Manual de Gestão Orçamentária, Financeira e Contábil, Manual de Gestão de Material e Patrimônio, Programa de Prioridades para a Viabilização de um Sistema de Transportes Multimodal no Brasil – Promodal e Sistema digital de solução de busca textual de documentos na legislação do DNIT.

A Diretoria Executiva informou que os produtos acima já foram entregues, mas a implantação está atrasada em razão da falta de pessoal e do esforço para o PAC. Todavia, previu que até julho de 2010 haveria um treinamento ministrado pela FGV. E o Promodal já estava em uso pelas diretorias de Infraestrutura Rodoviária e Planejamento e Pesquisa para subsidiar a escolha das obras que integrarão o PAC 2.

A Portaria 1568, de 24 de novembro de 2006, instituiu um grupo de trabalho para criar parâmetros de contratação de supervisão das obras executadas e conveniadas pelo DNIT. O grupo definiu as Diretrizes para dimensionamento da supervisão de obras rodoviárias. A cópia da portaria foi anexada na fl. 91, anexo 5.

A Portaria 765, de 16 de maio de 2007, criou comissão para implantação do manual de supervisão de obras do DNIT (fls. 93 e 94, anexo 5).

Autoridade de Engenharia – O Petse

Em 2002, por meio da Medida Provisória 82/2002, foram transferidos aos estados 14,5 mil quilômetros de rodovias federais. Os governos estaduais não assumiram a manutenção e, aliado a outros problemas, houve uma deterioração geral das estradas. Uma parcela de 47% delas se encontrava em mau estado.

No final de 2005, depois de decisões da justiça, notícias nos jornais e decisões do TCU, foi instituído o PETSE – Programa Emergencial de Segurança nas Estradas por meio da Portaria/DNIT n.º 1.806, de 30 de dezembro de 2005.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 45189418.

Outras normas foram elaboradas para dar transparência e garantir a observância das normas, da qualidade dos serviços e da obediência aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Destaca-se a Instrução de Serviço n.º 1/2006, a qual incumbiu às Units a elaboração e aprovação da planilha detalhada dos serviços, incluindo a composição de preços unitários em valores inferiores ao Sicro. Uma vez instruído o processo, este deveria ser enviado à Diretoria de Infraestrutura Terrestre, a quem foi incumbido o gerenciamento e orientação, para aprovação na Diretoria Colegiada antes da contratação das obras.

A Portaria n.º 79, de 7 de fevereiro de 2006, responsabilizou o Superintendente e o Supervisor Local pelo acompanhamento e fiscalização das obras. Para auxiliar, foram criadas equipes volantes para supervisionar os serviços, com base na Instrução de Serviço de Conservação n.º 01.

O programa deveria obedecer às Normas Técnicas de Engenharia Rodoviária do Instituto de Pesquisas Rodoviárias. Dessas, são relevantes as Instruções ISC 13/04 e 14/04.

O Instituto de Pesquisa Rodoviária – IPR realizou diversas inspeções *in loco* para verificar a qualidade dos serviços executados. Foram assinados também convênios com o Departamento de Engenharia e Construção do Exército Brasileiro para dar apoio às Units na fiscalização.

Um convênio celebrado com o Departamento de Polícia Rodoviária Federal – DPRF visou a dar segurança aos usuários e pessoal em serviço, bem como sinalizar as obras.

A Instrução de Serviços n.º 2/2006 previu que as medições somente seriam pagas se aprovadas pelas áreas competentes, senão o contratado deveria refazer os serviços antes de receber. E estes pagamentos seriam previamente analisados pela Auditoria Interna do DNIT.

A Portaria 244, de 15 de março de 2006, ressaltou que o agente público que recebesse provisoriamente ou definitivamente os serviços, e estes apresentassem irregularidades que pudessem ser identificadas, seria responsável pelos danos causados, não isentando a construtora de refazer o trabalho.

O Ofício Circular n.º 7/DG, de 18 de fevereiro de 2006, determinou às unidades do DNIT a obrigatoriedade de prestar contas aos órgãos de controle, respondendo aos questionamentos e entrando em contato com as unidades descentralizadas do TCU.

Foi dada ampla publicidade ao programa, com divulgação nos meios de comunicação, publicação dos atos normativos no Diário Oficial, relatórios fotográficos das obras e inserção de relatórios semanais na página eletrônica do DNIT.

O senhor Mauro explica (fl. 25, anexo 5):

"Tal foram os cuidados e mecanismos de controle prévios e permanentes adotados no Programa que essa Corte de Contas em apreciação aos processos instaurados nesse tribunal sobre o PETSE, tem concluído pela regularidade dos atos adotados e, quando identificado algum tipo de impropriedade, os gestores do DNIT não tem sido arrolados por essas deficiências, ficando sob a responsabilidade da unidade executora responder pelas infrações às normas estabelecidas.

Diante de todo o exposto é necessário analisar este item no contexto geral em que se encontrava a autarquia, que essas ações possibilitaram a reestruturação do departamento,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 45189418.

no sentido interno, em função da recuperação da auto estima do servidor, da melhoria das suas condições de trabalho, refletindo diretamente na melhoria de suas atribuições e, consequentemente, na melhoria do desempenho da instituição.

Portanto, nesta ótica de análise, por se tratar de avaliação de gestão, estas ações foram a base estrutural para mudança e melhorias nos padrões, procedimentos, atuação e desempenho da instituição."

Procedimentos administrativos

O senhor Mauro explicou neste item como é o processo decisório do DNIT, regulado pelo Regimento Interno da autarquia, pelo Decreto 5765/2006, que aprovou a estrutura regimental e o quadro de cargos em comissão, e a Instrução de Serviço DG n.º 4, de 29 de junho de 2005, posteriormente agregada a outros normativos.

As Diretorias Setoriais devem submeter à Diretoria Colegiada notas técnicas e relatos conclusivos. Se aprovada a proposta pelo Colegiado, o Diretor Geral formaliza o ato. A aprovação da Diretoria Colegiada é pressuposto obrigatório antes da assinatura de contratos, convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos legais pelo Diretor Geral.

E os atos jurídicos só são tomados depois da manifestação da Procuradoria Especializada do DNIT, conforme previsto no parágrafo único do art. 38 da Lei 8.666/93.

O Acórdão 462/2003 – TCU – Plenário explica que o parecer é a fundamentação e integra a motivação adotada.

Em seguida às alegações gerais, resumidas acima, o senhor Mauro passou a responder às audiências realizadas e ressaltou que (fl. 28, anexo 5):

[...] "a análise das informações inicialmente apresentadas são de fundamental importância para se avaliar os atos administrativos deste ex-diretor geral no contexto da gestão da autarquia, onde, inicialmente, apresentei as informações e os atos e atitudes tomadas de forma estrutural buscando as condições operacionais e administrativas para avançar nas demais ações necessárias."

Estudos de Viabilidade Técnico-Econômicos - EVTEs

O senhor Mauro trouxe as mesmas informações preparadas pela DIR e apresentadas pelo Sr. Hideraldo Caron, já expostas nesta instrução.

Assinatura sem parecer jurídico

Da mesma forma, o senhor Mauro trouxe as mesmas informações preparadas pela DIR e apresentadas pelo Sr. Hideraldo Caron, já expostas nesta instrução.

Administração e fiscalização de convênios

O senhor Mauro explicou que o DNIT adota rito diferenciado para celebração e prestação de contas de convênios, com exigências superiores às da IN STN 1/97. Neste item se destacam a aprovação pelo DNIT do projeto do convenente, análise do edital de licitação, do procedimento licitatório e do contrato.

A seguir, o senhor Mauro transcreveu Nota Técnica que se encontra da fl. 104 à fl. 107, anexo 5.

Essa nota técnica explica que a solicitação de convênio deve ser enviada pelo Superintendente Regional, indicando a rodovia, trecho, subtrecho, segmento, código PNV e detalhando os serviços a serem realizados. O pedido deve vir acompanhado de plano de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 45189418.

trabalho aprovado pelo Superintendente e documentação, a qual deve seguir a IN STN 1/97 ou o Decreto 6.170/2007, quando se tratar de obra beneficiada pelo PAC.

Estando em ordem a documentação, verificada a existência de recursos e firmada a declaração exigida pela Lei de Responsabilidade Fiscal, a Coordenação de Obras Delegadas emitirá Nota Técnica e encaminhará o processo para a Coordenação Geral de Construção Rodoviária – CGCONT, que por sua vez ouvirá a Procuradoria.

O processo então é encaminhado à Diretoria Colegiada e, após aprovação, o convênio é assinado e publicado no DOU e é dado conhecimento da assinatura à assembléia legislativa.

O edital de licitação deve ser elaborado pelo convenente, seguindo o edital padrão do DNIT. A Procuradoria do DNIT verifica somente a utilização do edital padrão, mas a legalidade do procedimento licitatório deve ser atestada pela assessoria jurídica do convenente. O procedimento licitatório deve ser levado ao conhecimento do DNIT, para manifestação da Coordenação Geral de Cadastros e Licitações, para aprovação pela Diretoria Colegiada.

A Coordenação de Obras Delegadas dará conhecimento ao convenente da aprovação da licitação para homologação e adjudicação dos serviços à empresa vencedora.

O projeto executivo deve ser aprovado pela Diretoria de Planejamento e Projetos do DNIT.

Os recursos só serão repassados após aprovação do EVTE, projeto executivo e licenciamento ambiental pelo DNIT e deve seguir o cronograma aprovado no plano de trabalho.

A execução dos serviços será fiscalizada pela Superintendência Regional, conforme descrito no projeto executivo e respectivas revisões.

O concedente deve encaminhar, por intermédio da Superintendência Regional, relatório mensal de acompanhamento físico-financeiro.

O concedente tem até 30 dias de prazo após o fim da vigência do convênio para prestação de contas, acompanhada da documentação exigida pela IN STN 1/97 ou Portaria Interministerial n.º 127/2008, se for obra do PAC.

A Nota Técnica termina com a seguinte frase (fl. 36, anexo 5):

"Ante as razões acima expostas, fica demonstrado que o DNIT vem cumprindo às determinações normativas que regem a celebração e prestação de contas de Convênio/Termo de Compromisso, tendo para tanto baixado normas para o aprimoramento da execução dos serviços, sem descurar da fiscalização visando à perfeita aplicação dos recursos públicos."

Segundo o senhor Mauro, o Regimento Interno do DNIT previu o rito de análise técnica e a seguir análise jurídica, aprovação da Diretoria Colegiada e assinatura do Diretor Geral. E com base no Regimento Interno também foi adotada a avaliação preliminar do projeto antes da assinatura do termo de convênio, bem como as demais exigências a que uma obra de execução direta está submetida.

Para cada convênio é nomeado formalmente um fiscal, ou comissão fiscalizadora. E a Instrução de Serviço n.º 5, de 30 de maio de 2006, estabeleceu a necessidade das medições serem atestadas pelo Superintendente e pelo fiscal.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 45189418.

A Instrução de Serviço DG n.º 3, de 4 de maio de 2007, determinou que os pagamentos devem ser realizados de acordo com o cronograma de desembolso e programação financeira do DNIT.

O senhor Mauro ressalta (fl. 39, anexo 5):

"Conforme ficou demonstrado, o Regimento Interno e os normativos instituídos demonstram que existem sim e formalmente estabelecidos procedimentos padronizados, tanto para a formalização, quanto para a supervisão e acompanhamento de convênios."

A partir daqui o senhor Mauro reforçou alguns itens já apresentados na introdução de suas razões de justificativa demonstrando suas atitudes como gestor que "*refletiram na melhora das condições fiscalizatórias da autarquia"* (fl. 39, anexo 5).

Projetos desatualizados

O senhor Mauro transcreveu parte da nota técnica da DPP, constante da fl. 119 à fl. 128, anexo 5.

A nota explica que a Coordenação Geral de Desenvolvimento e Projeto – CGDESP, após aprovar um projeto de engenharia, emite uma portaria que é publicada no Boletim Administrativo do DNIT.

O processo onde transcorreu a análise do projeto é enviado à Superintendência para que tome conhecimento de seu teor. Quatro cópias do projeto vão para a Superintendência e uma fica no arquivo da CGDESP, disponível para quem quiser consultá-lo.

Depois disso, a DPP somente se envolve com o projeto se requisitada pela superintendência ou pela Diretoria de Infraestrutura Rodoviária, e somente para análise da atualização do orçamento.

A nota técnica destacou o risco de obsolescência dos projetos (fl. 41, anexo 5):

"O principal fator que pode levar a uma desatualização das premissas de projeto, tanto no que diz respeito às questões técnicas como na de custos, é a defasagem de tempo entre a aprovação do projeto pela DPP e o tempo transcorrido na realização da licitação e contratação do empreendimento. Cabe ressaltar que ao se aprovar o projeto de engenharia, se encerra o contrato com a projetista não restando vínculo contratual que possibilite ao DNIT chamá-la para uma eventual atualização do trabalho por ela realizado, razão porque é imprescindível a participação dos técnicos da Superintendência onde o projeto se desenvolveu que, com o conhecimento técnico no acompanhamento do mesmo, além daquele angariado em função de seu conhecimento da região, muito maior do que qualquer outro técnico de Brasília, poderão manifestar-se quanto a manutenção, ou não, da adequabilidade das soluções técnicas adotadas, das fontes de fornecimento de materiais e dos estudos de tráfego, entre outros."

Segundo o responsável, outra causa de desatualização do projeto seria a demora na licitação em razão de demandas judiciais.

Quando da emissão de alguns acórdãos pelo TCU, memorandos circulares foram emitidos pela Diretoria de Infraestrutura Terrestre, desde 2002, orientando suas gerências e superintendências no sentido de atender àquelas decisões, que determinaram a atualização dos projetos, de modo a evitar a revisão do projeto em fase de obras.

A Instrução de Serviços DG n.º 1/2004, que trata de "instruções complementares para a elaboração de projetos de infraestrutura de transportes", tornou mais clara a

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 45189418.

responsabilidade da empresa projetista e dos profissionais que elaboram o projeto, e tornou obrigatória a emissão de declaração de que os quantitativos foram inteiramente verificados pelo projetista. Também estabeleceu que os preços unitários são referenciados ao mês base da apresentação da minuta do projeto, mais próximos possível da aprovação final do projeto. Posteriormente a Instrução de Serviços DG n.º 15/2006 revogou a 1/2004, mas manteve os princípios acima.

Portanto, o DNIT já estava tomando medidas para permitir a identificação da projetista e dos técnicos responsáveis por eventuais falhas no projeto. Contudo, o chamamento à responsabilidade de uma projetista deve ser provocado pela diretoria executora das obras, pela superintendência, pela supervisora das obras ou pela própria executora.

Especificamente quanto à verificação da atualidade do projeto, a DPP informa que o projeto na sua aprovação está atualizado.

Verificar se um projeto encontra-se atualizado/adequado é de responsabilidade da superintendência ou da diretoria responsável pela contratação da obra.

Em 2007, o Ministério dos Transportes emitiu a Instrução Normativa n.º 1, que estabeleceu que cabe às superintendências regionais emitir uma declaração formal de adequação e atualidade dos projetos básicos e executivos, antes da licitação. E as atualizações devem ser realizadas antes da licitação.

Outras portarias demonstram as ações tomadas para aprimorar a qualidade dos projetos contratados e executados pelo DNIT.

A Portaria n.º 7, de 6 de janeiro de 2006, instituiu grupo de trabalho para adequar os contratos e licitações.

A Portaria n.º 401, de 18 de abril de 2006, instituiu comissão que tinha como dever, entre outras atribuições, *"avaliar a necessidade e realização de licitação, visando a contratação de serviços técnicos de engenharia para a supervisão, acompanhamento, análise e avaliação de programas e projetos de engenharia de transportes em desenvolvimento pela Diretoria de Planejamento e Pesquisa"* (fl. 45, anexo 5). O senhor Mauro afirma que a portaria encontra-se em anexo à sua defesa, mas ela não foi localizada.

A Instrução de Serviço n.º 15, de 20 de dezembro de 2006, reforçou a previsão de responsabilização das empresas quando passou a exigir a cópia das ART e registros no Crea das projetistas.

O Instituto de Pesquisa Rodoviária, em 2006, elaborou as Diretrizes Básicas para Elaboração de Estudos e Projetos Rodoviários e o Manual de Gestão da Qualidade em Empreendimentos Rodoviários.

A Portaria 1830, de 26 de dezembro de 2006, e a Portaria 143, de 31 de janeiro de 2007, iniciaram os estudos para aprimorar o *"acompanhamento e controle dos serviços relacionados com a elaboração de estudos e projetos no âmbito da DPP"* (fl. 45, anexo 5).

A Portaria 1.507, de 26 de setembro de 2007, determinou estudos para *"revisão das instruções de serviços n.º 6, que dispõe sobre a rotina de procedimentos relativos à contratação de serviços de engenharia consultiva, para a elaboração de estudos, planejamentos, projetos, pareceres técnicos, controle e supervisão de obras, gestão de qualidade, assessoramento técnico, gerenciamento de empreendimentos, pesquisa, planejamento institucional e organizacional no âmbito do DNIT, n.º 15, de 10/12/2006, que dispõe sobre rotina de procedimentos complementares relativos à elaboração de*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 45189418.

projetos de engenharia de infraestrutura de transportes a serem analisados pelo DNIT..." (fl. 46, anexo 5). O grupo foi constituído com representantes da DPP, da Diretoria de Engenharia (área de construção) e Direx (área de custos).

Segundo o senhor Mauro, os ritos e procedimentos para aprovação pela Diretoria Colegiada e posterior assinatura foram fielmente observados.

A IN MT 1/2007 consolidou procedimentos já adotados pelo DNIT, e aprimorou os mecanismos de controle interno e de responsabilização das empresas contratadas.

O senhor Mauro termina as suas explicações sobre o item acima com a frase abaixo transcrita (fl. 47, anexo 5):

"Diante do exposto resta demonstrado que esse servidor, na condição de Diretor Geral, não se omitiu de suas atribuições regimentais e de servidor público, adotando providências para a instituição de normas e procedimentos sistematizados como de instrumentos de controle para garantir a adequação da gestão."

Planejamento, gerenciamento e informação sobre projetos

O senhor Mauro trouxe informações da DPP, a seguir resumidas.

A tomada de decisão para elaborar um projeto ocorre a partir dos seguintes indicadores: rotas estratégicas de escoamento de safra, escoamento de produção industrial, turísticas, rodovias de integração nacional, rodovias de único acesso a regiões e rodovias com VDM [volume diário médio de veículos] ≥ 1.500.

Ocorrem também escolhas por decisões políticas, o que é inerente ao setor público.

É necessário verificar a disponibilidade de recursos, os planos e programas de governo em pauta.

A seguir, a DPP explica (fl. 49, anexo 5):

"Uma vez que o ambiente de tomada de decisão na administração pública não é estático, ocorrem situações onde o empreendimento que era considerado relevante à época da decisão de execução do projeto pode ficar numa situação diferente em decorrência do dinamismo das políticas públicas, principalmente na área socioeconômica.

Cabe lembrar que o tempo de elaboração dos estudos e projetos para iniciar as obras de um empreendimento é superior a 4,0 anos, considerando apenas o cumprimento de prazos mínimos, independentemente de eventuais recursos licitatórios e paralisações na execução dos contratos. Este período extrapola o exercício de um governo, quando da decisão de execução da obra, o que impacta diretamente no planejamento e execução de políticas públicas de infraestrutura."

A DPP informou ter reanalisado a planilha entregue ao TCU e os dados estão demonstrados em gráficos constantes da fl. 49 à fl. 52, anexo 5.

O primeiro gráfico desenha a quantidade de projetos aprovados de 2003 a 2008 pelo DNIT (fl. 49, anexo 5).

O segundo gráfico compara a quantidade de projetos aprovados com o montante de projetos sem ação de 2003 a 2008 (fl. 50, anexo 5).

O Gráfico 3 relata a quantidade de projetos nas seguintes situações, separados por ano de aprovação: em contratação, em andamento, paralisada, concluída, concedida, em licitação, revogada, sem ação (fl. 51, anexo 5). Segundo a DPP, este gráfico demonstra que *"grande*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 45189418.

parte dos projetos aprovados entre 2003 e 2005 estão com as obras concluídas ou em andamento". E *"dos 167 projetos aprovados em 2007, aproximadamente 76% estão em andamento e 6% já estão concluídos"*. *"De maneira global, dos projetos aprovados no período de análise, aproximadamente 39% estão em andamento e 36% já foram concluídos"*. *"As demais ações consideradas em licitação, revogadas, em contratação, concedidas ou paralisadas somam aproximadamente 10%"* (fl. 51, anexo 5).

O Gráfico 4 demonstra a percentagem acumulada de projetos de 2003 a 2008 nas condições de: com ação – 83,23%; sem ação – 16,77%.

A DPP informa que esse 16,77% *"representa aquela parcela de projetos que tiveram o status alterado por determinações advindas da política governamental e aguardam tomadas de decisão quanto a uma nova prioridade de investimentos. Neste caso há de se considerar, sim, a necessidade de atualização dos levantamentos de campo e atualização do orçamento, o que já integra os procedimentos em vigor no DNIT para tratar tais exceções"* (fl. 52, anexo 5).

O senhor Mauro analisou os dados trazidos pela DPP e fez questão de ressaltar que, *"Do gráfico 3, de acordo com os elementos prestados, extrai-se que, no período abordado, 82,23% dos projetos tiveram ação; entre 2006 e 2007, período da minha gestão a frente da autarquia, os índices foram de 81,64%"* (fl. 52, anexo 5).

E, *"em 2006, 73,15% dos projetos tiveram ação"* (fl. 52, anexo 5).

O senhor Mauro traz a conclusão a seguir sobre sua defesa (fls. 52 e 53, anexo 5):

"Concluindo, novamente ressalto, com base nas informações prestadas pelo DNIT, que o quadro apresentado pelo TCU não coincide com os dados levantados pela DPP, conforme comparativo resumido:"

Exercício	***Projetos aprovados***	***Situação atual (setembro de 2009) da obra***	
		% sem ação TCU	***% sem ação DNIT/DPP***
2003	*171*	*56,14*	*21,63*
2004	*151*	*58,28*	*10,59*
2005	*116*	*46,55*	*13,79*
2006	*149*	*73,83*	*26,84*
2007	*167*	*94,01*	*10,77*
2008	*75*	*62,67*	*16*
Total	*829*	*66,59*	*16,76*

Quanto às providências para dotar a DPP de instrumentos de planejamento, gerência e informação, a primeira referência que o senhor Mauro faz é à Portaria 1.314, de 10 de outubro de 2006, pela qual foram designados servidores das Superintendências Regionais para supervisionar serviços pertinentes à DPP, a saber, Levantamento Visual Contínuo de Defeitos (LVC) e de Irregularidade (IRI), Vídeo Registro, Levantamento do Georreferenciamento do Eixo Rodoviário e das Obras de Arte Especiais, Levantamento Estrutural de Pavimentos com FWD (Falling Weight Deflectometer).

A seguir, o senhor Mauro transcreveu parte da Nota Técnica elaborada pela Diretoria de Planejamento e Pesquisa – DPP, a qual está anexada da fl. 119 à fl. 128, anexo 5.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 45189418.

A Nota explica que a Coordenação Geral de Planejamento e Programação de Investimentos, da DPP, é responsável pelo planejamento e diretrizes para identificação das ações prioritárias a serem executadas utilizando as diretrizes do PNLT e PPA.

A coordenação se utiliza do Sistema Gerência de Pavimentos e do modelo previsão de desempenho HDM – Highway Design and Maintenance Standard para determinar *"as necessidades presentes e futuras, a avaliação das opções orçamentárias, a identificação de alternativas das intervenções e o desenvolvimento de possíveis programas a nível de rede"* (fl. 54, anexo 5).

Gráfico constante à fl. 55, anexo 5, ilustra a evolução dos gastos orçamentários e da qualidade da malha rodoviária federal de 2005 a 2009, demonstrando forte correlação entre os aumentos dos valores e a melhoria da malha.

A DPP informa que, embora a liberação dos recursos orçamentários não seja a ideal, o DNIT vem cumprindo com sua atribuição de manutenção. E que (fl. 55, anexo 5):

"O modelo permite ao DNIT realizar a estimativa de impacto orçamentário financeiro das obras rodoviárias que representam criação, expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental, levando-se em conta os gastos com a própria obra e com a manutenção da rodovia produzida ou ampliada, os demais gastos previstos no modal rodoviário para os exercícios seguintes e a expectativa de receitas para esses exercícios.

Esta previsibilidade em geral é estimada para um período de, no mínimo, dez anos, que é o tempo médio necessário para a contratação e execução dos estudos, projetos e a realização para contratação e execução da obra de engenharia de infraestrutura do empreendimento, anteriormente às ações de manutenção e conservação."

Informou, ainda, que a autarquia vem melhorando os métodos de planejamento e gestão, de modo que as obras tenham sua execução dentro do previsto, e modernizando os sistemas para acompanhamento físico-financeiro das obras, de análise de projetos e de desapropriação.

No Relatório de Gestão de 2006, estão informações sobre os procedimentos adotados pela DPP para o planejamento de projetos.

Segundo tal relatório, a DPP realizou reuniões com todas as superintendências para definir os projetos e obras até 2010. Utilizou o Plano Nacional de Viação, Relatório de Acompanhamento Físico e Financeiro – RAFFO, Relatório de Acompanhamento de Projetos em andamento e aprovados, Programação de Licitações de Projetos de Obras e informações das superintendências.

Foram então desenhadas no mapa de cada estado todas as intervenções existentes, em andamento e previstas, e a relevância da rodovia, o que possibilitou definir os trechos que precisavam de novas intervenções e qual seria a intervenção mais conveniente.

Após a definição da programação de projetos por estado ser fechada, a CGPLAN encaminha planilha detalhada para a Secretaria de Planejamento de Investimentos do Ministério do Planejamento, e iniciam-se os procedimentos para licitação dos estudos e projetos.

Ao final deste tópico, o senhor Mauro frisa que (fl. 56, anexo 5):

"Diante de todo o exposto neste documento, associadas a demais ações adotadas, tanto de caráter geral e específico no tocante ao planejamento e pesquisa, fica demonstrado que

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 45189418.

durante a minha gestão adotei os procedimentos necessários visando a dotar a área de instrumentos, normas e procedimentos visando à adoção de planejamento e execução de projetos."

Da inocorrência de responsabilização funcional

O senhor Mauro ressalta que não pode ser responsabilizado por falhas *"nas fases internas dos procedimentos administrativos e operacionais, para os quais não lhe foram dado conhecimento"* (fl. 57, anexo 5). Como Diretor Geral, ele não faz o *"acompanhamento direto dos procedimentos técnicos efetuados nas fases instrutória e ou de execução de obra"* (fl. 57, anexo 5).

A seguir, o senhor Mauro citou acórdãos do TCU que reforçam a sua opinião: Acórdão 65/1997 – Plenário, Acórdão 1619/2004 – Plenário, Acórdão 2424/2009 – 1ª Câmara e Acórdão 2198/2008 – Plenário. Foi relacionado também o relatório do auditor no TC 026.705/2007-7.

Ao final de sua defesa, o senhor Mauro explica (fls. 59 e 60, anexo 5):

"O que busco demonstrar (e comprovar) nas razões de justificativas apresentadas é que as decisões adotadas, após a deliberação da colegiada da autarquia, se deram com a devida análise e pareceres das áreas técnicas do Departamento, de acordo com os ritos normativos internos e a legislação em vigor, como não poderia deixar de ser.

Os atos adotados na gestão, de ordem estrutural e específica, visaram dotar o Departamento de soluções para as suas fragilidades, atuando na causa dos procedimentos impróprios ou que resultassem em maiores dispêndios para a administração, bem como também na efetividade da ação pública.

Portanto, no período de minha gestão a frente daquela autarquia, em que pesem as ações imediatas e emergenciais que um gestor público tem que tomar no dia a dia, principalmente, numa estrutura do porte do DNIT que cuida de soluções de engenharia, que exige decisões, em diversas situações, no momento em que as mesmas surgem, busquei dotar a autarquia de mecanismos técnicos, administrativos, operacionais e de controle interno, visando, paulatinamente, diminuir os riscos e as fragilidades no processo interno e externo dos serviços e missão instituída ao Departamento.

Logicamente, em função das restrições impostas, das diversas necessidades de melhoria da instituição e dos incrementos no volume da demanda, entendo que no período da minha gestão, em função do tempo de administração, demonstrei, com base nas informações aqui prestadas, ter adotado as ações necessárias para a evolução daquela instituição."

E a seguir, apresenta o seu pedido (fls. 60 e 61, anexo 8):

"Diante de todo exposto nesta argumentação e dos documentos que suportam estas afirmativas, requeiro o acolhimento integral das Razões de Justificativa ora apresentadas, em razão de ter ficado amplamente demonstrado:

a. A busca da melhoria da Estrutura da Autarquia por meio do Decreto n.º 5.765/2006, que, em muito contribuiu para a melhoria das suas atividades;

b. A formalização do Regimento Interno que adequou as competências, atividades e atribuições de cada uma das áreas internas do Departamento;

c. Incremento de pessoal por meio do concurso público realizado, reforçando todas as áreas do Departamento, em especial, a parte de Planejamento, Pesquisa e Execução;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 45189418.

d. A melhoria das condições operacionais da entidade, garantindo o incremento das suas funções executoras e fiscalizadoras;

e. Aperfeiçoamento dos mecanismos de Controle Interno, buscando oferecer melhores condições normativas, operacionais e de pessoal as áreas inerentes;

f. Estabelecimento e reforço às Rotinas e Procedimentos, implementando-as ou incrementando as já existentes;

g. O atendimento aos ritos e normas legais e administrativas, observados os diversos pareceres técnicos apresentados pelos respectivos responsáveis, bem como na obediência aos normativos internos, técnicos, jurídicos e administrativos, que regem a formalização de atos;

h. Que adotei todos os procedimentos de acompanhamento das decisões dessa Corte de Contas, determinando que cada área competente se manifestasse nos autos de um procedimento administrativo regular nos moldes e em conformidade com as normas do Direito Administrativo e da Lei de processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal n.º 9.784/1999;

Assim, resta comprovado, a exemplo do que ocorreu durante toda a minha gestão como titular do DNIT, que sempre zelei e preservei os princípios norteadores e fundamentais da Administração Pública, adotando todos os procedimentos necessários para a melhor gestão da coisa pública."

2.3.2 Análise:

Estudos de Viabilidade Técnico-Econômicos - EVTEs

Considerando-se que a defesa do senhor Mauro Barbosa foi similar à do senhor Hideraldo Caron, é cabível também o seu acolhimento.

Assinatura sem parecer jurídico

De modo semelhante ao do ponto anterior, as justificativas do senhor Mauro podem ser acolhidas.

Administração e fiscalização de convênios

Primeiramente, observa-se que o objeto da audiência consiste em ausência de atividade de fiscalização do DNIT sobre a execução de convênios, evidenciada pela inexistência de relatórios da fiscalização e de relatórios gerenciais de análise dos resultados e da atividade, conforme demonstrados nos casos apontados, bem como na inadequação da análise das prestações de contas apresentadas pelos convenentes.

No TC 012.813/2009-9, Levantamento de Auditoria cujas conclusões subsidiaram a instrução das presentes contas, ficou consignado que, no exame da amostra de prestações de contas de convênios, não foi localizado nenhum relatório da fiscalização do DNIT, a qual sempre se limitou a assinar um campo de uma ficha simples indicando que os serviços foram prestados. E, ainda, foi observado, naquele exame, que a execução dos convênios foi permeada por diversos problemas de ordem técnica e executiva que provocaram atrasos e prejuízos e que poderiam ter sido evitados por uma fiscalização mais eficiente.

Da mesma forma que o diretor da DIR, ouvido neste processo pelo mesmo ponto, o senhor Mauro relatou que a instrução, acompanhamento e fiscalização dos convênios cabe às Superintendências Regionais e apresentou uma série de normas editadas em sua gestão.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 45189418.

Entre as normas mencionadas, apenas a Instrução de Serviço n.º 5, de 30 de maio de 2006, que estabeleceu a necessidade das medições serem atestadas pelo Superintendente e pelo fiscal, possui alguma relação com o objeto da audiência. Mesmo assim, não há elementos que demonstrem que essa norma definia parâmetros pertinentes para a realização da fiscalização ou de seus relatórios.

Na verdade, entende-se que a obrigatoriedade de o concedente fiscalizar, e bem, apresentando relatórios críticos e conclusivos para cada convênio, já é suficientemente estabelecida nos normativos gerais pertinentes ao instrumento. Assim, as ações necessárias à direção do DNIT não atinem à edição de novas normas, mas ao efetivo exercício de supervisão, controle e tomada das devidas providências acerca das deficiências encontradas em relação à qualidade da atividade de fiscalização e em relação a eventuais irregularidades encontradas na execução dos serviços conveniados.

Essa competência, um poder-dever da Administração, está estabelecida, no caso do senhor Mauro Barbosa, então diretor-geral do DNIT, no Decreto 5.765/06, o Regimento Interno da autarquia:

"Art. 21. São atribuições do Diretor-Geral:

I - presidir as reuniões da Diretoria;

II - exercer a supervisão geral das atividades dos órgãos integrantes da Estrutura Regimental do DNIT;

III - firmar, em nome do DNIT, contratos, convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos legais, mediante prévia aprovação da Diretoria;"

Desse modo, entende-se que as justificativas apresentadas pelo responsável não elidem a irregularidade, devendo suas contas serem julgadas irregulares e cabendo a multa estabelecida no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/92.

Projetos desatualizados

O senhor Mauro foi chamado a apresentar razões de justificativa para a falta de ações efetivas, especialmente a edição de normas, que garantissem a atualidade e a adequabilidade dos projetos cujas obras fossem licitadas. A irregularidade ficou evidenciada em alguns casos, mencionados na audiência, encontrados em exame amostral realizado em fiscalização do Tribunal,

Em sua defesa, o responsável utilizou o teor de uma nota técnica elaborada pela DPP, na qual são comentados aspectos dos projetos desatualizados. Também são indicadas algumas normas internas sobre responsabilidade de projetistas e outras editadas apenas em 2007, posteriormente ao exercício ora em exame. Por fim, releva mencionar argumento da defesa no sentido de que a atualidade dos projetos deve ser atestada pelos setores envolvidos na contratação da obra.

Tais argumentos não atinem ao objeto da audiência, qual seja, novamente, a omissão do gestor na ação de orientação e supervisão, necessárias para garantir a adequação das contratações.

Na análise da defesa do senhor Hideraldo Caron, ouvido nos presentes autos pela mesma irregularidade, foi demonstrado que a audiência não se interessou por toda desatualização de projeto, pois algum grau de ajuste sempre será necessário, em função do prazo mínimo necessário entre a aprovação do estudo e o início das obras. O motivo da audiência consiste

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 45189418.

na falta de instrumentos de orientação, de controle e de supervisão da atividade, associado à existência de contratações com projetos bastante antigos, dos quais certamente decorrem revisões acentuadas e alterações significativas dos objetos contratados, implicando uma série de ilegitimidades e prejuízos para a Administração.

A contratação de obras com projetos desatualizados é considerada, aqui, um fato de grande relevância para a gestão, especialmente porque suas consequências são impactantes nos resultados institucionais, em função de atrasos e prolongamentos na entrega dos produtos esperados e no aumento dos valores previstos originalmente. Essas consequências são facilmente identificadas quando se listam os contratos, seus prazos originais e finais, seus valores originais e finais, bem como quando se avalia a execução orçamentária e financeira do DNIT, na qual o grau de inexecução do orçamento foi bastante acentuado entre 2005 e 2008.

Desse modo, seria de se esperar que o gestor apresentasse informações acerca de instrumentos gerenciais de controle e de supervisão, tais como relatórios de avaliação das contratações e de suas execuções, bem como análises do cumprimento de prazos de contratos, entre outros. Contudo, o responsável limitou-se a apresentar informações contidas em nota técnica elaborada por outro setor, a DPP, no caso, o que indica que a diretoria-geral não possuía, de fato, instrumentos que lhe permitissem cumprir suas atribuições de gerenciar e supervisionar, inclusive conforme disposto no regimento interno do DNIT, já citado nesta instrução.

Assim, em que pesem outras medidas gerais adotadas pelo ex-diretor-geral do DNIT, entende-se que as razões de justificativa apresentadas não elidem a irregularidade ora em exame, devendo elas serem rejeitadas e suas contas julgadas irregulares, aplicando-se a multa estabelecida no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/92.

Planejamento, gerenciamento e informação sobre projetos

Os argumentos apresentados pelo senhor Mauro são semelhantes aos que foram apresentados pelo senhor Luziel Reginaldo de Souza, ouvido neste processo pela mesma irregularidade.

Na análise efetuada para a defesa do senhor Luziel, constante em item anterior desta instrução, concluiu-se pelo acolhimento parcial e pela consideração do ponto como ressalva para as contas.

Desse modo, remete-se a análise da defesa do senhor Mauro à do senhor Luziel, concluindo-se da mesma forma o ponto.

3 PROCESSOS CONEXOS:

A 1ª Secex realizou consulta às demais unidades técnicas do Tribunal, mediante o Memorando-circular 1ª Secex nº 8/2010, para que elas informassem os processos em que havia responsabilização de gestores do DNIT, indicando nomes e exercício afetado.

A resposta das Unidades Finalísticas do TCU indicou que, para as contas de 2006, não há processos sobrestantes visto que os processos ainda abertos referem-se a gestores do DNIT que não devem ter suas contas julgadas.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 45189418.

Conforme previsto no art. 12 da IN 47/2006, este é quadro de gestores do DNIT que devem ter suas contas julgadas:

Tabela I – gestores do DNIT relacionados na IN 47/2004:

Nome	Cargo	Período avaliado
Mauro Barbosa da Silva	Diretor-Geral	01/01 a 31/12
José Henrique Coelho Sadok de Sá	Diretor-Executivo	11/08 a 31/12
José Henrique Coelho Sadok de Sá	Diretor de Administração	17/10 a 31/12
Luiz Augusto Siqueira Bittencourt	Diretor de Administração	01/01 a 15/09
Eneida Coelho Monteiro	Coordenadora de Orçamento	01/01 a 31/12
Martinho Candido Velloso dos Santos	Diretor de Infraestrutura Aquaviária	26/04 a 31/12
Hideraldo Luiz Caron	Diretor de Infraestrutura Rodoviária	01/01 a 31/12
Luziel Reginaldo de Souza	Diretor de Planejamento e Pesquisa	01/01 a 31/12
Rômulo do Carmo Ferreira Neto	Diretor de Infraestrutura Ferroviária	20/12 a 31/12
Luis Fernando de Pádua Fonseca	Diretor de Infraestrutura Ferroviária	11/08 a 31/12
Marcelo Leandro Ferreira	Conselho de Administração	23/11 a 31/12
Paulo Sergio de Oliveira Passos	Conselho de Administração	01/01 a 31/03
José Augusto da Fonseca Valente	Conselho de Administração	01/01 a 31/12
George Alberto de Aguiar Soares	Conselho de Administração	01/01 a 31/12
Marcelo Barbosa Saintive	Conselho de Administração	01/01 a 23/11

Assim, as presentes contas não necessitam ser sobrestadas e podem ter seu mérito julgado imediatamente.

4 PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO:

Diante do exposto, indico:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 45189418.

4.1 em relação ao senhor **Luziel Reginaldo de Souza**, CPF 337.077.317-15, Diretor de Planejamento e Pesquisa do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes de 29 de abril de 2005 a 23 de outubro de 2007:

4.1.1 acolher as justificativas relativas ao ponto abaixo:

4.1.1.1 falta de ações efetivas, especialmente a edição, em 2006, de normativo com vistas a garantir que a atualidade/adequabilidade dos projetos fosse verificada antes da realização dos respectivos procedimentos licitatórios, o que ocasionou a contratação de obras com projetos desatualizados, conforme exame dos contratos: i. n.º 256/2006-00, processo 50600.002419/2006-17, conforme 1º relatório de revisão; ii. n.º 138/2006, conforme relatório de revisão n.º 1, do processo 50600.008.165/2006-32; iii. n.º 184/2007, conforme 1º relatório de revisão do processo n.º 50610.000157/2006-29; e iv. n.º 103/2007, processo n.º 50600.000962/2005-91, conforme 1º relatório de revisão (parágrafos 2.1.1 e 2.1.2 desta instrução);

4.1.2 acolher parcialmente as justificativas relativas ao item a seguir:

4.1.2.1 ausência de providências, no exercício de 2006, com vistas à capacitação da área de planejamento e projetos com instrumentos de planejamento, gerenciamento e informação de modo a permitir que os projetos contratados, elaborados e aprovados estivessem alinhados com as demandas prioritárias e com a capacidade do DNIT para contratar as obras correspondentes, resultando em prejuízos decorrentes do estoque excessivo de projetos contratados e não utilizados bem como risco efetivo de contratação de obras com projetos desatualizados (parágrafos 2.1.1 e 2.1.2 desta instrução);

4.1.3 com esteio no art. 18 da Lei 8.443/92 c/c art. 208, §§ 1º e 2º do Regimento Interno do TCU, julgar suas contas **regulares com ressalva** em razão da falha relatada no item 4.1.2**,** dando-lhe quitação (parágrafos 2.1.1 e 2.1.2 desta instrução);

4.2 em relação ao senhor **Hideraldo Luiz Caron**, CPF 323.497.930-87, Diretor de Infraestrutura Rodoviária desde 27 de abril de 2004:

4.2.1 acolher as justificativas relativas aos pontos abaixo:

4.2.2 pela assinatura de termos de convênio de n^{os}: 290/2006, 080/2006, 104/2006, 276/2006, 087/2006, 066/2006, 287/2006, 311/2006 e 307/2006, bem como pela realização dos respectivos repasses de recursos, sem a realização prévia dos devidos Estudos de Viabilidade Técnica e Econômica das obras (parágrafos 2.2.1 e 2.2.2 desta instrução);

4.2.2.1 pela assinatura dos convênios e/ou aditivos n^{os}: 071/2006, TT 080/2006, TT 087/2006 e 7º Termo Aditivo de prorrogação de 30/06/2006 do convênio 151/99, sem os respectivos pareceres jurídicos (parágrafos 2.2.1 e 2.2.2 desta instrução);

4.2.3 com fundamento no art. 12, § 1º, da Lei 8.443/92 c/c art. 202, § 7º, do Regimento Interno do TCU, rejeitar as justificativas quanto à:

4.2.3.1 não apuração dos danos ambientais, identificação dos responsáveis e adoção de medidas corretivas de recuperação dos passivos ambientais apontados, em 2005, nas obras de adequação de trechos entre Uberlândia e divisa SP/MG, na BR 050/MG, objeto de autuações do Ibama em 2005 e 2008 (Autos de Infração n.° 527082-D/2005 e 635521-D/2008 e 635522-D/2008) (parágrafos 2.2.1 e 2.2.2 desta instrução);

4.2.3.2 i) deficiências frequentes na fiscalização de convênios; ii) inexistência de relatórios adequados de fiscalização de convênios; iii) inexistência de procedimentos efetivos,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 45189418.

estabelecidos e sistematizados para adequada atuação das unidades responsáveis pela fiscalização de convênios; iv) inexistência de ações gerenciais para supervisionar os trabalhos das áreas envolvidas, controlar, acompanhar e avaliar a execução dos convênios e seus resultados e; v) inexistência de relatórios gerenciais com avaliações da atividade e dos resultados da modalidade de execução dos programas do DNIT (parágrafos 2.2.1 e 2.2.2 desta instrução);

4.2.3.3 falta de ações efetivas, especialmente a edição, em 2006, de normativo com vistas a garantir que a atualidade/ adequabilidade dos projetos fosse verificada antes da realização dos respectivos procedimentos licitatórios, o que ocasionou a contratação de obras com projetos desatualizados, como os Contratos 138/2007, 184/2007 e 103/2007 (parágrafos 2.2.1 e 2.2.2 desta instrução);

4.2.4 com base no art. 16, inciso III, alínea "b", da Lei 8.443/92, **julgar suas contas irregulares**, em decorrência das irregularidades apontadas nos itens 4.2.3 a 4.2.3.3 acima, aplicando-lhe a multa estabelecida no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/92 (parágrafos 2.2.1 e 2.2.2 desta instrução);

4.3 em relação ao senhor **Mauro Barbosa da Silva**, CPF 370.290.291-00, Diretor Geral do DNIT de 23 de dezembro de 2005 a 4 de outubro de 2007:

4.3.1 acolher as justificativas relativas aos pontos abaixo:

4.3.1.1 assinatura de termos de convênio de n^{os}: 290/2006, 080/2006, 104/2006, 276/2006, 087/2006, 066/2006, 287/2006, 311/2006 e 307/2006, bem como pela realização dos respectivos repasses de recursos, sem a realização prévia dos devidos Estudos de Viabilidade Técnica e Econômica das obras (parágrafos 2.3.1 e 2.3.2 desta instrução);

4.3.1.2 assinatura dos convênios e/ou aditivos n^{os}: 071/2006, TT 080/2006, TT 087/2006 e 7º Termo Aditivo de prorrogação de 30/06/2006 do convênio 151/99, sem os respectivos pareceres jurídicos (parágrafos 2.3.1 e 2.3.2 desta instrução);

4.3.2 acolher parcialmente as justificativas relativas ao item a seguir:

4.3.2.1 ausência de providências, no exercício de 2006, com vistas à capacitação da área de planejamento e projetos com instrumentos de planejamento, gerenciamento e informação de modo a permitir que os projetos contratados, elaborados e aprovados estivessem alinhados com as demandas prioritárias e com a capacidade do DNIT para contratar as obras correspondentes, resultando em prejuízos decorrentes do estoque excessivo de projetos contratados e não utilizados bem como risco efetivo de contratação de obras com projetos desatualizados (parágrafos 2.3.1 e 2.3.2 desta instrução);

4.3.3 com fulcro no art. 12, § 1º, da Lei 8.443/92 c/c art. 202, § 7º, do Regimento Interno do TCU, rejeitar as justificativas quanto:

4.3.3.1 i) das deficiências frequentes na fiscalização de convênios; ii) da inexistência de relatórios adequados de fiscalização de convênios; iii) da inexistência de procedimentos efetivos, estabelecidos e sistematizados para adequada atuação das unidades responsáveis pela fiscalização de convênios; iv) da inexistência de ações gerenciais para supervisionar os trabalhos das áreas envolvidas, controlar, acompanhar e avaliar a execução dos convênios e seus resultados e; v) da inexistência de relatórios gerenciais com avaliações da atividade e dos resultados da modalidade de execução dos programas do (parágrafos 2.3.1 e 2.3.2 desta instrução);

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 45189418.

4.3.3.2 a falta de ações efetivas, especialmente a edição, em 2006, de normativo com vistas a garantir que a atualidade/adequabilidade dos projetos fosse verificada antes da realização dos respectivos procedimentos licitatórios, o que ocasionou a contratação de obras com projetos desatualizados, conforme exame dos contratos: i. n.º 256/2006-00, processo 50600.002419/2006-17, conforme 1º relatório de revisão; ii. n.º 138/2006, conforme relatório de revisão n.º 1, do processo 50600.008.165/2006-32; iii. n.º 184/2007, conforme 1º relatório de revisão do processo n.º 50610.000157/2006-29; e iv. N.º 103/2007, processo n.º 50600.000962/2005-91, conforme 1º relatório de revisão (parágrafos 2.3.1 e 2.3.2 desta instrução);

4.3.4 com suporte no art. 16, inciso III, alínea "b", da Lei 8.443/92, **julgar suas contas irregulares**, em decorrência das irregularidades apontadas nos itens 4.3.3.1 e 4.3.3.2 acima, aplicando-lhe a multa estabelecida no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/92 (parágrafos 2.3.1 e 2.3.2 desta instrução);

4.4 com fundamento no art. 207, parágrafo único, do Regimento Interno do TCU, que as contas referentes ao ano de 2006 dos demais gestores relacionados na Tabela I sejam julgadas regulares, dando-lhes quitação (parágrafo 3 desta instrução);

4.5 com base no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, alertar ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes que nas contas do exercício de 2006 foram observadas as seguintes principais falhas/impropriedades:

4.5.1 inexistência de norma para garantir que a atualidade/adequabilidade dos projetos fosse verificada antes da contratação das obras (parágrafos 2.1.1 e 2.1.2, parágrafos 2.2.1 e 2.2.2 e parágrafos 2.3.1 e 2.3.2 desta instrução);

4.5.2 falta de sistemas de controle de informações sobre projetos (parágrafos 2.1.1 e 2.1.2 e parágrafos 2.3.1 e 2.3.2 desta instrução);

4.5.3 insuficiência de ações gerenciais para acompanhamento adequado dos convênios rodoviários (parágrafos 2.2.1 e 2.2.2 desta instrução);

4.6 com alicerce no art. 169, inciso IV, do Regimento Interno do TCU, que o presente processo seja arquivado após a comunicação da deliberação que for tomada aos gestores do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT.

5 ASSINATURA:

Brasília, DF, 1ª Secex, 1ª Divisão, em 16 de novembro de 2010.

Fernanda Marina Oga

Auditora Federal de Controle Externo - Matr. 3834-2

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 45189418.