

VOTO

Trata-se da Prestação de Contas Ordinária do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte – DNIT, do exercício 2006.

Os gestores do DNIT foram fiscalizados por meio do Relatório Anual de Contas da CGU e de três levantamentos de auditoria (processos TC-018.397/2009-9, TC-018.396/2009-1 e TC-012.813/2009-9). Os levantamentos versaram sobre três temas estruturais: adequação dos procedimentos adotados para o planejamento geral e controle da execução orçamentária e financeira; adequação dos procedimentos para planejamento de empreendimentos e de projetos; execução de convênios.

Os responsáveis Mauro Barbosa da Silva, Diretor-Geral, Hideraldo Luiz Caron, Diretor de Infraestrutura Rodoviária e Luziel Reginaldo de Souza, Diretor de Planejamento e Pesquisa, foram chamados a responder por omissões, ausência de ações no cumprimento de responsabilidades inerentes ao cargo, por não terem evitado a repetição de irregularidades em convênios e contratos observadas anteriormente.

As justificativas de Luziel Reginaldo de Souza foram acolhidas, porque a responsabilidade pelas ações ou omissões a ele atribuídas estaria pulverizada entre várias diretorias, não se podendo atribuir apenas a um gestor o conjunto de impropriedades registradas.

As justificativas de Mauro Barbosa da Silva e de Hideraldo Luiz Caron foram rejeitadas, porque as ações empreendidas teriam sido insuficientes para evitar a repetição da contratação de obras com projetos desatualizados, em 2006, e para resolver as deficiências na fiscalização de obras e serviços associados a convênios.

Por essa razão, a Unidade Técnica propõe a irregularidade das suas contas e aplicação de multa. Para os demais responsáveis é proposta a regularidade das contas. O Ministério Público endossa a proposição, mas sugere adequação na fundamentação legal por entender que não se aplica ao caso concreto o disposto no § 1º do art. 12 da Lei 8443/1992.

Das questões específicas tratadas na audiência dos responsáveis – autos de infração do Ibama, ausência de estudos de viabilidade técnico-econômicos, celebração de convênios sem parecer jurídico, deficiências na administração e fiscalização de convênios e contratação de obras com projetos desatualizados – foram acolhidas as justificativas para a celebração de convênios sem parecer jurídico, foi demonstrada a existência dos estudos de viabilidade técnico-econômicos sempre que exigidos e os autos de infração do Ibama não foram emitidos em 2006, não podendo impactar as presentes contas.

Dessa forma, a irregularidade das contas do diretor-geral e do diretor de infraestrutura rodoviária está fundamentada nas deficiências na administração e fiscalização de convênios e na contratação de obras com projetos desatualizados.

Alinho-me à percuciente análise da Unidade Técnica, com manifestação favorável do Ministério Público, em relação aos pontos considerados elucidados, mas divirjo do encaminhamento proposto para as questões em que as razões de justificativa foram rejeitadas.

Os autos de infração do Ibama, objetos de audiência, foram lavrados em 2005 e 2008 (Autos de Infração 527082-D/2005 e 635521-D/2008 e 635522-D/2008). Em maio de 2006 o Dnit publicou edital para contratar empresa para recuperação dos passivos ambientais, com vistas à resolução das questões motivadoras da autuação ocorrida em 2005.

Não há elementos disponíveis para, assertivamente, afirmar que houve negligência ou leniência dos gestores do Dnit na resolução das pendências no licenciamento ambiental que ensejou a

aplicação da multa e nem que o tempo transcorrido entre a autuação e a adoção de providências possa ser imputado exclusivamente à omissão do Diretor de Infraestrutura Rodoviária.

Deve-se examinar com reservas a autuação de ente estatal, por descumprimento da legislação ambiental. Contudo, no processo há informação de que foram promovidas as necessárias ações regressivas contra as empresas executoras e supervisoras que concorreram para o descumprimento das exigências ambientais feitas pelo Ibama na Licença de Instalação 172/2002. Houve, também, apuração de responsabilidade funcional no âmbito da Corregedoria do Dnit.

Para o tópico “execução de convênios”, a Unidade Técnica registra que *“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.”*

Os elementos constantes dos autos, associados às justificativas apresentadas pelo Diretor Geral e pelo Diretor de Infraestrutura Rodoviária, autorizam interpretação diversa. Ao final do exercício de 2006 e durante o ano de 2007 houve aprovação de um conjunto de normas para orientar a fiscalização da aplicação de recursos descentralizados por convênios.

Como elemento integrante desta prestação de contas, foi apresentado demonstrativo das tomadas de contas especiais instauradas pelo Dnit, no exercício de 2006, por omissão no dever de prestar contas ou por irregularidades na documentação apresentada, o que mostra a efetiva atuação do órgão de controle da autarquia (fls. 80/1, volume principal).

A fiscalização da execução dos convênios foi atribuída às superintendências regionais, sendo que haverá um fiscal para cada convênio. Foram estabelecidos procedimentos para medição, pagamento e recebimento de obras (Instrução de Serviço 5/DG/2006, fl. 109, anexo 5). Foi implementado o Programa de Revisão e Atualização de Normas e manuais técnicos do Dnit. A Fundação Getúlio Vargas foi contratada para fornecer 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.

Extrapolando o exercício de 2006, mas com evidente reflexo de ações empreendidas naquele exercício, pela Portaria 1267/2007 foi designado grupo de trabalho 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”*.

Os procedimentos e rotinas para celebração de convênios e a respectiva fiscalização da sua execução foram estabelecidos em nota técnica. O Dnit condiciona a concessão de recursos ao atendimento das exigências estabelecidas no Decreto 6.170/2007, alterado pelo Decreto 6.428/2008 e regulamentado pela Portaria Interministerial MP/MF/MCT 127/2008; na Lei 8.666/1993; na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual (fls. 35/6 e 104/7, anexo 5).

Em complementação às medidas informadas pelo Dnit, ao realizar levantamento de auditoria para subsidiar o exame destas contas, TC-012.813/2009-9, Acórdão 1160/2010 – Plenário, relator Ministro Raimundo Carreiro, o Tribunal fixou prazo ao Dnit para implementação de medidas de controle da concessão, execução, fiscalização e de verificação do atingimento do objeto dos convênios.

Com a alteração da estrutura do Dnit, pelo Decreto 5.765/2006, 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 engloba os modais rodoviário, ferroviário e aquaviário, que também é ferramenta de orçamento de obras.

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

O Diretor Geral informa que, em 26 de fevereiro de 2007, foi aprovado o Regimento Interno do Dnit, fruto de diversas discussões internas, motivadas pela criação de grupo de trabalho em fevereiro de 2006, pela Portaria 89, de 9 de fevereiro de 2006. Para a área de recursos humanos, informa que o último concurso público para admissão de servidores para a Autarquia teria sido em 1994 (realizado ainda pelo extinto DNER). Em 2006, foi realizado concurso e foram admitidos 630 novos servidores.

A adequação dos procedimentos para planejamento de empreendimentos e de projetos foi estabelecida pela Instrução Normativa 1/2007, do Ministério do Transporte. Antes de 2007, não havia norma interna que garantisse *“que a atualidade/adequabilidade dos projetos fosse verificada antes da realização dos respectivos procedimentos licitatórios.”* A lacuna foi reconhecida pelo Dnit que, no entanto, asseverou que o art. 65, inciso I, alínea “a”, da Lei 8666/1993, autoriza alteração contratual se *“houver modificação do projeto ou das especificações, para melhor adequação técnica aos seus objetivos”*.

Acrescenta que, com as medidas implementadas a partir do exercício de 2006, o valor das obras novas contratadas em 2009 teria chegado a R\$ 4,5 bilhões, representando expressivo aumento em relação aos exercícios anteriores, com sensível redução dos projetos em estoque. Em relação aos projetos em estoque, apresenta nova tabela, em substituição à incluída no TC-018.397/2009-9. Na tabela agora apresentada, houve correção da quantidade das obras projetadas e contratadas no período de 2003 a 2009, com significativa redução dos projetos sem ação.

Nessa tabela, a média de processos sem ação em 2009 caiu de 66,59% para 20,59%. A nova planilha engloba ainda os projetos aprovados em 2010. 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%, respectivamente.

Essa circunstância foi reconhecida pela Unidade Técnica, que assim a analisou:

“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.

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.”

Pelo Acórdão 886/2010 – Plenário, relator Ministro Raimundo Carreiro, o Tribunal expediu um conjunto de determinações ao Dnit, fixando-lhe prazo para implementar medidas com vistas *“à devida estimativa de impacto orçamentário-financeiro de obras rodoviárias que representem criação, expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental, tais como "construção, duplicação ou pavimentação de rodovias", conforme estabelecido no art. 16, inciso I, da Lei Complementar 101/2000 – LRF”*.

Dessa forma, admitindo que os gestores do Dnit, no exercício de 2006, engendraram medidas com vistas ao aperfeiçoamento do controle da aplicação de recursos, tanto os repassados a estados e municípios, mediante convênios, quanto às contratações diretas por ele realizadas e que a

percepção dos resultados das ações de cunho gerencial demandam tempo superior ao ano civil que circunscreve a apreciação das contas dos gestores públicos, acolho as razões de justificativa e julgo as contas regulares com ressalva, dando-se quitação aos responsáveis.

Considerando as ações determinadas pelos acórdãos 886/2010 e 1160/2010, do Plenário, tenho por desnecessários os alertas sugeridos pela Unidade Técnica.

Isto posto, com vênias à Unidade Técnica e ao Ministério Público, voto por que o Tribunal de Contas da União aprove o Acórdão que submeto à 1ª Câmara.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 26 de abril de 2011.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator