

VOTO

Trata-se de fiscalização, no âmbito do Fiscobras 2012, das obras de restauração e recuperação da Rodovia BR-316/MA, conduzida pela Superintendência Regional do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – Dnit no estado do Maranhão - SRMA, por meio do Contrato n. 063/2006-00 – trata-se de contrato do tipo CREMA para restauração e melhoramentos, aquisição de bens e execução de serviços de manutenção rodoviária e operação, com valor final de R\$ 107.569.310,19 (out/2005), cuja detentora foi a empresa Delta Construções S/A. O referido contrato encontra-se concluído desde 23/10/2011.

2. Consoante mencionado no relatório precedente, o trabalho que ora se examina foi realizado no âmbito de uma Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) – TC 030.410/2012-6, mediante a qual se buscou avaliar a qualidade da execução de onze obras rodoviárias a cargo do Dnit, recém-concluídas à época. Os parâmetros analisados foram: (i) os dados constantes de ensaios Falling Weight Deflectometer (FWD), executados pelo Dnit, com o objetivo de verificar a adequação do pavimento para resistir às solicitações que lhe são impostas; (ii) os dados de ensaio International Roughness Index (IRI), executado pela empresa Cibernétrica, contratada pelo TCU, com o intuito de analisar o conforto e a segurança da superfície do pavimento; e (iii) a existência de defeitos aparentes no pavimento, identificados a partir de inspeção visual.

3. O relatório produzido pela equipe de auditoria (Relatório de Fiscalização 1027/2012, de 25/1/2013 – peça 27) apontou dois achados: execução de serviços com qualidade deficiente e ausência de termo de recebimento provisório da obra. Foram encontradas evidências de comprometimento da estrutura do pavimento em cerca de 82% da rodovia. A inspeção em campo constatou diversas falhas no revestimento do pavimento ao longo do trecho fiscalizado, conforme indicavam os ensaios IRI e FWD, a exemplo de trincas longitudinais e em couro de jacaré, aglomerado polido, trilhas de roda, escorregamento, exsudação, deslocamento e painelas.

4. Por meio de Despacho datado de 29/1/2013 (peça 30), o então relator Ministro José Múcio Monteiro determinou a oitiva do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (15ª Unit) e da Construtora Delta S.A., para que se manifestassem quanto às falhas estruturais, funcionais e de fiscalização constatadas pela auditoria realizada nas obras de restauração da BR-316/MA.

5. As respostas encaminhadas ao TCU constam das seguintes peças:

Responsável	Documento	Referência
DNIT – 15ª Unit - SRMA	Ofício 114/2013/SRMA/Dnit	Peças 43 a 54
DNIT - DG	Ofício 038/2015/AUDINT-Dnit	Peças 72, 74 e 77 a 150
Delta Construções S.A.	Respostas à oitiva	Peças 36, 66, 154 e 156

6. A instrução do processo estava a cargo da Secretaria de Controle Externo no Estado do Maranhão, contudo, em decorrência da reorganização do quadro da Secretaria do Tribunal, a responsabilidade passou para a Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil. Em 21/3/2022, a unidade técnica analisou a documentação apresentada e instruiu o processo no mérito, chegando às seguintes conclusões:

140. Com relação à irregularidade concernente à execução de serviços com qualidade deficiente (**Achado 3.1 - Execução de serviços com qualidade deficiente**), mantiveram-se os indícios de comprometimento da capacidade estrutural do pavimento em 6,50% do trecho (20,70 km dos 320,00 km), percentual inferior ao que havia sido apontado no Relatório de Fiscalização (82,00 %). Com isso, estimou-se o dano em relação a essa irregularidade em R\$ 2.034.774,00 (data-base outubro/2005 – sem reajustamento). (item III.1 desta instrução)

141. Já as falhas apontadas da avaliação visual da equipe de auditoria (diversos defeitos no revestimento do pavimento, tais como exsudações, trincas, trilhas de roda, painelas e escorregamentos, em determinados segmentos do trecho), verificou-se que o dano associado a esses defeitos está englobado no montante de débito total apurado em relação ao Achado 3.1. (item III.2 desta instrução)

142. Quanto à inércia em relação às ações de indivíduos que habitam no entorno da rodovia e retiram material terroso de suas margens para reaterrar painelas existentes no pavimento, tendo em vista o Dnit não possuir atribuição de poder de polícia administrativa (art. 78 – Código Tributário Nacional), resta justificada a falta de ação direta da autarquia para corrigir a irregularidade apontada. Todavia, vislumbra-se que o Dnit deve comunicar formalmente esse tipo de ocorrência à Polícia Rodoviária Federal, o que não restou demonstrado nos elementos constates destes autos. Em razão disso, cabe cientificar a autarquia quanto a essa irregularidade (item III.6 da instrução)

143. Com relação à irregularidade concernente à ausência de Termo de Recebimento Provisório do objeto contratado (**Achado 3.2**), foram apontados indícios de falhas na execução do contrato, quais sejam:

a) deficiências na fiscalização do referido contrato, em razão de, no ato de recebimento provisório e em definitivo da obra, não terem sido efetuados ensaios que avaliassem objetivamente a qualidade da rodovia, tais como LVC, IRI e FWD;

b) inexistência de Termo de Recebimento Provisório do objeto;

c) inconsistências nos atos formais de designação da comissão de fiscalização do referido contrato.

143.1. No que concerne à ausência de ensaios que avaliassem objetivamente a qualidade da rodovia quando do recebimento da obra, tais como LVC, IRI e FWD, considerou-se a irregularidade elidida, uma vez que, à época, não havia normativos que demandassem a realização dos referidos ensaios, de modo que não se poderia exigir, dos responsáveis pela fiscalização do contrato, conduta diversa da que adotaram (item III.3 desta instrução).

143.2. No tocante ao item “b”, tendo em vista que a lavratura do Termo de Vistoria e Recebimento Definitivo suplanta a ausência de Termo de Recebimento Provisório do objeto, considerou-se elidida essa irregularidade. (item III.4 desta instrução)

143.3. Por fim, quanto às inconsistências nos atos formais de designação da comissão de fiscalização do referido contrato, o Dnit conseguiu demonstrar o erro administrativo do momento da juntada da Portaria n. 035/2006, sem validade, ao processo, e encaminhou documento comprobatório de Portaria editada em substituição à Portaria n. 035/2006 – Portaria n. 036/2006 (peça 5, p. 12). Com isso, esclareceu a inconsistência encontrada pela equipe de auditoria.

7. A Seinfra apontou que, embora tenham sido acolhidos parcialmente os argumentos apresentados pelos responsáveis, havendo uma redução na parcela considerada comprometida da rodovia, as alegações não foram suficientes para afastar a irregularidade relativa à execução dos serviços com qualidade deficiente. O débito estimado pela Secretaria foi de R\$ 2.034.774,00 (data-base 2005), a ser imputado à empresa executora, ao consórcio de empresas fiscalizadoras e aos servidores do Dnit designados para acompanhar a obra.

8. Em decorrência, a Secretaria propôs a conversão do processo em Tomada de Contas Especial, além da emissão de ciência ao Dnit sobre o poder dever dos servidores do órgão de acionar e de solicitar apoio formalmente à PRF na realização de patrulhamento de rodovias federais, a fim de impedir as ações de terceiros que retiraram material terroso da margem da rodovia para reaterrar painelas existentes no pavimento.

9. Realizado o breve introito, passo a deliberar.

10. Inicialmente, destaco a importância do trabalho realizado pela área técnica do Tribunal sobre a qualidade das obras de pavimentos asfálticos. Embora se saiba que muitos fatores podem contribuir para o encurtamento da vida útil da estrutura rodoviária, como o excesso de carga, o volume

de tráfego acima do previsto e a falta de manutenção, é muito importante que os agentes públicos contratantes busquem se certificar da correta execução dos trabalhos de recuperação e restauração da capa de rolamento.

11. Conforme bem apontado pela SeinfraRodovia, os ensaios de aferição de deflexões produzidas na superfície do pavimento, quando este é submetido a carregamentos padronizados, representam uma forma simples e segura de avaliar as suas condições estruturais. Os principais ensaios deflectométricos, com carregamento estático (Viga Benkelman) ou dinâmico (FWD – Falling Weight Deflectometer), representam uma parcela pequena do custo da obra, frente aos benefícios que o conhecimento do estado do pavimento traz aos gestores, como a previsão de durabilidade da capa asfáltica.

12. Quanto à proposta da unidade técnica de conversão dos autos em Tomada de Contas Especial, entendo que não há elementos nos autos que possam atestar, neste momento, a existência de indícios de dano ao erário. Ressalto que as obras abrangidas pelo Contrato 063/2006-00 foram executadas ao longo de seis anos, entre 2006 e 2011, somente nas camadas superiores do pavimento, e última intervenção na base foi executada entre 1992 e 1995. Considero, portanto, que não há evidências suficientes de que as falhas detectadas pela equipe de auditoria são decorrentes de irregularidades na execução dos serviços contratados.

13. Ademais, considero que o longo tempo decorrido desde o encerramento do contrato inquinado dificultaria, no caso concreto, a obtenção de provas a respeito das condições da BR-316/MA à época. Particularmente devido ao fato de que a rodovia sofreu intervenções posteriores.

14. Sobre esse ponto, ressalto que o Dnit, a empresa contratada e os gestores foram chamados em oitava conforme Despacho de 29/1/2013 (peça 30), e apresentaram as informações demandadas pelo TCU, há mais de cinco anos. Entretanto, somente em 2022 as respostas foram analisadas pela área técnica do Tribunal.

15. Em relação à proposta de dar ciência ao Dnit sobre o poder dever de acionamento da Polícia Rodoviária Federal, entendo desnecessária, pois já é atribuição da corporação policial o patrulhamento rotineiro da estrada, devendo agir de ofício no caso de verificação de ilegalidade.

16. Considero cabível, por fim, expedir ciência à autarquia de que o recebimento de obras de restauração de pavimentos rodoviários, sem a verificação do atingimento dos parâmetros de deflexão estabelecidos no respectivo projeto, afronta o art. 67 da Lei 8.666/1993, no intuito de ressaltar a importância desses ensaios, que se encontram normatizados no Manual de Reabilitação de Pavimentos Asfálticos – Publicações IPR-704/1998 e IPR-720/2006.

17. Registro, por fim, que embora a deliberação não expeça comandos corretivos ou recomendações aos jurisdicionados, tal fato não significa que a fiscalização do Tribunal não tenha cumprido seus objetivos. No processo agregador TC 030.410/2012-6, por meio do Acórdão 328/2013-Plenário, verificou-se a adoção de parâmetros mínimos de aceitabilidade de obras por parte do Dnit, razão pela qual ressalto novamente a importância do trabalho executado pela área técnica, no presente caso.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 22 de junho de 2022.

ANTONIO ANASTASIA
Relator