

**TC 020.959/2010-9**

**Tipo:** Prestação de Contas – Exercício 2009.

**Unidade jurisdicionada:** Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), vinculado ao Ministério dos Transportes.

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

**Advogado:** não há.

**Proposta:** preliminar.

## 1. INTRODUÇÃO

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

## 2. DADOS DA ENTIDADE

2. O Dnit foi criado pela Lei 10.233, de 5/6/2001, e seu Regimento Interno (RIDnit) foi aprovado pela Resolução 10, de 31/1/2007, do Conselho de Administração da autarquia.

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

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

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

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

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

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

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

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

### 3. RESPONSÁVEIS

7. A tabela a seguir representa o rol dos responsáveis pela gestão do Dnit do exercício de 2009, nos termos da Instrução Normativa TCU 57/2008, art. 10.

Nome	CPF	Cargo	Período considerado
Luiz Antônio Pagot	435.102.567-00	Diretor Geral	1º/1/2009 a 31/12/2009
		Membro do Conselho de Administração (CA)	1º/1/2009 a 31/12/2009
		Diretor de Infraestrutura Ferroviária	20/10/2009 a 31/12/2009 (cumulativamente)
José Henrique Sadock de Sá	160.199.387-00	Diretor Executivo	1º/1/2009 a 31/12/2009
Heraldo Consentino	468.395.778-72	Diretor de Administração e Finanças	1º/1/2009 a 31/12/2009
Hideraldo Luiz Caron	323.497.930-87	Diretor de Infraestrutura Rodoviária	1º/1/2009 a 31/12/2009
Miguel de Souza	098.365.274-00	Diretor de Planejamento e Pesquisa	1º/1/2009 a 31/12/2009
Miguel Dib Tachy	000.376.135-53	Diretor de Infraestrutura Aquaviária	1º/1/2009 a 10/3/2009
Herbert Drummond	110.346.966-53		11/3/2009 a 31/12/2009
Rômulo do Carmo Ferreira Neto	288.906.631-20	Diretor de Infraestrutura Ferroviária	1º/1/2009 a 20/10/2009
Paulo Sérgio de Oliveira Passos	128.620.881-53	Presidente do CA	1º/1/2009 a 31/12/2009
Miguel Mário Bianco Masella	006.288.598-72	Presidente Substituto do CA	1º/1/2009 a 31/12/2009
Marcelo Perrupato e Silva	010.821.356-91	Representante do MT no CA	1º/1/2009 a 31/12/2009
José Roberto de Moraes Rego Paiva Fernandes Jr.	574.117.291-20	Representante do MPOG no CA	1º/1/2009 a 31/12/2009
Priscilla Maria Santana	584.264.691-91	Representante do MF no CA	1º/1/2009 a 31/12/2009

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

#### 4. HISTÓRICO

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

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

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

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

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

a) falhas no julgamento técnico da Concorrência 101/2008-00 (item 6.1);

b) falhas no projeto básico e no edital de licitação que resultaram no Contrato DAQ 302/2009 (item 6.6);

c) falhas no sistema de pesagem de veículos (item 6.7);

d) falhas na fiscalização e na gestão dos serviços de manutenção rodoviária (itens 6.8 e 6.9);

e) pagamento em duplicidade dos custos administrativos nos contratos de gerenciamento ambiental dos contornos ferroviários de São Francisco do Sul/SC e Joinville/SC (item 6.10).

10. Naquela primeira análise, concluiu-se, ainda, pela realização de audiência do Diretor-Geral e do Diretor de Infraestrutura Rodoviária do Dnit, frente à constatação de atuação da autarquia no gerenciamento e fiscalização de convênios somente após provocada pela CGU, além de atrasos nas análises de prestações de contas dessas avenças e dificuldades até mesmo para inserção dos respectivos dados nos sistemas informatizados (peça 16, p. 17-20). No entanto, essas audiências ainda não foram realizadas. A matéria é apresentada mais detalhadamente abaixo (subtítulo 7.2.4).

11. Além disso, propôs-se a realização de alertas ao Dnit, em razão de impropriedades detectadas na fiscalização das obras dos terminais fluviais de Fonte Boa/AM, São Sebastião do Uatumã/AM e Monte Alegre/PA (peça 16, p. 21-3) e também devido à contratação emergencial, ocasionada por situação de urgência decorrente de falta de planejamento, para fornecimento de materiais de consumo (peça 16, p. 14-6). A realização desses alertas se mostrará mais oportuna quando da decisão de mérito do presente.

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

13. Em que pese a obtenção das informações necessárias à completa análise dos pontos que demandaram as diligências e a inspeção, identificaram-se diversos processos conexos cujo deslinde mostra-se essencial à conclusão de mérito desta prestação de contas, uma vez que tratam de possíveis irregularidades que, caso confirmadas, afetam a análise da gestão de responsáveis neste arrolados. Esses processos conexos são apresentados no título seguinte.

## 5. PROCESSOS CONEXOS

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

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

16. Encontram-se sobrestadas as prestações de contas ordinárias do Dnit dos exercícios de 2008 e 2007, TCs 018.273/2009-1 e 021.182/2008-9.

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

17. O TC 011.519/2010-0 envolve relatório de auditoria realizada nas obras de manutenção de trechos rodoviários na BR 364/GO, no âmbito do Fiscobras 2010.

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

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

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

[Trecho do Relatório]

3.5.2 - Situação encontrada:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

[Trecho do Voto]

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

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

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

21. O TC 008.216/2010 trata de levantamento de auditoria referente à construção de ponte sobre o Rio Madeira, no município de Porto Velho/RO, na BR-319, no âmbito do Fiscobras 2010.

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

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

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

23. Acerca da irregularidade que ensejou a decisão esclarecem o relatório e o voto do Exmo. Ministro-Relator José Múcio Monteiro (grifos nossos):

[Trecho do Relatório]

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

Manifestação do Consórcio Construtor:

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

75. Afirmou que assiste razão ao Dnit quando este justifica que com a aprovação do Projeto de Lei 3/2010 poderão ser efetuados remanejamentos por meio de decretos, permitindo a

execução dos serviços de acordo com o cronograma de execução físico-financeiro da obra, para o exercício de 2010.

Manifestação do Dnit:

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

Análise

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

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

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

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

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

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

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

[Trecho do Voto]

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

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

### 5.3. TC 015.752/2010-0 – Sobrepreços

25. O TC 015.752/2010-0 trata de auditoria realizada no Dnit com o objetivo de verificar as

obras de duplicação e restauração da BR-101/AL. Por meio do Acórdão 2.135/2010-TCU-Plenário, determinou-se (grifos nossos):

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

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

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

#### **5.4. TC 000.543/2008-0 – Falha em fiscalização do Convênio ferroviário 234/2003**

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

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

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

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

31. Essa falta de fiscalização motivou a realização de audiência do Diretor de Infraestrutura Ferroviária do Dnit, determinada por meio do Acórdão 189/2009-TCU-Plenário, de modo que resta necessário aguardar a apreciação das razões de justificativa do responsável, para se realizar análise completa de sua gestão no exercício ora em exame.

32. A matéria, também tratada na instrução inicial dos presentes autos, é apresentada mais detalhadamente abaixo (subtítulo 7.2.11).

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

33. Trata-se de auditoria de natureza operacional realizada no Programa Nacional de Controle Eletrônico de Velocidade, conduzido pelo Dnit. Nos trabalhos realizados entre maio e julho de 2012 constatou-se que, embora equipamentos medidores de velocidade estivessem operantes, não era possível aplicar sanções aos infratores, em razão da falta de sistema, disponível à autarquia, que proporcionasse acesso à base de dados do Departamento Nacional de Transportes (Denatran), para, a partir das placas dos veículos fotografados pelos aparelhos, obter as informações do proprietário, essenciais às autuações de infrações.

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

que viriam a ser flagradas.

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

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

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

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

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

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

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

[...]

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

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

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

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

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

40. Desse modo, quer pela ausência de segurança em relação ao valor do dano, quer pela própria natureza da ocorrência, temos por afastada, na espécie, a imputação de débito aos responsáveis. Cabe, todavia, realizar a audiência, no âmbito deste processo de prestação anual de contas, do Diretor de Infraestrutura Rodoviária e do Coordenador-Geral de Operações Rodoviárias do Dnit, para que apresentem suas razões de justificativa referentes à irregularidade constatada.

#### **5.6. TC 028.945/2012-3 – Representação de equipe de auditoria – Contrato TT 115/2009-00**

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

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

43. Relata-se que “o planejamento da contratação iniciou-se em 2008, e o ajuste foi firmado em 31/3/2009, com vigência inicial de um ano”, além de haver três termos aditivos, sendo o primeiro de 24/7/2009, firmado, assim como o contrato inicial, pelos Srs. Luiz Antônio Pagot, Diretor-Geral do Dnit, e Hideraldo Luiz Caron, Diretor de Infraestrutura Rodoviária do Dnit (peças 5, p. 1; 2, p. 159-67; e 3, p. 40-2, daquele TC).

44. Por meio de Despacho, de 5/9/2012, do Exmo. Ministro-Relator José Múcio Monteiro foi autorizada a realização de inspeção no Dnit, para subsidiar o exame das possíveis irregularidades de: contratação de serviço distinto do previsto na ata de registro de preços; pagamento por serviços não executados ou executados de forma precária; e prorrogações irregulares (peças 5 e 8 daquele TC).

45. Assim, apesar dos fatos em apuração, não há no TC 028.945/2012-3, no momento, pendência de audiência ou citação que envolva os responsáveis no presente arrolados.

#### **5.7. TC 013.341/2009-0 – Conversão para Tomada de Contas Especial**

46. No âmbito do TC 013.341/2009-0, que trata de auditoria nas obras de manutenção de trechos rodoviários da BR-285/RS (Fiscobras 2009), foi proferido o Acórdão 40/2012-TCU-Plenário, com a seguinte disposição:

9.3. determinar à Secretaria de Fiscalização de Obras 2 que:

9.3.1. identifique os responsáveis e quantifique o dano ao Erário decorrente do superfaturamento dos serviços concreto betuminoso usinado a quente (CBUQ), fresagem contínua e reestabilização de base nas obras objeto do Contrato 10 00112/2009, celebrado com a Torc Terraplanagem, Obras Rodoviárias e Construções Ltda., com vista à conversão do processo em tomada de contas especial;

47. No relatório dessa decisão, que transcreve instrução da unidade técnica, narra-se que as obras já estavam em execução no mês de março de 2009, e eventual superfaturamento referente ao CBUQ decorreria da utilização, pela contratada, de areia pó de pedra como agregado fino, e não da areia prevista no projeto executivo, sem que a economia de R\$ 2.119.919,04, conforme calculado com base no preço de referência, fosse considerada nos valores pagos pela Administração à empresa executora.

48. No que concerne à fresagem contínua e à reestabilização de base, segue trecho do relatório do Acórdão:

62. Achado: O projeto executivo da obra referente ao Contrato 10 00112/2009 previa, nos custos dos serviços de fresagem contínua e de reestabilização de base, o transporte do material fresado por 47,4 km de distância, igual à DMT [distância média de transporte] entre a pista e o canteiro de

obras. O transporte desse material representa um incremento de R\$ 3,5 milhões no orçamento base da licitação.

63. No entanto, conforme relatório de auditoria (fls. 53/72, Vai. Principal), verificou-se que:

- no caso do material que será utilizado nos acostamentos, não existe, no projeto de engenharia, justificativa para a necessidade de transporte desse material da frente de serviço para o canteiro, e deste novamente para frente de serviço antes de sua efetiva aplicação na reestabilização da base do acostamento;
- parte desse material excedente seria usado em acessos de terra à BR-285, com o intuito de servir de "Limpa Rodas", e parte fornecido a prefeituras locais, que teriam o ônus de transportar o material disposto às margens da rodovia, conforme informado pela fiscalização do Dnit; e
- nos diários de obra dos dias 23 e 28 de março e 21, 22 e 30 de abril de 2009, foi informado que o material fresado teria sido depositado na faixa de domínio.

64. Portanto, a contratada, com a anuência do Dnit, não estava realizando o transporte do material fresado da rodovia, conforme contrato, não obstante o custo desse transporte já estar incluso no preço do serviço pago pelo Dnit. (colchetes nossos)

49. Assim, apesar dos fatos em apuração, não há no TC 013.341/2009-0 pendência de audiência ou citação que envolva os responsáveis no presente arrolados.

#### **5.8. TC 016.747/2010-0 – Irregularidades em trechos do corredor Oeste-Norte, BR-163/PA**

50. No âmbito do TC 016.747/2010-0 exarou-se o Acórdão 763/2011-TCU-Plenário, no qual se decidiu, acerca de irregularidades constatadas nas obras do corredor Oeste-Norte, BR-163/PA:

9.2. Promover, com fulcro no art. 5º, LV, da Constituição Federal de 1988, a oitiva do Dnit, para que se pronuncie sobre as seguintes irregularidades identificadas no edital 775/2009:

9.2.1. ausência de composição detalhada de preços no item "Hidrossemeadura com massa pastosa projetada", prevista na planilha orçamentária referente ao combate às Erosões;

9.2.2. sobrepreço apurado no item "Escavação, carga, transporte e compactação mat. selecionado com DMT=16,8 Km", previsto na planilha referente à construção da rodovia (0,00 a 102,30 km);

9.3. Promover, com fulcro no art. 5º, LV, da Constituição Federal de 1988, a oitiva do Dnit, na qualidade de órgão contratante no Contrato 40/2009, relativo à execução de serviços necessários à realização das obras de implantação e pavimentação na Rodovia BR-163/PA, lote 4, km 308,50 a 313,40, bem como da empresa contratada, JM Terraplenagem e Construções Ltda., na pessoa de seu representante legal, para que se pronunciem, no prazo de 15 (quinze) dias, a contar da ciência, acerca da adoção de fator de contração entre escavações e compactações, nas medições de terraplenagem, igual a 1,31, e não medições de acordo com o volume geométrico, em desconformidade com os arts. 62 e 63 da Lei 4.320, de 1964, bem como com as normas ES-Dnit 106/2009 e 108/2009, podendo ocasionar superestimativa dos quantitativos medidos;

51. Assim, apesar dos fatos em apuração, não há no TC 016.747/2010-0 pendência de audiência ou citação que envolva os responsáveis no presente arrolados.

#### **5.9. TCs 007.622/2009-6, 028.677/2009-6 e 011.910/2012-7 – Apuração de superfaturamento e de graves prejuízos aos cofres do Dnit em razão de pagamentos a maior**

52. No âmbito do TC 007.622/2009-6 exarou-se o Acórdão 2.716/2009-TCU-Plenário, de 18/11/2009, relativo à primeira etapa das obras do Contorno Norte de Maringá, BR-376/PR, no âmbito do Contrato UT-09-035/2008, firmado entre o Dnit e a Construtora Sanches Tripoloni Ltda., transcrito parcialmente a seguir:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Relatório de Levantamento nas obras do Contorno Norte de Maringá, BR-376/PR, no Estado do Paraná, com 17,6 km de pista duplicada, interseções, obras de arte especiais e vias marginais, custeado com recursos alocados à conta do PT 26.782.1461.7M91.0056.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. determinar, com base no art. 45 da Lei 8.443/1992, à Diretoria-Geral do Dnit que adote as providências necessárias, no prazo de até 45 (quarenta e cinco dias), no sentido de:

9.1.1. revisar todos os projetos, memórias de cálculo, planilhas orçamentárias de preços unitários e de quantitativos de serviços relativos às obras do Contorno Norte de Maringá, BR-376/PR, no Estado do Paraná, de modo a detalhar com precisão e suficiência todos os elementos necessários à execução do empreendimento, de modo a refletir a sua real situação atual, contendo, ainda, as devidas justificativas técnicas para todas as soluções construtivas escolhidas;

9.1.2. ao empreender a revisão determinada no subitem anterior, atente especialmente para o devido detalhamento e adequação dos itens relativos aos serviços de pavimentação, terraplenagem e composição de preços dos insumos, notadamente o cimento, tendo em conta os indícios de irregularidades constantes nos itens 3.4 e 3.5 do relatório de fiscalização de fls. 3/46 e a tabela de fl. 161;

9.1.3. solucionar a questão relacionada à formalização da cessão das áreas de faixa de domínio, haja vista as situações peculiares envolvendo o Governo do Estado do Paraná, delegatário de trechos da BR-376, e do Consórcio VIAPAR, empresa concessionária dos mesmos trechos, celebrando com as partes envolvidas os devidos instrumentos jurídicos;

9.1.4. completar o projeto de desapropriação dos imóveis, com definição precisa dos imóveis a serem desapropriados e estimativa dos valores a serem destinados ao pagamento das indenizações, devendo, ainda, ser esclarecido definitivamente a responsabilidade por este pagamento: se do Dnit ou do Município de Maringá/PR;

9.1.5. zelar pela efetiva supervisão da execução do contrato, destinando pessoal e recursos materiais suficientes para o desempenho desse encargo, até que seja efetivada a contratação de empresa específica para o trabalho de supervisão;

9.2. determinar à Superintendência Regional do Dnit no Paraná que, no prazo de 15 (quinze) dias, remeta ao Tribunal, via Secex-PR, cópia de todas as planilhas de medição dos serviços que embasaram os pagamentos já feitos à construtora, e que, doravante, encaminhe cópia das planilhas das medições futuras tão logo sejam liquidados os respectivos pagamentos;

9.3. determinar à Secex-PR que:

[...]

**9.3.3. constitua processo apartado com a finalidade de monitorar o cumprimento das determinações constantes dos itens 9.1 e 9.2 deste acórdão** e de realizar o exame de que trata o subitem anterior, submetendo as propostas que entender cabíveis ao relator; (grifamos)

53. Em atendimento ao subitem 9.3.3, autouou-se o TC 028.677/2009-6, no âmbito do qual, após análises das manifestações decorrentes da decisão acima transcrita, emitiu-se o Acórdão 2.860/2010-TCU-Plenário, *in verbis*:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de monitoramento das determinações dirigidas à Diretoria-Geral do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – Dnit por meio do Acórdão 2.716/2009-Plenário.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. considerar não cumpridas as determinações constantes dos subitens 9.1.1, 9.1.2, 9.1.3 do Acórdão 2.716/2009-Plenário;

9.2. considerar parcialmente cumprida a determinação constante do subitem 9.1.4 do mesmo acórdão;

**9.3. determinar, com base no art. 43, inciso II, c/c/ o art. 58, § 1º, da Lei 8.443/92, a audiência do Sr. Luiz Antônio Pagot, Diretor Geral do Dnit, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresente razões de justificativa por não ter dado cumprimento às determinações constantes dos subitens 9.1.1, 9.1.2 e 9.1.3 do Acórdão 2716/2009-Plenário e da parte inicial do subitem 9.1.4 do mesmo julgado, vazada nos seguintes termos: ‘completar o projeto de desapropriação dos imóveis, com definição precisa dos imóveis a serem desapropriados e estimativa dos valores a serem destinados ao pagamento das indenizações [...]’;**

9.4. determinar, com base no art. 45 da Lei nº 8.443/92 e no art. 276, *caput*, do Regimento Interno, cautelarmente, ao Dnit, que retenha, no âmbito do Contrato 09-035/2008, firmado com a Construtora Sanches Tripoloni Ltda., a importância de R\$ 2.500.000,00 (dois milhões e quinhentos mil reais), relativa a item de transporte de cimento;

9.5. fixar, com base no art. 276, § 3º, do Regimento Interno, o prazo de 15 (quinze) dias para que o Dnit e a Construtora Sanches Tripoloni Ltda. se manifestem acerca das ocorrências que motivam a adoção da medida cautelar de que trata o item anterior;

**9.6. determinar à Secob-2 que:**

**9.6.1. prossiga na instrução deste processo no que concerne às providências determinadas nos itens 9.3, 9.4. e 9.5 deste Acórdão;**

**9.6.2. autue processo apartado para fins de prosseguir na investigação dos indícios de grave prejuízo aos cofres do Dnit decorrentes de pagamentos a maior nos serviços de terraplenagem;**

9.7. autorizar a Secob-2 a, no âmbito do processo a ser autuado por força do subitem anterior, realizar diligência ao Dnit para que a autarquia apresente, no prazo de 30 (trinta) dias, todas as medições dos serviços de terraplenagem executados no âmbito do Contrato 09-035/2008 em coerência com as Normas Técnicas – Dnit 106 e 108/2009, bem como a efetuar eventuais inspeções necessárias ao deslinde da questão; (grifamos)

54. Examinadas as novas manifestações, exarou-se o Acórdão 1.540/2012-TCU-Plenário (peça 39), em que se decidiu:

9.1. acolher parcialmente as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Luiz Antonio Pagot;

9.2. considerar prejudicadas as determinações contidas nos itens 9.1.1, 9.1.2 e 9.1.3 e cumprida a veiculada pelo item 9.1.4 do Acórdão 2.716/2009-Plenário;

(...)

9.4. determinar à Secob-2 que:

**9.4.1. inclua no escopo dos trabalhos a serem realizados no TC 011.910/2012-7 a investigação de possível superfaturamento decorrente de irregularidade no serviço “dreno longitudinal profundo p/ corte em solo – DPS 08 AC/BC” do Contrato UT-09-035/2008, constatada em fiscalização realizada no TC-002.395/2011-8, ficando a unidade especializada autorizada a realizar as diligências e inspeções que entender necessárias ao deslinde da questão;**

9.4.2. monitore, em autos próprios, o cumprimento do item 9.3 deste Acórdão;

9.5. juntar cópia desta deliberação às contas do DNIT do exercício de 2009, para exame em conjunto;

9.6. dar ciência desta deliberação ao Dnit e à Construtora Sanches Tripolini Ltda.;

9.7. arquivar o presente feito. (grifos nossos)

55. O voto condutor do Acórdão 1.540/2012-TCU-Plenário revela que o acolhimento parcial das razões de justificativa e a não aplicação de multa ao Diretor-Geral do Dnit decorreu da existência de circunstâncias atenuantes, “esforços empreendidos pela autarquia para adotar as providências necessárias à elisão de algumas das falhas apontadas pelo Tribunal” (peça 41, p. 2, itens 6 e 7). Daí decorre, considerando isoladamente a matéria tratada no Acórdão, ressalva à gestão do Diretor-Geral

do Dnit.

56. O TC 011.910/2012-7, autuado em atendimento ao subitem 9.6.2 do Acórdão 2.860/2010-TCU-Plenário, para prosseguimento da investigação dos indícios de grave prejuízo aos cofres do Dnit decorrentes de pagamentos a maior nos serviços de terraplenagem, inclui ainda investigação de possível superfaturamento decorrente de irregularidade no serviço “dreno longitudinal profundo p/ corte em solo – DPS 08 AC/BC” do Contrato UT-09-035/2008 (subitem 9.4.1 do Acórdão 1.540/2012-TCU-Plenário).

57. Assim, apesar dos fatos em apuração, não há nos TCs 007.622/2009-6, 028.677/2009-6 e 011.910/2012-7 pendência de audiência ou citação que envolva os responsáveis no presente arrolados.

#### **5.10. TCs 001.934/2009-6, 032.597/2010-0, 032.600/2010-0, 032.598/2010-6 e 032.601/2010-7 – Convênios entre DAQ/Dnit e Governo do Estado do Amazonas**

58. Conforme registrado no Acórdão 4.928/2012-TCU-2ª Câmara (Relação 22/12-2ª Câmara), o TC 001.934/2009-6 foi autuado “com vistas a verificar a existência de possíveis irregularidades na execução dos Convênios 110/2005-DAQ/Dnit, 140/2005-DAQ/Dnit, 261/2005-DAQ/Dnit, 262/2005-DAQ/Dnit e 263/2005-DAQ/Dnit”, avenças celebradas “entre o Dnit e o Governo do Amazonas, através da Secretaria de Estado da Infra-Estrutura do Amazonas – Seinf, para a execução de obras e serviços para construção de portos nos municípios de Boca do Acre, Manacapuru, Lábrea, Autazes e Borba, respectivamente”.

59. O processo iniciou-se com peça remetida à Secex-AM por Procurador do Trabalho, da Procuradoria Federal do Trabalho da 11ª Região, em que solicita ao TCU (TC 001.934/2009-6, peça 1, p. 2-3):

que fiscalize, nos termos do art. 71, VI, da CRFB/88, os seguintes convênios: 110/2005-DAQ-DNIT; 140/2005-DAQ-DNIT; 261/2005-DAQ-DNIT; 262/2005-DAQ-DNIT; 263/2005-DAQ-DNIT firmados entre o DNIT e o Estado" do Amazonas por sua Secretaria do Estado de Infraestrutura.

O motivo da solicitação é que a despeito de os convênios terem sido firmados em 2005, com o imediato repasse de verba federal, não houve até a presente data a efetiva entrega das obras para as quais a verba foi destinada.

Além disso, apesar da empresa ERAM, empresa contratada pelo Estado do Amazonas, ter desrespeitado todos os prazos fixados no contrato, não houve qualquer imposição de sanção por parte do Estado.

60. Naquele processo foi realizada auditoria de conformidade (Fiscalis 416/2011), entre 4/4/2011 e 5/5/2011, referente ao Convênio 110/2005-DAQ/Dnit, e se concluiu, no que concerne à presente análise, pela realização de audiência do Sr. Herbert Drummond, em razão da aprovação, por meio do Relato 076/DAQ/Dnit, de 23/6/2009, de pedido de prorrogação de prazo do convênio, “sem uma efetiva análise das justificativas apresentadas e sem adoção de medidas para tentar solucionar o não cumprimento do prazo prorrogado anteriormente por mais de três anos” (TC 001.934/2009-6, peça 8, p. 24 e 27).

61. No entanto, o Acórdão 4.928/2012-TCU-2ª Câmara não faz menção a tal proposta, expondo apenas a consideração de que todas as medidas saneadoras procedidas naquele TC poderão auxiliar o órgão concedente na análise das prestações de contas do conveniente.

62. Por motivos de racionalidade processual, formaram-se apartados. Conforme consta do Acórdão:

foram autuados 4 (quatro) processos: TC-032.597/2010-0 (Convênio 140/2005-DAQ/Dnit - porto de Manacapuru/AM), TC-032.600/2010-0 (Convênio 262/2005-DAQ/Dnit - porto de Autazes/AM), TC-032.598/2010-6 (Convênio 261/2005-DAQ/Dnit - porto de Lábrea/AM) e TC-032.601/2010-7 (Convênio 263/2005-DAQ/Dnit - porto de Borba/AM);

63. Dos responsáveis arrolados na presente prestação de contas, quatro constam também do TC 001.934/2009-6: Srs. Herbert Drumond, Hideraldo Luiz Caron, Michel Dib Tachy e Rômulo do Carmo Ferreira Neto; e três do TC 032.601/2010-7: Srs. Luiz Antônio Pagot, Michel Dib Tachy e Herbert Drummond.

64. Descreve-se, ainda, haver informação, por parte da Secex/AM, de que todos esses convênios encontravam-se vigentes até 8/6/2012, com prestação de contas prevista para 7/8/2012.

65. Por meio do Acórdão, de 10/7/2012, determinou-se “ao Dnit, que no prazo de 60 (sessenta) dias contados a partir de 7/8/2012, data prevista para apresentação da prestação de contas dos recursos do Convênio 263/2005-DAQ/Dnit, informe a este Tribunal a respeito da situação da referida avença” e, à Secex-AM, que “encaminhe cópia integral dos presentes autos ao Dnit para subsidiar a análise da prestação de contas do convênio” e monitore o cumprimento dessa determinação, “não obstante o arquivamento dos autos”.

66. Ainda na mesma data, idêntica decisão foi tomada nos demais processos, para os respectivos convênios, por meio dos Acórdãos, todos da 2ª Câmara do TCU: 4.923/2012 (Convênio 110/2005-DAQ/Dnit), 4.925/2012 (Convênio 140/2005-DAQ/Dnit), 4.926/2012 (Convênio 261/2005-DAQ/Dnit) e 4.927/2012 (Convênio 262/2005-DAQ/Dnit).

67. Não se identificaram, assim, citações ou audiências de responsáveis no presente arrolados.

68. Portanto, conclui-se que nos TCs 001.934/2009-6, 032.597/2010-0, 032.600/2010-0, 032.598/2010-6 e 032.601/2010-7 não há pendências cujo deslinde é necessário aguardar para se concluir acerca do mérito desta prestação de contas.

#### **5.11. TC 019.468/2012-1 – Falhas técnicas em orçamentos**

69. O TC 019.468/2012-1 trata de representação referente a possíveis prejuízos ao Erário decorrentes de falhas técnicas identificadas nas planilhas orçamentárias utilizadas na Concorrência 471/2009, que visou a contratar a disponibilização e operação de equipamentos de controle eletrônico de velocidade, divididos em doze lotes.

70. A propósito, constatou-se que, na elaboração das planilhas, foram considerados, em alguns itens, os números de meses em que os serviços seriam prestados, de modo que atrasos ocorridos durante a execução dos contratos tornaram equivocados esses números de meses. A falta de ajustes nas planilhas, que deveriam ser feitos em razão dos atrasos ocorridos, ocasionou, assim, pagamentos a maior.

71. Uma vez que os contratos foram firmados todos nos exercícios de 2010 e 2011, a falta de ajustes nas planilhas, para nos orçamentos computarem-se os atrasos, é falha referente àqueles exercícios, e não se mostra, por isso, relevante à presente análise.

72. No que concerne às falhas ocorridas no exercício de 2009, trata-se de impropriedades técnicas, e que não decorrem de má fé, portanto, insuficientes para macular a gestão dos responsáveis pela autarquia em 2009, ano em que foi publicado o edital e realizada a sessão pública da licitação.

#### **5.12. TC 011.189/2005-1 (anexo do presente) – Atendimento de determinação do TCU**

73. Anexou-se à prestação de contas ora em análise relatório de sindicância investigativa instaurada pelo Dnit (peça 17) em atendimento ao item 9.4.7 do Acórdão 438/2008-TCU-Plenário, exarado no âmbito do TC 011.189/2005-1, que teve foco no Contrato PD-7-038/99, cujo objeto era a execução de obras de construção de acostamento na BR-356/RJ, celebrado entre o Dnit e a empresa Delta Construções S/A. Segue excerto do Acórdão, de 25/3/2008:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de levantamento de auditoria realizado nas obras de Eliminação de Pontos Críticos na BR-356/RJ, no Estado do Rio de Janeiro, sob responsabilidade do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - Dnit,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

(...)

9.4. determinar ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - Dnit que:

(...)

9.4.7. promova a abertura de sindicância, com vistas a apurar responsabilidades quanto ao extravio do processo 51170.001903/98-32, o qual continha a documentação pertinente ao procedimento licitatório da obra objeto deste processo.

74. Na sindicância se apuraram supostas irregularidades referentes ao contrato, bem como o extravio do processo administrativo 51170.001903/98-92 do Dnit. O processo foi encontrado, porém as responsabilidades quanto a seu extravio não puderam ser precisamente identificadas, conforme se narra no relatório da comissão sindicante (peça 17, p. 25-6).

75. O relatório revela ainda que o contrato se extinguiu em 14/11/2005 (peça 17, p. 13), não havendo relatos de fatos ocorridos em 2009 referentes ao assunto, exceto quanto à própria instauração, por meio da Portaria 910/DG/Dnit, de 30/7/2009 (peça 17, p. 6), da sindicância investigativa, em atendimento à determinação do TCU.

76. Assim, visto ainda que o Dnit remeteu os autos do processo de sindicância ao Ministério dos Transportes, para instauração de processo administrativo disciplinar, tendo em vista a suposta existência de atos irregulares praticados por ex-membros da Diretoria da autarquia, mostra-se atendido o disposto no subitem 9.4.7 do Acórdão 438/2008-TCU-Plenário (peça 17, p. 42, item II).

## **6. DADOS GERAIS SOBRE A GESTÃO DA UNIDADE (RELATÓRIO DE GESTÃO E SIAFI)**

77. A seguir se apresentam resumidamente, por área, as principais realizações descritas no relatório de gestão do Dnit referente ao exercício de 2009, complementadas com informações do Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi).

### **6.1. Planejamento e pesquisa**

78. Relata-se que, como ferramenta para o planejamento da gestão da malha viária federal, o Dnit faz uso de banco de dados geográficos, que permite avaliação das condições da superfície dos pavimentos, identificação dos segmentos críticos e elaboração do programa de manutenção da malha rodoviária federal, verificação dos resultados de investimentos anteriores e projeção das condições da malha com aplicação de recursos.

79. Em 2009, para abastecimento do banco de dados geográficos e para auxílio ao sistema de gerência de pavimentos, subsídio à análise de projetos, à elaboração de estudos de viabilidade e ao setor de operações, geraram-se relatórios referentes a cerca de 48 mil km de rodovias federais pavimentadas, envolvendo pontos críticos de sinalização, de ocupação de faixa de domínio, de início e fim de travessias urbanas e de obras de arte especiais.

80. A autarquia lançou o edital 337/09-00, para a execução dos serviços técnicos de levantamento visual contínuo de defeitos e de irregularidades, cuja previsão era levantar, em 2010, informações de aproximadamente 56 mil km de rodovias pavimentadas.

81. Juntamente com o banco de dados geográficos, foi adquirida base de referência geográfica de precisão, com uso de GPS (*Global Position System*), para a malha rodoviária federal pavimentada, que cobre 60 mil km. Foram georreferenciadas também 5.727 obras de arte especiais (peça 2, p. 19-20).

82. Houve desenvolvimento de diversos estudos e pesquisas, por parte do IPR, a exemplo de (peça 2, p. 21-2):

- a) pesquisa para ampliação de metodologia, seu tratamento matemático e cálculo atualizado dos custos de acidentes de trânsito, para análise econômica de projetos de engenharia, preventivos e corretivos, de segmentos críticos da malha rodoviária federal, iniciada em 24/11/2009 com previsão de conclusão em 15/11/2011;
- b) revisão e atualização de normas e manuais técnicos, aprovados, no exercício, 30 normas e 2 manuais (de normalização e de vegetação rodoviária); e
- c) aprovação de estudos de impacto do bitrem nas rodovias federais, em 15/12/2009.

83. Em 2009 iniciou-se também a implantação de software para gerenciamento eletrônico de documentos técnicos, com previsão de entrada em operação no segundo semestre de 2010. “Com a adoção dessa plataforma, espera-se uma agilidade e produtividade muito maior na análise de projetos” (peça 2, p. 25-6).

84. Para o exercício era prevista a aprovação de 78 projetos, e foram aprovados 80. Em 1º/12/2009, 159 contratos de projetos estavam paralisados, 140 estavam em andamento, 1 estava bloqueado, 41 haviam sido concluídos e 117 encerraram-se no ano.

85. A autarquia analisou ainda dezesseis estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental (EVTEA) e análises econômicas de soluções técnicas adotadas (Aesta), dos quais sete contaram com recursos da Lei Orçamentária Anual de 2009, e os demais nove efetuaram-se por meio de convênios, sem ônus financeiro para o Dnit (peça 2, p. 29).

86. Desenvolveu-se também projeto para obtenção de indicadores de gestão, planejado em 2008. Em novembro de 2009 estavam definidos os conjuntos de indicadores para cada processo interno objeto do projeto, bem como os responsáveis pela apuração, divulgação, avaliação e manutenção das séries históricas (peça 2, p. 41-2).

87. Foi elaborado e aprovado o Plano Diretor de Tecnologia da Informação (PDTI), instrumento de planejamento que consiste em novo formato de aplicação de TI no Dnit. Relata-se que o plano “assegurar a exigida responsabilidade na aplicação dos recursos públicos, a otimização dos esforços envolvidos na geração de novas facilidades tecnológicas e a presteza na implementação dos produtos demandados” (peça 2, p. 45-8).

88. Acerca do Plano Nacional de Logística e Transportes, o relatório de gestão esclarece (peça 3, p. 24):

Em abril de 2007, o Ministério dos Transportes divulgou o chamado Plano Nacional de Logística e Transportes (PNLT), resultado de esforço de retomada do planejamento público de médio e longo prazo para o setor.

O PNLT foi idealizado para embasar a formulação do PPA 2008/2011 e promover as primeiras indicações de investimentos para o PPA 2012/2015 e os ensaios de organização dos planos subsequentes até 2023, horizonte das explorações socioeconômicas elaboradas pelo Estudo.

Contudo, sua primeira aplicação prática foi a seleção dos empreendimentos na área de transportes a integrar o chamado Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), anunciado em janeiro de 2007, no escopo do qual estão todos os principais investimentos federais para provimento de infraestrutura econômica e social. Portanto, o PNLT é referência para o PAC e deve sê-lo para a consolidação das escolhas públicas expressas no Plano Plurianual.

O PNLT foi concebido com o intuito de: promover o aumento da eficiência produtiva em áreas consolidadas; induzir o desenvolvimento de áreas de expansão de fronteira agrícola e mineral; reduzir as desigualdades regionais em áreas deprimidas; e integrar a região sul-americana.

Para lograr e superar o desafio, o PNLT foi estruturado em duas principais explorações a partir de dados sobre produção, logística e transportes no nível microrregional.

A primeira delas consiste em uma modelagem socioeconômica dinâmica do País, que analisa as implicações espaciais das megatendências da economia brasileira no período de 2007 a 2023, com

destaque para a demanda por serviços de transporte. Foram realizadas projeções de oferta e demanda para 80 (oitenta) tipos de produto em cada uma das 558 (quinhentos e cinquenta e oito) microrregiões do Brasil por meio da aplicação de um modelo computável de equilíbrio econômico geral sobre um cenário referencial para o ano-base, considerando as características do sistema econômico atual e sua evolução recente, e conhecimentos sobre como os espaços econômicos se inter-relacionam.

Assim, foram criados cenários futuros que expressam déficits e superávits (relações de produção e consumo) entre as microrregiões homogêneas, pecuniariamente representados, para cada produto analisado, para os anos-horizonte do estudo: 2007, 2011, 2015, 2019 e 2023.

A segunda simulação foi feita com o emprego do modelo clássico de simulação de transporte de quatro etapas: geração, distribuição, divisão modal e alocação.

As duas primeiras etapas, fortemente associadas à modelagem da demanda por transportes, foram apoiadas nos resultados da etapa anterior. A divisão modal e a alocação, mais associadas à modelagem da oferta de transportes e de seus custos, se apoiaram em dados e parâmetros derivados de pesquisa de campo (fonte primária) e estudos precedentes (fonte secundária).

A partir de então, desenvolveu-se uma nova proposta de organização espacial do País, na qual as microrregiões homogêneas foram agrupadas em função da superposição georreferenciada de fatores representativos das suas características, quais fossem: as impedâncias ambientais, as similaridades socioeconômicas, as perspectivas de integração e inter-relacionamento (corredores de transportes) e as funções de transporte, identificadas a partir da análise de isocustos em relação aos principais portos concentradores de carga do País.

Dessa análise, resultaram sete agrupamentos, aos quais se convencionou chamar de vetores logísticos.

Embora os quatro critérios tenham sido avaliados conjuntamente, cada vetor teve determinantes mais fortes, seja na predominância socioeconômica (Sul, Leste e Nordeste Setentrional), na incidência de bioma (Amazônico) ou nas bacias de captação (em todos os casos).

(...)

Os vetores não possuem limites rígidos, pois em suas áreas limítrofes há uma mescla de bases produtivas, custos de acessos aos portos ou biomas e densidades de unidades de conservação que posicionam os territórios ora em um, ora em outro vetor.

Por esta razão, os programas a compor o PPA foram estruturados de forma que os limites espaciais dos vetores se aproximassem de uma divisão geopolítica propícia à convergência das intervenções federais com escolhas subnacionais e, portanto, fossem mais afetos ao pacto federativo.

## 6.2. Administração e pessoal

89. Relata-se que houve atrasos na execução das ações de modernização do Dnit, mormente em razão de insuficiência de recursos orçamentários, falta de padronização de procedimentos e carência de pessoal técnico especializado na Coordenação-Geral de Modernização e Informática, da DAF (peça 2, p. 48).

90. Informa-se, ainda, que foram substituídos os sistemas de administração patrimonial, e o Sistema Eletrônico de Compras (Siasg) foi definitivamente implantado (peça 2, p. 48).

91. Ao final de 2009, o Dnit contava com 2.708 servidores ativos e 755 servidores em condições de requerer aposentadoria. Mesmo com o concurso para provimento de cem cargos de Analista de Infraestrutura de Transportes, realizado no exercício, o total de servidores ativos reduziu-se, desde 2007, quando havia 2.960.

92. O programa de capacitação abrangeu 1.747 treinamentos, em 46 eventos, com execução de 80,5% dos recursos disponíveis para tanto. As atividades foram realizadas mediante a contratação de cursos, junto à Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), à Escola de Administração

Fazendária (ESAF) e instituições privadas especializadas, além de parceria com a Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Houve ainda cursos voltados para áreas técnicas realizados com instrução de servidores da própria autarquia e de outros órgãos.

93. Entre 25 de maio e 20 de novembro de 2009 foram realizadas 25 ações de treinamentos, para oito títulos de cursos, em âmbito nacional, com turmas em Brasília/DF, Belo Horizonte/MG, Manaus/AM, Rio de Janeiro/RJ, Cuiabá/MT, Salvador/BA e Porto Alegre/RS, com a concessão de 548 certificados de participação e aproveitamento para servidores (peça 2, p. 22).

94. A maioria dos cursos voltados para os técnicos da área finalística foi programado/organizado pelo IPR (peça 2, p. 39-40 e 50).

95. Em novembro, houve recomposição parcial do quadro de Analistas de Infraestrutura de Transportes – Engenheiros, aumentando a força de trabalho técnico-especializado em cerca de 25% (peça 2, p. 26-7).

### 6.3. Referências de custos

96. No que concerne a custos de serviços referentes à área fim do Dnit, as pesquisas para alimentação do Sicro 2 (sistema de custos rodoviários mantido pelo Dnit) foram ampliadas em 2009, passando a abranger dezoito capitais estaduais. Além disso, como resultado de estudos junto à Associação Nacional das Empresas de Obras Rodoviárias (Aneor), a autarquia pôde chegar a uma bem fundamentada definição de BDI (bonificação e despesas indiretas – elementos de planilhas de custos constantes de propostas de empresas licitantes).

97. Foram realizadas análises de 1.637 composições de custo unitário (CCU) de serviços novos, não integrantes do Sicro, para 75 projetos/obras, além da atualização de 274 composições de custos referenciais para utilização nos orçamentos de portos fluviais na Amazônia, e colaboração, com a criação de 60 composições de custo, na elaboração do orçamento referente ao trem de alta velocidade – TAV.

98. Projetos realizados em parceria com o Centran (Centro de Excelência em Engenharia de Transportes) abarcaram a realização de noventa aferições de campo de serviços do Sicro 2 e 3 e de 21 eventos de treinamento para operação do Sicro 3 e utilização do programa de orçamento de obras nele integrado, além da ambientação dos núcleos de custos do Dnit nas SRs, para a operação do Sicro 3.

99. Foram calculados mensalmente 32 índices setoriais de evolução de preços usados pelo Dnit para o cálculo de reajustamento de contratos de obras e serviços de engenharia, além da definição de novo índice, denominado “obras de arte especiais exclusive aço”. Esses serviços de reajustamento são prestados pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), contratada pelo Dnit.

100. A autarquia contratou ainda desenvolvimento de métodos e sistemáticas para monitoramento de preços de contratos de obras, abrangendo serviços, insumos, indicadores e incluindo desenvolvimento de banco de dados (peça 2, p. 30-1).

101. Relata-se déficit de pessoal também no setor de custos (peça 2, p. 32).

### 6.4. Controles internos e correição

102. Informa-se que, não obstante o reduzido quadro funcional e a falta de investimentos no setor, foram realizadas auditorias registradas no PAINT 2009 (plano anual de atividades de auditoria interna), em que foram auditados 85 contratos, foi prestado apoio às atividades de controle interno e externo e executadas ações conjuntas com órgãos de controle interno e externo, Ministério Público e Departamento de Polícia Federal.

103. Os treinamentos de que participaram servidores da auditoria interna totalizam 1.800 horas, com destaque para a participação de quatro servidores no Programa de Formação Complementar em Auditoria de Obras Públicas, promovido pelo Instituto Serzedello Corrêa, do TCU (peça 2, p. 36-8).

104. Também com relação à Corregedoria se relata dificuldade decorrente do reduzido quadro de pessoal do Dnit. Apesar disso, o setor realizou atividades de capacitação, autuou 98 processos, dos quais 55 foram procedimentos administrativos disciplinares, emitiu 42 notas técnicas e 860 despachos. Criou também procedimentos de reconhecimento de dívidas e promoveu, por meio de monitoramento presencial dos trabalhos de comissões processantes em algumas unidades descentralizadas, atividades preventivas (peça 2, p. 42-5).

### **6.5. Modal rodoviário**

105. No modal rodoviário, além da manutenção da malha, o relatório de gestão destaca as construções do arco rodoviário do Rio de Janeiro/RJ, da via de acesso ao porto de Salvador/BA e do rodoanel de São Paulo/SP e a duplicação da rodovia BR-101 na região Nordeste (peça 2, p. 9).

106. No exercício, efetivou-se a concessão da 2ª etapa do 2º lote de rodovias federais, totalizando 680,6 km entregues a administrações privadas, por um prazo de 25 anos, com supervisão da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT).

107. O Dnit em 2009 absorveu 24,1 km de trechos rodoviários estaduais coincidentes com rodovias federais planejadas.

108. Houve também investimentos, decorrentes da redação dada pela Lei 11.960, de 29/6/2009, ao art. 19 da Lei 11.314, de 11/6/2006, em rodovias federais transferidas a governos estaduais nos termos da Medida Provisória 82, de 7/12/2002 (peça 2, p. 13).

109. Os Programas de Conservação, Restauração e Manutenção (Crema), 1ª e 2ª Etapas, tiveram execução em 2009. No Crema 1ª Etapa, foram executados 19.200 km de manutenção. No Crema 2ª Etapa, foram aprovados projetos de 1.256,8 km, licitados projetos que totalizam 3.739 km e estavam em elaboração projetos contratados que somam 26.557 km. No exercício foram contratadas, ainda, a restauração de 3.312 km e a conservação de 38,1 km, não abrangidos pelos programas Crema (peça 2, p. 14-5).

110. Quanto às operações rodoviárias, foram investidos R\$ 38,4 milhões em 16 contratos para operação de 78 postos de pesagem (45 fixos e 33 móveis); por meio do programa Pró-Sinal, foram sinalizados 9.129,38 km de rodovias; e foi lançado o edital 471/2009, referente ao Programa Nacional de Controle Eletrônico de Velocidade nas rodovias federais, com previsão de instalação de 2.696 equipamentos.

### **6.6. Modal ferroviário**

111. No modal ferroviário, destacam-se os contornos de Araraquara/SP, Joinville/SC, São Francisco/MG, Santa Maria/RS, Campos Altos/MG e Maringá/PR, que em 2009 tiveram execução de obras, como também o trecho Eliseu Martins/PI –Pecém/CE – Suape/PE da Ferrovia Transnordestina.

112. Em fase de aprovação do projeto executivo encontravam-se os contornos ferroviários de Ourinhos/SP, Alagoinhas/BA, Candeias/BA, Dias Dávila/BA, Santo Amaro/SP e São Carlos/SP, sendo que os projetos para os contornos de Camaçari/BA e São José do Rio Preto/SP já estavam aprovados no exercício. Na fase de licitação estavam os contornos de Três Lagoas/MS e Divinópolis/MG. O contorno de Barra Mansa/RJ já estava totalmente contratado (peça 2, p. 10).

113. Em 2009 foram elaborados pela DIF os projetos ferroviários dos trechos: Alto Araguaia/MT – Rondonópolis/MT, da Ferronorte; Ilhéus/BA – Barreiras/BA, da Ferrovia Oeste-Leste; Uruaçu/GO – Lucas do Rio Verde/MT, da Ferrovia de Integração Centro-Oeste; Anápolis/GO – Estrela d'Oeste/SP – Panorama/SP, da Ferrovia Norte-Sul; e Panorama/SP – Dourado/MS, da Ferrovia Integração Pantanal (peça 2, p.13-4).

114. A manutenção e a operação da malha ferroviária nacional compete a concessionárias supervisionadas pela ANTT (peça 2, p. 15).

## 6.7. Modal aquaviário

115. Quanto ao modal aquaviário, destacam-se as obras da construção das eclusas de Tucuruí/PA (88% de execução física acumulada, sendo 8% executados em 2009) e de novos portos fluviais na região amazônica. As obras contempladas no orçamento 2009 e as realizadas com recursos inscritos em restos a pagar somam 73 obras de construção de terminais hidroviários em andamento (peça 2, p. 10).

116. Iniciaram-se também “as atividades para derrocamento do Pedral do Lourenço, no Rio Tocantins, com investimentos previstos de R\$ 645 milhões, que garantirá a navegação contínua em uma extensão de 500 km, de sua foz até a montante da cidade de Marabá/PA” (peça 2, p. 14); e as dragagens do rio Paraguai (Passo do Jacaré) e do baixo e médio Tocantins (peça 2, p. 16).

117. A manutenção de 6.400 km de vias navegáveis de rios federais, a cargo das administrações hidroviárias do Dnit, contou, em 2009, com recursos da ordem de R\$ 45 milhões. Trata-se da manutenção de atracadouros e da profundidade de canais de navegação, sinalização, destocamentos e retiradas de obstáculos, custeio de infraestruturas locais das administrações hidroviárias, suas embarcações, equipamentos e outros bens (peça 2, p. 15).

118. Também no exercício operaram as eclusas dos rios Taquari e Jacuí, no Rio Grande do Sul, bem como foram iniciadas as tratativas para operação, pela Eletronorte (Centrais Elétricas do Norte do Brasil S.A.), das eclusas de Tucuruí/PA (peça 2, p. 16).

## 6.8. Execução orçamentária e financeira

### 6.8.1. Execução orçamentária e financeira geral

119. O quadro abaixo apresenta a execução orçamentária geral do Dnit, com dados dos sistemas Siafi 2009 e 2010, considerada a unidade orçamentária 39252 (Dnit), inclusive a execução de restos a pagar não processados (RPnP) e processados (RPP).

Unidade Orçamentária 39252 - Dnit - Exercício de 2009						
Todos os programas						
Dotação				Execução de restos a pagar inscritos (e reinscritos) em 2008		
Inicial	Adicional	Contingenciada	Cancelada/Remanejada	RPnP inscritos em 2008	R\$ 8.583.597.031,26	
R\$ 8.649.186.435,00	R\$ 6.020.317.429,00	R\$ 121.416.926,45	R\$ 2.841.525.945,00	RPnP liquidados em 2009	R\$ 7.471.476.047,68	87,04%
Ao final do exercício, contingenciamento de 0,83% da dotação total.				Pagos em 2009	R\$ 4.387.046.909,94	58,72% do liquidado.
						51,11% do inscrito.
Execução				Totais		
Empenhado	R\$ 10.472.212.136,48	89,46% da dotação disponível.		RPnP reinscritos em 2009	R\$ 2.987.238.626,43	34,80%
				RPnP cancelados em 2009	R\$ 1.209.311.494,89	14,09%
Liquidado	R\$ 4.492.502.851,71	42,90% do empenhado.		RPP inscritos em 2008	R\$ 425.144.473,23	
		38,38% da dotação disponível.		RPP pagos em 2009	R\$ 349.282.164,38	82,16%
		94,38% do liquidado.		RPP reinscritos em 2009	R\$ -	0,00%
Pago	R\$ 4.239.961.230,03	40,49% do empenhado.		RPP cancelados em 2009	R\$ 75.862.308,85	17,84%
		36,22% da dotação disponível.				
RPnP Inscritos	R\$ 5.979.709.284,77	57,10% do empenhado.		Total liquidado em 2009	R\$ 11.963.978.899,39	58,96%
		51,08% da dotação disponível.		Total pago em 2009	R\$ 8.976.290.304,35	43,33%
RPP Inscritos	R\$ 382.204.149,80	8,51% do liquidado.		Empenhos cancelados		
		3,65% do empenhado.		Dot. não Utilizada	R\$ 1.355.765.782,52	11,46% da dotação não cancelada/remanejada.
		3,26% da dotação disponível.				

120. Destaca-se que 11,46% dos créditos, consideradas as dotações iniciais e adicionais não canceladas ou remanejadas, não foram utilizados em 2009. Desses R\$ 1.355.765.782,52, R\$ 121.416.926,45, cerca de 9%, estavam contingenciados no encerramento do exercício. Deve-se considerar, ainda, que R\$ 2.055.137.093,00 de créditos especiais e extraordinários foram abertos nos últimos quatro meses do exercício, de modo que créditos de até tal valor podem ter sido reabertos em 2010, nos termos do art. 167, § 2º, da Constituição Federal. Assim, o percentual de créditos não utilizados no exercício se mostra satisfatório.

121. Foi liquidada apenas 42,90% da dotação empenhada, e o volume restante foi integralmente

inscrito a título de restos a pagar não processados. Isso indica dificuldades para iniciar os empreendimentos com licitação prevista para o exercício, o que se deve, em parte, ao tempo demandado para a conclusão das licitações e início da execução dos contratos.

122. Apesar do baixo percentual de liquidação, foi paga no exercício 94,38% da dotação liquidada. Em valores absolutos, observa-se que foram pagos mais recursos a título de restos a pagar do que referentes à dotação do exercício, o que se explica pelo grande volume de restos a pagar inscritos ou reinscritos em 2008, monta equivalente a 76,95% da dotação disponível, e por se tratar de despesas em estágios mais avançados, empenhadas e até liquidadas no exercício anterior, ou ainda antes.

123. No que se refere aos restos a pagar processados inscritos ao final de 2009, identificou-se inconsistência entre os sistemas Siafi 2009, que não tem registro de inscrições desse tipo, e 2010, do qual consta a inscrição dos R\$ 382.204.149,80 indicados no quadro acima, monta superior à diferença, de R\$ 252.541.621,68, entre os valores liquidados e pagos em 2009. Cabe, portanto, diligenciar ao Dnit para que esclareça o assunto.

#### 6.8.2. Execução orçamentária do Programa de Aceleração do Crescimento

124. Em 2007 o governo federal lançou o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que visa “a estimular o crescimento do PIB e do emprego, intensificando ainda mais a inclusão social e a melhora na distribuição de renda” ([www.pac.gov.br](http://www.pac.gov.br)). Diante desses objetivos, algumas ações orçamentárias receberam prioridade.

125. Quanto ao Dnit, consta do relatório de gestão que foram autorizados R\$ 9.770.050.754,00 referentes a ações do PAC, valor que consiste em 83,46% da dotação total não cancelada, remanejada ou contingenciada, e do qual foram liquidados R\$ 3.845.277.151,26, equivalentes a 39,36% do autorizado no âmbito do PAC ou 32,85% da dotação total não cancelada, remanejada ou contingenciada em 2009.

126. Daí se conclui que o percentual de liquidação de dotação não vinculada ao PAC foi de 33,42%. Isso indica que os empreendimentos do PAC tiveram execução 17,77% maior que as demais despesas (resultado de  $[39,36-33,42]/33,42$ ).

127. Considere-se, no entanto, que a parcela das ações do PAC executada pelo Dnit, em geral, concentra projeto e implementação de construção, restauração e manutenção na infraestrutura de transportes, ações que têm natureza diversa das demais despesas da autarquia, que incluem gastos com pessoal e serviços administrativos.

128. Essas ações de engenharia consistem na maior parte da atividade fim da autarquia e, em geral, são de alto custo, o que justifica a grande representatividade dos valores vinculados ao PAC, de 83,46% da dotação total disponível. Apesar da priorização, isso afeta a comparação do desempenho da execução dos recursos do programa, de 39,36% liquidados, com o geral, de 38,38% liquidados.

129. O relatório informa ainda sobre a execução de ações do PAC por meio de restos a pagar não processados. Apresenta que, no âmbito do programa, foram inscritos ou reinscritos em 2008 R\$ 6.027.780.579,25, que correspondem a 70,22% do total inscrito, dos quais foram liquidados R\$ 3.712.825.636,08, ou 61,6%.

130. Contudo, essa informação não se coaduna com o disposto no Siafi. O sistema indica liquidação em 2009 de R\$ 7.471.476.047,68 dos R\$ 8.583.597.013,26 inscritos ou reinscritos como restos a pagar não processados de 2008. Assim, caso estivesse correta a informação do relatório de gestão, haveria, desvinculados do PAC, R\$ 2.555.816.452,01 inscritos e R\$ 3.758.650.411,60 liquidados.

131. A tabela a seguir resume as informações acerca da execução orçamentária do PAC, evidenciando a inconsistência que impede análise mais completa da execução do programa frente às

demais despesas executadas pela autarquia em 2009. Denominou-se “Resto” a parte da dotação e das inscrições de restos a pagar não processados desvinculados do PAC.

	Dotação						
	Disponível		%	Liquidada		% da disponível	% da liquidada
<b>Geral</b>	R\$	11.706.560.992,55	100,00%	R\$	4.492.502.851,71	38,38%	100,00%
<b>PAC</b>	R\$	9.770.050.754,00	83,46%	R\$	3.845.277.151,26	39,36%	85,59%
<b>Resto</b>	R\$	1.936.510.238,55	16,54%	R\$	647.225.700,45	33,42%	14,41%
	Restos a pagar não processados						
	Inscritos em 2008		%	Processados em 2009		% do inscrito	% do processado
<b>Geral</b>	R\$	8.583.597.031,26	100,00%	R\$	7.471.476.047,68	87,04%	100,00%
<b>PAC</b>	R\$	6.027.780.579,25	70,22%	R\$	3.712.825.636,08	61,60%	49,69%
<b>Resto</b>	R\$	2.555.816.452,01	29,78%	R\$	3.758.650.411,60	147,06%	50,31%

132. As informações obtidas do relatório de gestão e do Siafi indicam, com relação aos recursos desvinculados do PAC, liquidação, em 2009, de volume superior ao total inscrito como restos a pagar não processados em 2008. Portanto, cabe solicitar ao Dnit que esclareça o ponto (dados sobre o PAC na peça 2, p. 9).

### 6.8.3. Execução orçamentária e financeira dos programas de trabalho da LOA

133. Segundo o relatório de gestão, os programas conduzidos pelo Dnit em 2009 foram:

- a) 1458 – Vetor Logístico Leste, que tem por objetivo “promover a eficiência e efetividade nos fluxos de transporte na região do DF, dos estados de MG, ES e RJ e nordeste do estado de GO” (peça 4, p. 21);
- b) 1456 – Vetor Logístico Amazônico, que visa a “promover a eficiência e efetividade nos fluxos de transporte na região dos estados do AC, AM, RR e RO e oeste dos estados do PA e MT” (peça 3, p. 23);
- c) 1457 – Vetor Logístico Centro-Norte, que objetiva “promover a eficiência e efetividade nos fluxos de transporte na região dos estados do AP, MA e TO e leste dos estados do PA e MT” (peça 4, p. 8);
- d) 1459 – Vetor Logístico Nordeste Setentrional, que visa a “promover a eficiência e efetividade nos fluxos de transporte na região dos estados do PI, CE, RN, PB, PE e AL” (peça 4, p. 32);
- e) 1461 – Vetor Logístico Centro-Sudeste, que objetiva “promover a eficiência e efetividade nos fluxos de transporte na região dos estados de SP, PR e MS e sudoeste do estado de GO” (peça 4, p. 43);
- f) 1462 – Vetor Logístico Sul, que tem o objetivo de “promover a eficiência e efetividade nos fluxos de transporte na região dos estados de SC e RS” (peça 5, p. 8);
- g) 1460 – Vetor Logístico Nordeste Meridional, que visa a “promover a eficiência e efetividade nos fluxos de transporte na região dos estados da BA e SE” (peça 4, p. 37);
- h) 0663 – Segurança Pública nas Rodovias Federais, que tem o objetivo de “aumentar a segurança pública nas rodovias federais, mediante a prevenção e repressão de ações delituosas, e reduzir os acidentes de trânsito” (peça 3, p. 15);
- i) 0225 – Gestão da Política de Transportes, que visa a “coordenar o planejamento e a formulação de políticas setoriais e a avaliação e controle dos programas na área de transportes” (peça 3, p. 5);
- j) 0750 – Apoio Administrativo, que objetiva “prover os órgãos da União dos meios necessários para a implementação e gestão de seus programas finalísticos” (peça 3, p. 19);



k) 0089 – Previdência de Inativos e Pensionistas da União, que visa a “assegurar os benefícios previdenciários legalmente estabelecidos aos servidores inativos da União e seus pensionistas e dependentes” (peça 3, p. 4); e

l) 0901 – Operações Judiciais – Cumprimento de Sentenças Judiciais (peça 3, p. 22).

134. A seguir, apresenta-se resumo da execução orçamentária desses programas, considerada a unidade orçamentária 39252 (Dnit), com dados obtidos do Siafi 2009, inclusive montas de inscrição de restos a pagar não processados (RPnP) no exercício (dos registros do sistema não constam valores inscritos a título de restos a pagar processados referentes a tais rubricas).

Unidade Orçamentária 39252 - Dnit - Exercício de 2009									
Programa	Dotação Autorizada	Valores Empenhados	%	% Emp. Acum.	Valores Liquidados	% do Emp.	Inscrição de RPnP	% do Emp.	Valores Pagos
1458	RS 2.207.425.014,00	RS 1.926.085.882,44	87,25%	18,39%	RS 737.434.068,00	38,29%	RS 1.188.651.814,44	61,71%	RS 680.700.988,79
1456	RS 1.828.217.736,00	RS 1.694.548.048,98	92,69%	34,57%	RS 690.237.356,70	40,73%	RS 1.004.310.692,28	59,27%	RS 614.478.237,12
1457	RS 1.563.467.742,00	RS 1.481.957.559,32	94,79%	48,73%	RS 782.303.058,88	52,79%	RS 699.654.500,44	47,21%	RS 762.686.254,92
1459	RS 1.477.166.834,00	RS 1.366.694.626,80	92,52%	61,78%	RS 497.425.566,62	36,40%	RS 869.269.060,18	63,60%	RS 476.951.055,36
1461	RS 1.409.920.971,00	RS 1.231.146.791,93	87,32%	73,53%	RS 449.953.462,38	36,55%	RS 781.193.329,55	63,45%	RS 439.156.314,83
1462	RS 1.241.919.957,00	RS 1.076.937.934,44	86,72%	83,82%	RS 377.616.479,97	35,06%	RS 699.321.454,97	64,94%	RS 351.561.093,98
1460	RS 669.003.811,00	RS 617.626.553,85	92,32%	89,71%	RS 279.068.431,80	45,18%	RS 338.558.122,05	54,82%	RS 269.896.017,78
0663	RS 528.131.794,00	RS 269.679.454,01	51,06%	92,29%	RS 168.812.645,76	62,60%	RS 100.866.808,25	37,40%	RS 144.273.971,26
0225	RS 458.770.829,00	RS 380.907.941,78	83,03%	95,93%	RS 140.395.726,88	36,86%	RS 240.512.214,90	63,14%	RS 131.599.618,51
0750	RS 419.898.488,00	RS 402.718.836,78	95,91%	99,77%	RS 345.388.927,07	85,76%	RS 57.329.909,71	14,24%	RS 344.790.549,33
0089	RS 18.472.808,00	RS 18.468.716,44	99,98%	99,95%	RS 18.464.345,44	99,98%	RS 4.371,00	0,02%	RS 18.464.345,44
0901	RS 5.581.935,00	RS 5.439.789,71	97,45%	100,00%	RS 5.402.782,71	99,32%	RS 37.007,00	0,68%	RS 5.402.782,71
<b>Total</b>	<b>RS 11.827.977.919,00</b>	<b>RS 10.472.212.136,48</b>	<b>88,54%</b>	<b>100,00%</b>	<b>RS 4.492.502.852,21</b>	<b>42,90%</b>	<b>RS 5.979.709.284,77</b>	<b>57,10%</b>	<b>RS 4.239.961.230,03</b>

135. Os programas de maior dotação foram os finalísticos, referentes aos vetores logísticos de transportes, que correspondem a 89,71% dos valores empenhados em 2009 (vide coluna “% Emp. Acum.”, que indica, cumulativamente, a representação percentual dos empenhos no âmbito de cada programa, frente ao total empenhado no exercício).

136. A CGU destaca alguns fatores que prejudicaram a execução financeira do Dnit no exercício, dentre os quais: contratos de obras assinados em dezembro de 2009, com execução financeira em 2010; obra paralisada por necessidade de remanejamento de ocupações no perímetro urbano; problemas relativos a meio ambiente, face ao descobrimento de sítios arqueológicos; não liberação de disponibilidade financeira para execução de obras e serviços; convênios e contratos não firmados; atraso na aprovação do projeto executivo em virtude de licença prévia que necessitou de várias audiências públicas; obras em licitação; cancelamento de contrato com a empreiteira; e atraso na finalização das desapropriações para a contratação da obra (peça 8, p. 5).

137. A tabela abaixo resume a execução financeira a título de restos a pagar, com dados do Siafi 2009 e 2010 (reinscrição). Esses recursos também tiveram sua execução concentrada nos programas finalísticos, que acumulam mais de 80% dos valores pagos, tendo sido pagos aproximadamente 53% do total inscrito. Em 2009 continuaram sendo pagos, a título de restos a pagar, créditos relativos a programas organizados por corredores de transportes, anteriores à adoção da distribuição por vetores logísticos do PNLT.



Execução de Restos a Pagar (processados e não-processados) em 2009 por Programa - UO 39252 - Dnit						
Programa	Inscritos em 2008	Pagos em 2009	%	% Acum.	Reinscritos em 2009	%
1458 - Vetor Logístico Leste	RS 1.135.698.994,04	RS 668.156.664,42	58,83%	14,11%	RS 302.205.364,19	26,61%
1462 - Vetor Logístico Sul	RS 1.120.065.526,09	RS 568.321.710,83	50,74%	26,11%	RS 497.948.269,79	44,46%
1459 - Vetor Logístico Nordeste Setentrional	RS 737.917.343,94	RS 497.241.883,10	67,38%	36,60%	RS 215.283.762,08	29,17%
1456 - Vetor Logístico Amazônico	RS 913.586.862,81	RS 494.934.904,03	54,17%	47,05%	RS 387.481.023,11	42,41%
1461 - Vetor Logístico Centro-Sudeste	RS 715.173.704,93	RS 421.731.158,76	58,97%	55,96%	RS 278.605.472,62	38,96%
1457 - Vetor Logístico Centro-Norte	RS 685.426.698,73	RS 369.523.042,78	53,91%	63,76%	RS 281.705.705,12	41,10%
0220 - Manutenção da Malha Rodoviária Federal	RS 726.875.706,45	RS 255.008.453,49	35,08%	69,14%	RS 102.789.143,42	14,14%
0235 - Corredor Nordeste	RS 388.261.908,54	RS 230.467.177,52	59,36%	74,01%	RS 103.255.015,80	26,59%
0225 - Gestão da Política dos Transportes	RS 386.231.927,04	RS 216.879.985,09	56,15%	78,59%	RS 142.523.004,34	36,90%
0663 - Segurança Pública nas Rodovias Federais	RS 277.692.267,66	RS 206.615.236,75	74,40%	82,95%	RS 52.886.452,87	19,04%
1460 - Vetor Logístico Nordeste Meridional	RS 362.009.595,24	RS 190.295.544,83	52,57%	86,97%	RS 156.505.832,48	43,23%
0230 - Corredor Leste	RS 306.220.474,59	RS 156.140.506,45	50,99%	90,27%	RS 101.508.519,13	33,15%
0233 - Corredor Mercosul	RS 330.125.027,06	RS 142.493.295,86	43,16%	93,27%	RS 89.851.179,23	27,22%
0236 - Corredor Oeste-Norte	RS 313.824.964,51	RS 78.263.819,41	24,94%	94,93%	RS 52.111.432,66	16,61%
0750 - Apoio Administrativo	RS 107.169.533,68	RS 72.161.915,84	67,33%	96,45%	RS 15.798.495,72	14,74%
0232 - Corredor Sudoeste	RS 101.245.112,41	RS 55.297.232,55	54,62%	97,62%	RS 34.271.526,40	33,85%
0237 - Corredor Araguaia-Tocantins	RS 134.913.083,48	RS 45.871.142,31	34,00%	98,59%	RS 64.723.063,53	47,97%
6035 - Infraestrutura de Transportes	RS 58.993.083,40	RS 20.121.005,33	34,11%	99,01%	RS 12.390.435,57	21,00%
0238 - Corredor Fronteira Norte	RS 75.085.084,78	RS 18.165.115,31	24,19%	99,40%	RS 36.903.560,77	49,15%
0229 - Corredor São Francisco	RS 90.598.642,89	RS 14.183.999,86	15,66%	99,69%	RS 52.032.546,79	57,43%
0231 - Corredor Transmetropolitano	RS 34.083.006,14	RS 13.487.196,93	39,57%	99,98%	RS 2.625.406,93	7,70%
0223 - Manutenção de Hidrovias	RS 7.334.516,96	RS 968.082,87	13,20%	100,00%	RS 3.624.975,41	49,42%
0089 - Previdência de Inativos e Pensionistas	RS 208.439,12	RS -	0,00%	100,00%	RS 208.438,47	100,00%
<b>Total</b>	<b>RS 9.008.741.504,49</b>	<b>RS 4.736.329.074,32</b>	<b>52,57%</b>	<b>100,00%</b>	<b>RS 2.987.238.626,43</b>	<b>33,16%</b>

138. A diferença, tanto absoluta quanto entre os percentuais de pagamento dos créditos da LOA 2009, dos quais foram pagos 36,22% da dotação disponível, e dos restos a pagar, dos que foram pagos no exercício 52,57% do total inscrito, deve-se, por exemplo, além do grande volume de inscrição de restos a pagar em 2008, ao fato de muitos dos créditos da LOA 2009 destinarem-se a empreendimentos que tiveram início em 2009, alguns já no final do exercício, enquanto as inscrições de restos a pagar referem-se, em geral, a contratos já em execução e despesas já liquidadas (vide item 122 acima).

139. Nesse sentido, a tabela a seguir, em que se apresenta separadamente a execução de restos a pagar processados e não processados, indica pagamento relativamente maior das despesas já processadas, 82,16%, contra 51,11% de pagamentos de restos a pagar não processados.

Unidade Orçamentária 39252 - Dnit - Exercício de 2009									
Programa	Restos a Pagar não Processados						Restos a Pagar Processados		
	Inscritos em 2008	Liquidados em 2009	%	Pagos em 2009	% do Liq.	% do Inscr.	Inscritos em 2008	Pagos em 2009	%
0220	RS 693.394.497,01	RS 335.394.837,63	48,37%	RS 228.620.563,09	68,16%	32,97%	RS 33.481.209,44	RS 26.387.890,40	78,81%
0223	RS 7.168.686,81	RS 4.593.058,28	64,07%	RS 968.082,87	21,08%	13,50%	RS 165.830,15	RS -	0,00%
0225	RS 367.518.260,17	RS 354.475.941,76	96,45%	RS 200.837.938,67	56,66%	54,65%	RS 18.713.666,87	RS 16.042.046,42	85,72%
0229	RS 89.064.041,16	RS 65.680.044,22	73,74%	RS 13.645.744,51	20,78%	15,32%	RS 1.534.601,73	RS 538.255,35	35,07%
0230	RS 241.550.520,12	RS 199.160.533,90	82,45%	RS 96.704.998,15	48,56%	40,04%	RS 64.669.954,47	RS 59.435.508,30	91,91%
0231	RS 28.541.566,18	RS 10.975.726,04	38,46%	RS 8.350.319,11	76,08%	29,26%	RS 5.541.439,96	RS 5.136.877,82	92,70%
0232	RS 93.019.608,02	RS 81.343.254,56	87,45%	RS 47.071.728,16	57,87%	50,60%	RS 8.225.504,39	RS 8.225.504,39	100,00%
0233	RS 284.697.641,68	RS 212.765.356,40	74,73%	RS 120.453.070,01	56,61%	42,31%	RS 45.427.385,38	RS 22.040.225,85	48,52%
0235	RS 332.208.411,82	RS 295.480.618,07	88,94%	RS 177.003.053,39	59,90%	53,28%	RS 56.053.496,72	RS 53.464.124,13	95,38%
0236	RS 294.407.502,42	RS 124.826.796,83	42,40%	RS 69.654.496,32	55,80%	23,66%	RS 19.417.462,09	RS 8.609.323,09	44,34%
0237	RS 123.518.031,03	RS 101.041.823,08	81,80%	RS 34.480.989,95	34,13%	27,92%	RS 11.395.052,45	RS 11.390.152,36	99,96%
0238	RS 64.761.794,14	RS 46.105.385,44	71,19%	RS 9.201.824,67	19,96%	14,21%	RS 10.323.290,64	RS 8.963.290,64	86,83%
0663	RS 257.078.429,19	RS 247.418.465,15	96,24%	RS 191.580.370,80	77,43%	74,52%	RS 20.613.838,47	RS 15.034.865,95	72,94%
0750	RS 92.280.666,86	RS 81.161.636,92	87,95%	RS 64.855.471,32	79,91%	70,28%	RS 14.888.866,82	RS 7.306.444,52	49,07%
1456	RS 895.216.120,16	RS 877.309.021,61	98,00%	RS 479.592.092,37	54,67%	53,57%	RS 18.370.742,65	RS 15.342.811,66	83,52%
1457	RS 675.256.162,99	RS 648.209.001,48	95,99%	RS 362.866.333,79	55,98%	53,74%	RS 10.170.535,74	RS 6.656.708,99	65,45%
1458	RS 1.117.560.599,22	RS 965.683.217,95	86,41%	RS 650.084.633,02	67,32%	58,17%	RS 18.138.394,82	RS 18.072.031,40	99,63%
1459	RS 720.221.721,57	RS 696.748.199,47	96,74%	RS 479.554.068,45	68,83%	66,58%	RS 17.695.622,37	RS 17.687.814,65	99,96%
1460	RS 344.745.109,48	RS 329.717.596,52	95,64%	RS 173.036.118,14	52,48%	50,19%	RS 17.264.485,76	RS 17.259.426,69	99,97%
1461	RS 707.748.103,11	RS 699.905.016,19	98,89%	RS 414.334.608,38	59,20%	58,54%	RS 7.425.601,82	RS 7.396.550,38	99,61%
1462	RS 1.109.891.885,39	RS 1.071.200.559,43	96,51%	RS 558.681.473,54	52,15%	50,34%	RS 10.173.640,70	RS 9.640.237,29	94,76%
6035	RS 43.539.233,61	RS 22.071.518,28	50,69%	RS 5.468.931,23	24,78%	12,56%	RS 15.453.849,79	RS 14.652.074,10	94,81%
0889	RS 208.439,12	RS 208.438,47	100,00%	RS -	0,00%	0,00%	RS -	RS -	-
<b>Total</b>	<b>RS 8.583.597.031,26</b>	<b>RS 7.471.476.047,68</b>	<b>87,04%</b>	<b>RS 4.387.046.909,94</b>	<b>58,72%</b>	<b>51,11%</b>	<b>RS 425.144.473,23</b>	<b>RS 349.282.164,38</b>	<b>82,16%</b>

140. Isso se reflete também na maior monta de liquidação e pagamento de restos a pagar não

processados, 87,04% e 51,11%, em relação à execução da dotação da LOA 2009, que teve percentuais de 38,38% de liquidação e 36,22% de pagamento.

## **7. INFORMAÇÕES RELATADAS PELA CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO**

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

142. Na análise inicial desta prestação de contas, já foram examinadas as constatações da segunda parte do relatório da CGU, o que resultou no encaminhamento acima apresentado (título 4 acima).

143. Assim, abaixo se apresentam, inicialmente, as informações de gestão (subtítulo 7.1), após o que se prossegue às análises iniciadas no exame preliminar da presente prestação de contas (subtítulo 7.2).

### **7.1. Primeira parte do relatório da CGU**

144. No que concerne à execução física dos empreendimentos contemplados pelos programas finalísticos, a CGU infere ter o Dnit atingido grau satisfatório de execução, consideradas as metas planejadas. No entanto, entende apenas razoável a execução financeira, frisando os fatores que a prejudicaram (vide item 136 acima).

145. O órgão de controle interno relata avanços do Dnit no desenvolvimento de indicadores de gestão. Em 2009 a DPP formou com as demais diretorias grupo de trabalho para mapear processos, visando à elaboração de indicadores. Informa-se, ainda, que a DPP estimava um prazo de cinco anos para a conclusão do projeto, com todos os indicadores implementados, apurados periodicamente e apoiados em sistema gerencial informatizado (peça 8, p. 8).

146. Em avaliação de riscos, relata-se que, como já ocorrera em 2008, em 2009 a DAF não estava realizando a análise de prestações de contas de convênios dentro do prazo estipulado pela IN STN 1/1997, o que pode ensejar execução dos objetos avançados em desacordo com o previsto nos planos de trabalho, além de problemas na gestão financeira (peça 8, p. 9 e 22-4).

147. Atribuiu-se tal deficiência à escassez de pessoal. O gestor buscou junto ao MPOG a realização de concurso público e contratação de suporte técnico operacional, abrangendo postos para contadores. No entanto, o Ministério apenas disponibilizou vagas para o cargo de Analista de Infraestrutura (peça 8, p. 9).

148. Ainda sobre atrasos na análise de prestações de contas de convênios, por meio do Acórdão 907/2009-TCU-Plenário, determinou-se ao Dnit que:

9.2.2 Providencie, se ainda não o fez, a atualização, no Sistema Siafi, do valor da contrapartida do Governo do Estado do Acre no Convênio n.º 99382909, celebrado entre o DNER e o Deracre, consoante os termos aditivos assinados, elevando-o de R\$ 400.000,00 para R\$ 955.555,55, e no Convênio 414570, registrado no Plano de Trabalho como R\$ 900.000,00 e no Termo de Convênio como R\$ 1.000.000,00, bem como registre o 3º Termo Aditivo ao Convênio n.º 414570, de modo a cumprir o que preconiza o art. 16 da IN/STN n.º 01/97 e alterações.

149. Em instrução anterior, identificou-se como responsável pelo não atendimento do Acórdão a Coordenação Geral de Construção Rodoviária (CGCont), da DIR (peça 16, p. 18). A matéria é tratada em mais detalhes abaixo (subtítulo 7.2.4).

150. A CGU identificou também riscos decorrentes da utilização de soluções de informática frágeis, o que pode gerar a perda de informações, bem como a redução da eficiência nos processos produtivos.

151. Destaca-se, positivamente, “o desenvolvimento de sistema eletrônico de medições, ainda em fase de implantação, em que diversas funcionalidades serão implantadas no sentido de agilizar e monitorar o processo de medição de contratos” (peça 8, p. 10). A DAF é a gestora desse sistema (peça 8, p. 16).

152. Para reduzir riscos de segurança interna das dependências da Autarquia, em 2009 o Dnit, pela DAF, contratou nova empresa de vigilância e providenciou instalação de sistema de monitoramento de câmeras e aparelhos de raios-x (peça 8, p. 10).

153. A CGU destaca a Portaria 412/2009, do Dnit, que trata dos critérios e do cronograma para elaboração do orçamento da autarquia para 2010 (peça 8, p. 10).

154. Frisa também a elaboração de manual de análises técnicas, pela DPP, com o intuito de mitigar riscos relativos à carência de formalização dos procedimentos referentes a aprovações de projetos de infraestrutura, embora a finalização do documento não tenha se dado em 2009 (peça 8, p. 10 e 16).

155. Ainda com relação a projetos, relata-se que em 2009 a DPP não se manifestava quando aprovadas revisões de projeto em fase de obras no âmbito das outras diretorias finalísticas (peça 8, p. 10-11). Cabe aqui mencionar que essa falta de integração é tratada no TC 032.446/2011-0, que envolve auditoria operacional, realizada em 2011 e 2012, referente à gestão de obras rodoviárias do Dnit.

156. Apontam-se também a reestruturação parcial do setor de desapropriações e a elaboração de plano anual de desapropriação, voltado para 2010 (peça 8, p. 11 e 16).

157. No que concerne ao modal aquaviário, destaca-se a criação, proposta pela DAQ e aprovada pelo Conselho de Administração do Dnit em 2009, de incorporação das administrações aquaviárias à DAQ, com vistas à estruturação de novo modelo de gestão para o setor hidroviário (peça 8, p. 11 e 17).

158. Além disso (peça 8, p. 17):

Em relação ao aspecto da fiscalização, destaca-se o plano de trabalho celebrado entre a DAQ e o Exército Brasileiro, que visa a possibilitar ao Dnit a assessoria na avaliação de projetos e acompanhamento da execução das obras civis e navais em terminais hidroviários. Considerando a dispersão geográfica dos municípios beneficiados com a construção dos Terminais Hidroviários, bem como as dificuldades de locomoção na Região Amazônica, pode-se considerar que o acordo celebrado com o Exército Brasileiro proporcionará um acompanhamento mais eficiente por parte da Unidade.

159. Quanto ao modal ferroviário, a CGU relata ausência de controles de pessoal alocado nos contratos de supervisão, além de conflito de entendimentos entre ela e o Dnit, referentes a planilhas de custos.

160. Como aspectos positivos, identificou haver a autarquia contratado empresas supervisoras, para acompanhamento das obras ferroviárias, e também firmas especializadas para orientação e supervisão referente ao atendimento de condicionantes ambientais (peça 8, p. 12). Além disso, a DIF concebeu programa de informática, contemplando cerca de quarenta empreendimentos ferroviários, para controle das obras, incluindo andamento dos estudos, projetos, obras de engenharia, licenciamento ambiental e desapropriações (peça 8, p. 17).

161. No modal rodoviário, maior destaque é dado à operação do sistema de pesagem de veículos (peça 8, p. 13-15 e 18-19):

As fiscalizações realizadas pela CGU no exercício de 2009 evidenciaram a ocorrência de impropriedades na operacionalização dos postos de pesagem, e, além disso, na execução dos contratos e nos controles exercidos pelas Unidades Locais do Dnit. Algumas das impropriedades, diante da considerável incidência, demonstraram não ser questões pontuais, mas fragilidades existentes na operação do sistema de pesagem de veículos, quais sejam: agente de trânsito não presente de forma permanente; deficiência na realização de procedimentos de interceptação e

recondução de veículos em fuga; existência de rota de fuga; não instalação ou não funcionamento de equipamentos/sistemas previstos em contrato; não realização das medidas administrativas previstas para veículos com excesso de peso; e sinalização não implantada conforme previsto nas 411 especificações. (...)

Diante da ausência das medidas administrativas, o controle de peso torna-se restrito à aplicação de multas. No entanto, verificou-se também comprometida a efetividade da aplicação das multas, uma vez que a contratação firmada junto à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos para envio das notificações aos infratores esteve suspensa nos períodos de 30/08/2007 a 1º/4/2009 e de 30/6/2009 a 4/3/2010. Dessa forma, o Dnit, além de não ter realizado as medidas administrativas para os veículos com excesso de peso, não lhes aplicou penalidades, deixando de arrecadar mais de R\$ 100 milhões em multas, o que comprometeu consideravelmente o alcance do objetivo da ação.

A efetividade do sistema de pesagem depende ainda da conclusão da implementação do Plano Nacional de Pesagem (PNP), concebida em 2 (duas) etapas, sendo, a 1ª a operação de 78 postos de pesagem já existentes e a 2ª a construção e operação de 157 novos postos de pesagem.

Observou-se que, quanto à 1ª etapa, cujos contratos foram firmados em julho/2008, o prazo de implementação total, ou seja, operação dos 78 postos, previsto para abril/2009, não foi cumprido, e, até o momento, a 1ª etapa não foi completamente implementada, já que entraram em operação 56 postos (72% do previsto – informação em junho/2010). O gestor justifica que o atraso se deu em razão da necessidade de realização de reformas, dificuldades enfrentadas no recebimento das balanças móveis oriundas do Crema, dependência da atuação de outros órgãos, dentre outros fatores.

Com relação à 2ª etapa, concebida inicialmente no PNP para ser implementada até setembro/2007, sua realização está muito aquém do previsto, não tendo sido ainda iniciado o procedimento licitatório para construção dos postos. O gestor justifica o atraso em razão da necessidade de reformulação dos projetos, visando a uma redução dos custos da implantação dos postos.

162. Análise das falhas no gerenciamento do sistema de pesagem de veículos já foi realizada em instrução anterior (peça 16, p. 28), conforme relatado abaixo (subtítulo 7.2.7).

163. Ainda sobre o tema, é conduzida pela Secex-1 representação acerca de possíveis irregularidades em contratações efetuadas em 2009 para a realização de serviços de engenharia referentes a postos de pesagem de veículos (subtítulo 5.6 acima).

164. A CGU frisa também fragilidades nas ações de manutenção rodoviária, a que se destinaram cerca de 730 contratos da autarquia, em 2009 (peça 8, p. 18 e 20):

(...) observa-se a existência de fragilidades no controle de qualidade de execução de obras. Esta situação foi identificada na análise dos relatórios de fiscalização desta Controladoria, na qual se constata que a maior incidência de impropriedades na ação de manutenção de trechos rodoviários foi decorrente de falhas na fiscalização do próprio Dnit e falhas na execução da obra, decorrentes da má qualidade dos materiais aplicados ou dos serviços prestados.

Há a ausência no nível gerencial de indicadores de controle capazes de monitorar os riscos inerentes a qualidade do serviço prestados por construtoras, supervisoras, e pela fiscalização desempenhada pelos servidores da Autarquia.

Porém, há de se considerar que a implementação de um controle de qualidade efetivo pelo Dnit defronta-se com problemas estruturais da entidade, decorrentes principalmente, da reduzida escala de recursos humanos com capacitação/treinamento adequados para assumir um incremento de tarefas técnicas necessárias e dos equipamentos necessários para a execução dessa atividade.

Como forma de dirimir tal condição a Autarquia busca desenvolver formas de contratação que resultem no aprimoramento e simplificação das medidas de controle de qualidade das obras de recuperação/manutenção, como o programa Crema. (...)

Na CGMRR não se evidenciaram procedimentos sistematizados de controle de contratos na Unidade. Devido a demanda crescente do número desses, cerca de 730 no ano de 2009, sendo

grande parte desses geridos pelas superintendências regionais, torna necessária a adoção de instrumentos de controle em níveis gerencial e operacional, como forma de garantir o acesso as informações de forma ágil sobre o andamento dos contratos envolvidos no programa, identificar situações destoantes da expectativa almejada e facilitar a tomada de decisões dos gestores para a realização de providências de correção de fragilidades.

165. Tratou-se na instrução anterior de falhas da Coordenação Geral de Manutenção e Restauração Rodoviária na fiscalização dos serviços de manutenção de rodovias federais, além de falhas na gestão daquela unidade. Das análises efetuadas concluiu-se por diligenciar à CGU e realizar inspeção no Dnit, conforme relatado acima (itens 9 e 10). A matéria é tratada mais detidamente abaixo (subtítulos 7.2.8 e 7.2.9).

166. Essa dificuldade enfrentada pelo Dnit no controle das obras também é tratada no TC 032.446/2011-0, que envolve auditoria operacional, realizada em 2011 e 2012, referente à gestão de obras rodoviárias da autarquia.

167. A CGU aponta, ainda, fragilidade no âmbito da Secretaria Executiva do Dnit. Àquela unidade incumbe gerenciar os processos licitatórios da autarquia. Constatou-se que em 2009 coube a uma única comissão processar 114 licitações, número que tendia a aumentar nos exercícios seguintes, em razão dos empreendimentos do PAC. A média era de duas licitações por semana, o que, considerando ainda que, além das sessões públicas, os certames requerem uma série de providências internas, evidencia a sobrecarga suportada pela Comissão Permanente de Licitação do Dnit (peça 8, p. 19-20).

168. O órgão de controle interno relata haver impropriedades/irregularidades em oito dos quatorze processos licitatórios por ele analisados (peça 8, p. 25-6). Análise realizada em instrução anterior destes autos concluiu pela realização de inspeção no Dnit, a fim de se elucidar acerca das mais relevantes falhas constatadas (itens 9 e 10 acima).

## **7.2. Análise das respostas das diligências e das informações coletadas na inspeção**

169. Retomam-se abaixo os pontos de exame da primeira instrução (peça 16, p. 9-49), incluindo-se também as informações obtidas por meio das diligências e da inspeção propostas naquela instrução (título 0 acima).

### **7.2.1. Atribuição de nota em desacordo com o estabelecido no Edital 101/2008**

Relatos da instrução anterior

170. O tema é relatado no tópico 6.1 da instrução inicial dos presentes autos (peça 16, p. 9-14). Trata-se de irregularidade na atribuição de pontuações técnicas no âmbito da Concorrência 101/2008 do Dnit, do tipo técnica e preço, para implantação do trecho ferroviário de Imbituba/SC a Araquari/SC, na ferrovia EF-104, dividido em dois lotes.

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

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

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

orçou R\$ 8.378.074,23.

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

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

#### **IV - Da Análise do Recurso**

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

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

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

176. Essa decisão da CPL foi ratificada pelo Diretor-Geral do Dnit na mesma data (peça 52, p. 31).

177. Os preços foram abertos em 24/6/2009 e o resultado final da licitação foi publicado no DOU em 7/7/2009.

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

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

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

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

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

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

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

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

Informações obtidas na inspeção

182. Identificou-se, por meio de análise dos autos processuais da Concorrência 101/2008, que já

em 2010, após recebidas as recomendações da CGU, o Dnit passou a tratar da falha constatada, paralisando a execução dos Contratos 803 e 804/2009, decorrentes do certame, que se encontravam em plena execução.

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

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

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

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

#### Análise e encaminhamento

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

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

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

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

#### 7.2.2. Precariedade na gestão de contratos pela DAF, resultando em contratações emergenciais por dispensa de licitação

191. O tema é relatado no tópico 6.2 da instrução inicial dos presentes autos (peça 16, p. 14-6). Trata-se dos Contratos 138/2008 e 51/2009, emergenciais, fundamentados no art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/1993, ocasionados, segundo a CGU, por falta de planejamento do responsável pela administração da área de contratos e compras do edifício sede da autarquia.

192. No entanto, a presente análise da gestão do Dnit de 2009 abrange apenas o Contrato 51/2009, decorrente de dispensa de licitação para contratação emergencial ocasionada pela suspensão do Pregão Eletrônico 49/2009 pelo TCU.

193. Como se trata de caso isolado, conforme concluído na análise efetuada na primeira

instrução dos presentes autos, tem-se por suficiente alertar o Dnit para a ocorrência.

7.2.3. Falhas na licitação e na contratação dos serviços de vigilância na Superintendência Regional de Mato Grosso

194. O tema é relatado no tópico 6.3 da instrução inicial dos presentes autos (peça 16, p. 16-7). Trata-se do Contrato 16/2009, de 20/5/2009, firmado pela SR do Dnit no Mato Grosso (SR/MT), a fim de obter prestação de serviços de vigilância.

195. Antes dessa contratação, a SR/MT realizou o Pregão Eletrônico 110/2009, no qual as cinco empresas classificadas apresentaram planilhas de custos com preços acima das referências da Portaria MP 6/2007 e se recusaram a readequar suas propostas.

196. Assim, a unidade da autarquia efetuou pesquisa de preços com as mesmas cinco empresas e contratou a empresa Sebival, que orçou valores inferiores aos por ela propostos no pregão, mas ainda superiores aos do normativo.

197. A CGU recomendou ao Dnit cobrar da empresa contratada R\$ 4.852,61, relativos à inclusão em duplicidade dos insumos na planilha de custo e formação de preço, além de ajustar o valor mensal do contrato considerando o valor correto dos insumos.

198. Na análise preliminar dos presentes autos, concluiu-se por realizar diligência à SR/MT, para que fossem obtidas cópias da proposta da Sebival, do Contrato 16/2009 e seus aditivos e dos dois últimos processos de pagamento, para então, se fossem comprovadas as falhas, realizarem-se outros encaminhamentos.

Análise das informações obtidas

199. Apesar de se tratar de fatos de responsabilidade do Superintendente Regional do Dnit no Mato Grosso, gestor alheio ao rol de responsáveis desta prestação de contas ordinárias, procedeu-se à análise das informações obtidas em resposta à diligência realizada.

200. O Dnit apresentou as Notas Técnicas 1877, de 20/8/2010, e 592, de 28/2/2011, ambas da DITRA/DI/SFC/CGU-PR (peça 30, p. 2-3 e 9-13) e com manifestação de acordo do Diretor de Auditoria da Área de Infraestrutura da CGU, em que são acatadas as alegações dos gestores, dentre outras, referentes à contratação por valores superiores aos estabelecidos pela Portaria do MPOG, uma vez que não se obteve proposta de monta inferior, e à cobrança da empresa contratada da devolução dos valores pagos a maior no exercício de 2009.

201. Assim, revelam-se superadas as falhas constatadas, sendo desnecessária a realização de novos encaminhamentos.

7.2.4. Falhas no gerenciamento e na fiscalização de convênios rodoviários

202. O tema é relatado no tópico 6.4 da instrução inicial dos presentes autos (peça 16, p. 17-20). Trata-se de: atrasos nas análises, que deveriam ser feitas pelo Dnit, como concedente, de prestações de contas de convenentes; atraso no atendimento à determinação constante do Acórdão 907/2009-TCU-Plenário, de atualização de registro do valor da contrapartida do Convênio 99382990 e do 3º termo aditivo do Convênio 414570; e falhas na fiscalização de convênios firmados com o Governo do Distrito Federal (GDF).

Atrasos nas análises de convênios

203. A CGU, em consulta ao Siafi Gerencial, identificou que em 31/12/2009 existiam 35 convênios com saldo a aprovar havia mais de sessenta dias, tempo superior, portanto, ao prazo estabelecido pela IN STN 1/1997 para a manifestação dos concedentes acerca das prestações de contas dos convenentes, a contar de seu recebimento.

204. O Dnit atribuiu os atrasos à falta de pessoal e alegou que a DAF informara ao Diretor-

Geral sobre a situação em 2008, 2009 e 2010, por meio de memorandos, notas técnicas e abertura de processos sobre horas extras.

205. A autarquia esclareceu ainda que tentara viabilizar a realização de concurso público para suprir suas deficiências de pessoal, mas o MT, pela Portaria 147/2008, autorizou a contratação apenas de engenheiros analistas de infraestrutura de transportes (alguns empossados em 2009, conforme item 94 acima). Assim, o Dnit estava providenciando, por meio do processo 50600.012016/2009-11, contratação de serviços de suporte técnico operacional, incluindo profissionais contadores. Além disso, a Diretoria Executiva e a Diretoria Geral produziram expedientes circulares, visando a relocar servidores para capacitação e atuação em tomadas de contas especiais, sem êxito, em razão da carência generalizada de pessoal.

206. A CGU fez notar que a situação de 2009 estava pior que em 2008, denotando que as tentativas dos gestores não sanaram a deficiência. Sugeriu, assim, a criação de um grupo de trabalho temporário, para analisar as prestações de contas dos convenientes.

Atraso no atendimento da determinação do TCU

207. Por meio do Acórdão 907/2009-TCU-Plenário, de 6/5/2009, determinou-se ao Dnit que:

9.2.2 Providencie, se ainda não o fez, a atualização, no Sistema Siafi, do valor da contrapartida do Governo do Estado do Acre no Convênio 99382909, celebrado entre o DNER e o Deracre, consoante os termos aditivos assinados, elevando-o de R\$ 400.000,00 para R\$ 955.555,55, e no Convênio 414570, registrado no Plano de Trabalho como R\$ 900.000,00 e no Termo de Convênio como R\$ 1.000.000,00, bem como registre o 3º Termo Aditivo ao Convênio 414570, de modo a cumprir o que preconiza o art. 16 da IN/STN 1/97 e alterações.

208. A CGU, em consulta ao Siafi em 25/5/2010, constatou registro de contrapartidas de R\$ 845.000,00 para o Convênio 99382909 e de R\$ 1.125.331,90 para o Convênio 414570.

209. Posteriormente, o Dnit informou ter corrigido este último valor, mas acrescentou que não foi possível registrar o 3º termo aditivo, pois em maio de 2009 faltavam planos de trabalho condizentes com os valores pactuados, e o registro no Siafi é feito com base no cronograma de desembolso constante do plano de trabalho. A DIR remeteu tais documentos à Coordenação de Contabilidade somente em março de 2010, após intervenção do Diretor-Geral, mas os valores não eram condizentes com os pactuados no 3º termo aditivo.

210. Quanto ao Convênio 99382909, a Coordenação de Contabilidade não conseguiu localizar o respectivo processo administrativo, 51100.007507/99-65, junto ao Grupo Executivo para a Extinção do DNER e nas diretorias setoriais do Dnit. Por isso não fez o registro no Siafi.

Falhas na fiscalização de convênios firmados junto ao GDF

211. Sobre a fiscalização de convênios firmados junto ao Departamento de Estradas de Rodagem do Distrito Federal – DER/DF, a CGU realizou fiscalização, de novembro de 2008 a março de 2009, e constatou casos de: sobrepreço; superestimativa; critério de medição em desacordo com o projeto e com especificações de serviço do Dnit; execução de serviços em desconformidade com o projeto executivo; planilhas contratuais com preços unitários diferentes para serviços iguais; subcontratação de serviços pelas executoras sem prévia formalização junto ao conveniente; projeto executivo com impropriedades nos estudos geotécnicos e em outros itens; composições de preços unitários de serviços com inclusão de BDI em duplicidade; e medição de serviços de drenagem em desconformidade com os serviços efetivamente executados.

212. Segundo informa a CGU e consta do TC 009.107/2010-0 (representação em que se analisaram convênios firmados entre o Dnit e o GDF), a CGCont, após instada, por meio do Relatório de Fiscalização 1302, pela CGU, buscou sanar a maior parte das irregularidades até março de 2011.

213. Na análise preliminar dos presentes autos, frisou-se que a alegação de falta de pessoal não

exime os gestores do Dnit de fiscalizar a utilização dos recursos repassados por meio de transferências voluntárias, conforme inscrito no art. 23 da IN STN 1/97 e nos arts. 51 e 52 da Portaria Ministerial MPOG/MF/CGU 127/2008.

Conclusão da instrução inicial

214. Na instrução preliminar, propôs-se, conclusivamente, sobre o ponto, a realização de audiência do Diretor-Geral e do Diretor de Infraestrutura Rodoviária por supostamente terem permitido “que o DNIT possuísse, em 2009, transferências voluntárias acima da capacidade operacional de suas áreas para gerenciar e fiscalizar as obras” (peça 16, p. 20).

Análise e conclusão

215. Apesar de comprovados os atrasos nas análises das prestações de contas e as falhas na fiscalização dos convênios, a instrução precedente e o relatório da CGU apontam se tratar de avenças firmadas em exercícios anteriores ao ora sob exame. A conclusão da CGU acerca dos atrasos nas análises das prestações de contas decorreu de estatísticas referentes à situação de convênios encerrados até 2009, firmados, portanto, em exercícios anteriores (peça 10, p. 5-10).

216. Assim, o fato concreto apontado na instrução inicial, de o Dnit encontrar-se, em 2009, responsável por mais transferências voluntárias do que seria capaz de gerenciar e fiscalizar, deveu-se, sobretudo, à conduta dos gestores que firmaram avenças nos exercícios anteriores, o que levou à situação de sobrecarga, não sendo cabível, portanto, responsabilização por tais condutas nesta análise.

217. Especificamente quanto aos convênios firmados com o GDF, a CGU relata ter notificado a autarquia por meio de Ofício de 2/9/2009, tendo o Dnit adotado medidas com vistas a sanar as falhas no início de 2010. Destaca a CGU que (peça 13, p. 15-6):

em 3/3/2010, o Dnit encaminhou o Ofício 467/2010/DG/DNIT ao DER/DF, solicitando que “se abstenha de efetuar quaisquer pagamentos, referentes aos itens de serviço constantes do Relatório de Auditoria nº 01302 da Controladoria-Geral da União, às empresas executoras dos contratos lavrados ao abrigo dos citados convênios, e, caso tais pagamentos tenham sido efetuados, que seja procedido ao estorno de valores em medições futuras, repassando-os ao Dnit de forma cautelar”. Informou ainda ao DER/DF que “a liberação futura de tais recursos só poderá ser feita após a finalização do trabalho de auditoria em questão, com os devidos esclarecimentos apresentados por esse Departamento de Estradas de Rodagem do Distrito Federal, bem como da manifestação a ser proferida pela Controladoria-Geral da União”.

218. Quanto à atualização dos dados do Siafi, apesar de se ter verificado que o valor da contrapartida do Convênio 99382909 registrado ainda era, em 22/11/2012, de R\$ 845.000,00, trata-se de constatação pontual, referente a avença já concluída, e a consulta ao sistema revelou que o restante da determinação foi cumprida, pois dos registros do Convênio 414570 constam quatro termos aditivos e contrapartida de R\$ 1.000.000,00.

219. Assim, diante da alegação da autarquia de que o processo administrativo do Convênio 99382909, firmado ainda pelo DNER e já concluído, não foi localizado, cabe, em observância ao princípio da racionalidade processual, alertar ao Dnit quanto à situação do registro da contrapartida da avença, o que se mostrará mais oportuno quando da decisão de mérito do presente.

7.2.5. Falhas na fiscalização sobre as obras dos terminais fluviais de Fonte Boa/AM, São Sebastião do Uatumã/AM e Monte Alegre/PA

220. O tema é relatado no tópico 6.5 da instrução inicial dos presentes autos (peça 16, p. 21-3).

Fonte Boa/AM

221. A CGU, no Relatório de Fiscalização 212828, consignou que na construção do terminal fluvial de Fonte Boa/AM faltava placa na obra, havia atraso nas obras civis em relação ao plano de trabalho e houve subcontratação das obras sem que isso fosse permitido no edital de licitação e no

contrato.

222. Inspeção realizada pelo Exército em abril de 2010 revelou que as obras estavam em dia com o plano de trabalho, e que, conforme fotografado, havia placa.

223. Assim, conclui-se, na primeira análise dos presentes autos, que a subcontratação não representa falha grave, além de ser falha de alçada da prefeitura convenente, contratante, de modo que o caso não se mostra relevante à conclusão de mérito da presente prestação de contas.

São Sebastião do Uatumã/AM

224. Segundo o Relatório de Fiscalização 207049 da CGU, o terminal fluvial de São Sebastião do Uatumã/AM, Convênio 562009, apesar de constar como totalmente pronto no termo de recebimento de 14/4/2009, não possuía a fábrica de gelo prevista no projeto, e o prazo para apresentação da prestação de contas do convênio também se encontrava expirado.

225. Ainda em 2009, a DAQ cobrou da prefeitura a prestação de contas final, a qual foi apresentada em 8/9/2009.

226. Fiscalização efetuada pelo Exército em janeiro de 2010 apontou haver esquadrias, reservatórios e fôrro de PCV em quantidades menores que as avençadas, inexistência de poitas e fornecimento da fábrica de gelo em capacidade inferior ao previsto. Em reunião realizada entre a equipe de auditoria e a Prefeitura de São Sebastião do Uatumã, foi informado que os serviços não executados ou realizados incorretamente correspondem a R\$ 8.771,22. As poitas seriam realizadas com recursos da própria prefeitura.

227. A CGU asseverou, ainda, que em relatório de visita técnica de inspeção do Dnit, de 24/9/2009, se concluíra que os serviços executados estavam em conformidade com o previsto e que a obra encontrava-se concluída e em funcionamento.

228. Ainda na análise preliminar dos presentes autos, concluiu-se que o somatório dos serviços supostamente não realizados, de R\$ 8.771,22, por razões de racionalidade processual, não justifica aprofundamento das análises acerca do assunto.

Monte Alegre/PA

229. Segundo o Relatório de Fiscalização 207054 da CGU, o Termo de Compromisso 282/8/DAQ/Dnit (Siafi 561845), celebrado entre a autarquia e a Prefeitura Municipal de Monte Alegre/PA, objetivava a ampliação do pier e do terminal hidroviário e a construção de cais vertical e de rampa de embarque e desembarque em concreto armado.

230. O órgão de controle interno relatou: ausência de autuação, protocolo e numeração do processo; falta de autorização para abertura do certame; não publicação do resumo do edital no DOU; inexistência de parecer jurídico sobre o edital e o contrato; fixação de valor mínimo para apresentação da proposta em contradição com o art. 40, inciso X, da Lei 8.666/1993; ausência de fiscal nomeado pela prefeitura para acompanhar as obras; débito indevido na conta corrente do convênio (referente a bloqueio judicial para pagamento de precatórios da prefeitura); e falhas evidentes na obra, denotando precariedade na ampliação do pier.

231. Assim, concluiu haver a Coordenação de Hidrovias e Portos Interiores do Dnit falhado em cumprir as atribuições previstas no art. 107 do Regimento Interno da autarquia e em atender aos ditames da IN MT 1/2007, que trata de rotinas e procedimentos a serem adotados pelo Dnit, inclusive na celebração e acompanhamento de convênios (arts. 13, 14 e 15).

232. A prefeitura se manifestou quanto ao relatório da CGU, em 6/5/2010, sem justificar todos os fatos, como não autuação, protocolo e manutenção do processo, inexistência de autorização para abertura do certame, falta de publicação no DOU e de parecer jurídico e estabelecimento de preço mínimo, além de não registrar a reconstituição do débito irregular do convênio referente a bloqueio

judicial para pagamento de precatórios da prefeitura.

233. Diante do reconhecimento das falhas pela prefeitura e da ausência de medidas para superá-las, a Coordenação remeteu o processo para a Procuradoria do Dnit, para análise e eventual abertura de tomada de contas especial.

234. Na análise inicial da presente prestação de contas anual, conclui-se que as falhas relatadas são meramente formais, exceto o débito decorrente de ordem judicial, que, todavia, constitui evento de força maior, podendo ser facilmente contornado. Ademais, quanto às “falhas evidentes na obra”, estas não mais constaram como ressalva após análise, pela CGU, da justificativa da prefeitura.

#### 7.2.6. Falhas no projeto básico e no edital de licitação que resultaram no Contrato DAQ 302/2009

Relatos da instrução anterior

235. O tema é relatado no tópico 6.6 da instrução inicial dos presentes autos (peça 16, p. 23-5). A CGU, após analisar o processo do Dnit 50600.00935/2008-61, referente a contratação para prestação de serviços de engenharia de obras hidroviárias, verificou que: o projeto básico do Edital 85/2009 não foi elaborado conforme previsto no Decreto 3.555/2000, faltando a definição dos métodos e a estratégia de suprimento dos serviços a serem contratados, os quais foram indicados superficialmente e com descrição subjetiva; inexistiam parâmetros para a medição dos serviços; e havia exigências de caráter restritivo, referentes à proposta técnica.

236. Ressaltou, ainda, contradições da DAQ, que afirmara se tratar de contratação de consultoria e, posteriormente, aduziu que não seria possível predefinir os serviços demandados em razão de sua sazonalidade.

237. Indicou haver possível restrição à competição no atraso da Coordenação-Geral de Cadastro e Licitações do Dnit, que respondera, após sete e doze dias, a questionamentos de dois possíveis licitantes sobre as datas de visitas técnicas, informando apenas que deveria ser consultada a primeira errata publicada.

238. Além disso, frisou que: o consórcio vencedor apresentou atestados de somente uma das consorciadas, que atendia a todos os requisitos editalícios, o que levantou dúvidas acerca do interesse dessa empresa em se consorciar; o desconto da proposta foi de apenas 0,52% em relação ao valor orçado no edital; e o representante legal do consórcio é ex-servidor do Dnit, matrícula Siape 14131961, o qual ocupou o cargo de Coordenador de Licitação do Dnit entre 2006 e 2007.

239. Sobre as restrições à competitividade, a DAQ alegou que profissional com vinte anos de experiência, conforme exigido no edital, “poderia e deveria contribuir com discernimento e mais eficácia com os itens das demandas que envolvessem a necessidade desse conhecimento”, pois as mudanças por que passou o setor aquaviário desde 1932 influenciam nos trabalhos técnico-profissionais que são desenvolvidos pelas empresas do ramo. Acrescentou que, “em se tratando da contratação de produtos afetos à área meio, a visita técnica nas dependências prediais da diretoria setorial é meramente uma formalidade exigível pela licitação” (peça 16, p. 24).

240. Após manifestação da Direx, consideraram-se regulares as respostas aos questionamentos das possíveis licitantes.

241. No entanto, a CGU entendeu que a exigência de engenheiro com vinte anos de experiência foi excessiva, haja vista que só houve um participante no certame, e o conhecimento prévio de toda a história do transporte brasileiro não justifica a exigência, além de não estar claro que tipo de demanda do Dnit não poderia ser atendida por profissional menos experiente.

242. Frisou, ainda, informação obtida de relatório da Auditoria Interna do Dnit, de que não houve vinculação entre os profissionais mencionados na proposta e os efetivamente alocados para a realização dos trabalhos, além de ter havido, durante a prestação dos serviços, substituição de

profissionais, de modo que se evidencia que profissionais inicialmente relacionados figuraram apenas na etapa licitatória, com seus acervos técnicos.

243. Assim, concluiu-se, na análise preliminar destes autos, pela necessidade de, para confirmar as informações relatadas, obter relatório da Auditoria Interna do Dnit, no qual se abordou o tema, e depois analisar o processo 50600.00935/2008-61.

Análise das informações obtidas na inspeção e conclusão

244. Analisados aqueles autos, não se identificaram falhas mais relevantes, de modo que as impropriedades constatadas constituem ressalvas à regularidade da gestão da DAQ de 2009, mostrando-se suficientes as recomendações já exaradas pela CGU ao Dnit, a exemplo de (peça 13, p. 23):

RECOMENDAÇÃO: 001

Estabelecer critérios para julgamento de propostas técnicas que proporcionem o maior número possível de licitantes, abstendo-se de exigir em editais de licitação comprovação de experiência profissional sem a devida justificativa de sua necessidade para execução do objeto contratual.

RECOMENDAÇÃO: 002

Que a DAQ, em atenção à qualificação dos profissionais envolvidos na execução do contrato, somente permita substituições desses apenas quando se tratar de profissionais de mesma qualificação.

245. Além disso, conforme se narra no item 9.10 da instrução inicial dos presentes autos (peça 16, p. 67-9), em auditoria realizada de 15/5/2010 a 28/5/2010 pela 1ª Secex (TC 006.919/2010-3), concluiu-se que a contratação ora analisada consistiu, na verdade, em terceirização irregular de mão-de-obra.

246. Contudo, apesar de os terceirizados realizarem atividades privativas de concursados, entendeu-se não ser justo responsabilizar os agentes à época gestores do Dnit, uma vez que herdaram problema estrutural da autarquia, originado mesmo antes de sua criação, e precisaram criar soluções para executar suas crescentes atribuições.

247. Aquele processo resultou no Acórdão 109/2012-TCU-Plenário, por meio do qual se alertou o MPOG, ao qual compete autorizar a realização de concurso para nomeação de novos servidores efetivos.

248. Quanto à vinculação dos profissionais arrolados na proposta, os autos revelam que foi atendido o disposto no Acórdão 2632/2007-TCU-Plenário, item 9.2.1, em que se determinou ao Dnit que “observe estritamente, sob pena de aplicação das cominações legais aos responsáveis, o disposto no art. 30, §10, da Lei 8.666/1993, permitindo, na fase de execução dos contratos, apenas substituições entre profissionais com a mesma qualificação” (peças 54 e 55).

249. Conclui-se, assim, não haver necessidade de novos encaminhamentos.

7.2.7. Falhas no gerenciamento do sistema de pesagem de veículos

Relatos da instrução anterior

250. O tema é relatado no tópico 6.7 da instrução inicial dos presentes autos (peça 16, p. 25-8). Em 2009, a CGU realizou inspeções nos postos de pesagem, para verificar sua adequação aos termos dos contratos assinados em julho de 2008, que previam a transferência às contratadas da operação dos postos, manutenção dos equipamentos, sistemas e infraestrutura, instalação de sistemas acessórios para automatização de atividades de controle de fuga, controle de fluxo de veículos, controle de dimensões, coleta de dados das placas dos veículos, contagem classificatória de tráfego e monitoramento dos postos por circuito fechado de televisão.

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

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

253. Isso afrontaria a Instrução de Serviço 1/2009 do Dnit e a Resolução 258 do Conselho Nacional de Trânsito (Contran) e danificaria ainda mais o pavimento, pois o veículo com sobrepeso volta a trafegar, além de afetar negativamente a segurança do trânsito.

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

a) faltam agentes de trânsito, por isso informou, em maio de 2009, a Diretoria Geral da necessidade de 850 servidores e, paliativamente, sugeriu às SRs remanejamentos temporários;

b) o Termo de Cooperação Técnica 19/2008 estabelece atuação conjunta da PRF com o Dnit, tendo sido reiterado às SRs que envidassem esforços para cumprimento da avença, passassem a registrar chamados para a PRF, de apoio tático e logístico às operações e promovessem formação de grupo de trabalho permanente com a PRF para avaliar os problemas e buscar sugestões;

c) em maio de 2010 solicitou às SRs levantamento de todas as rodovias e acessos nas proximidades dos postos de pesagem de sua região, a fim de identificar rotas de fuga, algumas das quais são rodovias estaduais, em que nem Dnit nem PRF podem atuar;

d) notificou, também em maio de 2010, os consórcios para se manifestarem sobre a disponibilidade de equipamentos e sistemas, além da implantação de sinalização, devendo analisar a aplicação de penalidades, e ressaltou que a autarquia só efetua pagamentos por equipamentos instalados e funcionais, com glosas em caso de paralisações injustificadas;

e) a retenção do CRLV está prevista no CTB (art. 270, § 2º), na Resolução 258/2007 do Contran e na IS/DF 1/2009, sendo desnecessário realizar consulta sobre o assunto ao Contran ou ao Denatran;

f) os postos do Dnit não possuem estrutura para retenção e realização do remanejamento e transbordo de carga, pois não contam com grandes pátios para os caminhões, alojamentos aos motoristas, guindastes, empilhadeiras, câmeras frigoríficas, guarda patrimonial etc., o que se agrava pela falta de pessoal da autarquia e pelos entraves com órgãos fiscais estaduais, que não permitem a circulação de mercadoria desacompanhada de nota fiscal, como o é a carga trasbordada;

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

255. O Dnit apresentou proposta, em sala de situação do PAC, de criação de grupo de trabalho

com o objetivo de alterar a legislação de trânsito.

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

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

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

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

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

#### Análise das informações obtidas e encaminhamento

261. A CGU remeteu os quarenta relatórios, os quais confirmam os relatos supra. Encaminhou, ainda, análise do plano de providências permanente do Dnit, datado de 22/9/2010, que consiste em resposta da autarquia às conclusões do relatório 244070, datado de 28/7/2010, da auditoria, realizada pela CGU, de avaliação da gestão do Dnit de 2009. No entanto, trata-se de medidas adotadas já no exercício de 2010, após conhecimento daquele relatório, de modo que não se incluem na gestão ora analisada.

262. Considerando que os contratos do programa foram firmados em julho de 2008, também não se refere ao exercício ora analisado a não realização tempestiva do levantamento de rotas de fuga, que devia ter sido feito antes da instalação dos postos, tendo sido as SRs instadas a fazê-lo apenas após relato do problema pela CGU.

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

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

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

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

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

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

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

264. Também trata da matéria o art. 274, e o parágrafo único do art. 275 prevê o recolhimento

do veículo em caso de excesso de peso:

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

I - houver suspeita de inautenticidade ou adulteração;

II - se o prazo de licenciamento estiver vencido;

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

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

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

265. À luz desses dispositivos, mormente o disciplinamento específico estabelecido no art. 275 do CTB, parece-nos questionável a retenção do certificado de licenciamento dos veículos pelos agentes de trânsito do Dnit. Nada obstante, a matéria refoge à competência desta Corte, devendo ser sopesado, ademais, o conjunto de dificuldades estruturais enfrentadas pela autarquia na aplicação da norma.

266. Quanto à falta de agentes de trânsito, trata-se de escassez generalizada de servidores no Dnit, já tratada no âmbito do TCU e objeto de encaminhamento de alerta ao MPOG, ao qual compete autorizar a realização de concurso para nomeação de novos servidores efetivos, de modo que não se mostra razoável responsabilizar os gestores do Dnit pela dificuldade por eles enfrentada (vide itens 246 e 247 acima).

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

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

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

#### 7.2.8. Falhas da Coordenação Geral de Manutenção e Restauração Rodoviária na fiscalização dos serviços de manutenção de rodovias federais

Relatos da instrução anterior

270. O tema é relatado no tópico 6.8 da instrução inicial dos presentes autos (peça 16, p. 28-34). A CGU entendeu que a Coordenação Geral de Manutenção e Restauração Rodoviária do Dnit (CGMRR) não atuou incisivamente, em 2009, frente às falhas constatadas nas fiscalizações efetuadas pela CGU em 2007 e 2008 que focaram ações de manutenção terceirizada, restauração, recuperação e conservação preventiva e rotineira.

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

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

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

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

274. Na primeira análise do presente, concluiu-se por realizar inspeção no Dnit, dada a

relevância da área de fiscalização de obras no conjunto das atribuições da autarquia, bem como em razão de muitas das medidas saneadoras informadas ainda não terem se mostrado, segundo a percepção da CGU, plenamente satisfatórias.

#### Análise das informações obtidas

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

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

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

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

278. Entre contratos Crema, de recuperação, de restauração e de conservação, persistiram constatações de: não atendimento a padrões de desempenho; balanças de pesagem inoperantes; não acompanhamento a contento dos serviços pela fiscalização do Dnit; pagamentos de medições em desacordo com o Acórdão 978/2006-TCU-Plenário; deficiências na execução dos serviços contratados; ausência de execução de serviços contratados e pagos; não disponibilização de documentação solicitada pela CGU (diário de obras); sobreposição de objeto contratual; duplicidade de pagamentos; ausência de licenças ambientais para exploração de jazidas; indícios de pagamentos sem a devida caracterização da prestação do serviço; canteiro de obras em desacordo com especificações do edital e utilizado para dois contratos; deficiência no preenchimento de documentos relativos à obra por parte do fiscal do contrato; ausência de identificação do servidor que efetua a coleta de informações de serviços executados; e ausência de laudos e relatórios que demonstrem a realização de testes de controle de qualidade dos materiais e serviços (peça 12, p. 13-7).

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

#### Conclusão

280. As constatações listadas pela CGU denotam deficiência na atuação da unidade supervisora. As irregularidades levantadas demonstram, sobretudo, falta de controles internos. Ainda que não necessariamente alcancem todo o universo das obras conduzidas pelo Dnit, uma adequada estrutura de

controles internos, regulares e abrangentes, proporcionaria mecanismos de gerenciamento que minimizariam ocorrências como as constatadas e a omissão na devida apuração das falhas identificadas.

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

#### 7.2.9. Outras falhas na gestão da Coordenação Geral de Manutenção e Restauração Rodoviária

Relatos da instrução anterior

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

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

I — programar, orientar, coordenar e controlar a execução das atividades e programas de restauração e manutenção de rodovias federais;

II — orientar e supervisionar a execução das atividades relativas a obras a cargo das Superintendências Regionais e aquelas de objeto de convênios de delegação;

III — executar programas de restauração e manutenção de infraestrutura rodoviária;

IV — fiscalizar o cumprimento dos padrões e normas estabelecidos para serviços sob sua responsabilidade;

V — executar as atividades relativas ao controle de verbas destinadas aos serviços e obras de restauração e manutenção realizadas por administração direta ou por delegação;

VI — estabelecer contatos com órgãos, entidades e autoridades para a viabilização de trabalhos.

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

a) informar as providências adotadas pela CGMRR e DIR para garantir o adequado atendimento à crescente demanda de contratos de manutenção de rodovias pela Coordenação-Geral e superintendências;

b) indicar, para os vários tipos de intervenção de manutenção de rodovias (serviço de manutenção terceirizada, restauração, recuperação e conservação preventiva e rotineira), de que forma a CGMRR tem atuado, desde o ano de 2007, para garantir a eficiência e qualidade dos serviços contratados, incluindo na resposta uma análise quantitativa e qualitativa da atuação da auditoria de qualidade e do atendimento ao cronograma físico-financeiro de projeto;

c) apresentar relação de rodovias (em planilha eletrônica), especificando trechos que sofreram intervenções nos últimos cinco anos, com os respectivos empenhos anuais e a condição física que apresentam;

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

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

contratos.

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

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

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

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

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

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

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

286. Argumentou faltarem informações sobre a eficiência dos serviços e haver precariedade nos instrumentos de avaliação de desempenho, em decorrência da ausência de indicadores qualitativos e quantitativos que demonstrassem efetivas melhorias na inserção de empresas supervisoras nas obras de manutenção.

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

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

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

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

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

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

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

#### Análise das informações obtidas

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

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

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

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

298. Embora não haja informações para análise mais precisa, como o número de contratos com

eventos motivadores de revisão de prazo ou de valor ocorridos em 2009, os resultados desses levantamentos, de fato, divergem da alegação da CGMRR de que “os cronogramas físico-financeiros das obras quase em sua totalidade são atendidos sem problemas e, na grande maioria das vezes, com o aporte de recursos disponibilizados atualmente, são antecipados até em mais de 6 meses, podendo haver casos pontuais de atrasos devido a revisões ou períodos chuvosos” (peça 13, p. 7).

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

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

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

#### Conclusão

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

303. Essas falhas gerenciais contribuem significativamente para o surgimento das irregularidades tratadas acima (subtítulo 7.2.8) e, portanto, corroboram a proposta de audiência apresentada supra.

#### 7.2.10. Falhas nas licitações e nos contratos de gerenciamento ambiental dos contornos ferroviários de São Francisco do Sul/SC e Joinville/SC

304. O tema é relatado no tópico 6.10 da instrução inicial dos presentes autos (peça 16, p. 39-42). A CGU constatou que o Dnit pode ter pago em duplicidade valores referentes a custos administrativos de empresas contratadas em decorrência dos certames dos editais: 645/2006 e 18/2007, que tratam de contratação de supervisão das obras dos contornos ferroviários de São Francisco do Sul/SC e Joinville/SC; 101/2008, que teve por objeto a elaboração de projeto executivo de engenharia para implantação do trecho ferroviário Imbituba/SC – Araquari/SC, na ferrovia EF-140, desmembrado em dois lotes; 699/2008, referente à contratação de gerenciamento ambiental do contorno ferroviário de São Francisco do Sul/SC; e 73/2009, atinente à contratação de serviços de gerenciamento ambiental do contorno ferroviário de Joinville/SC.

305. Menciona-se a Instrução de Serviço 6/2006 do Dnit, publicada em 1º/4/2006, que trata dos procedimentos para contratação de serviços de engenharia consultiva, elaboração de estudos, planejamentos, projetos, dentre outros. Essa norma estabelece o percentual de 50% para cobrir os custos administrativos.

306. A CGU apontou haver nos editais 18/2007 e 654/2006 discriminação dos itens que compõem os custos administrativos, e alegou que os demais editais, embora não apresentem explicitamente tal discriminação, tratam de serviços de mesma natureza:

### 18.2.2 Custos Administrativos (Overhead):

Deverá ser indicada, diretamente nos QUADROS pertinentes, a taxa adotada para atender as despesas indiretas incorridas para a realização dos trabalhos, tais como: tempo profissional do(s) diretor(es); serviços de documentalista especializado; contatos com repartições federais, estaduais e municipais para fins de levantamento de dados e informações associadas ao projeto; trabalhos especializados de profissionais dos quadros permanentes que não serão deslocados para os trabalhos; despesas pré-contratuais; impostos diretos; contabilização nos livros da empresa; novo trabalho; o pessoal entre o término do contrato e o engajamento em um novo trabalho; despesas com angariação de novos trabalhos; **utilização de residências e alojamentos; serviços gráficos e material de consumo; utilização de equipamentos de informática e respectivos periféricos;** despesas com mobilização e desmobilização das equipes, **veículos, equipamentos e imóveis** etc. (grifos da CGU)

307. Nada obstante o percentual de 50%, nos contratos DIF 514/2009 e DIF 557/2009 (editais 699/2008 e 73/2009) há serviços gráficos cotados em separado, em cada contrato, no valor de R\$ 5.792,00.

308. Nos contratos oriundos da Concorrência 101/2008, no primeiro lote foram incluídos serviços de processamento de dados no valor de R\$ 79.116,95 e serviços gráficos de R\$ 11.213,12. No segundo lote (Contrato DIF 804/2009), os serviços de informática foram de R\$ 74.985,95 e o serviço gráfico foi de R\$ 11.464,72. Em princípio, tais serviços também estariam abrangidos pelo conceito amplo de “custos administrativos”, no percentual de até 50%.

309. A área respondeu que os contratos DIF 514/2009, 557/2009 e os originados da Concorrência 101/2008 seguem o padrão da Instrução de Serviço 7/2007 do Dnit, de 27 de dezembro de 2007, que estabeleceu seguirem as composições de custos da tabela de preços de consultoria adotada pela CGCIT/DIREX. Tal tabela permite que todos os tipos de custos alocados sejam passíveis de previsão contratual de forma independente das taxas previstas, incluindo os custos administrativos.

310. A CGU relatou que (peça 15, p. 6):

Ao analisar a tabela de referência citada pela DIF, verificamos que a justificativa da DIF é esclarecedora, visto que a estrutura do orçamento dos contratos DIF 514/2009 e DIF 557/2009 está de acordo com o normativo, à exceção dos custos com material gráfico. Em que pese as justificativas apresentadas, referentes aos custos administrativos, o normativo não esclarece quais despesas estão abrangidas por ele. Tal fato contraria o disposto na alínea f, inciso IX do art. 6º da Lei 8666/1993, na medida em que esta exige detalhamento do orçamento.

A mesma análise vale para os contratos regidos pelo Edital 101/2008. Dessa forma, as despesas com processamento de dados e serviços gráficos não devem constar nas planilhas do orçamento-base.

311. Em que pese a conclusão da análise preliminar, de se esclarecer acerca dos possíveis pagamentos em duplicidade, trata-se de falhas ocorridas em editais, na definição de como as empresas apresentariam suas propostas, o que não se mostra relevante ao presente exame, pois daqueles editais apenas o 73/2009 é do exercício cujas contas do Dnit ora se analisam e, no caso, o impacto da falha, caso fosse confirmada, seria de R\$ 5.792,00, de modo que, por razões de racionalidade processual, não se mostra conveniente buscar os esclarecimentos propostos. Ademais, sendo o único caso constatado daquele ano, ainda que a irregularidade viesse a se confirmar, não se mostraria suficiente para macular a gestão da DIF do exercício.

312. Relataram-se também falhas referentes a composições de equipes técnicas das licitantes, precariedade no controle de pessoal alocado nos serviços e existência de cláusulas que podem ter limitado a competitividade de licitações, mas esses assuntos, alguns abordados no TC 005.453/2008-0, foram superados após o Dnit prestar esclarecimentos e adotar providências, conforme esclarecido na instrução inicial destes autos.

7.2.11. Falhas e irregularidades no Convênio ferroviário 234/2003

Relatos da instrução anterior

313. O tema é relatado no tópico 6.11 da instrução inicial dos presentes autos (peça 16, p. 42-9). A CGU, após fiscalizações, realizadas nos períodos de 13 a 15/10/2008 e de 2 a 6/2/2009, sobre o Convênio 234/2003, firmado entre Dnit e a prefeitura de Maringá/PR, em 12/1/2004, para prolongamento do rebaixamento da linha férrea daquela cidade, relatou diversas constatações de irregularidades. Naquela instrução, relatam-se valor conveniado de R\$ 91.208.189,31, dos quais R\$ 52.114.379/57 já tinham sido liberados, e vigência prevista para até 20/12/2010.

314. A conveniente promoveu licitação para contratar a executora da obra, resultando na celebração do Contrato 72/2004.

315. Dentre as falhas relatadas pela CGU incluem-se defeitos no edital e no projeto básico, exigências restritivas ao caráter competitivo do certame, aditivo contratual que representa alteração de percentual superior ao legalmente permitido, sobrepreços etc.

316. Na instrução preliminar do presente, anotou-se que o TCU já analisa problemas no rebaixamento férreo de Maringá no TC 000.543/2008-0, no âmbito do qual se exarou o Acórdão 189/2010-TCU-Plenário, com as determinações seguintes:

9.2. com fundamento no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal, no art. 45 da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, e no art. 276 do Regimento Interno do TCU, determinar, cautelarmente, ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, na pessoa do seu Diretor Geral, Sr. Luiz Antonio Pagot, que, até ulterior deliberação desta Corte, se abstenha de repassar recursos à Prefeitura Municipal de Maringá/PR, no âmbito das obras de execução do prolongamento do rebaixamento da via férrea e da via expressa (convênios 234/2003 e 298/2008), tendo em vista terem sido detectadas irregularidades referentes a sobrepreço e superfaturamento na execução dos contratos 72/2004, 134/2008 e 73/2004, firmados com as empresas C.R. Almeida S/A Engenharia de Obras e Vega Engenharia e Consultoria Ltda.;

9.3. com fundamento no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal, no art. 45 da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, e no art. 276 do Regimento Interno do TCU, determinar, cautelarmente, à Prefeitura Municipal de Maringá/PR que, no âmbito das obras de execução do prolongamento do rebaixamento da via férrea e da via expressa (convênios 234/2003 e 298/2008), tendo em vista terem sido detectadas irregularidades referentes a sobrepreço e superfaturamento na execução dos contratos 72/2004, 134/2008 e 73/2004, firmados com as empresas C.R. Almeida S/A Engenharia de Obras e Vega Engenharia e Consultoria Ltda., abstenha-se de praticar os atos de pagamento referentes a esses contratos, com recursos federais, até que o TCU se manifeste conclusiva e definitivamente sobre o mérito do presente feito;

9.4. informar ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes e à Prefeitura Municipal de Maringá/PR que, alternativamente à suspensão dos repasses financeiros e dos pagamentos deles decorrentes, objeto dos itens 9.2 e 9.3 supra, poder-se-á converter a solução de continuidade dos empreendimentos em reforço das garantias prestadas aos contratos, as quais ficarão retidas até posterior ordem de liberação por esta Corte, devendo-se informar ainda que, caso seja do interesse das empresas contratadas, poderão ser aceitas, em substituição às retenções cautelares dos valores apurados como sobrepreço, as garantias previstas no art. 56, § 1º, da Lei 8.666, de 1993, as quais deverão cobrir, com relação aos contratos 72/2004, 134/2008 e 73/2004, respectivamente, os valores de R\$ 25.774.318,02, R\$ 6.870.109,26 e R\$ 1.780.695,60, para assegurar o resultado da apuração em curso no Tribunal de Contas da União acerca de eventual dano ao Erário;

9.5. determinar à Secex/PR que promova as audiências relacionadas às fls. 547/551, do volume 2, assim como outras que porventura sejam julgadas necessárias, incluindo-se a obtenção de esclarecimentos acerca das falhas detectadas na composição dos BDIs praticados nos contratos 72/2004 e 134/2008, com o posterior exame de mérito e encaminhamento dos autos a este Gabinete;

317. Os subitens 9.2 e 9.3 do Acórdão acima transcrito tornaram-se insubsistentes, por meio do Acórdão 739/2010, de 14/4/2010, em razão de haver, à época, riscos de perda dos serviços já executados, caso a paralisação persistisse. Até aquele momento não se elidiram, no entanto, as irregularidades tratadas naqueles autos.

318. Propôs-se, na instrução inicial do presente, aguardar o desfecho do TC 000.543/2008-0, remetendo à Secex/PR, conforme já feito (peça 16, p. 77), as informações colhidas pela CGU (itens 10.2.1.1 e 10.2.1.2 do Relatório CGU 244070: peça 14, p. 7-34).

#### Análise e encaminhamento

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

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

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

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

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

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

## 8. CONCLUSÃO

325. Do acima exposto, concluiu-se que a análise definitiva de mérito da presente prestação de contas depende do deslinde dos TCs 011.519/2010-0, 008.216/2010-0, 015.752/2010-0 e 000.543/2008-0, em que se podem revelar ou confirmar responsabilidades, referentes a irregularidades ocorridas em 2009, de gestores neste arrolados.

326. O sobrestamento do presente, no entanto, não impede a análise das informações obtidas em diligências e na inspeção realizadas, bem como o saneamento dos casos já identificados em que é necessária, ainda, a realização de audiências e novas diligências.

327. No tocante aos fatos tratados nesta instrução já passíveis de manifestação conclusiva, identificaram-se como ressalvas à gestão:

- a) do Diretor-Geral, as deficiências de revisão de projetos de obra, objeto do Acórdão 1.540/2012-TCU-Plenário;

b) do Diretor Executivo, a falha na pontuação técnica das licitantes na Concorrência 101/2008; e

c) do Diretor de Infraestrutura Aquaviária, as impropriedades identificadas no Edital 85/2009 da autarquia.

328. Revelou-se conveniente também a realização de alertas ao Dnit, em razão de impropriedades detectadas na fiscalização das obras dos terminais fluviais de Fonte Boa/AM, São Sebastião do Uatumã/AM e Monte Alegre/PA, e devido à contratação emergencial, Contrato 51/2009, ocasionada por situação de urgência decorrente de falta de planejamento, para fornecimento de materiais de consumo. A realização desses alertas se mostrará mais oportuna quando da decisão de mérito do presente.

## 9. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

a) nos termos do arts. 10, § 1º, e 11 da Lei 8.443, de 16/7/1992, e 157 e 201, §1º, do Regimento Interno do TCU:

a.1) o sobrestamento deste processo até o desfecho dos TCs 011.519/2010-0, 008.216/2010-0, 015.752/2010-0 e 000.543/2008-0, sem prejuízo da implementação imediata das demais medidas adiante propostas;

a.2) determinar à Secob-2 que informe à Secex-1 tão logo seja exarada decisão de mérito definitiva nos TCs 011.519/2010-0, 008.216/2010-0 e 015.752/2010-0;

a.3) determinar à Secob-4 que informe à Secex-1 tão logo seja exarada decisão de mérito definitiva no TC 000.543/2008-0;

b) a realização de audiência, com prazo de 15 (quinze) dias para a apresentação de razões de justificativa:

b.1) do Sr. Luiz Antônio Pagot, Diretor-Geral do Dnit, em razão de ter ratificado a decisão da Comissão Permanente de Licitação de indeferimento do recurso apresentado pela empresa Prodec, no processo da Concorrência 101/2008 da autarquia, o que ocasionou contratos administrativos irregulares para a implantação dos dois lotes do trecho ferroviário de Imbituba/SC a Araquari/SC;

b.2) dos Srs. Hideraldo Luiz Caron, Diretor de Infraestrutura Rodoviária, e Luis Cláudio dos Santos Varejão, Coordenador-Geral de Operações Rodoviárias, em razão de não terem providenciado tempestivamente, quando iniciadas as ações voltadas à realização do Programa Nacional de Controle Eletrônico de Velocidade, a implementação dos mecanismos necessários ao adequado tratamento das infrações que viriam a ser flagradas, o que resultou em mais de um ano de operação do programa sem que fossem penalizados os infratores;

b.3) do Sr. Alex Peres Mendes Ferreira, Coordenador-Geral de Manutenção e Restauração Rodoviária, em razão da falta de adequados controles internos no âmbito da unidade no exercício de 2009, o que propiciou a ocorrência das falhas a seguir listadas, relatadas nos itens 5.2.1.1 e 5.2.1.2 do Relatório 244070 da CGU, que revelam insuficiência no cumprimento das atribuições da CGMRR estatuídas no artigo 86 do Regimento Interno do Dnit:

b.3.1) não acompanhamento a contento dos serviços pela fiscalização do Dnit;

b.3.2) deficiências na execução dos serviços contratados;

b.3.3) ausência de medição de serviços contratados e pagos;

b.3.4) não disponibilização de documentação solicitada pela CGU;

b.3.5) sobreposição de objeto contratual;

- b.3.6) ausência de licenças ambientais para exploração de jazidas;
  - b.3.7) indícios de pagamentos sem a devida caracterização da prestação do serviço;
  - b.3.8) canteiro de obras em desacordo com especificações do edital e utilizado para dois contratos;
  - b.3.9) terceirização irregular de execução de serviços;
  - b.3.10) deficiência no preenchimento de documentos relativos à obra por parte do fiscal do contrato;
  - b.3.11) ausência de identificação de servidor que efetua a coleta de informações de serviços executados;
  - b.3.12) ausência de laudos e relatórios que demonstrem a realização de testes de controle de qualidade dos materiais e serviços;
  - b.3.13) ausência de apuração de responsabilidades de servidores envolvidos em irregularidades;
  - b.3.14) inexistência de atividade sistemática de fiscalização da execução dos contratos de apoio ao acompanhamento das atividades finalísticas da unidade; e
  - b.3.15) falta de produção, pela própria unidade, de informações referentes à situação da malha rodoviária;
- b.4) do Sr. Luis Cláudio dos Santos Varejão, Coordenador-Geral de Operações Rodoviárias, em razão de gerenciamento falho da operação dos postos de pesagem de veículos, especialmente quanto à deficiente fiscalização da execução dos contratos de apoio à operação dos postos celebrados pelo Dnit, divergência entre o quadro das equipes de operação existentes e o previsto nos contratos, não instalação e não funcionamento de sistemas e sinalização não implantada conforme previsto nos contratos;
- b.5) da Sr.<sup>a</sup> Nadja Tereza Monteiro de Oliveira, presidente da comissão de licitação do Dnit, e dos Srs. Cid Ney Santos Martins, Marcelino Augusto Santos Rosa e Rodrigo da Silva Nascimento, membros, em razão da atribuição irregular das notas das propostas técnicas de licitantes na Concorrência 101/2008 e do desmotivado indeferimento do recurso impetrado pela empresa Prodec, o que resultou em contratos administrativos irregulares para a implantação dos dois lotes do trecho ferroviário de Imbituba/SC a Araquari/SC;
- c) a realização de diligência ao Dnit para que esclareça, no prazo de 15 (quinze) dias, acerca das inconsistências identificadas:
- c.1) entre os sistemas Siafi 2009 e 2010, no tocante aos valores de restos a pagar processados (o primeiro indica despesas de R\$ 252.541.621,68 liquidadas e não pagas em 2009, porém sem registro de qualquer inscrição ao final do exercício de valores a título de restos a pagar processados; o segundo informa a inscrição de restos a pagar processados, em 2009, de R\$ 382.204.149,80); e
  - c.2) entre os registros do Siafi 2009 e o relatório de gestão referente ao mesmo ano, no tocante à inscrição anterior e à liquidação no exercício de restos a pagar não processados (Siafi – inscrição total de R\$ 8.583.597.013,26 em 2008 e liquidação de R\$ 7.471.476.047,68 em 2009; relatório de gestão – inscrição em 2008 de R\$ 6.027.780.579,25 **vinculados ao PAC**, dos quais R\$ 3.712.825.636,08 teriam sido liquidados em 2009, de forma que, à luz do relatório de gestão, haveria um saldo de restos a pagar não processados inscritos em 2008 **desvinculados do PAC** no montante de R\$ 2.555.816.452,01, cuja liquidação teria alcançado R\$ 3.758.650.411,60, o que não é pertinente).



Secex-1, 1ª DT, em 28/11/2012.

*(Assinado eletronicamente)*

Adriano Cavalcanti Mundim

AUFC – Mat. 8103-5