

VOTO

Registro, inicialmente, que atuo neste processo em substituição à ministra Ana Arraes, nos termos da Portaria TCU 287, de 16 de outubro de 2014.

2. Trata-se de auditoria realizada pela Secretaria de Fiscalização de Obras Rodoviárias – SecobRodovia com o objetivo de fiscalizar o Edital RDC Eletrônico 51/2014, do Dnit, destinado a contratar as obras de adequação de capacidade e de restauração da BR-135/MA.

3. Em síntese, a auditoria apontou:

(i) previsão, no projeto executivo do Lote 2, de 65 km de “Barreira de Segurança dupla DNER PRO 176/86 ABC”, quando a extensão total do trecho a ser duplicado era de apenas 44,7 km e a extensão da barreira dupla recomendada, de acordo com partes integrantes do mesmo projeto, era de apenas 1.044 m; a diferença entre o quantitativo previsto no orçamento e aquele que seria efetivamente necessário gerou um sobrepreço de R\$ 19.396.857,36;

(ii) previsão, no orçamento do Lote 2, do plantio de 361.488 mudas arbóreas, quando o projeto executivo daquele lote previa apenas o plantio de 82.000 mudas, o que gerou um sobrepreço de R\$ 2.386.827,52;

(iii) escolha da solução de base de brita graduada para pavimentação do Lote 3, em detrimento da mistura solo-areia (que foi escolhida para o Lote 2), com acréscimo de R\$ 9.855.138,03, o que caracterizou ato antieconômico;

(iv) ausência, no edital, de indicação dos parâmetros mínimos de aceitabilidade das obras a serem executadas, constantes da Instrução de Serviço 13/2013 do Dnit, o que contrariou o art. 9º, § 2º, I, “a”, da Lei 12.462/2011, que instituiu o RDC (“definição quanto ao nível de serviço desejado”) e a determinação constante do acórdão 1.338/2013 – Plenário;

(iv) utilização injustificada, no projeto executivo do Lote 2, de projeção de crescimento do tráfego de 7,8% para automóveis, 6,3% para ônibus e 6,4% para caminhões, ao passo que os projetos executivos dos Lotes 1 e 3, contíguos, utilizaram taxas de crescimento do tráfego de 3% para todos os tipos de veículos.

4. Ciente das constatações da equipe de auditoria e a fim de corrigir as irregularidades identificadas, o Dnit suspendeu o certame, que ainda não foi realizado.

5. A SecobRodovia realizou: (i) audiência prévia do superintendente regional do Dnit no Estado do Maranhão pela aprovação dos projetos executivos das obras dos Lotes 2 e 3 com as irregularidades identificadas; e (ii) oitiva do Dnit a respeito da ausência, no Edital RDC Eletrônico 51/2004, do detalhamento dos padrões de desempenho para aceitação e recebimento das obras a serem executadas, estabelecidos na IS-DNIT 13/2013.

6. O superintendente regional do Dnit no Estado do Maranhão aduziu, resumidamente, que: (i) a elaboração dos EVTEAs e dos projetos executivos dos Lotes 2 e 3 foram contratadas com empresas de engenharia; (ii) apesar das questões suscitadas pela auditoria, os custos médios dos Lotes 2 e 3 se situam significativamente abaixo do “custo médio gerencial referencial mínimo publicado pela CGPLAN/DPP/DNIT”; (iii) após as constatações da auditoria, solicitou às empresas projetistas que apresentassem esclarecimentos e fizessem as correções cabíveis; (iv) realmente existiu erro na quantificação das barreiras, que, ao invés de 65.374,35 m, deveriam corresponder ao total de 28.969,00 m, aí incluídas barreiras duplas e simples; (v) existiu, de fato, erro na quantificação do plantio das mudas arbóreas; (v) a empresa projetista justificou que a adoção da solução de brita granulada simples é a mais apropriada em razão de suas características geotécnicas superiores e é mais barata que a solução solo-areia + 8% de cimento Portland, que seria necessária para que fosse atendida a resistência de compressão requerida (vi) as diferenças verificadas na projeção de dimensionamento do tráfego não

trarão alteração no pavimento, de acordo com os procedimentos constantes do Método de Dimensionamento de Pavimentos Flexíveis do Dnit/DNER.

7. O Dnit esclareceu, em síntese, que: (i) utiliza em suas licitações o Edital Padrão Dnit; (ii) o edital menciona que prazos e condições para entrega do objeto devem ocorrer nos termos do projeto básico; (iii) o projeto básico menciona que a aceitação da obra está condicionada “aos requisitos impostos pelas normas vigentes da ABNT e do Dnit”; (iv) a inclusão dos textos constantes dos regramentos internos do Dnit nos editais de licitação, em face de sua natureza dinâmica, prejudicaria a existência de um edital padrão que, por definição não deve ser modificado a qualquer tempo.

8. A SecobRodovia não acolheu as justificativas apresentadas pelo superintendente regional. Considerou que: (i) não existem elementos que justifiquem o quantitativo de barreiras informado pelo Dnit, pois, dos 28.969 m alegados como corretos, 2.145 m seriam de barreiras duplas e 26.824 m de barreira simples; no entanto, as seções transversais do projeto executivo não indicariam a previsão desses quantitativos de barreiras de segurança; ademais, a análise do Manual de Projeto Geométrico de Rodovias Rurais do Dnit “permite concluir pela desnecessidade do emprego de barreiras para a maior parte do segmento a ser duplicado”; (ii) não houve manifestação quanto à possibilidade de aproveitamento, no Lote 3, das jazidas existentes no Lote 2, hipótese expressamente referida na audiência; não existem evidências de que essa opção tenha sido analisada no projeto executivo; (iii) apesar de não influenciar na alteração da espessura das camadas do pavimento, a utilização da taxa inadequada de crescimento do tráfego de veículos revela a deficiência dos estudos de tráfego que fundamentaram a elaboração do projeto executivo.

9. De igual forma, a unidade técnica considerou que os argumentos apresentados pelo Dnit não podem ser acolhidos ante expressa determinação, contida no acórdão 1.338/2013 – Plenário, para que editais e contratos a serem firmados por aquela autarquia discriminassem, de forma explícita, parâmetros para recebimento das obras.

10. Em conclusão, a SecobRodovia se manifestou pela: (i) aplicação de multa ao superintendente regional do Dnit no Estado do Maranhão; (ii) formulação de determinação ao Dnit para que inclua, em seu Edital Padrão, quando cabível, os critérios de recebimento das obras constantes da Instrução de Serviço 13, de 4 de novembro de 2013.

- II -

11. Manifesto-me de acordo com a unidade técnica e incorporo os fundamentos de sua análise às minhas razões de decidir.

12. O superintendente regional do Dnit no Estado do Maranhão não contestou os apontamentos da auditoria. Ao contrário, seu arrazoado reconhece, na maioria das situações, a existência dos erros e inconsistências apontados nos projetos que motivaram a licitação e que foram por ele aprovados.

13. A ausência de prejuízos ao erário não pode ser invocada em prol da ausência de sua responsabilização. Os prejuízos somente não ocorreram em decorrência da ação tempestiva desta Corte, que apontou as situações desfavoráveis antes que elas produzissem efeitos negativos. O próprio responsável afirmou que a licitação foi suspensa pelo diretor geral do Dnit “por decorrência do Relatório de Fiscalização nº 29/2014”.

14. A ausência de prejuízo conduz à não imputação de débito, mas não é suficiente para excluir a aplicação de multa.

15. Para tentar atenuar sua conduta, o defendente apresentou excerto daquilo que considerou ser o voto condutor do acórdão 385/2004 – Plenário, nos seguintes termos: “a aprovação do projeto junto ao DNER significa que determinado trabalho se sujeitou às normas, e especificações técnicas rodoviárias, mas dentro dos limites das informações prestadas no corpo do próprio projeto. Se essas informações estão equivocadas, divergentes da realidade da obra a ser realizada, não há como técnicos que desconhecem as peculiaridades locais emitirem adequadamente juízo de valor”.

16. O precedente invocado não socorre ao defendente, pois:

a) não se trata de excerto do voto condutor da deliberação, como consignou a parte, mas de instrução produzida pela unidade técnica;

b) a situação então discutida não guarda semelhança com o caso que se examina; naquela, tratava-se de obra conveniada com governo estadual, elaborador dos projetos, em que o DNER figurava como mero transferidor de recursos;

c) na situação pretendida como paradigma, o relator consignou que:

“No máximo, a autarquia federal, pelos seus agentes, responderia por culpa concorrente, mas também não vejo a questão por esse prisma, por entender que ao DNER só é possível fazer uma análise de conformidade geral, não circumspecta a elementos particulares da obra, aos quais não tem acesso para fins de verificação”;

d) no caso em exame, o Dnit é o contratante da obra e dispõe, assim, de acesso a todos os dados e informações necessárias;

e) as superestimativas de quantitativos foram detectadas pela equipe de auditoria a partir de confronto dos valores constantes do orçamento com outras informações consignadas no próprio projeto, o que mostra que inexistiam, portanto, vícios ocultos de difícil percepção.

- III -

17. Na sessão de 27/2/2013, ao analisar relatório de auditoria destinado a consolidar a fiscalização de orientação centralizada realizada em obras rodoviárias com o objetivo de avaliar a qualidade dos serviços executados em algumas rodovias recém-concluídas, sob gestão do Dnit, o Tribunal, por meio do acórdão 328/2013 – Plenário, determinou àquela autarquia que apresentasse ao TCU estudo com a definição de parâmetros mínimos de aceitação de obras rodoviárias de construção, adequação e restauração, contemplando obrigatoriamente alguns aspectos destacados naquele aresto.

18. De forma complementar, na sessão de 29/5/2013, por meio do acórdão 1.338/2013 – Plenário, determinou-se ao Dnit que, após definição dos parâmetros determinados pelo acórdão 328/2013 – Plenário, passasse “a fazer constar tais critérios nos editais e contratos a serem firmados”.

19. Os estudos determinados pelo acórdão 328/2013-Plenário foram concluídos e os padrões exigidos para aceitação de obras de restauração e de pavimentos novos – revestimentos asfálticos Concreto Cimento Portland - CCP – se encontram consignados nos anexos I e II da Instrução de Serviços/DG 13, de 04/11/2013, do Dnit.

20. No entanto, como se verificou no Edital RDC Eletrônico 51/201, os editais de licitação não fizeram menção expressa aos critérios de aceitabilidade das obras, conforme determinou o acórdão 1.338/2013 – Plenário. Nesse sentido, não se pode entender que a simples menção, no projeto básico, de que “a aceitabilidade da obra está condicionada (...) aos requisitos impostos pelas normas vigentes da ABNT e do DNIT” seja suficiente para que se possa considerar cumprido aquele aresto.

21. Destarte, considero adequada a proposta da SecobRodovia de que o Dnit altere seus editais padrão, de forma a dar cumprimento àquela determinação.

Ante o exposto, voto por que seja adotado o acórdão que submeto à apreciação deste colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 29 de outubro de 2014.

MARCOS BEMQUERER COSTA

Relator