TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Fls. _____
MINISTÉRIO PÚBLICO

Processo TC-018.273/2009-1 (com 152 peças)
Apensos: TC-018.397/2009-9
TC-026.095/2011-4
Prestação de Contas

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator,

Trata-se da prestação de contas, relativa ao exercício de 2008, do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – Dnit (rol de responsáveis à peça 1, pp. 7/36).

Ante os achados do Relatório de Auditoria SFC/CGU/PR 224292 (peças 15, p. 26, a 22, p. 37), o Controle Interno certificou, em 28.7.2009, a regularidade da gestão dos responsáveis indicados no artigo 10 da IN/TCU 57/2008, à exceção dos seguintes, cuja certificação foi pela regularidade com ressalva: **Michel Dib Tachy**, Diretor de Infraestrutura Aquaviária; **Miguel de Souza**, Diretor de Planejamento e Pesquisa; **Nilton de Brito**, Coordenador-Geral de Desenvolvimento de Projetos; **José Henrique Coelho Sadok de Sá**, Diretor Executivo; **Wilson Izidorio Cruz**, Coordenador-Geral Hidr. Portos Int.; **Rômulo do Carmo Ferreira Neto**, Diretor de Infraestrutura Ferroviária; **Hugo Sternick**, Coordenador-Geral de Desenvolvimento de Projetos; **Hideraldo Luiz Caron**, Diretor de Infraestrutura Rodoviária; **Luziel Reginaldo de Souza**, Diretor de Planejamento e Pesquisa; **Luiz Antônio Pagot**, Diretor-Geral; **Zilda Maria dos Santos Mello**, Coordenadora-Geral de Obras Ferroviárias; **Francisco de Assis R. Além**, Coordenador-Geral Hidr. Portos Int., e **Luiz Cláudio dos Santos Varejão**, Coordenador-Geral de Operação Rodoviária (peça 22, pp. 38/45).

Após instrução preliminar e inspeção na entidade (peças 23, pp. 13/8 e 44/51; 24, pp. 1/64, e 25, pp. 3/38), foi promovida a audiência dos responsáveis, nos termos a seguir:

I - José Henrique Coelho Sadok de Sá, Diretor Executivo (peça 25, pp. 45/6):

a) ausência de providências de sua competência, conforme descrito no artigo 125, inciso III, alínea "c", do Regimento Interno do Dnit, para dotar a Diretoria de Planejamento e Pesquisa – DPP de instrumentos de planejamento necessários para a tomada de decisão de início da elaboração de projetos e de um gerenciamento adequado dos projetos em elaboração e em estoque, e, ainda, por não ter providenciado meios para coordenar as atividades da DPP (elaboração de projetos) e da Diretoria de Infraestrutura Rodoviária – DIR (execução de obras), resultando em deficiências diversas e generalizadas no controle, no planejamento e no gerenciamento da realização de estudos e projetos e da contratação de obras rodoviárias, consistentes na inexistência de informações organizadas e sistematizadas sobre os projetos em fase de elaboração e acompanhamento, tanto na sede da autarquia como nas suas Superintendências Regionais; inexistência de informações organizadas e sistematizadas sobre os projetos aprovados, que podem ser objeto de licitação da obra correspondente, com ou sem atualização; inexistência de instrumentos técnicos e fundamentados para a decisão oportuna e justificada sobre início de um novo projeto de obra e insuficiência de coordenação entre a DPP e a DIR no tocante às obras a serem contratadas, decorrendo, desse quadro, a ineficiência e a ineficácia da Administração, uma vez que cerca de 80% dos projetos elaborados entre 2006 e 2008 não tiveram suas obras contratadas e dificilmente terão, pois o valor das obras projetadas encontra-se bastante superior à capacidade histórica de contratação do Dnit, implicando um gasto desnecessário, com projetos e estudos, de cerca de R$ 237 milhões, e, por outro lado, obras consideradas prioritárias e relevantes não tinham projetos prontos quando do pedido de licitação ou possuíam projetos desatualizados que não sofreram revisão, a exemplo da duplicação da BR-101/ES (Processo 50617.000649/06-54), da implantação e pavimentação de interseção na BR-050/MG (Processo 50600.005233/08-73), da adequação e restauração na BR-135/MG

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52466277.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Fls. _____
MINISTÉRIO PÚBLICO

(Processo 50600.026536/06-16) e da restauração na BR-116/MG (Processo 50600.000231/09-79), considerando-se, por fim, que todo esse quadro afronta o princípio da eficiência, inscrito no artigo 37, *caput,* da Constituição Federal;

II - Michel Dib Tachy, Diretor de Infraestrutura Aquaviária (peça 25, pp. 47/8):

a) deficiências frequentes no acompanhamento e na fiscalização de convênios da área aquaviária, o que é de sua responsabilidade, conforme inscrito no artigo 99, incisos I, VI e XIX, do Regimento Interno do Dnit, e que foi demonstrado pelas irregularidades apontadas no exame dos Convênios Aquaviários AQ 111/05, AQ 137/05, AQ 273/05, AQ 292/06, AQ 196/05, AQ 138/05, AQ 110/05 e AQ 262/05, conforme Relatório de Auditoria Anual de Contas 224292 da Secretaria Federal de Controle Interno, relativo à gestão de 2008, ferindo a Lei 8.666/1993, artigo 116, § 3°, incisos I, II e III; o Decreto 1.819/1996, artigos 1º, 2°, parágrafo único, 3° e 4°; a IN/STN 1/1997, artigos 21, § 4°, inciso I, 23 e 24, e o Decreto 6.170/2007, artigo 10;

b) encaminhamento para assinatura do Convênio 7/2008, emitindo o Relato à Diretoria Colegiada/Dnit 109/2007, em 21.12.2007, reiterado pelo Relato à Diretoria Colegiada/Dnit 1/2008, em 17.1.2008, em desacordo com o Parecer/HRMDM/PGE/Dnit/2091/2007, haja vista que estavam presentes, no referido convênio, irregularidades como: a proposta de convênio possuía plano de trabalho genérico, sem descrição das metas físicas; a proposta não foi acompanhada de licenças ambientais, estudos de viabilidade técnico-econômica e projetos básicos das obras; as planilhas de preços e de quantitativos não detalhavam os serviços e envolviam o pagamento de mão de obra e taxa de administração, itens vedados para essa situação, tudo isso ferindo os artigos 2°, inciso II-A, § 1°, 7°, inciso I, e 8°, incisos I e II, da IN/STN 1/1997, além de configurar descumprimento ao item 9.1.2 do Acórdão 351, Ata 11/2006 – Plenário;

III - Luiz Antônio Pagot, Diretor-Geral (peças 25, pp. 49/52, e 26, p. 1):

a) ausência de ações efetivas de sua competência, estabelecida nos artigos 89, § 1°, e 124, inciso VI, do Regimento Interno da autarquia, o que causou deficiências gerais na atividade de desapropriação de imóveis cujas áreas são utilizadas na infraestrutura de transportes, especialmente em decorrência da verificação de diversas áreas já utilizadas, mas ainda não desapropriadas; não implementação de plano de desapropriação; inexistência de normas internas sobre o assunto; inexistência de procedimentos administrativos regulares para análise de valores e relatórios de preços oriundos das Superintendências Regionais e inexistência de providências efetivas para dotar a estrutura do Dnit de setor adequadamente instalado para atuar na área, ocasionando o não atendimento ao disposto no artigo 81, incisos IX e XI, da Lei 10.233/2001, o não atendimento aos princípios da legalidade e da eficiência e riscos de prejuízos e paralisações de obras;

b) não adoção de ações de sua competência, estabelecida nos artigos 7º, 12, incisos III e IX, e 124, incisos II e VI, do Regimento Interno da autarquia, para a implementação de normas internas, sistemas, procedimentos e mecanismos de controle para responsabilizar as empresas projetistas em caso de falhas técnicas em projetos, o que foi verificado no exame de amostra composta pelos Contratos 227/2006 (Processo 20600.001.546/2006-96), 138/2006 (Processo 50600.008.165/2006-32), 1900035/2007 (Processo 50619.001275/2006-74) e 1900005/2007 (Processo 50619.001269/2006-17), os quais sofreram, durante o exercício de 2008, revisões decorrentes de falhas nos projetos, sem que qualquer procedimento de responsabilização da empresa projetista tenha ocorrido, afrontando, assim, o disposto nos artigos 66, 69 e 70 da Lei 8.666/1993, a Decisão TCU 767/2002 – Plenário e o Acórdão TCU 938/2003 – Plenário;

c) ausência de ações gerenciais efetivas compatíveis e necessárias para contornar os problemas e as restrições na estrutura organizacional da autarquia quanto à deficiência frequente no acompanhamento e na fiscalização de convênios da área aquaviária, o que é competência de sua área, conforme inscrito no artigo 124, incisos II, III, VI e VII, do Regimento Interno do Dnit, o que resultou na ocorrência de irregularidades como as apontadas no exame dos Convênios Aquaviários AQ 111/05, AQ

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52466277.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Fls. _____
MINISTÉRIO PÚBLICO

137/05, AQ 273/05, AQ 292/06, AQ 196/05, AQ 138/05, AQ 110/05 e AQ 262/05, conforme Relatório de Auditoria Anual de Contas 224292 da Secretaria Federal de Controle Interno, relativo à gestão de 2008, o que feriu a Lei 8.666/1993, artigo 116, § 3°, incisos I, II e III; o Decreto 1.819/1996, artigos 1º, 2°, parágrafo único, 3° e 40; a IN/STN 1/1997, artigo 21, § 4°, inciso I, 23 e 24, e o Decreto 6.170/2007, artigo 1°;

d) ausência de ações gerenciais efetivas compatíveis e necessárias para contornar os problemas e as restrições na estrutura organizacional da autarquia quanto à deficiência frequente no acompanhamento e na fiscalização de convênios da área rodoviária, o que é de sua competência, conforme inscrito nos artigos 89, § 1º, e 124, incisos I, II, III, IV, V e VI, do Regimento Interno do Dnit, e que foi evidenciado pela inexistência de relatórios adequados nos processos relativos aos ajustes e às prestações de contas analisadas no exercício de 2008, mesmo quando houve solicitações da área administrativa do Dnit, e por situações em que foram observados problemas na execução dos convênios, conforme apurado em exame da amostra indicada na Tabela 6 [peça 27, p. 24], em desacordo com o artigo 116, § 3º, incisos I, II e III, da Lei 8.666/1993; artigos 21 e 23 da IN/STN 1/1997; Decreto 1.819/1996, Decreto 6.170/2007 e os Acórdãos TCU 2.059/2008, 1.666/2008 e 1.777/2004, todos do Plenário;

e) ausência de ações efetivas de sua competência, conforme descrito no artigo 124, incisos II, IV e VI, do Regimento Interno do Dnit, para dotar a Diretoria de Planejamento e Pesquisa – DPP de instrumentos de planejamento necessários para a tomada de decisão de início da elaboração de projetos e de um gerenciamento adequado dos projetos em elaboração e em estoque, e, ainda, por não ter providenciado meios para coordenar as atividades da DPP (elaboração de projetos) e da Diretoria de Infraestrutura Rodoviária – DIR (execução de obras), resultando em deficiências diversas e generalizadas no controle, no planejamento e no gerenciamento da realização de estudos e projetos e da contratação de obras rodoviárias, consistentes na inexistência de informações organizadas e sistematizadas sobre os projetos em fase de elaboração e acompanhamento, tanto na sede da autarquia como nas suas Superintendências Regionais, inexistência de informações organizadas e sistematizadas sobre os projetos aprovados, que podem ser objeto de licitação da obra correspondente, com ou sem atualização, inexistência de instrumentos técnicos e fundamentados para a decisão oportuna e justificada sobre início de um novo projeto de obra e insuficiência de coordenação entre a DPP e a DIR no tocante às obras a serem contratadas, decorrendo, desse quadro, a ineficiência e a ineficácia da Administração, uma vez que cerca de 80% dos projetos elaborados entre 2006 e 2008 não tiveram suas obras contratadas e dificilmente terão, pois o valor das obras projetadas encontra-se bastante superior à capacidade histórica de contratação do Dnit, implicando um gasto desnecessário, com projetos e estudos, de cerca de R$ 237 milhões, e, por outro lado, obras consideradas prioritárias e relevantes não tinham projetos prontos quando do pedido de licitação ou possuíam projetos desatualizados que não sofreram revisão, a exemplo da duplicação da BR-101/ES (Processo 50617.000649/06-54), da implantação e pavimentação de interseção na BR-050/MG (Processo 50600.005233/08-73), da adequação e restauração na BR-135/MG (Processo 50600.026536/06-16) e da restauração na BR-116/MG (Processo 50600.000231/09-79), considerando-se, por fim, que todo esse quadro afronta o princípio da eficiência inscrito no artigo 37, *caput,* da Constituição Federal; e

f) ausência de ações de sua competência, segundo descrito no artigo 124, incisos II, VI e VII, do Regimento Interno do Dnit, para dotar a autarquia de normas, sistemas e procedimentos para realizar, de forma consolidada, a estimativa do impacto orçamentário-financeiro das obras de implantação, construção, pavimentação e adequação de capacidade que acarretem novas despesas, no exercício em que entrarem em vigor e nos dois subsequentes, valores estes referentes às despesas com manutenção do novo patrimônio e possíveis receitas futuras, pois a análise da amostra de processos relacionados na Tabela 15 [peça 27, pp. 25/6], demonstrou que os procedimentos que vêm sendo praticados na Diretoria de Infraestrutura Rodoviária para a estimativa do impacto orçamentário-financeiro das obras de implantação, construção, pavimentação e adequação de capacidade rodoviária não levam em consideração elementos fundamentais que ocorrem dentro do período entre o exercício de início da obra e

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52466277.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Fls. _____
MINISTÉRIO PÚBLICO

os dois subsequentes, como as despesas que serão necessárias para a manutenção de cada novo patrimônio criado, os valores que serão necessários para a manutenção de todos os ativos criados no mesmo período e as estimativas de receitas futuras, às quais devem ser confrontados os gastos previstos, o que está em desacordo com o artigo 16, inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal e ainda caracteriza descumprimento dos itens 9.1 e 9.1.1 do Acórdão 1.085, Ata 23/2007 – Plenário;

IV - Miguel de Souza, Diretor de Planejamento e Pesquisa (peça 26, pp. 2/4):

a) não responsabilização das empresas projetistas por falhas, responsabilidade essa estabelecida nos artigos 7º, 12, incisos III e IX, e 61, incisos VIII e XII, do Regimento Interno da autarquia, o que foi verificado, neste processo, no exame de amostra composta pelos Contratos 227/2006 (Processo 20600.001.546/2006-96), 138/2006 (Processo 50600.008.165/2006-32), 1900035/2007 (Processo 50619.001275/2006-74) e 1900005/2007 (Processo 50619.001269/2006-17), os quais sofreram revisões decorrentes de falhas nos projetos, o que feriu os artigos 66, 69 e 70 da Lei 8.666/1993, a Decisão TCU 767/2002 – Plenário e o Acórdão TCU 938/2003 – Plenário, e para o que contribui a falta de orientações e normas internas que estabeleçam os procedimentos a serem observados pelos setores envolvidos na elaboração e revisão de projetos e coordenação de suas ações;

b) deficiências diversas e generalizadas no controle, no planejamento e no gerenciamento da realização de estudos e projetos e da contratação de obras rodoviárias, consistentes na inexistência de informações organizadas e sistematizadas sobre os projetos em fase de elaboração e acompanhamento, tanto na sede da autarquia como nas suas Superintendências Regionais; inexistência de informações organizadas e sistematizadas sobre os projetos aprovados, que podem ser objeto de licitação da obra correspondente, com ou sem atualização; inexistência de instrumentos técnicos e fundamentados para a decisão oportuna e justificada sobre início de um novo projeto de obra e insuficiência de coordenação entre a DPP e a DIR no tocante às obras a serem contratadas, decorrendo, desse quadro, a ineficiência e a ineficácia da Administração, uma vez que cerca de 80% dos projetos elaborados entre 2006 e 2008 não tiveram suas obras contratadas e dificilmente terão, pois o valor das obras projetadas encontra-se bastante superior à capacidade histórica de contratação do Dnit, implicando um gasto desnecessário, com projetos e estudos, de cerca de R$ 237 milhões, e, por outro lado, obras consideradas prioritárias e relevantes não tinham projetos prontos quando do pedido de licitação ou possuíam projetos desatualizados que não sofreram revisão, a exemplo da duplicação da BR-101/ES (Processo 50617.000649/06-54), da implantação e pavimentação de interseção na BR-050/MG (Processo 50600.005233/08-73), da adequação e restauração na BR-135/MG (Processo 50600.026536/06-16) e da restauração na BR-116/MG (Processo 50600.000231/09-79), considerando-se, por fim, que todo esse quadro afronta o princípio da eficiência, inscrito no art. 37, *caput,* da Constituição Federal, bem como não está de acordo com as competências do responsável estabelecidas no artigo 61, incisos III, IV e VI, do Regimento Interno da autarquia; e

c) ausência de providências efetivas de sua competência, segundo descrito no artigo 61, incisos I e IV, do Regimento Interno do Dnit, para dotar a autarquia de normas, sistemas e procedimentos para realizar, de forma consolidada, a estimativa do impacto orçamentário-financeiro das obras de implantação, construção, pavimentação e adequação de capacidade que acarretem novas despesas, no exercício em que entrarem em vigor e nos dois subsequentes, valores estes referentes às despesas com manutenção do novo patrimônio e possíveis receitas futuras, pois a análise dos processos relacionados na Tabela 15 [peça 27, pp. 2/3] demonstrou que os procedimentos que vêm sendo praticados na Diretoria de Infraestrutura Rodoviária para a estimativa do impacto orçamentário-financeiro das obras de implantação, construção, pavimentação e adequação de capacidade rodoviária não levam em consideração elementos fundamentais que ocorrem dentro do período entre o exercício de início da obra e os dois subsequentes, como as despesas que serão necessárias para a manutenção de cada novo patrimônio criado, os valores que serão necessários para a manutenção de todos os ativos criados no mesmo período e as estimativas de receitas futuras, às quais devem ser confrontados os gastos previstos, o que está em desacordo com o artigo 16, inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal e ainda caracteriza descumprimento dos itens 9.1 e 9.1.1 do Acórdão 1.085, Ata 23/2007 – Plenário;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52466277.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Fls. _____
MINISTÉRIO PÚBLICO

V - Hideraldo Luiz Caron, Diretor de Infraestrutura Rodoviária (peça 26, pp. 5/7):

a) não responsabilização das empresas projetistas por falhas em projetos, responsabilidade essa estabelecida nos artigos 7º, 12, incisos III e IX, e 80, inciso II, do Regimento Interno da autarquia, o que foi verificado no exame de amostra composta pelos Contratos 227/2006 (Processo 20600.001.546/2006-96), 138/2006 (Processo 50600.008.165/2006-32), 1900035/2007 (Processo 50619.001275/2006-74) e 1900005/2007 (Processo 50619.001269/2006-17), os quais sofreram revisões decorrentes de falhas nos projetos, afrontando, assim, os artigos 66, 69 e 70 da Lei 8.666/1993, a Decisão TCU 767/2002 – Plenário e o Acórdão TCU 938/2003 – Plenário;

b) deficiências frequentes no acompanhamento e fiscalização de convênios da área rodoviária, o que é de sua responsabilidade, conforme inscrito nos artigos 12, inciso VI, 80, incisos I e VI, e 126, incisos I, II, III, IV e VII, do Regimento Interno do Dnit, e que foi evidenciado pela inexistência de relatórios adequados nos processos relativos aos ajustes e às suas prestações de contas analisadas no exercício de 2008, mesmo quando houve solicitações da área administrativa do Dnit, e por situações em que foram observados problemas na execução dos convênios, conforme apurado em exame da amostra indicada na Tabela 6 [peça 27, p. 14], em desacordo com, o artigo 116, § 3º, incisos I, II e III, da Lei 8.666/1993; 21 e 23 da IN/STN 1/1997; Decreto 1.819/1996; Decreto 6.170/2007 e os Acórdãos TCU 2.059/2008 – Plenário, 1.666/2008 – Plenário e 1.777/2004 – Plenário;

c) descumprimento do disposto no artigo 16, inciso I, da Lei Complementar 101/2000 – LRF e descumprimento dos itens 9.1 e 9.1.1 do Acórdão 1.085, Ata 23/2007 – Plenário, o que é sua responsabilidade, segundo descrito no artigo 80, incisos I e V, do Regimento Interno do Dnit, pois a análise dos processos relacionados na Tabela 15 [peça 27, pp. 14/5], demonstrou que os procedimentos que vêm sendo praticados na Diretoria de Infraestrutura Rodoviária para a estimativa do impacto orçamentário-financeiro das obras de implantação, construção, pavimentação e adequação de capacidade rodoviária não levam em consideração elementos fundamentais que ocorrem dentro do período entre o exercício de início da obra e os dois subsequentes, como as despesas que serão necessárias para a manutenção de cada novo patrimônio criado, os valores que serão necessários para a manutenção de todos os ativos criados no mesmo período e as estimativas de receitas futuras, às quais devem ser confrontados os gastos previstos.

Os responsáveis apresentaram razões de justificativa: Michel Dib Tachy (peça 86, pp. 3/6), José Henrique Coelho Sadok de Sá (peça 86, pp. 7/16), Miguel de Souza (peça 124, pp. 2/27), Hideraldo Luiz Caron (peça 126, pp. 6/14) e Luiz Antônio Pagot (peças 129, pp. 3/52, e 130, pp. 1/7).

Ato contínuo, a então 1ª Secex procedeu à análise das defesas e o titular da unidade técnica à época, dissentindo da proposta da sr.ª AUFC apenas no tocante à irregularidade das contas dos srs. Michel Dib Tachy e Luiz Antônio Pagot, concluiu, em 2011, o seguinte, em síntese (peças 26, pp. 49/53, e 27, pp. 1/51):

RESPONSÁVEL	ACATAR	ACATAR PARCIALMENTE	REJEITAR	MÉRITO DAS CONTAS
Michel Dib Tachy, Diretor de Infraestrutura Aquaviária de 14/8/2007 a 10/3/2009		(a) deficiências frequentes no acompanhamento e fiscalização de convênios da área aquaviária; (b) encaminhamento para assinatura do Convênio 007/2008, em desacordo com o Parecer/HRMDM/PGE/DNIT/Nº 02091/2007;		regulares com ressalva

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52466277.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Fls. _____
MINISTÉRIO PÚBLICO

RESPONSÁVEL	ACATAR	ACATAR PARCIALMENTE	REJEITAR	MÉRITO DAS CONTAS
Michel Dib Tachy, Diretor de Infraestrutura Aquaviária de 14/8/2007 a 10/3/2009		(a) deficiências frequentes no acompanhamento e fiscalização de convênios da área aquaviária; (b) encaminhamento para assinatura do Convênio 007/2008, em desacordo com o Parecer/HRMDM/PGE/DNIT/Nº 02091/2007;		regulares com ressalva
Miguel de Souza, Diretor de Planejamento e Pesquisa de 23/10/2007 a 31/3/2010	não responsabilização das empresas projetistas por falhas em projetos;	(a) deficiências diversas e generalizadas no controle, no planejamento e no gerenciamento da realização de estudos e projetos e da contratação de obras rodoviárias; (b) ausência de providências para dotar a Autarquia de normas, sistemas e procedimentos para realizar, de forma consolidada, a estimativa do impacto orçamentário-financeiro das obras de implantação, construção, pavimentação e adequação de capacidade que acarretem novas despesas;		regulares com ressalva
Hideraldo Luiz Caron, Diretor de Infraestrutura Rodoviária desde 27/4/2004	não responsabilização das empresas projetistas por falhas em projetos;	descumprimento do disposto no art. 16, inciso I, da Lei Complementar 101/2000 – LRF e descumprimento dos itens 9.1 e 9.1.1 do Acórdão 1085, Ata 23/2007 – Plenário;	deficiências frequentes no acompanhamento e na fiscalização de convênios da área rodoviária;	irregulares e multa do artigo 58, inciso I, da Lei 8.443/1992
Jose Henrique Coelho Sadok de Sá, Diretor Executivo desde 11/8/2006	deficiências no controle, no planejamento e no gerenciamento da realização de estudos e projetos e da contratação de obras rodoviárias			Regulares
Luiz Antônio Pagot, Diretor-Geral a partir de 4/10/2007:	(a) deficiências gerais na atividade de desapropriação de imóveis cujas áreas são utilizadas na infraestrutura de transportes; (b) não implementação de normas internas, sistemas, procedimentos e mecanismos de controle para responsabilizar as empresas projetistas em caso de falhas técnicas em projetos; (c) ausência de ações efetivas para dotar a Diretoria de Planejamento e Pesquisa – DPP de instrumentos de planejamento necessários	ausência de ações gerenciais efetivas compatíveis e necessárias para contornar os problemas e restrições na estrutura organizacional da autarquia quanto à deficiência frequente no acompanhamento e fiscalização de convênios das áreas aquaviária e rodoviária;		regulares com ressalva

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52466277.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Fls. _____
MINISTÉRIO PÚBLICO

RESPONSÁVEL	ACATAR	ACATAR PARCIALMENTE	REJEITAR	MÉRITO DAS CONTAS
Michel Dib Tachy, Diretor de Infraestrutura Aquaviária de 14/8/2007 a 10/3/2009		(a) deficiências frequentes no acompanhamento e fiscalização de convênios da área aquaviária; (b) encaminhamento para assinatura do Convênio 007/2008, em desacordo com o Parecer/HRMDM/PGE/DNIT/Nº 02091/2007;		regulares com ressalva
	para a tomada de decisão de início da elaboração de projetos e de um gerenciamento adequado dos projetos em elaboração e em estoque; (d) ausência de ações de sua competência para dotar a Autarquia de normas, sistemas e procedimentos para realizar, de forma consolidada, a estimativa do impacto orçamentário-financeiro das obras de implantação, construção, pavimentação e adequação de capacidade que acarretem novas despesas.			

Na ocasião, o então Secretário da 1ª Secex também propôs a regularidade das contas dos demais responsáveis e o sobrestamento do julgamento de mérito do presente processo até que se procedesse ao julgamento dos TCs **018.910/2009-0** e **005.868/2009-7** (peça 27, p. 51).

Em 8.7.2011, Vossa Excelência determinou o sobrestamento, nos termos propostos pela unidade técnica (peça 27, p. 52).

Sobre os processos sobrestantes, a Secretaria de Fiscalização de Obras Rodoviárias - SecobRodov, na derradeira instrução destes autos, assim se manifestou (peças 150 a 152):

I – **TC-018.910/2009-0** (encerrado):

a) três responsáveis em comum com as presentes contas foram chamados em audiência: srs. Luiz Antônio Pagot, Rômulo do Carmo Ferreira Neto e Ricardo Rossi Madalena. O sr. Luiz Antônio Pagot teve suas razões de justificativa aceitas mediante o Acórdão 2.091/2011 – Plenário, por meio do qual também foi rejeitada a defesa dos srs. Rômulo do Carmo Ferreira Neto e Ricardo Rossi Madalena, sancionados com multa. Ambos os responsáveis impetraram pedidos de reexame não providos, nos termos do Acórdão 539/2013 [593/2013] – Plenário;

b) o sr. Rômulo do Carmo Ferreira Neto, Diretor de Infraestrutura Ferroviária, foi multado em função da execução de obra (construção do contorno e pátio ferroviário de Tutóia - Araraquara/SP), decorrente do Edital de Concorrência 33/2007, com divergência em relação ao projeto, sem aditivos contratuais e sem definição dos custos das alterações. Do relatório de fiscalização (peça 1, p. 22 do TC-018.910/2009-0) depreende-se que a falha observada perpassou pelo exercício de 2008 (em análise nos presentes autos), devendo, pois, ter impacto neste processo de contas;

b.1) os fatos apontados indicam ter ocorrido falha do então Diretor de Infraestrutura Ferroviária no acompanhamento das obras dos mencionados contorno e pátio ferroviário, não lhe tendo sido atribuído prejuízo ao erário. Não foram trazidas evidências de que tais problemas ocorressem de forma recorrente nos demais empreendimentos da diretoria;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52466277.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Fls. _____
MINISTÉRIO PÚBLICO

b.2) por não considerar que o fato isoladamente possua gravidade para levar à irregularidade das contas do gestor, e que não há nos autos outros elementos que maculem sua conduta, entende-se adequado imputar-lhe uma ressalva nestas contas em função da irregularidade apontada no TC-018.910/2009-0;

c) ao sr. Ricardo Rossi Madalena, Superintendente Regional do Dnit/SP, foi aplicada multa, por meio do Acórdão 2.091/2011 – Plenário, por permitir a substituição de profissionais para a execução do objeto da Concorrência 161/2008 por outros sem que fosse feita a aferição dos currículos nos termos previstos no edital. De acordo com o relatório do voto condutor do referido acórdão, o contrato decorrente do certame foi assinado em 18.3.2009, portanto, fora do escopo temporal de análise dos presentes autos. Assim, o TC-018.910/2009-0 não traz elementos que possam influenciar o julgamento das contas de 2008 do sr. Ricardo Rossi Madalena;

II – **TC-005.868/2009-7** (encerrado):

a) o processo possuía os seguintes responsáveis em comum com os presentes autos: Hideraldo Luiz Caron, Luiz Antônio Pagot, Orlando Fanaia Machado e Rui Barbosa Egual;

b) os srs. Hideraldo Luiz Caron e Rui Barbosa Egual tiveram suas razões de justificativa rejeitadas, com aplicação de multa, por meio do Acórdão 1.936/2011 – Plenário, reformado pelo Acórdão 3.144/2012, também do Plenário, que deu provimento ao recurso apresentado pelo sr. Hideraldo Luiz Caron e tornou insubsistente a penalidade a este aplicada;

c) o sr. Rui Barbosa Egual, então Superintendente Regional do Dnit no Mato Grosso, foi multado em função do descumprimento da orientação contida no item 9.2.1 do Acórdão 978/2006 – Plenário, que previa o seguinte:

> "9.2. reiterar a determinação contida no item 9.1 do Acórdão 829/2004 – TCU – Plenário, de modo a determinar ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes que:
>
> 9.2.1. na execução dos contratos de conservação e restauração rodoviária, exija, como condição para o pagamento das medições, que os quantitativos medidos sejam discriminados em relatório de fiscalização que identifique, por meio de mapas lineares ou outros instrumentos, a estaca e a posição geográfica inicial e final da execução de cada serviço e seja acompanhado por arquivo de fotos digitais datadas e que enquadrem a indicação, com precisão mínima de uma centena de metros, da localização em que foram obtidas, de forma a evidenciar suficientemente a situação dos trechos concernentes antes e depois dos trabalhos e registrar inequivocamente a realização das atividades;"

d) especificamente, a razão para a condenação do sr. Egual, de acordo com o relatório do voto condutor do Acórdão 1.936/2011 – Plenário, está no fato de a 5ª medição provisória do Contrato 14/2008 não contemplar as exigências do acórdão transcrito acima, tais quais as identificações da estaca e da posição geográfica inicial e final da execução de cada serviço e arquivo com fotos digitais. A referida medição encontra-se entre a p. 19 da peça 21 e a p. 7 da peça 22, daquele processo. O documento é datado de 13.2.2009 e refere-se ao período de 1.1.2009 a 31.1.2009, não tendo, pois, interferência no processo de contas do exercício de 2008.

Em acréscimo, a então SecobRodov registrou que os dois processos apensos a estes autos (TC-018.397/2009-9 e TC-026.095/2011-4) não têm impacto no mérito destas contas de 2008.

A unidade técnica especializada registrou, ainda, que identificara outro processo que poderia influenciar a decisão de mérito destes autos, qual seja, TC-021.503/2013-3 (TCE para apurar possíveis irregularidades na contratação de empresa para manutenção/conservação de postos de pesagem. Foram relatadas a adesão indevida a uma ata de registro de preços e a celebração irregular de aditivos ao contrato decorrente);

a) o sr. Hideraldo Luiz Caron foi citado, na mencionada TCE, em razão de supostos pagamentos indevidos. Ademais, o responsável foi ouvido em audiência em relação a cinco supostas

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52466277.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Fls. _____
MINISTÉRIO PÚBLICO

irregularidades: i) aceitação de pesquisa que nitidamente não permitiu atestar a economicidade da adesão à ata de registro de preços; ii) adesão à ata de registro de preços com objeto distinto do que se pretendia executar; iii) alteração contratual além dos limites legais; iv) celebração indevida de aditivo contratual; v) demolição dos antigos postos de pesagem sem análise detalhada do custo das alternativas;

b) a instrução de mérito do TC-021.503/2013-3, ainda não apreciada por esta Corte, propõe a rejeição das razões de justificativa e das alegações de defesa do gestor, bem como a aplicação de multa e a condenação ao pagamento de débito;

c) dos indícios de irregularidades imputados ao responsável, apenas a aceitação indevida de pesquisa de preço é relativa ao exercício de 2008 (peça 1, pp. 151/4, do TC-028.945/2012-3), sendo que os demais eventos se passaram nos exercícios subsequentes;

d) os fatos analisados pelo TC-021.503/2013-3 são de considerável gravidade, tendo inclusive resultado na caracterização, pela unidade técnica, da existência de dano ao erário. Todavia, o impacto nos presentes autos resume-se ao ocorrido em 2008, de modo que a rejeição das razões de justificativa quanto à aceitação indevida de pesquisa de preços não constitui, por si só, motivo para o julgamento pela irregularidade das contas do responsável, devendo-se constituir uma ressalva na avaliação da sua gestão. Os demais fatos têm a possibilidade de macular as contas do responsável nos exercícios seguintes;

e) o TCU ainda não se manifestou em relação às irregularidades tratadas no TC-021.503/2013-3. Assim, caso não houvesse outros eventos que maculassem as contas de 2008 do sr. Hideraldo Luiz Caron, os presentes autos deveriam ser sobrestados para aguardar o deslinde do TC-021.503/2013-3; entretanto, entende-se desnecessário o aguardo do julgamento daquele processo, uma vez que, de acordo com os argumentos ora apresentados, este resultaria no máximo em uma ressalva na avaliação da gestão do sr. Caron em 2008.

Assim, ratificando a proposta do titular da 1ª Secex (peça 27, pp. 47/51), *"suplementada pela análise do impacto dos processos conexos, realizada nesta instrução, que apontou uma ressalva nas contas do sr. Rômulo do Carmo Ferreira Neto, em função da condenação ocorrida no TC 018.910/2009-0"*, a SecobRodov propõe, em uníssono (peças 150 a 152):

> "a) levantar o sobrestamento do julgamento das presentes contas;
>
> b) quanto ao Sr. **Michel Dib Tachy**, CPF 000.376.135-53, Diretor de Infraestrutura Aquaviária de 14/8/2007 a 10/3/2009:
>
> b.1) **acatar parcialmente** as razões de justificativa quanto aos dois indícios de irregularidades pelos quais foi chamado em audiência:
>
> b.1.1) as deficiências frequentes no acompanhamento e fiscalização de convênios da área aquaviária;
>
> b.1.2) o encaminhamento para assinatura do Convênio 7/2008, em desacordo com o Parecer/HRMDM/PGE/Dnit/Nº 02091/2007;
>
> b.2) julgar **regulares com ressalvas** suas contas, com fundamento nos art. 16, inciso II, e 18 da Lei 8.4443/1992 [8.443/1992], em razão das falhas citadas no item 'b.1)' acima;
>
> c) em relação ao Sr. **Miguel de Souza**, CPF 098.365.274-00, Diretor de Planejamento e Pesquisa de 23/10/2007 a 31/3/2010:
>
> c.1) **acatar** suas razões de justificativa quanto à não responsabilização das empresas projetistas por falhas em projetos;
>
> c.2) **acatar parcialmente** suas razões de justificativa acerca:
>
> c.2.1) das deficiências diversas e generalizadas no controle, no planejamento e no gerenciamento da realização de estudos e projetos e da contratação de obras rodoviárias;
>
> c.2.2) da ausência de providências para dotar a autarquia de normas, sistemas e procedimentos para realizar, de forma consolidada, a estimativa do impacto orçamentário-financeiro das obras de implantação, construção, pavimentação e adequação de capacidade que acarretem novas despesas;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52466277.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Fls. _____
MINISTÉRIO PÚBLICO

c.3) julgar **regulares com ressalva** suas contas, com fundamento nos arts. 16, inciso II, e 18 da Lei 8.443/1992, em razão das falhas citadas no item 'c.2)' acima;

d) no que tange ao Sr. **Hideraldo Luiz Caron**, CPF 323.497.930-87, Diretor de Infraestrutura Rodoviária de 27/4/2004 a 26/7/2011:

d.1) **acatar** suas razões de justificativa acerca da não responsabilização das empresas projetistas por falhas em projetos;

d.2) **acatar parcialmente** suas razões de justificativa sobre o descumprimento do disposto no art. 16, inciso I, da Lei Complementar 101/2000 – LRF e descumprimento dos itens 9.1 e 9.1.1 do Acórdão 1.085, Ata 23/2007 – Plenário;

d.3) **rejeitar** suas razões de justificativa acerca das deficiências frequentes no acompanhamento e fiscalização de convênios da área rodoviária – o que era de sua responsabilidade, conforme inscrito nos arts. 12, inciso VI, 80, incisos I e VI, e 126, incisos I, II, III, IV e VII, do Regimento Interno do Dnit – evidenciadas pela inexistência de relatórios adequados nos processos relativos aos ajustes e às suas prestações de contas analisadas no exercício de 2008 e pelas situações nas quais foram observados problemas na execução dos convênios, conforme apurado em exame da amostra constante dos autos, em desacordo com o art. 116, § 3º, incisos I, II e III, da Lei 8.666/1993, arts. 21 e 23 da IN STN 1/1997, Decreto 1.819/1996, Decreto 6.170/2007 e os Acórdãos TCU 2.059/2008 — Plenário, 1.666/2008 – Plenário e 1.777/2004 – Plenário;

d.4) julgar **irregulares** suas contas, com fundamento nos arts. 16, inciso III, alínea 'b', e 19, parágrafo único, da Lei 8.443/1992, em razão das falhas consignadas no item 'd.3' acima;

d.5) aplicar a multa do art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da referida quantia ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente, desde a data do acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

d.6) autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendida a notificação;

e) no que concerne ao Sr. **José Henrique Sadok de Sá**, CPF 160.199.387-00, Diretor Executivo, de 11/8/2006 a 31/7/2011:

e.1) **acatar** suas razões de justificativa sobre as deficiências no controle, no planejamento e no gerenciamento da realização de estudos e projetos e da contratação de obras rodoviárias;

e.2) julgar **regulares** suas contas, com fundamento nas arts. 16, inciso I, e 17 da Lei 8.443/1992, dando-lhe quitação plena.

f) quanto ao Sr. **Luiz Antônio Pagot**, CPF 435.102.567-00, Diretor Geral, de 4/10/2007 a 25/7/2011:

f.1) **acatar** suas razões de justificativa que tratam:

f.1.1) das deficiências gerais na atividade de desapropriação de imóveis cujas áreas são utilizadas na infraestrutura de transportes;

f.1.2) da não implementação de normas internas, sistemas, procedimentos e mecanismos de controle para responsabilizar as empresas projetistas em caso de falhas técnicas em projetos;

f.1.3) da ausência de ações afetivas para dotar a Diretoria de Planejamento e Pesquisa – DPP de instrumentos de planejamento necessários para tomada de decisão de início da elaboração de projetos e de um gerenciamento adequado dos projetos em elaboração e em estoque;

f.1.4) da ausência de ações de sua competência para dotar a autarquia de normas, sistemas e procedimentos para realizar, de forma consolidada, a estimativa do impacto

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52466277.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Fls. _____
MINISTÉRIO PÚBLICO

orçamentário-financeiro das obras de implantação, construção, pavimentação e adequação de capacidade que acarretem novas despesas;

f.2) **acatar parcialmente** suas razões de justificativa sobre a ausência de ações gerenciais efetivas compatíveis e necessárias para contornar os problemas e restrições na estrutura organizacional da autarquia quanto à deficiência frequente no acompanhamento e fiscalização de convênios das áreas aquaviária e rodoviária;

f.3) julgar **regulares com ressalva** suas contas, com alicerce nos arts. 16, inciso II, e 18 da Lei 8.443/1992, em razão das falhas citadas no item 'f.2' acima, dando-lhe quitação;

g) em relação ao Sr. **Rômulo do Carmo Ferreira Neto**, CPF 288.906.631-20, Diretor de Infraestrutura Ferroviária, de 1/1/2008 a 30/12/2008, julgar **regulares com ressalva** suas contas, com base nos arts. 16, inciso II, e 18 da Lei 8.443/1992, devido à rejeição de suas razões de justificativa no TC 018.910/2009-0, Acórdão 2.091/2011-Plenário, no qual foi constatada a execução de obra, decorrente do Edital de Concorrência 33/2007, com divergência em relação ao projeto executivo, sem aditivos contratuais e sem definição dos custos das alterações;

h) com fundamento nos arts. 16, inciso I, e 17 da Lei 8.443/1992, sejam julgadas regulares as contas dos demais responsáveis arrolados nos autos, dando-lhes quitação plena;

i) dar ciência aos responsáveis da decisão que vier a ser proferida;

j) arquivar o presente processo, nos termos do inciso III do art. 169 do Regimento Interno do TCU."

II

O Ministério Público de Contas acompanha, no essencial, a proposição às peças 150 e 152.

De fato, a proposta de irregularidade das contas do **sr. Hideraldo Luiz Caron**, **ex-Diretor de Infraestrutura Rodoviária**, com aplicação de multa é pertinente.

Como bem ponderou o sr. Auditor da SecobRodov (peça 150), unidade técnica responsável pela derradeira instrução do presente feito:

"31. (...) a audiência (peça 26, p. 5-7) do sr. Hideraldo Luiz Caron, Diretor de Infraestrutura Rodoviária – DIR, de cujas razões de justificativa propõe-se a rejeição, é relativa às deficiências frequentes no acompanhamento e na fiscalização de convênios da área rodoviária e possui o condão de macular as contas do gestor, pois não trata apenas de uma irregularidade pontual, como explanado na instrução que propôs a audiência (peça 24, p. 23):

> 'A irregularidade ora tratada representa, na verdade, uma falha de gestão, pois se funda não em um ou dois casos isolados, mas em vários casos encontrados no exame de uma amostra de convênios celebrados pelo Dnit, revelando falhas no controle e na execução gerencial da atuação da autarquia. As informações coletadas durante os trabalhos não indicam que tenham sido avaliadas soluções e alternativas para a fiscalização dos convênios, tais como a opção por outros instrumentos de descentralização, como o contrato de repasse, ou a solicitação de auxílio de outros órgãos ou entes públicos. Dessa deficiência decorrem, certamente, prejuízos para os objetivos dos convênios e dos programas de governo, para a sociedade e para o Erário'.

32. Ainda em relação à proposta de julgamento pela irregularidade das contas do sr. Hideraldo Luiz Caron, cabe mencionar que o gestor já havia sido chamado em audiência

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52466277.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Fls. _____
MINISTÉRIO PÚBLICO

no âmbito das contas de 2006, TC-022.574/2007-5, por indícios de irregularidades na área de convênios (mesmo assunto que motiva a proposta de irregularidade em suas contas nestes autos), particularmente, em função:

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

33. O Acórdão 2.555/2011 – Primeira Câmara decidiu por julgar regulares com ressalva as contas do responsável em função do entendimento, expresso no voto condutor, de que estariam sendo tomadas as providências para a correção das impropriedades observadas:

> 'Dessa forma, admitindo que **os gestores do Dnit, no exercício de 2006, engendraram medidas com vistas ao aperfeiçoamento do controle da aplicação de recursos, tanto os repassados a estados e municípios, mediante convênios,** quanto às contratações diretas por ele realizadas e que a percepção dos resultados das ações de cunho gerencial demanda tempo superior ao ano civil que circunscreve a apreciação das contas dos gestores públicos, **acolho as razões de justificativa e julgo as contas regulares com ressalva**, dando-se quitação aos responsáveis. **(grifos não estão no original)'**

34. Assim, observa-se que as falhas concernentes à execução de convênios já haviam sido constatadas por esta Corte no processo de contas 2006, quando se entendeu serem suficientes (para considerar regular a atuação dos gestores em questão) as medidas adotadas naquele exercício pelo Dnit, uma vez que as ações implementadas pela autarquia teriam sido na direção de solucionar os problemas observados. Todavia, a persistência das deficiências na área de convênios, relatadas na análise das contas de 2008, é indicativo da limitada efetividade das medidas que teriam sido adotadas em 2006.

35. Fica então reforçada a proposta apresentada no sentido de julgar irregulares as contas do sr. Hideraldo Luiz Caron, pois, a despeito de já ocupar por um considerável período (desde o exercício de 2004) o cargo de Diretor de Infraestrutura Rodoviária, ainda persistiram deficiências frequentes no acompanhamento e fiscalização de convênios na área rodoviária no exercício de 2008." (destaques da instrução)

A proposta de irregularidade das contas e de aplicação de multa ao **sr. Hideraldo Luiz Caron**, **ex-Diretor de Infraestrutura Rodoviária**, é reforçada pela análise levada a termo, em 2011, pela 1ª Secex, merecendo destaque os argumentos que seguem (peça 27, pp. 17/25):

a) a audiência do senhor Hideraldo refere-se não somente a deficiências na fiscalização e inexistência de relatórios de fiscalização nos casos listados, mas também à frequência dessas ocorrências, implicando a inadequação de ações de controle e de gerência na fiscalização e no acompanhamento de convênios rodoviários;

b) as omissões tanto indicam a inexistência da própria atividade de fiscalização quanto configuram irregularidade na formalização dos processos de prestação de contas dos convênios. No TC-012.813/2009-9, Levantamento de Auditoria cuja análise subsidiou o exame das presentes contas, ficou

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52466277.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Fls. _____
MINISTÉRIO PÚBLICO

consignado que, no exame da amostra de prestações de contas de convênios, não foi localizado nenhum relatório efetivo – propriamente dito – da fiscalização do Dnit, a qual sempre se limitou a assinar um campo de uma ficha simples indicando que os serviços foram prestados;

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

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

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

f) observe-se que a área de convênios apresenta problemas já há algum tempo e foi objeto de determinações do Tribunal, conforme levantamento de auditoria realizado no TC-012.813/2009-9 e resumido na tabela abaixo:

Acórdão/ Decisão	Determinação Monitorada	Parecer, com fundamento na situação encontrada
AC-2059/08-PL	9.3.2. obedeça o art. 23 da IN/STN nº 1/97 no sentido de exercer a função gerencial fiscalizadora, dentro do prazo regulamentar de execução/prestação de contas do convênio, assegurando aos seus agentes qualificados o poder discricionário de reorientar ações.	**Descumprida**
AC-2059/08-PL	9.3.1. cumpra os arts. 7º, inciso V, e 21, § 4º, inciso I, da IN/STN nº 1/97 no sentido de conservar a autoridade normativa e exercer controle e fiscalização sobre a execução das obras públicas, bem como de assumir ou transferir a responsabilidade pelo mesmo, no caso de paralisação ou de fato relevante que venha a ocorrer, de modo a evitar a descontinuidade dos serviços com posterior prejuízo aos cofres públicos, liberando as parcelas do convênio somente após a correção das impropriedades ocorridas nas obras públicas.	**Descumprida**
AC-1666/08-PL	9.2. determinar ao Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes que, nos termos do art. 43, inciso I, da Lei nº 8.443/1992, realize fiscalização tempestiva sobre a execução dos convênios nos quais figure como concedente, especialmente quanto às justificativas e à base legal escolhida pelos convenentes para licitar ou afastar o processo licitatório, com vistas à execução dos objetos dos convênios, a fim de evitar a ocorrência de situações como aquela analisada neste processo, envolvendo a contratação indevida da Fundação para o Desenvolvimento Sustentável (Fundese) pelo Município de Camaçari/BA por inexigibilidade de licitação, em observância ao que dispõe o art. 23 da Instrução Normativa STN nº 1/1997.	**Descumprida**
AC-1777/04-PL	9.4.6. ao exercer sua função de fiscalizar a aplicação de recursos repassados mediante convênios, procure realizar inspeções periódicas nas obras delegadas e, ao pactuar aditivos de convênios para complementação de obras, faça constar com clareza no termo quais serviços constituem o objeto da aplicação dos recursos.	**Descumprida**

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52466277.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Fls. _____
MINISTÉRIO PÚBLICO

g) todos esses problemas e prejuízos ocorrem em um quadro de omissão gerencial do Dnit, que viabiliza a celebração e a execução de convênios sem planejamento e sem supervisão e controle. Tanto nas justificativas apresentadas, como no relatório de gestão do Dnit, existe uma lacuna no que se refere a trabalhos de avaliação ou de acompanhamento da área de convênios, sendo visível que os poucos atos praticados limitaram-se à expedição de algumas normas, as quais sabidamente não trariam, por si sós, solução para o problema e nem evitariam, como não evitaram, os efeitos pontuais danosos;

h) desse modo, não foi apresentada nenhuma justificativa para a inexistência de instrumentos efetivos de fiscalização de convênios e nenhuma ação gerencial ou de supervisão com o objetivo de induzir ou controlar a atividade;

i) a atuação omissiva do responsável constitui irregularidade, especialmente por produzir a ocorrência frequente da falta de fiscalização adequada dos convênios, em afronta a normas como a Lei 8.666/1993, e por desatender suas competências gerenciais e de supervisão, incumbidas pelo Regimento Interno do Dnit:

> "Art. 80. À Diretoria de Infraestrutura Rodoviária compete:
> I – administrar e gerenciar a execução de programas e projetos de construção, operação, manutenção e restauração da infraestrutura rodoviária;
> (...)
> VII – promover o acompanhamento físico e financeiro das obras e serviços sob sua jurisdição;
> (...)
> Art. 126. São atribuições comuns aos Diretores:
> (...)
> II – zelar pelo desenvolvimento e credibilidade interna e externa do Dnit e pela legitimidade de suas ações;
> (...)
> VI – contribuir com subsídios para propostas de ajustes e modificações na legislação, necessárias à modernização do ambiente institucional de atuação do Dnit;
> VII – definir, orientar e supervisionar a atuação das Superintendências Regionais;
> (...)
> X – garantir a transparência dos procedimentos administrativos do Dnit;
> (...)
> XII – planejar, dirigir, orientar e supervisionar as atividades das respectivas unidades que lhes sejam subordinadas;
> (...)
> XVI – submeter, anualmente, à Diretoria Colegiada a avaliação quanto ao alcance das metas e dos programas sob sua responsabilidade, indicando os respectivos parâmetros para a análise, relatando as disfunções que prejudicaram o alcance dos objetivos e as medidas implementadas para a correção dos mesmos."

j) concluindo, as razões de justificativa do sr. Hideraldo quanto aos convênios devem ser rejeitadas e suas contas, julgadas irregulares.

De outra parte, importa lembrar que, na instrução às peças 26, pp. 49/53, e 27, pp. 1/46, a sr.ª AUFC da 1ª Secretaria havia proposto também a irregularidade das contas e a aplicação de multa aos srs. **Michel Dib Tachy** (Diretor de Infraestrutura Aquaviária) e **Luiz Antônio Pagot** (Diretor-Geral), encaminhamento que não contou com a adesão do titular daquela unidade à época (peça 27, pp. 47/51) e que não conta agora com a adesão da SecobRodov (peças 150 a 152).

Rememorando, no que se refere ao sr. **Michel Dib Tachy, Diretor de Infraestrutura Aquaviária de 14.8.2007 a 10.3.2009**, a sr.ª AUFC da 1ª Secex havia proposto a rejeição das razões de justificativa acerca:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52466277.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Fls. _____
MINISTÉRIO PÚBLICO

a) das deficiências frequentes no acompanhamento e na fiscalização de convênios da área aquaviária;

b) do encaminhamento para assinatura do Convênio 7/2008, emitindo o Relato à Diretoria Colegiada/Dnit 109/2007, em 21.12.2007, reiterado pelo Relato à Diretoria Colegiada/Dnit 1/2008, em 17.1.2008, em desacordo com o Parecer/HRMDM/PGE/Dnit 2091/2007, haja vista que estavam presentes, no referido convênio, irregularidades como: a proposta de convênio possuía plano de trabalho genérico, sem descrição das metas físicas; a proposta não foi acompanhada de licenças ambientais, estudos de viabilidade técnico-econômica e projetos básicos das obras; as planilhas de preços e de quantitativos não detalhavam os serviços e envolviam o pagamento de mão de obra e taxa de administração, além de configurar descumprimento ao item 9.1.2 do Acórdão 351/2006 – Plenário.

Na ocasião, em 18.5.2011, a sr.ª AUFC da 1ª Secex abordou a matéria nos seguintes termos, em essência (§§ 2.1 a 2.2.1 às peças 26, pp. 49/53, e 27, p. 1):

I - Deficiências no acompanhamento e na fiscalização de convênios aquaviários

a) primeiramente, é necessário relembrar que a audiência ao sr. Dib Tachy refere-se não somente a deficiências na fiscalização e inexistência de relatórios de fiscalização nos casos listados, mas também à frequência dessas ocorrências, implicando a inadequação de ações de controle e de gerência na fiscalização e no acompanhamento de convênios aquaviários. As omissões tanto representam deficiência da própria atividade de fiscalização quanto irregularidade na formalização dos processos de prestação de contas dos convênios;

b) além disso, a falta de fiscalização ensejou a ocorrência de irregularidades na execução do objeto dos convênios, conforme anotado no Relatório de Auditoria Anual de Contas 224292, do item 7.2 ao item 7.10 (da fl. 994 à fl. 1010, vol. principal), entre as quais se destacam, conforme identificado pela CGU em suas auditorias: porto de Tabatinga, no qual vários itens foram construídos fora das especificações técnicas; porto de Manacapuru, onde foram executados serviços que não faziam parte do projeto básico; porto de Manaquiri, no qual as medições estavam acima dos serviços efetivamente realizados; porto de Santarém, no qual foram feitos pagamentos por serviços não realizados; porto de Coari, com divergências entre o executado e as medições. A Diretoria de Infraestrutura Aquaviária somente se manifestou depois de instada pela CGU sobre estes problemas, ou seja, as ações informadas pelo gestor, como a adoção de documentos padrão e planilhas de controle, não foram competentes para evitar as irregularidades;

c) considerando que o objeto das audiências referia-se a ocorrências "frequentes", o sr. Dib Tachy foi ouvido em função de suas competências e atribuições de gerência e acompanhamento da área. Entretanto, embora tenha citado as deficiências estruturais do Dnit, não trouxe informações suficientes sobre medidas de cunho mais gerencial ou estratégico adotadas durante o exercício para solucionar as deficiências nem para obter soluções alternativas mais abrangentes, no tocante aos pontos questionados. Tanto assim que o problema da fiscalização dos convênios aquaviários continua sendo relatado nas contas da autarquia de 2009 (TC-020.959/2010-9 – análise preliminar realizada). Também não foram consideradas quaisquer medidas estratégicas alternativas para contornar as deficiências operacionais do Dnit, tais como a elaboração de instrumentos e relatórios consolidados de controle ou a adoção de instrumentos alternativos de execução indireta dos programas, como, por exemplo, o contrato de repasse, criado pelo Decreto 1.819/1996;

d) o contrato de repasse é uma modalidade de transferência voluntária de recursos para estados e municípios utilizando-se de uma instituição bancária oficial federal que atua como mandatária da União. Os poderes transferidos ao ente bancário são estabelecidos mediante termo de cooperação e podem englobar a fiscalização das obras;

e) o Decreto 6.170/2007, que dispõe sobre normas para transferências de recursos da União por meio de convênios e contratos de repasse, estabeleceu:

> "Art. 6º Constitui cláusula necessária em qualquer convênio dispositivo que indique a forma pela qual a execução do objeto será acompanhada pelo concedente.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52466277.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Fls. _____
MINISTÉRIO PÚBLICO

Parágrafo único. A forma de acompanhamento prevista no *caput* deverá ser suficiente para garantir a plena execução física do objeto.

Art. 8º A execução de programa de trabalho que objetive a realização de obra será feita por meio de contrato de repasse, salvo quando o concedente dispuser de estrutura para acompanhar a execução do convênio."

e) atualmente, a Caixa Econômica Federal realiza a intermediação dos contratos de repasse;

f) desse modo, os convênios foram assinados dentro de um quadro de falta de planejamento estratégico que viabilizasse o seu acompanhamento, situação essa de que decorreram as irregularidades na fiscalização;

g) sem outros argumentos ou elementos apresentados pelo gestor, suas justificativas não são suficientes para afastar as irregularidades apontadas nas audiências, que afrontam as regras dispostas nos artigos 67 da Lei 8.666/1993 e 21, 23 e 31 da IN/STN 1/1997, relativos à obrigação de o concedente fiscalizar os convênios, indicam a inadequação geral do desenvolvimento dessa atribuição e representam ineficiência da Administração;

h) assim, considerando o conjunto de elementos analisados, as razões de justificativa devem ser rejeitadas e o ponto deve constituir irregularidade para as contas do gestor, especialmente por representar irregularidades frequentes de uma área de gestão;

i) registre-se que o Tribunal realizou determinação ao Dnit, conforme Acórdão 1.106/2010 – Plenário, no sentido de serem adotadas medidas de cunho gerencial e de controle da área de convênios e outras transferências. Assim, no monitoramento da deliberação, será mantido o acompanhamento da área e das ações corretivas adotadas pelo Dnit;

II - Assinatura do Convênio 7/2008

a) o objeto da audiência prende-se ao fato de o gestor ter dado encaminhamento, à Diretoria Colegiada do Dnit, da proposta do convênio sem que todos os requisitos estivessem atendidos e em afronta ao parecer jurídico da própria autarquia, que anotava essa deficiência. Além disso, a audiência envolve o fato específico de o gestor ter assinado convênio sem elementos necessários, especialmente o plano de trabalho, projetos, especificações e preços;

b) suas justificativas constituem-se no fato de que as administrações hidroviárias deveriam compor a estrutura do Dnit e também no fato de que o convênio considera metas físicas de quilômetros de hidrovia mantida, bem como que não foram incluídas hidrovias novas;

c) o TCU havia determinado pelo Acórdão 351/2006 – Plenário que o Dnit adotasse medidas para incorporar as administrações hidroviárias, atendendo, assim, ao disposto na Lei 10.233/2001, que atribuiu ao Dnit atuação nas vias navegáveis e instalações portuárias fluviais;

d) essas medidas começaram somente com a abertura do Processo 50600.008353/2009-11, onde foram previstas alterações no Regimento Interno do Dnit e a alocação de DAS para suprir a demanda das administrações hidroviárias. O referido processo foi aberto pelo sucessor do senhor Dib Tachy no cargo de Diretor de Infraestrutura Aquaviária, ou seja, no exercício de 2008, ora em exame, não ocorreu nenhuma medida para incorporar as administrações hidroviárias, o que caracteriza ainda desobediência à decisão do TCU;

e) outro argumento apresentado como justificativa foi o fato de que as metas físicas se concretizaram pela apresentação do quilômetro de hidrovia mantido;

f) ocorre, porém, que essa quantificação de meta física está muito aquém do necessário para balizar o acompanhamento do convênio e, especialmente, a regularidade dos serviços e dos valores envolvidos na sua execução;

g) no TC-027.008/2009-1, há análises de prestações de contas datadas de 28.8.2009 (da fl. 160 à fl. 203, anexo 4, do TC-027.008/2009-1) e de 19.3.2010 (da fl. 205 à fl. 247, anexo 4, do TC-027.008/2009-1), nas quais a fiscal do convênio deixou consignado que o procedimento adotado parte

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52466277.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Fls. _____
MINISTÉRIO PÚBLICO

"do princípio de que o plano de trabalho do convênio não estabelece metas específicas a serem alcançadas por cada unidade administrativa" (fls. 160 e 206, anexo 4, do TC-027.008/2009-1);

h) uma visão dessas prestações de contas confirma que os documentos juntados pelas administrações hidroviárias são analisados apenas pelas incoerências que apresentam em sua formatação e sua adequação aos requisitos mínimos da Lei 8.666/1993, e não podem ser cotejados e conferidos com projetos básicos ou com estudos de viabilidade econômico-social, pois estes não foram juntados. Assim, a fiscal, ao descrever sua análise, explicou que buscou *"extrair dos documentos enviados pela CODOMAR o máximo de informações que permitissem classificar as despesas em custeio administrativo, custeio operacional e capital"* (fls. 160 e 207, anexo 4, do TC-027.008/2009-1), e que esta análise *"abrangeu tanto a parte de documentação e sua apresentação como a aplicação dos recursos"* (fls. 160 e 207, anexo 4, do TC-027.008/2009-1);

i) as prestações de contas demonstram que poderiam ter sido feitas previsões sobre alguns serviços com base nos gastos realizados nos anos anteriores, como os gastos correntes para manutenção das administrações hidroviárias, serviços para conservação das hidrovias, tais como balizamento, batimetria e dragagem. E os investimentos também deveriam receber um detalhamento maior. Isto possibilitaria um melhor controle sobre as administrações hidroviárias e a análise com maior profundidade das prestações de contas, enquanto elas não fossem incorporadas de vez à estrutura do Dnit;

j) desse modo, sendo essas as justificativas apresentadas pelo gestor, elas não são suficientes para descaracterizar a irregularidade inquinada nem a responsabilidade.

Divergindo, parcialmente, por entender que se poderiam acatar, em parte, as razões de justificativa do **sr. Michel Dib Tachy** quanto às deficiências frequentes no acompanhamento e na fiscalização de convênios da área aquaviária, bem como ao encaminhamento para assinatura do Convênio 7/2008, em desacordo com o Parecer/HRMDM/PGE/Dnit 2091/2007, e julgar regulares com ressalva as contas deste, o então titular da 1ª Secex teceu as considerações que seguem, em 20.6.2011 (peça 27, pp. 47/51):

> "2. O sr. Michel Tachy, Diretor de Infraestrutura Aquaviária (DAQ) do Dnit, foi ouvido em audiência por conta de duas irregularidades: deficiências frequentes no acompanhamento e na fiscalização de convênios aquaviários e participação na assinatura do Convênio 7/2008, firmado pela autarquia com a Companhia Docas do Maranhão (Codomar).
>
> 3. Quanto às falhas na fiscalização de convênios, a sr.ª Auditora, a despeito de rejeitar as razões de justificativa do responsável, expressamente reconheceu que 'os convênios foram assinados dentro de um quadro de falta de planejamento estratégico que viabilizasse o seu acompanhamento, situação essa de que decorreram as irregularidades na fiscalização' (fl. 1296).
>
> 4. Ocorre que, dos oito convênios que sustentaram a proposta de audiência, sete foram firmados em 2005 e um em 2006, ou seja, todos eles já estavam em execução quando o sr. Michel Tachy assumiu a chefia da DAQ, em agosto de 2007. Ora, se as deficiências na formalização dos instrumentos eram de tal ordem que inviabilizavam seu adequado acompanhamento, comprometendo inclusive a futura atividade de fiscalização, apresenta-se, com a devida vênia, de excessivo rigor apenar o responsável precisamente por 'deficiências no acompanhamento e na fiscalização' ocorridas três anos depois.
>
> 5. É certo que, se o Dnit não se encontra aparelhado para bem acompanhar a execução descentralizada das ações a seu cargo, cumpre à autarquia suprimir essa forma de atuação ou buscar mecanismos alternativos para implementá-la satisfatoriamente, a exemplo dos contratos de repasse intermediados pela Caixa Econômica Federal, como oportunamente lembrado na instrução. O que se discute neste momento, todavia, diz respeito não à decisão gerencial de firmar os ajustes, mas ao enfrentamento das consequências quase inevitáveis de convênios celebrados sem o devido cuidado.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52466277.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Fls. _____
MINISTÉRIO PÚBLICO

6. Nesse sentido, a propósito, no que concerne à atuação da DAQ, os autos dão notícia de medidas mitigadoras do problema, a exemplo dos destaques em favor do Exército para a realização de ações de fiscalização (fl. 995 do vol. principal).

7. A par disso, é importante discernir as falhas havidas na execução dos convênios (da responsabilidade do convenente) das falhas na fiscalização da avença (estas, sim, da responsabilidade do repassador). Sobre o ponto, o Controle Interno, conquanto tenha identificado deficiências na atuação da DAQ, fez, no relatório de auditoria de gestão (fls. 994/1010 do vol. principal), diversas referências à ação preventiva e corretiva da Diretoria, como ilustram os apontamentos alusivos aos convênios relativos aos terminais fluviais de São Raimundo (fls. 995/6), Tabatinga (fls. 998/9), Manacapuru (fls. 1000/1), Manaquiri (fl. 1006) e Coári (fls. 1007/8).

8. Por fim, é igualmente importante consignar que os autos não dão notícia da eventual aprovação indevida de prestações de contas, principal elemento de controle dos convênios por parte do repassador, nem de possível omissão da DAQ na adoção das medidas saneadoras pertinentes quando identificadas irregularidades na execução desses convênios.

9. Assim, manifesto-me, no ponto, pelo acolhimento parcial das razões de justificativa apresentadas pelo responsável.

10. A segunda falha a motivar a proposta de irregularidade das contas do ex-Diretor da DAQ consiste em sua atuação em favor da assinatura, com a Codomar, do Convênio 7/2008, destinado à administração e à manutenção de hidrovias, o qual não apresentaria elementos mínimos de qualificação do respectivo objeto, como plano de trabalho, metas e estudos de viabilidade.

11. Segundo entendo, a celebração de convênio entre as partes, no caso, foi imprópria.

12. Nos termos do Decreto 6.170/2007, não há previsão de celebração de convênios de natureza financeira envolvendo exclusivamente entes federais. À luz daquela norma, que atualmente disciplina as transferências de recursos promovidas por órgãos e entidades da administração federal, ajustes da espécie devem se dar por meio de termo de cooperação, instrumento definido como aquele 'por meio do qual é ajustada a transferência de crédito de órgão da administração pública federal direta, autarquia, fundação pública, ou empresa estatal dependente, para outro órgão ou entidade federal da mesma natureza' (art. 1°, inciso III).

13. A transferência de crédito, nesses casos, se dá no âmbito do próprio orçamento federal, sendo operacionalizada por meio de destaque. Assim, não há que se falar em planos de trabalho detalhados, rígidos cronogramas de desembolso, minudentes projetos básicos ou preços predeterminados que obriguem entre si os entes cooperados, até porque não haverá, propriamente, fiscalização por parte do concedente nem muito menos prestação de contas do favorecido.

14. Na verdade, o que ocorre nesses casos é a transferência de determinado programa de trabalho entre unidades orçamentárias, obviamente acompanhada dos respectivos créditos. Tais créditos, uma vez transferidos, têm sua execução submetida aos mecanismos de controle que ordinariamente atuam sobre o órgão ou a entidade recebedora dos recursos, aí incluídas as ações do Sistema Federal de Controle Interno e as desta Corte de Contas. Por certo que a unidade repassadora, por ter interesse direto no objeto, deve acompanhar e mesmo participar das ações da unidade executora. Contudo, não há que se falar em 'fiscalização' de uma pela outra.

15. No convênio entre o Dnit e a Codomar, a dificuldade reside no fato de a companhia não ostentar, ao menos formalmente, a condição de 'estatal dependente', o que a impede de receber destaques. Contudo, a meu ver, abstraindo tal circunstância, tudo o

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52466277.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Fls. _____
MINISTÉRIO PÚBLICO

mais tipifica a hipótese de termo de cooperação.

16. Com efeito, o fato é que o Dnit recebeu uma incumbência para a qual ainda não foi minimamente aparelhado; já a Codomar, com a estadualização do porto de Itaqui, viu-se esvaziada e, num processo de acomodação, passou a se apresentar como a entidade pública federal responsável – mediante 'delegação de competência do governo federal' (cf. relatório de gestão da empresa, disponível em http://www.codomar.com.br/images/stories/documentos/relatoriodegestao2009 - codomar.pdf) – pela administração das vias navegáveis interiores. Contudo, a dotação orçamentária para o desempenho desse mister é formalmente atribuída ao Dnit, que, assim, tem de encontrar um mecanismo de fazê-la chegar ao agente executor - a Codomar.

17. Posta a questão nesses termos, não vejo elementos para apenar o responsável, razão pela qual manifesto-me pelo acolhimento parcial de suas justificativas.

18. A despeito do entendimento acima defendido, é de se reconhecer que o atual arranjo institucional envolvendo a administração das vias navegáveis interiores tem deixado muito a desejar, sobretudo em face do inegável alheamento do Dnit no tocante à efetiva assunção de suas competências legais referentes ao tema. Deixo, contudo, de me estender a respeito nestes autos, haja vista encontrar-se em fase final de instrução o TC-027.008/2009-1, que cuida especificamente da matéria."

Com relação ao **sr. Luiz Antônio Pagot**, **Diretor-Geral a partir de 4.10.2007**, a sr.ª AUFC da 1ª Secex havia proposto, em 18.5.2011, a rejeição das razões de justificativa acerca da *"ausência de ações gerenciais efetivas compatíveis e necessárias para contornar os problemas e restrições na estrutura organizacional da autarquia quanto à deficiência frequente no acompanhamento e fiscalização de convênios das áreas aquaviária e rodoviária"*. Em consequência, manifestou-se pela irregularidade das contas deste e pela aplicação de multa, com base nos argumentos a seguir (peça 27, pp. 23/42):

a) o sr. Pagot relacionou uma série de normas e de ações que foram realizadas em sua gestão para estruturar melhor o órgão e tornar mais eficiente sua gestão. Todavia, elas não são suficientes para sanar o maior problema de todos: a falta de mão de obra;

b) a assinatura de convênios sem que haja pessoas suficientes para acompanhá-los é um problema de gestão, pois indica falta de planejamento. Essa falta de planejamento fica patente quando se verifica que o Dnit, desde a sua criação em 2002, não discutiu a adoção do contrato de repasse como forma de suplantar essa dificuldade oriunda da escassez de funcionários ou a intensificação das descentralizações orçamentárias para o Exército. Aliás, esta alternativa foi tomada em recentes anos e necessita ser intensificada, tendo em vista as várias falhas relatadas pela CGU nos convênios aquaviários;

c) a responsabilidade maior no acompanhamento dos convênios cabe aos Diretores de Infraestrutura Aquaviária e Rodoviária. Por este motivo, eles foram chamados a responder pelas falhas verificadas pelo TCU e pela CGU. Todavia, a discussão sobre maneiras de suplantar a falta de mão de obra com a adoção de outros instrumentos para operacionalizar e fiscalizar os convênios cabe a todo corpo diretivo do Dnit, com maior ênfase ao Diretor-Geral, o qual tem por incumbência, segundo o Regimento Interno da autarquia:

"Art. 124. São atribuições do Diretor-Geral:
(...)
VI – orientar o planejamento, a organização e a execução das atividades do Dnit;
VII – promover a articulação do Dnit com o Ministério dos Transportes e com outros órgãos e entidades públicas ou privadas."

d) pelo motivo acima, o sr. Pagot foi chamado a apresentar razões de justificativa pela *"ausência de ações gerenciais efetivas compatíveis e necessárias para contornar os problemas e*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52466277.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Fls. _____
MINISTÉRIO PÚBLICO

restrições na estrutura organizacional da autarquia quanto à deficiência frequente no acompanhamento e fiscalização de convênios da área rodoviária e aquaviária";

e) a falta de mão de obra tem sido usada como argumento há muito tempo para justificar diversas falhas no Dnit: terceirizações irregulares, medições incorretas de obras, pagamentos por serviços sem cobertura contratual, erros na análise de licitações, não funcionamento de balanças de veículos, não processamento de multas, entre outras. Para todos estes problemas, o primeiro argumento dos gestores do Dnit, desde sua criação em 2002, tem sido a insuficiência de funcionários;

f) todavia, no caso específico dos convênios, esta desculpa não pode mais ser aceita, considerando que existe outro instrumento para operacionalizar as transferências voluntárias – o contrato de repasse – e que as descentralizações orçamentárias para a fiscalização deveriam ter sido feitas com maior intensidade. Já são quase 10 anos sem que estas providências fossem tomadas, de modo que os problemas no gerenciamento dos convênios somente se acumularam;

g) desse modo, as justificativas apresentadas pelo responsável não elidem a irregularidade.

Dissentindo em parte, por considerar que se poderiam acatar parcialmente as razões de justificativa do **sr. Luiz Antônio Pagot** e julgar regulares com ressalva as contas deste, o titular, à época, da 1ª Secex assim se posicionou, em 20.6.2011 (peça 27, pp. 47/51):

> "19. No tocante ao sr. Luiz Antônio Pagot, Diretor-Geral do Dnit, a proposta de irregularidade de suas contas funda-se na suposta 'ausência de ações gerenciais efetivas compatíveis e necessárias para contornar os problemas e restrições na estrutura organizacional da autarquia quanto à deficiência frequente no acompanhamento e fiscalização de convênios das áreas aquaviária e rodoviária'.
>
> 20. Sobre o ponto, reconhece a sr.ª Auditora que 'a responsabilidade maior no acompanhamento dos convênios cabe aos Diretores de Infraestrutura Aquaviária e Rodoviária' (fl. 1337). Nada obstante, por considerar que o principal problema da entidade encontra-se na 'falta de mão de obra', deficiência que o Diretor-Geral não logrou equacionar, formula, também em relação à sua gestão, juízo de irregularidade.
>
> 21. Especificamente em relação aos convênios aquaviários, cabem aqui, em linhas gerais, as mesmas considerações feitas acima sobre a defesa do diretor da DAQ.
>
> 22. Com respeito aos convênios rodoviários, cobra relevo anotar, de plano, que estes autos não possuem elementos bastantes para que se possa aferir a pretensa carência de mão de obra da autarquia. De fato, especificamente em relação às transferências de recursos, a própria instrução apresenta alternativas de ação — como os contratos de repasse — que permitiriam sua satisfatória implementação sem a necessidade de ampliação do quadro de pessoal do Dnit. Nada obstante, ainda que comprovadamente tal fosse o caso, a decisão definitiva sobre o número ideal de servidores do departamento não se insere na esfera de competência de seu Diretor-Geral, o qual, de sua parte, não se furtou – conforme alegado – de empreender diversas tratativas a respeito com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.
>
> 23. Posto isso, observo que, particularmente no que concerne aos convênios rodoviários, a principal irregularidade apontada no TC-012.813/2009-9, levantamento de auditoria cuja análise subsidiou o exame das presentes contas, foi a 'falta de emissão de parecer técnico quanto à execução física e atingimento dos objetivos do convênio, (...), para prestação de contas final e/ou parcial do convênio', conforme, aliás, consta do próprio texto da audiência do responsável.
>
> 24. Ora, tal falha, conquanto grave, é de cunho eminentemente operacional, situando-se a responsabilidade pelo seu cometimento no nível das Superintendências Regionais, unidades diretamente encarregadas da fiscalização, e da Diretoria de Infraestrutura Rodoviária (DIR), unidade supervisora. Estender tal responsabilidade ao Diretor-Geral parece-me inadequado, sobretudo inexistindo nos autos elementos que demonstrem ter sido

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52466277.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Fls. _____
MINISTÉRIO PÚBLICO

levada tempestivamente ao seu conhecimento a ocorrência da falha.

25. Assim, também nesse caso, manifesto-me pelo acolhimento parcial das justificativas apresentadas pelo gestor."

Por seus pertinentes fundamentos, no que se refere ao mérito das contas dos srs. **Michel Dib Tachy** (Diretor de Infraestrutura Aquaviária) e **Luiz Antônio Pagot** (Diretor-Geral), o Ministério Público de Contas adere às conclusões do então Secretário da 1ª Secex (peça 27, pp. 47/51), ora secundadas, em uníssono, pela manifestação da Secretaria de Fiscalização de Obras Rodoviárias, no sentido da regularidade com ressalva (peças 150 a 152).

III

Ante o exposto, o Ministério Público de Contas manifesta-se de acordo com a proposição da SecobRodov (peças 150 a 152), salvo no que se refere à sugestão de arquivamento do processo (peça 150, item 38, alínea "j") com base no artigo 169 do Regimento Interno/TCU *("III - nos casos de decisões definitivas ou terminativas, após a adoção das providências nelas determinadas e a efetivação das competentes comunicações"*), haja vista os desdobramentos processuais decorrentes da proposta de aplicação de multa ao sr. Hideraldo Luiz Caron, ex-Diretor de Infraestrutura Rodoviária.

Brasília, em 6 de março de 2015.

Júlio Marcelo de Oliveira
Procurador

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52466277.