

VOTO

Trata-se de auditoria realizada entre 24/2/2014 e 20/6/2014 no Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), especificamente na Diretoria de Infraestrutura Ferroviária (DIF) e na Superintendência Regional do Dnit no Estado de Santa Catarina.

A auditoria integra Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) coordenada pela Secretaria de Fiscalização de Obras Portuárias, Hídricas e Ferroviárias (SecobHidroferrovia) e foi executada em parceria com unidades técnicas regionais desta Corte de Contas, com o objetivo de verificar se o investimento federal em corredores ferroviários (malha concedida), a cargo do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), tem eliminado conflitos entre a operação ferroviária e o tráfego de pessoas e veículos em perímetro urbano, para reduzir riscos de acidentes, melhorar a operação do modal e reduzir impactos socioambientais.

No TC 031.514/2013-0, processo centralizador da FOC, à vista do pontuado nas sete fiscalizações que a compõem, esta Corte concluiu que *“o investimento federal em corredores ferroviários não tem sido eficiente para eliminar conflitos entre a operação ferroviária e o tráfego em perímetro urbano”* (item 136 do relatório condutor do Acórdão 3.424/2014-Plenário). Na ocasião, a unidade técnica consignou que, das 7 obras fiscalizadas apenas uma estava em vias de ser entregue e, mesmo assim, sem atingir o objetivo de retirar o trânsito da malha ferroviária antiga do centro da cidade. As demais encontravam-se paralisadas ou inacabadas.

Nestes autos é analisada a obra de construção do Contorno Ferroviário de São Francisco do Sul, paralisada desde 2012, não obstante imprescindível para mitigar o transtorno causado à população pela passagem, pela região central da cidade, das linhas de acesso ferroviário ao Porto de São Francisco do Sul, que prejudica a mobilidade urbana, produz ruídos, poluentes e vibrações e acarreta alto risco de atropelamentos e acidentes. Do ponto de vista dos usuários do porto, a obra é essencial para aumentar a produtividade, uma vez que os trens percorrem o trecho urbano em baixa velocidade e, com frequência, interrompem o fluxo de entrada e saída dos caminhões do porto.

O Município de São Francisco do Sul contratou, em 25/6/2004, a empresa Vega Engenharia e Consultoria Ltda. para elaborar o projeto executivo do contorno ferroviário (peça 24, p. 4-7). A contratação valeu-se de recursos do Convênio DIT/TT 081/2002, à peça 25, celebrado em 26/12/2002 entre o Dnit e a Prefeitura Municipal de São Francisco do Sul, com a interveniência da concessionária ALL - América Latina Logística do Brasil S.A. O projeto executivo foi aprovado pelo Dnit por meio da Portaria 245, de 14/3/2006, do Coordenador-Geral Ferroviário Eng. Luiz Fernando de Pádua Fonseca (peça 24, p.1).

Para construção do contorno ferroviário, o Dnit celebrou, em 30/11/2006, com a empresa Iesa Projetos, Equipamentos e Montagens S/A., o contrato DIF-225/2006 (peça 23), com o preço de R\$ 19.052.256,16. O contrato inclui fornecimento de dormentes de madeira e de aparelhos de mudança de via (AMV), mas não os trilhos e acessórios como placas de apoio, grampos e parafusos, que constituíram objeto de licitação distinta, o Pregão Eletrônico 352/2007, destinada a atender diversas obras.

O contorno contratado consiste em ligação ferroviária com extensão de 8,343 km, com previsão de implantação de um retopátio, que permitiria recepção e expedição de composições ferroviárias, operações de decomposição e formação de trens e, após as complementações a cargo da ALL – América Latina Logística S.A., estacionamento de vagões carregados e vazios, pesagem e manutenção de vagões (peça 23).

Em consonância com os objetivos na FOC, a auditoria buscou verificar a consistência de gestão de implementação das obras do contorno ferroviário de São Francisco do Sul, a cargo da Diretoria de Infraestrutura Ferroviária do Dnit, bem como o êxito do investimento de recursos federais no corredor ferroviário (malha concedida), no que tange à eliminação de conflitos entre a operação ferroviária e o tráfego no perímetro urbano.

A fiscalização pautou-se nas normas de auditoria do Tribunal de Contas da União e em seus padrões de auditoria de conformidade. Essencialmente, foram examinados os documentos obtidos na Diretoria de Infraestrutura Ferroviária (DIF) do Dnit em Brasília, na Superintendência Regional do Dnit em Santa Catarina (Dnit/SC) e na Unidade Local do Dnit em Joinville/SC, e foi inspecionada fisicamente a referida unidade local e o trecho parcialmente executado da obra entre as estacas 0 e 255. O volume de recursos fiscalizados totalizou R\$ 35.648.431,43.

A equipe de fiscalização registrou os seguintes achados de auditoria:

- (1) Projeto executivo deficiente, ocasionando a paralisação da obra;
- (2) Avanço desproporcional das etapas de serviço;
- (3) Falta de interesse por parte da Administração em dar continuidade à obra paralisada, sem rescisão formal dos contratos;
- (4) Gestão temerária de empreendimento;
- (5) Inadequação no recebimento, estocagem ou guarda de equipamentos e materiais.

Nestes autos foram examinados apenas os três primeiros achados. Os dois últimos foram remetidos para exame no bojo do processo consolidador da FOC, TC 031.519/2013-0, e considerados na formulação das determinações e recomendações constantes do Acórdão 3.424/2014-Plenário.

Por intermédio do despacho que compõe a peça 63 destes autos, autorizei a audiência do então Coordenador Geral ferroviário do DNIT, no que concerne à aprovação do projeto executivo do contorno ferroviário de São Francisco do Sul/SC sem prévia concordância da concessionária, que, de acordo com as Cláusulas Sexta e Sétima do referido ajuste, deveria integrar a Comissão Paritária responsável pela análise e fiscalização do projeto.

A unidade instrutiva também promoveu a audiência do ex-Superintendente Regional do Dnit/SC, do fiscal e dos membros da Comissão de Medição do contrato DIF-225/2006, para justificarem a aprovação das medições 3, 4, 5, 28 e 29 do referido contrato, que permitiram que a contratada fornecesse materiais ferroviários (dormentes e aparelhos de mudança de via) a partir do 3º mês de execução da obra, em desconformidade com o cronograma físico-financeiro contratado, que previa tal fornecimento a partir do 19º mês.

Também ouvido em audiência o Diretor de Infraestrutura Ferroviária do DNIT, para apresentar justificativas para a demora na rescisão dos contratos associados à obra do contorno ferroviário de São Francisco do Sul/SC (DIF-225/2006, de construção do contorno; DIF-193/2007, de supervisão das obras; e DIF-514/2009, de supervisão e gestão ambiental das obras, considerando que encontram-se suspensos há bem mais de 120 dias e que não existe interesse do Dnit em dar continuidade às obras na forma atualmente contratada.

Como mencionado alhures, não obstante o clamor da população da cidade, a construção do Contorno Ferroviário de São Francisco do Sul encontra-se inconclusa, sem prazo para finalização.

A paralisação resultou da necessidade de alteração do projeto, depois que reclamações das empresas envolvidas com a operação ferroviária evidenciaram sua incompatibilidade com os requisitos de operação da linha férrea, levando o Dnit a limitar a execução do contrato DIF-225/2006 ao trecho

que vai da estaca 0 até a 255 e contratar novo projeto básico para o trecho a partir da estaca 255 até o Porto de São Francisco do Sul, com alterações significativas, inclusive do trecho entre a estaca 0 até a 255, e grande elevação dos custos totais previstos.

Em suas razões de justificativa à peça 95, o ex-Coordenador Geral Ferroviário do Dnit Luiz Fernando de Pádua Fonseca, que aprovou o projeto, procura atribuir o fracasso do Convênio DIT/TT 081/2002 e do DIF 225/2006 à concessionária ALL, “em razão de sua *deliberada omissão quanto a realização da intervenção na rede ferroviária*”, “*que teve 4 anos para, peremptoriamente se manifestar, desde o estabelecimento do Convênio DIT 081/2002 até a aprovação de projetos pelo Justificante, e mais 2 anos após o ato administrativo para formular suas observações ulteriores*”.

Não há como acolher a argumentação do responsável. As cláusulas sexta e sétima do Convênio DIT/TT 081/2002, à peça 25, celebrado entre o Dnit e a Prefeitura Municipal de São Francisco do Sul, com interveniência da ALL, são claras ao exigir aprovação, pela comissão paritária integrada por representante da ALL, das versões preliminar e definitiva do projeto executivo, antes do encaminhamento ao Dnit para aprovação final, o que asseguraria o comprometimento da concessionária com a solução adotada.

Não há elementos nos autos que comprovem que foram tomadas medidas para procurar impelir a concessionária a se posicionar a respeito do projeto. De qualquer sorte, por força de expressa disposição convenial, o Dnit não poderia nem mesmo ter aceito um projeto executivo de que não constava a aprovação da comissão paritária.

Ao aprovar o projeto sem certificar-se de que atendia às necessidades da concessionária e dos demais interessados, o justificante não se cercou das garantias primárias para assegurar-se de que o dispêndio de recursos federais alcançaria seus objetivos, o que redundou na paralisação da execução da obra para refazimento de projetos, com todos os custos e transtornos resultantes.

Essa conduta não se coaduna com o comportamento de um agente público, de quem se espera cautela e zelo profissional no trato da coisa pública, caracterizando negligência no desempenho das funções que lhe foram atribuídas.

Por essas razões, acolho a proposição da unidade instrutiva e aplico a multa prevista no artigo 58, III, da Lei 8.443/1992, para a qual arbitro o valor de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais).

Também relevante o achado “avanço desproporcional das etapas de serviço”. Foram medidos e pagos dormentes de madeira e aparelhos de mudança de via (AMV) muito antes da época em que se previa sua efetiva aplicação. Os materiais foram fornecidos a partir do 3º mês de execução da obra, em dissonância com o cronograma físico financeiro contratado, que indicava fornecimento desses materiais entre os 19º e 22º meses de execução da obra.

Como resultado, recursos públicos no montante de R\$ 1.388.183,74 estão, desde 2007, empregados em materiais estocados em condições precárias, sem prazo para gerar qualquer benefício para o contribuinte, montante esse que poderia estar sendo utilizado em outras áreas prioritárias.

Em sua defesa à peça 77, os Srs. Wagner Fernando Fabre, Antônio Carlos Grunner Bessa e João José dos Santos afirmam que a Superintendência Regional do Dnit em Santa Catarina envidou todos os esforços ao seu alcance para superar as dificuldades de implantação do contorno e retomar a execução do contrato.

Alegam que a existência de disponibilidade orçamentária e financeira possibilitava antecipação do cronograma para promover medição e pagamento de itens contratuais que não dependiam da superação dessas dificuldades.

Segundo os defêndentes, a antecipação de cronograma não é vedada pela legislação e permitiria evitar reajustamentos e ganhar eficiência, haja vista que nem sempre existe disponibilidade de estoque de fornecedores em razão da irregularidade da demanda do mercado de construção ferroviária. Também se justificava, segundo eles, *“para dar resposta ao empenhamento dos recursos destinados à obra e consolidar a sua contratação no âmbito do orçamento do Dnit”* (peça 77, p. 3).

O cronograma físico e financeiro de uma obra corresponde à programação da execução de serviços, do fornecimento de materiais e dos dispêndios, ao longo do período do empreendimento. Por imperativo da eficiência, princípio que impõe a todo agente público exercitar suas competências de forma a alcançar a mais eficaz utilização possível dos recursos públicos, sempre em observância aos limites delineados pela legislação e pela moral, a execução de serviços e o fornecimento de materiais devem estar atrelados à correspondente etapa ou atividade da obra.

Assim, somente é possível alterar o cronograma físico financeiro para antecipar o recebimento de materiais em casos excepcionais, devidamente demonstrados, no intuito de permitir inequívocos benefícios à Administração, o que não ficou demonstrado nestes autos.

Ainda que superadas as dificuldades que já se apresentavam à época do recebimento dos materiais e a obra tivesse retomado seu curso normal, esses materiais ficariam estocados por período significativo, sendo somente utilizados em etapas muito posteriores da obra.

Não há como olvidar ainda que, lamentavelmente, atrasos e suspensões de obras públicas são fato corriqueiro em nosso país, aumentando a importância da consonância entre o recebimento de materiais e o cronograma de execução das obras.

Não foi apresentada pelos defêndentes qualquer evidência de que fosse necessário receber os materiais para consolidar a contratação no âmbito do orçamento do Dnit, de que havia risco de desabastecimento desses materiais, nem de que fosse possível inferir, à época, que a antecipação permitiria à Administração obter ganhos financeiros e de eficiência expressivos o suficiente para suplantar a incidência de custos de estocagem, deterioração e perda de garantia.

Como demonstrado pela unidade técnica na instrução transcrita no relatório, os elementos colacionados aos autos sugerem, em vez disso, atendimento exclusivo do interesse da contratada, que já apresentara duas propostas de revisão de cronograma prevendo antecipação da entrega dos materiais.

Ademais, como mencionado no Relatório Completo de Fiscalização peça 60:

“O fornecimento antecipado de material ferroviário sem observar o cronograma de execução atualizado das obras ocasiona uma série de riscos. Um dos principais é a possibilidade de capitalização desnecessária da empresa contratada, o que favorece a ocorrência do ‘jogo de cronograma’, que acontece quando a parcela mais vantajosa de um contrato, do ponto de vista econômico e financeiro, concentra-se na fase inicial do projeto, fazendo com que as etapas posteriores não apresentem a necessária atratividade para a contratada, o que pode ser um incentivo ao abandono das obras.” (grifei)

A equipe de fiscalização transcreve também excerto do voto condutor do Acórdão 1.712/2012-Plenário, de relatoria do Exmo. Ministro José Múcio Monteiro:

“14. Outro ponto alertado pela Secob-4 é o fato de que alguns consórcios vêm antecipando o fornecimento dos itens com sobrepreço de forma a obter vantagens no fluxo financeiro do contrato. Tal procedimento é nocivo à Administração, na medida em que os produtos são entregues muito antes de sua efetiva utilização na obra, sujeitando-os à deterioração precoce ou à perda prematura de sua garantia.”

Os responsáveis, ao permitirem antecipação do recebimento de materiais não preceituada pelo atendimento de interesse público legítimo, assumiram o risco de produzir resultado a ele contrário, como veio a ocorrer. Por isso, em consonância com o proposto pela unidade instrutiva, aplico a multa prevista no artigo 58, III, da Lei 8.443/1992, individualmente, no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais).

Por fim, acolho o encaminhamento sugerido pela unidade instrutiva, com relação ao terceiro achado, consistente na demora na rescisão dos contratos associados à obra do contorno ferroviário de São Francisco do Sul, de determinar ao Dnit a conclusão e remessa ao Tribunal, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, do encontro de contas dos serviços pagos e executados em decorrência dos referidos contratos, relatando se os valores financeiros pagos correspondem à integralidade dos serviços executados.

Ante o exposto, incorporo a minhas razões de decidir as análises constantes da instrução transcrita no relatório e voto no sentido de que seja aprovado o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 23 de março de 2016.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator