

Auditoria no Sistema Rodoviário Federal

Cláudio Sarian Altounian
Francisco José de Queiroz Pinheiro

Nos últimos anos, o Tribunal de Contas da União incrementou significativamente sua atuação na fiscalização das obras públicas. Em vista da materialidade dos recursos envolvidos e da crescente relevância do tema para o desenvolvimento da infraestrutura nacional, tanto o TCU como o Congresso Nacional, no papel de agentes do Controle Externo, buscaram a criação e aperfeiçoamento de instrumentos que lhes permitissem melhorar substancialmente a sistemática de fiscalização das obras e de correção dos problemas detectados.

Evoluiu-se ao ponto da criação de uma sistemática pela qual a fiscalização se dá de maneira concomitante ao andamento da obra, desde a fase de projeto, sempre com o objetivo de corrigir o quanto antes os possíveis desvios detectados. Institucionalmente, o TCU realiza a fiscalização de cada obra, de per si, e os resultados são encaminhados ao Congresso Nacional para subsidiar a análise da Lei Orçamentária Anual. No caso de indícios de irregularidades graves, são bloqueados os recursos orçamentários alocados à obra até que as falhas detectadas sejam totalmente saneadas.

Contudo, a fiscalização exercida pelo TCU na área de obras públicas tem procurado ir mais adiante no sentido de traçar uma visão sistêmica de todo esse contexto, de forma a detectar problemas que impactam indistintamente todas as obras dentro do sistema. A importância da identificação e remoção desses problemas de natureza geral pode ser sentida pela possibilidade de redução do esforço necessário para o controle capilar de cada obra individualmente, que, em última instância, poderá se limitar aos casos excepcionais.

Não há dúvida de que o setor rodoviário federal se evidencia como campo extremamente sugestivo para o controle do tipo sistêmico. São conhecidas as dificuldades com que se defronta o país para, além de prover adequada manutenção à já extensa malha rodoviária criada na segunda metade do século passado, investir na expansão e melhoramento desse patrimônio tão necessário à completa integração

Cláudio Sarian Altounian
Francisco José de Queiroz Pinheiro são analistas de finanças e controle externo do TCU.

de seu vasto território e ao seu desenvolvimento econômico e social. A impressão mais disseminada é a de que a batalha vem sendo perdida em ambas as vertentes referidas e que isso não se pode atribuir exclusivamente à escassez ou insuficiência de recursos públicos destinados ao setor pelas três esferas de governos. Parte do problema está também no funcionamento inadequado dos órgãos públicos encarregados de planejar e executar as políticas do setor, particularmente no nível federal.

Com o objetivo geral de identificar as principais causas da problemática vinculada ao setor rodoviário federal, sob perspectiva mais ampla possível, de modo a permitir ao Tribunal a formulação de providências saneadoras, desenvolveu-se na Secretaria de Fiscalização de Obras e Patrimônio da União do TCU - Secob empreendimento a que se denominou Projeto Rodoviário. Dentro do objetivo geral indicado, foram selecionadas nove áreas de atuação do extinto Departamento Nacional de Estradas de Rodagem - DNER e, depois, do Departamento Nacional de Infra-Estrutura dos Transportes - DNIT, que foram então objeto de investigação particularizada do Projeto, por meio de auditorias ou acompanhamentos. Tais áreas foram: projetos de engenharia rodoviária, licitações e contratos, convênios de delegação, estado da malha, mudança do modelo organizacional, estrutura de preços e custos rodoviários (sistema SICRO), atuação das unidades descentralizadas, segurança rodoviária e qualidade das obras rodoviárias.

Quanto a esta última área de atuação, a da qualidade das rodovias, o Projeto realizou auditoria específica cujo relatório foi objeto do Acórdão nº 938/2003-TCU-Plenário, e que resultou de louvável trabalho de relatoria da matéria conduzido pelo Exmº Sr. ministro Marcos Vilaça. As importantes conclusões a que chegou a Corte e que foram incorporados àquele v. Decisum são bem conhecidas e já foram inclusive objeto de artigo publicado na Revista do TCU nº 97. Por esse motivo, não serão comentadas neste breve opúsculo.

Sua excelência, aliás, distinguiu a equipe responsável pelos trabalhos relatando, sempre atenta e ativamente, todos os demais relatórios produzidos pelo Projeto que redundaram nas Decisões Plenárias

"Parte do problema está também no funcionamento inadequado dos órgãos públicos encarregados de planejar e executar as políticas do setor, particularmente no nível federal."

nº 767/2002 (licitações, contratos e projetos rodoviários) e nº 1217/2002 (convênios) e nos Acórdãos nº 267/2003 (SICRO) e nº 1365/2003 (segurança rodoviária).

I - Gerenciamento de Projetos Rodoviários no DNER/DNIT

No que tange à área de elaboração e aprovação de projetos de engenharia rodoviária do então DNER, o Projeto detectou a seguinte ocorrência básica: realização de licitações para execução de obras rodoviárias com base em projetos básicos ineptos, o que constitui descumprimento do art. 7º, § 2º, inciso I, da Lei nº 8.666/93.

As principais causas identificadas pela equipe para que isso viesse ocorrendo foram a falta de rigidez das normas que disciplinam as alterações dos projetos das obras contratadas; a facilidade com que as alterações nos projetos são aprovadas pelo setor competente pela sua análise; a ausência de estrutura adequada dos então distritos rodoviários; e a prática da aprovação de alterações dos projetos que, de início, não produzem reflexos financeiros, mas induzem a uma posterior revisão, desta feita com os aludidos reflexos.

Em decorrência da mencionada ocorrência, verificou-se que as obras atrasam na absoluta maioria das vezes, como é fato reconhecidamente corrente na Autarquia. Com efeito, constatou-se que em alguns contratos sequer existe o cronograma físico-financeiro, ou, quando existe, é injustificadamente descumprido ou desconsiderado. A total desfiguração do projeto básico também é fato comum.

Outra grave consequência da inadequação dos projetos licitados é o aditamento dos contratos das

obras, freqüentemente pelo percentual máximo permitido na legislação, que é de 25%, sem que, mesmo assim, esteja assegurada a execução integral do serviço na extensão previamente contratada.

Em face das conclusões da equipe, o Tribunal, por meio da Decisão Plenária nº 767/2002, resolveu determinar ao DNIT, em primeiro lugar, que “atualize adequadamente os projetos finais de engenharia rodoviária antes do início das licitações para as obras de modo que sejam plenamente executados durante a execução dos contratos respectivos, evitando a prática recorrente das chamadas “revisões do projeto em fase de obras” ou alterações do projeto sem respaldo na legislação, responsabilizando os agentes em caso de erro de projeto ou de necessidade de alteração da solução técnica preconizada ou de obsolescência do projeto em virtude da falta de conservação do trecho”.

Determinou ainda, na mesma assentada, com vistas a reduzir o grau de facilidade com que os pedidos de revisão de projetos são acolhidos, que o DNIT “proceda à anulação das disposições regulamentares internas sobre as revisões do projeto em fase de obras` que prevêm para as empresas executoras ou supervisoras contratadas a realização da revisão do projeto imediatamente à assinatura dos contratos por absoluta falta de previsão legal para tal procedimento”.

II - Licitações e Contratos

Nessa área de atuação, o Projeto logrou encontrar uma falha fundamental na atuação da Autarquia, com graves reflexos na eficácia e efetividade dessa atuação. Tal falha consiste na “Realização de licitações para obras e serviços de engenharia sem a necessária

previsão de recursos orçamentários capaz de assegurar o pagamento das obrigações decorrentes do contrato, valendo-se do subempenho dos recursos e ocasionando as recorrentes paralisações verificadas nas obras, principalmente as de restauração, os aditamentos para inclusão de novos serviços em virtude da caducidade dos projetos e a duração indeterminada dos contratos (descumprimento do art. 67, inciso II, da Constituição Federal c/c o art. 7º, § 2º, inciso III, da Lei nº 8.666/ 93)”.

Tal ocorrência resultava, em primeiro lugar, de um deficiente planejamento financeiro e orçamentário, que não considerava, no caso dos programas de trabalho orçamentários de caráter genérico, mormente os de restauração rodoviária, todos os compromissos a serem atendidos pelo programa cuja dotação total já vinha, via de regra, em valor insuficiente para fazer frente aos contratos existentes. Acresce que o então DNER se ressentia de baixíssima autonomia administrativa e orçamentária, procedendo ao empenho de recursos de acordo com ordens expressas providas do Ministério do Transportes discriminando o valor e o programa de trabalho a ser empenhado. Por último, o rateio dos valores disponíveis pelos inúmeros contratos existentes, era ditado pelas pressões políticas externamente exercidas sobre a Autarquia, que não tinha como fazer valer seu próprio planejamento na área de obras e serviços.

As conseqüências do subempenho dos contratos para a atividade rodoviária se fazem sentir de modo evidente e gravoso: (i) as obras não são concluídas e as condições das rodovias pioram, prejudicando diretamente seus usuários e indiretamente o desenvolvimento nacional; (ii) os contratos se eternizam por culpa exclusiva da administração, gerando um potencial de demandas judiciais compensatórias difícil de ser solucionado; (iii) a prática dá margem ao trânsito de toda espécie de interesses, escusos ou benévolos, nesse caso porém desinformados; (iv) o desperdício de recursos, ainda que os valores insuficientes sejam de fato aplicados na obra, se torna visível, haja vista a quantidade de aditamentos de contratos para adequação do projeto às novas condições das rodovias e (v) a prática não deixa de representar burla à lei orçamentária e inconformidade injustificável com o esforço de ajuste fiscal desenvolvido pelo governo.

"Por último, o rateio dos valores disponíveis pelos inúmeros contratos existentes, era ditado pelas pressões políticas externamente exercidas sobre a Autarquia, que não tinha como fazer valer seu próprio planejamento na área de obras e serviços."

Diante da situação aflitiva criada em virtude do emprego arraigado da prática do subempenho, o Tribunal resolveu determinar ao DNIT, conforme sua Decisão Plenária nº 767/2002, que “doravante, adote medidas no sentido de que os contratos de obras rodoviárias sejam suportados em empenhos com o valor total do empreendimento ou no valor previsto para execução no exercício, de acordo com o respectivo cronograma físico-financeiro, fazendo constar dos processos respectivos ato do responsável pela determinação da emissão de empenho, acompanhado das justificativas cabíveis em caso de subempenho, necessárias em razão das normatizações regulamentares e legais reprovando a prática”.

Resolveu também o Tribunal, pelo mesmo *Decisum*, encaminhar cópia de seus Relatório e Voto fundamentadores aos Srs. Ministros de Estado da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão, para que, “por ocasião da emissão dos decretos de compatibilização entre a realização da receita e execução da despesa orçamentárias, ajuizassem sobre a conveniência de fixação de limites de empenhos específicos para as entidades autárquicas ou de inserir dispositivo obrigando às unidades orçamentárias a estabelecerem, em prazo hábil, os limites a que se sujeitam as autarquias, permitindo-lhes alocar seu orçamento às atividades julgadas mais prioritárias, em estrita consonância com as disposições do Decreto-lei nº 200/67 (especialmente seu art. 5º, inciso I)”. O objetivo dessa medida foi o de conferir um pouco mais de autonomia à autarquia para que pudesse dispor de seu orçamento de modo a executar as obras mais

urgentes de que necessitava a malha rodoviária.

Nesse contexto, a Corte de Contas entendeu importante coibir a prática do subempenho e decidiu, na mesma assentada, “orientar as unidades técnicas do Tribunal incumbidas da realização de auditorias em obras rodoviárias no sentido de que atentem para as ocorrências de subempenho de obras rodoviárias e de alteração dos projetos em desacordo com as disposições da Lei nº 8.666/93, consignando nos relatórios respectivos a descrição dos fatos e os responsáveis primários e secundários que lhes deram origem (autoridades responsáveis pela emissão do empenho, pelo projeto de engenharia e pela sua aprovação, pela conservação da rodovia etc.)”.

III - Convênios

Quanto aos convênios ditos de delegação, por meio dos quais a Autarquia descentraliza, para Estados e Municípios, a execução de obras rodoviárias constantes do seu orçamento, a equipe responsável pelo Projeto apurou que vinham sendo celebrados com aqueles entes federativos convênios preliminares, ditos sem ônus, cujo objetivo primordial era o de facilitar a inclusão de obras no Orçamento-Geral da União, sem que dispusessem dos projetos finais de engenharia exigidos pela legislação.

E mesmo por ocasião da celebração do convênio de execução, as obras objetivadas não dispunham do necessário projeto básico exigido pelas normas aplicáveis aos convênios administrativos. Essas duas ocorrências retratavam a forma como se dava a aprovação indiscriminada de obras no Orçamento Federal, sem que se assegurasse a totalidade dos recursos necessários para suportá-las.

Essa intenção manifesta, além da irregularidade de ambos os procedimentos, levou o Tribunal a determinar ao DNIT, em face do relatório apresentado pela equipe de Projeto, que, de um lado, se abstinhasse da “assinatura de novos convênios ditos sem ônus, contrariando o art. 3º, alínea “e”, da Norma CA/DNER nº 226, e cujo objeto é a realização de obras em rodovias federais para as quais não existem sequer estudos de viabilidade ou projeto de engenharia final, com inobservância do art. 3º, alínea “f”, da Lei nº 5.917/73 (Plano Nacional de Viação), evitando, ainda, que o comprometimento indevido do DNER contribua

"O objetivo dessa medida foi o de conferir um pouco mais de autonomia à autarquia para que pudesse dispor de seu orçamento de modo a executar as obras mais urgentes de que necessitava a malha rodoviária."

ou induza à aprovação de obras no Orçamento Geral da União sem a prévia existência de projeto técnico”, e, por outro, que não aprovasse “Planos de Trabalho visando à celebração de convênios para execução de obras na malha federal para as quais ainda não exista projeto de engenharia, em perfeita consonância com o disposto no art. 2º, § 1º, da Instrução Normativa STN nº 1/97 e no art. 4º, § 3º, da Norma CA/DNER nº 226/89 9” (Decisão nº 1.217/2002, do Plenário do Tribunal).

IV - Situação Física da Malha

A situação física da malha é objeto de pesquisas periodicamente realizadas pela Confederação Nacional dos Transportes - CNT, com metodologia própria desenvolvida para tanto. Na pesquisa de 2001, que foi analisada pela equipe, foram avaliadas 70 ligações, abordando três fatores, quais sejam: Pavimento, Segurança e Engenharia. Este trabalho, que equívale a uma radiografia das condições das rodovias brasileiras, revelou que 31 mil quilômetros (68,7%) são classificados, quanto ao Estado de Conservação Geral, como deficientes, ruins ou péssimos, e o restante (31,3%) recebeu avaliação geral boa ou ótima. Comparando-se com o ano anterior, o estado de conservação geral satisfatória (conceitos bom ou ótimo) teve um acréscimo de 11,6 pontos percentuais no ano de 2001.

Recentemente, foi divulgada pela CNT a pesquisa referente a 2002. No que tange à avaliação do Estado de Conservação Geral, feita com base em critério subjetivo, houve um aumento de 9,6 pontos percentuais nas rodovias classificadas como ótimas ou boas em relação à pesquisa de 2001. Com isso, o estado geral de conservação considerado satisfatório subiu, em 2002, de 31,3% para 40,9% da malha. Apesar

das melhorias, tem-se, ainda, que elevados 59,1% (27.838 km) apresentam algum tipo de deficiência.

Por outro lado, trabalho da Gerência de Pavimentos do antigo DNER, a que a equipe de Projeto teve acesso, mostra que os percentuais das estradas federais se distribuem da seguinte maneira em relação a um índice conhecido como Índice de Estado da Superfície - IES: péssimo (IES = 1), 16%; mau (IES = 2), 26%; regular (IES = 3), 43%; bom (IES = 4), 13% e excelente (IES = 5), 2%. Por esse estudo, que considera fatores objetivos, apenas 15% das rodovias federais estariam em boas ou excelentes condições.

Constata-se, pelos três trabalhos mencionados, que há certa razão para alarme, e que há ainda muito a fazer no país no caminho para uma excelência rodoviária, apesar das melhorias reveladas pela pesquisa da CNT.

São notórios, por isso, os clamores que recorrentemente ocupam o noticiário nacional dando conta da situação caótica de nossas estradas. Em vista dessas variadas versões, procedeu-se, no âmbito do Projeto, a um levantamento restrito, destinado à formação de um juízo próprio sobre o estado da malha e que procurasse identificar as causas do julgamento efetuado. Considerando a disponibilidade de pessoal, as auditorias foram realizadas em rodovias de apenas seis Estados (Goiás, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Mato Grosso do Sul, Amazonas e Roraima) totalizando 5.918 km, ou 10,5% dos 56.097 km da malha.

Em geral, os trechos vistoriados se ressentiam da inexistência de contratos de conservação ou de restauração. Defeitos na sinalização horizontal e vertical, que por primeiro sofre da conservação rodoviária deficiente ou inexistente, foram, com frequência, apontados pelas equipes nos estados.

O caso extremo foi registrado na rodovia BR-174 ligando os Estados do Amazonas e Roraima, na qual o trecho Entr. AM 010 - Divisa AM/RR, pavimentado há cerca de três anos, já apresentava trincas e pequenos buracos, enquanto o trecho Divisa AM/RR - Fronteira Brasil/Venezuela, com pavimentação concluída há apenas dezoito meses, já apresentava o revestimento praticamente destruído. Em face dessa constatação, foi determinado que as “unidades técnicas do Tribunal aprofundem a apuração, em processos específicos,

"Recentemente, foi divulgada pela CNT a pesquisa referente a 2002. No que tange à avaliação do Estado de Conservação Geral, feita com base em critério subjetivo, houve um aumento de 9,6 pontos percentuais nas rodovias classificadas como ótimas ou boas em relação à pesquisa de 2001"

identificando os responsáveis pelas ocorrências e os danos causados e adotando as providências necessárias para a recomposição do erário” (conforme Voto condutor do Acórdão nº 938/2003, do Plenário do Tribunal).

V – Reestruturação do Setor Rodoviário

Durante a vigência do Projeto Rodoviário teve lugar abrangente reestruturação do setor de infra-estrutura dos transportes, implementada pela Lei nº 10.233/ 2001, que, no que toca ao setor rodoviário, resultou na extinção do antigo Departamento Nacional de Estradas de Rodagem - DNER e na criação do Departamento Nacional de Infra-Estrutura dos Transportes - DNIT e na Agência Nacional dos Transportes Terrestres - ANTT. Essa agência passou a concentrar as atividades relacionadas com a concessão de rodovias federais antes afeta ao DNER, enquanto o novo Departamento passou a acumular as ações governamentais afetas à infra-estrutura de transportes, incluindo os modais rodoviário, ferroviário, hidroviário e portuário.

Obviamente, uma avaliação mais fundamentada dos efeitos dessa reestruturação, especialmente da gigantesca concentração de competências na autarquia executiva de transportes do governo federal, só será possível com um acúmulo maior da experiência obtida com o funcionamento do novo modelo. Por isso, o Projeto fixou-se na forma como eram transferidas as antigas atribuições do DNER para o DNIT, procurando ver se, ao processo, correspondia, de fato, uma reformulação de métodos e práticas, isenta das tantas mazelas que se reconheciam na estrutura substituída. Esta era exatamente uma das metas declaradas do Projeto Rodoviário, pois já se sabia, quando da sua criação, que a reestruturação do setor estava em andamento, conforme intenso noticiário da imprensa.

Com esse objetivo em vista, o mínimo que se fez foi verificar se os contratos de obras já existentes estavam passando por rigorosa auditoria antes de serem transferidos para a nova Autarquia e esta, cautelarmente, reexaminava os mesmos processos com vistas a se certificar de que estava recebendo a parte que se pudesse considerar sã dos contratos, segundo critérios mínimos de regularidade da licitação, inexistência de questionamentos por parte

"Os contratos foram transferidos em bloco para o DNIT, com pronunciamentos bastante limitados dos órgãos de controle envolvidos e sem qualquer reexame por parte daquela Autarquia, que os recebia passivamente."

dos órgãos de controle, idade dos contratos, tempo de paralisação, etc.

Força foi reconhecer que isso não aconteceu. Os contratos foram transferidos em bloco para o DNIT, com pronunciamentos bastante limitados dos órgãos de controle envolvidos e sem qualquer reexame por parte daquela Autarquia, que os recebia passivamente. Ouvida a administração do DNIT, esta alegou a estrita observância das disposições do Decreto nº 4.128/2002, que dispunha sobre o processo de inventariança do DNER e de transferência dos seus bens, direitos e obrigações. O Decreto, como constatou a equipe, salientava o aspecto da tramitação dos processos, colocando em evidência os enfoques formal e procedimental. Por esse motivo, a equipe foi levada a apenas deixar registrado que a “reestruturação do setor rodoviário baixada pela Lei nº 10.233/2001 e sua regulamentação possui uma abrangência eminentemente institucional, com pouco poder de modificação de métodos e processos até então prevalentes e que continuam praticamente os mesmos”.

VI – Sistema SICRO

O objetivo das verificações feitas pelo Projeto no Sistema de Custos Rodoviários do DNIT foi o de certificar-se de sua conformidade com a prática de mercado e outros sistemas de avaliação de custos rodoviários. Buscava-se, assim, uma validação de seu uso pelos analistas da Corte, que, como se sabe, utilizam intensamente o mencionado sistema em seus trabalhos de fiscalização de obras rodoviárias.

A auditoria realizada na Gerência de Custo, unidade responsável pelo SICRO, mostrou, de início,

que a atividade, desenvolvida na antiga sede do DNER no Rio de Janeiro, estava carecendo de um maior apoio por parte da administração central da autarquia nos aspectos material e logístico, diante do que a Corte, acolhendo proposta da equipe, recomendou ao DNIT que estudasse “a possibilidade de melhorar o posicionamento da Gerência de Custos na estrutura organizacional do DNIT, provendo-a com os recursos financeiros e administrativos necessários ao seu correto funcionamento e à expansão de suas atividades” (Acórdão nº 267/2003, do Plenário).

Com relação à operacionalidade do sistema, a equipe do projeto detectou uma falha de crítica da coleta de preços efetuada para o mês de novembro de 2001, para a região Nordeste, consistente em uma variação para o preço do aço para concreto armado de cerca de 93% em relação ao mês anterior, e que, em coleta posterior, voltou ao patamar original. Em virtude dessa falha, o Tribunal determinou o aperfeiçoamento da crítica do sistema, estendendo-a para os preços de materiais e mão-de-obra e não somente para os dos equipamentos, divulgando as justificativas para as variações relevantes observadas. Outra ocorrência detectada dizia respeito às composições auxiliares para os preços dos transportes local e comercial, que no entender da equipe, estavam em desconformidade com o manual do sistema e se mostravam insatisfatórias e irrealistas. Diante das considerações apresentadas, a Corte recomendou ao DNIT o aperfeiçoamento dessas composições, de inegável relevância para aferição dos custos rodoviários.

Por ocasião da prolação do Acórdão nº 267/2003, do Plenário, a Corte resolveu adicionar três outras recomendações às que foram propostas pela equipe, que vieram no sentido de estabelecer a obrigatoriedade de, primeiro, que os orçamentos básicos das obras do DNIT se pautassem pelos preços referenciais do SICRO; segundo, que fossem estipulados os critérios de aceitabilidade dos preços unitários e global dos contratos; e, finalmente, que esses critérios de aceitabilidade tomassem como referência os preços referenciais do SICRO.

Finalmente, a equipe apontou uma série de oportunidades para incrementar o dinamismo do sistema com vistas ao seu aperfeiçoamento contínuo e consolidação como sistema referencial de alta eficácia e

"Diante das considerações apresentadas, a Corte recomendou ao DNIT o aperfeiçoamento dessas composições, de inegável relevância para aferição dos custos rodoviários."

confiabilidade. Entre as medidas recomendadas estão: (1) proceder a um maior intercâmbio entre a Gerência de Custos e as áreas de engenharia rodoviária, a fim de que as composições de preços já existentes sejam periodicamente revistas com base em informações de campo e de que outras composições sejam criadas e incorporadas ao sistema; (2) proporcionar uma maior difusão da metodologia e produtos do Sicro2, por meio de cursos e treinamentos conjuntos, edição e distribuição do manual do Sicro2 aos usuários, edição e distribuição dos CDs com o aplicativo de busca e banco de dados do Sicro2 e sua disponibilização em rede, renovação dos equipamentos de informática onde reside o banco de dados do sistema, etc.; (3) implementar em definitivo a Codificação de Itens Relativos à Construção Rodoviária preconizada na Instrução de Serviço DNER nº 220/78, de modo a uniformizar a codificação de serviços empregada pelo Sicro2 e pelos contratos de obras rodoviárias; e (4) envidar esforços no sentido de estabelecer parcerias com outros órgãos ou entidades públicas gerenciadoras de sistemas de custos rodoviários, a exemplo da Caixa Econômica Federal, que mantém o Sinapi, com o objetivo de dividir tarefas e conferir ao sistema um caráter interinstitucional.

VII - Atuação das Unidades Descentralizadas

Já se sabia, quando da proposta de criação do projeto Rodoviário, da situação crítica em que se encontravam as unidades descentralizadas do antigo DNER - que eram chamadas de Distritos Rodoviários Federais - e, agora do DNIT - Coordenadorias nos Estados e, depois, Unidades de Transportes Terrestres. As visitas feitas pela equipe de Projeto em unidades do DNIT situadas em alguns Estados da Federação, que contaram com a participação de servidores das SECEXs nos Estados, permitiram constatar, desta feita por meio da aplicação de formulários previamente preparados, que a situação é mesmo exasperante, apresentando inclusive tendência ao agravamento.

Por isso mesmo, a Corte, em face dos achados da equipe dirigiu recomendação ao DNIT no sentido de “estruturar adequadamente o Departamento, dotando suas coordenadorias estaduais e as respectivas residências dos recursos orçamentários, financeiros e humanos necessários ao desempenho de suas funções, revalorizando o papel dessas unidades descentralizadas e revertendo o quadro caótico em que se encontram, caracterizado pela total deficiência de seus quadros, penúria material e absoluta inexistência de uma política de pessoal” (Acórdão nº 938/2003, do Plenário).

VIII - Segurança Rodoviária

O objetivo das verificações feitas nessa área de atuação do DNIT foi saber como a Autarquia prioriza a questão da segurança nas rodovias federais e propor medidas que propiciem maior segurança aos usuários das rodovias federais.

A atuação da Autarquia nessa área desdobra-se em diversas outras atividades, tais como, eliminação de pontos e segmentos críticos, educação para o trânsito, controle de peso de veículos, sinalização rodoviária, estatística do trânsito, controle eletrônico de velocidade etc. Com relação à eliminação dos pontos críticos, a equipe encontrou essa atividade bastante desvirtuada. Na verdade, nenhum dos processos examinados pela equipe tratava de eliminação de pontos críticos, sendo que em um deles havia sinais evidentes de fraude, diante do que se deu encaminhamento para a devida citação dos responsáveis pelos valores envolvidos. Em regra, essa atividade, que inclusive constitui um programa de trabalho do orçamento da União, é gerenciada pela área de engenharia rodoviária do DNIT ao invés de o ser pela de Operações, a quem está afeta a parte de segurança rodoviária.

"O objetivo das verificações feitas nessa área de atuação do DNIT foi saber como a Autarquia prioriza a questão da segurança nas rodovias federais e propor medidas que propiciem maior segurança aos usuários das rodovias federais."

Em vista dessa situação, a Corte, acolhendo em parte as sugestões da equipe de Projeto, a par de determinar ao DNIT que reorientasse “a atividade de eliminação de pontos e segmentos críticos para intervenções de pequeno porte, visando à efetiva remoção dos fatores de risco de acidentes para os usuários das rodovias federais”, e que informasse, em suas contas anuais, cada ação realizada nessa área, também resolveu recomendar à Autarquia que colocasse essa “atividade de remoção de pontos críticos sob a coordenação da Gerência de Operação, mais apta para identificar os fatores de risco de acidentes e encontrar a solução técnica mais apropriada” (conforme Acórdão nº 1365/2003, Plenário).

Quanto às campanhas de educação do trânsito e de tratamento estatístico das notificações de acidentes, que constitui missão expressamente prevista no art. 74 do Código de Trânsito Brasileiro, inclusive como destinatária principal das receitas oriundas das infrações de trânsito, a equipe encontrou o setor responsável totalmente dependente do apoio de outras instâncias da Autarquia estranhas ao tema, como a área administrativa. Em face disso, e também respaldada em proposta específica constante do relatório, a Corte fez recomendação ao DNIT para que “apoie adequadamente as ações do setor responsável pelas campanhas educativas de trânsito, de modo a que cumpra a contento sua missão legal, prevista no art. 74 do Código de Trânsito Brasileiro, se possível dotando-o de programa de trabalho orçamentário específico, como vinha ocorrendo noutros períodos, e dando o necessário suporte de informática para processamento dos dados dos boletins de ocorrência originários da Polícia Rodoviária Federal”.

No tocante ao controle de peso de veículos, a equipe apurou que o DNIT permanecia omissa em relação à determinação oriunda do Conselho Nacional de Trânsito no sentido da realização de estudos específicos sobre o peso por eixo e que eram necessários para que o assunto fosse adequadamente regulamentado e a fiscalização efetuada. Visando coibir essa inércia em tema de tanta relevância, foi preciso que a Corte dirigisse determinação para que o DNIT faça os estudos requeridos.

Com relação aos contratos de sinalização rodoviária, feitos por região geográfica e embasados na errônea noção de que se tratava de atividade de

duração continuada, sujeitando o processo a diversos questionamentos, inclusive no âmbito do TCU, a Corte, na ocasião da apreciação do relatório elaborado pela equipe, determinou que o DNIT adotasse a licitação no sistema de registro de preços, mais apropriada à espécie.

Finalmente, no que tange às atividades relacionadas com o controle eletrônico de velocidade, a equipe encontrou o assunto bastante convulsionado pela disputa que se estabeleceu entre o DNIT e a Polícia Rodoviária Federal em torno da competência para realizar esse tipo de fiscalização, disputa essa claramente motivada pela significativa receita que o sistema é capaz de gerar. Como essa disputa vinha prejudicando o bom andamento da fiscalização, inclusive com retirada de equipamentos e ameaças de lado a lado, o Plenário do Tribunal, adotando parecer da equipe de Projeto, resolver comunicar o assunto aos Exmos. Srs. Ministros de Estado dos Transportes e da Justiça visando a que, se preciso, acionassem “os órgãos jurídicos das respectivas Pastas para fixação de um entendimento comum, visando à solução do conflito, e recorrendo, se ainda necessário, à Advocacia-Geral da União”.

IX - Considerações Finais

O Projeto Rodoviário, pelo abrangente nível de informações que coletou e considerável esforço de análise sobre eles efetuados, procurando, sempre que possível, estabelecer as relações de causa e efeito sobre os fatos observados, terá logrado chegar ao seu intento de oferecer uma visão sistêmica sobre o funcionamento do setor rodoviário federal e de sua principal Autarquia executiva que foi, primeiro, o DNER e, depois, o DNIT.

Pode-se dizer que as diversas medidas preconizadas pelo Tribunal, com base nos relatórios elaborados pelo Projeto, representam uma contribuição importante para a correção de métodos e procedimentos, que, considerados na sua totalidade, são responsáveis pelas principais deficiências atualmente verificadas. Superada essa primeira etapa do controle, de diagnóstico do quadro geral e prescrição dos corretivos, assoma em importância a segunda etapa do processo, que é o acompanhamento, pelo TCU, do cumprimento das determinações e recomendações feitas.

"Finalmente, no que tange às atividades relacionadas com o controle eletrônico de velocidade, a equipe encontrou o assunto bastante convulsionado pela disputa que se estabeleceu entre o DNIT e a Polícia Rodoviária Federal em torno da competência para realizar esse tipo de fiscalização, disputa essa claramente motivada pela significativa receita que o sistema é capaz de gerar."