

A gestão ambiental no DNIT: possibilidades de melhorias mediante análise do Acórdão nº 544/2015 – TCU - Plenário

Environmental management in DNIT: scope for improvement through analysis of Judgment nº 544/2015 - TCU - Plenary

Sidclely Dalmo Teixeira Caldas¹

Resumo: O objetivo do estudo aqui apresentado foi analisar como ocorre a Gestão Ambiental no Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT em contraste com o Acórdão nº 544/2015 do Tribunal de Contas da União - TCU - Plenário. De forma mais específica, descrever a estrutura da Gestão Ambiental no DNIT, examinar sua atuação e analisar o Acórdão nº 544/2015 - TCU que trata das práticas de Gestão Ambiental no DNIT. De caráter descritivo e documental, a pesquisa baseou-se em análises de documentos publicados pelo TCU e pelo DNIT. No seu transcorrer, ocorre a caracterização do DNIT, acerca de seus objetivos e de sua configuração administrativa, a descrição da Gestão Ambiental no DNIT e a apresentação dos achados realizados pela auditoria do TCU. Compreende-se a importância deste trabalho considerando que o mesmo concorre para contribuir em melhorias na condução do processo da Gestão Ambiental da autarquia em questão.

Palavras-chaves: Analisar. Estrutura. Examinar. Atuação.

Abstract: The aim of the study presented here was to analyze how does the Environmental Management at the National Department of Transport Infrastructure - DNIT in contrast to the judgment nº 544/2015 of the Federal Audit Court - TCU - Plenary. More specifically, describe the environmental management structure in the DNIT, examining its performance and analyze the judgment nº 544/2015 - TCU which deals with environmental management practices in the DNIT. Descriptive and documentary character, the research was based on analysis of documents published by TCU and the DNIT. In its elapse, the characterization of DNIT, about your goals and your administrative configuration, the description of environmental management in the DNIT and the presentation of the findings made by the TCU audit. It is understood the importance of this work given that it contributes to improvements in the conduct of the environmental management process in question.

Keywords: Analyze. Structure. To examine. Acting.

INTRODUÇÃO

O interesse em tratar do tema Gestão Ambiental no Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT é devido ao fato de, como Analista em Infraestrutura de Transportes, na Superintendência Regional da Bahia – DNIT (SR/BA), ter contato com serviços de manutenção e conservação rodoviária, os quais apresentam diversas questões ambientais, estas, que a todo momento integram e influenciam as decisões gerenciais e técnicas quanto aos procedimentos adotados no cotidiano da referida autarquia. Também, por perceber a importância atual que a temática possui, seja junto aos órgãos públicos ou empresas privadas, mas, principalmente, como resultado da maior conscientização do ser humano com o meio ambiente onde vive e sobrevive. Nesse sentido, o objetivo deste trabalho foi analisar como ocorre a Gestão Ambiental no DNIT em contraste com o Acórdão nº 544/2015 do Tribunal de Contas da União - TCU - Plenário. Especificamente, descrever como se estrutura a Gestão Ambiental no DNIT, examinar como ocorre a sua atuação e analisar os achados

presentes no Acórdão nº 544/2015 - TCU acerca das práticas de Gestão Ambiental no DNIT.

A pesquisa apresentou abordagem qualitativa, sendo do tipo descritiva, quanto aos objetivos, e documental, quanto aos procedimentos, segundo Gil (2007). Aconteceu durante o período entre dezembro de 2014 a maio de 2015, durante o qual foram feitas análises em documentos publicados pelo TCU e pelo DNIT, como relatórios, instruções de serviço, além de consultas em suas páginas eletrônicas.

Inicialmente, foi feita uma caracterização do DNIT, acerca de seus objetivos, bem como de sua configuração administrativa. Em seguida, é descrito como se constitui a Gestão Ambiental no DNIT, considerando seus alcances e sua organização estrutural. Após permitir um olhar mais próximo de como se configura o gerir ambiental relacionado com as demandas do órgão, são apresentados alguns achados realizados pela auditoria do TCU, seus exames técnicos, as confrontações argumentativas feitas pelo DNIT, e alguns encaminhamentos sugeridos mediante o Acórdão nº 544/2015 – TCU.

Além de sugerir futuras pesquisas correlacionadas com a temática abordada, os resultados deste estudo são aplicáveis tanto no contexto considerado, como em outros

*Autor para correspondência

Recebido para publicação em: 28/10/2015; aprovado em: 03/03/2016.

¹Analista em Infraestrutura de Transportes (DNIT), Engenheiro Civil (UFBA), Especialista em Gestão e Educação Ambiental (UNIASSELVI), Salvador, 71 99929-1767, sidclely.caldas@hotmail.com.

ambientes que possuam similaridades próximas do que aqui foi apresentado, mesmo considerando as suas respectivas singularidades. Sendo assim, compreende-se que este trabalho é importante porque, ao procurar analisar como o DNIT gerencia as questões ambientais relacionadas à sua prática, em contraste com o Acórdão nº 544/2015 – TCU, concorre para contribuir em melhorias na condução do processo da Gestão Ambiental da autarquia em questão.

O DNIT

O Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT é uma autarquia federal, vinculada ao Ministério dos Transportes, criada a partir da Lei nº 10.233/2001, que extinguiu o antigo Departamento Nacional de Estradas e Rodagens – DNER, passando a contemplar, além do modal rodoviário, o ferroviário e o aquaviário, e regulamentada pelo Decreto nº 5.765, de 27 de abril de 2006 (BRASIL, 2001).

Sendo um órgão gestor e executor, em sua esfera de atuação, o DNIT tem como objetivo

[...] implementar, em sua esfera de atuação, a política estabelecida para a administração da infraestrutura do Sistema Federal de Viação, sob jurisdição do Ministério dos Transportes, que compreende a operação, manutenção, restauração, adequação de capacidade e ampliação mediante construção de novas vias e terminais, de acordo com a legislação pertinente e as diretrizes estabelecidas na Lei nº 10.233, de 2001. (DNIT, 2016d)

Segundo seu Mapa Estratégico, mostrado na Figura 01, está alinhado com o Mapa Estratégico do Ministério dos Transportes (Portaria 159/2013), tem como

Missão: implementar a política de infraestrutura de transportes contribuindo para o desenvolvimento sustentável do país.

Visão: ser reconhecido pela qualidade na gestão e oferta de uma infraestrutura de transportes com padrões internacionais de excelência. (DNIT, 2016c).

Figura 01. Mapa Estratégico do DNIT



Fonte: (DNIT, 2016c)

No contexto dos últimos anos, cabe destacar a importância do DNIT na execução das políticas de infraestrutura, como a relevante soma de recursos financeiros. No ano de 2013, como mostra seu Relatório de Gestão Temático, o DNIT geriu um orçamento de 14,1 bilhões de reais, tendo sido empenhado 89% desse montante.

Ainda, o DNIT é a entidade da União responsável pela aplicação de multas por excesso de peso e ou de velocidade, por meio dos postos de pesagem e das lombadas eletrônicas, atendendo ao art. 21 do Código de Trânsito Brasileiro.

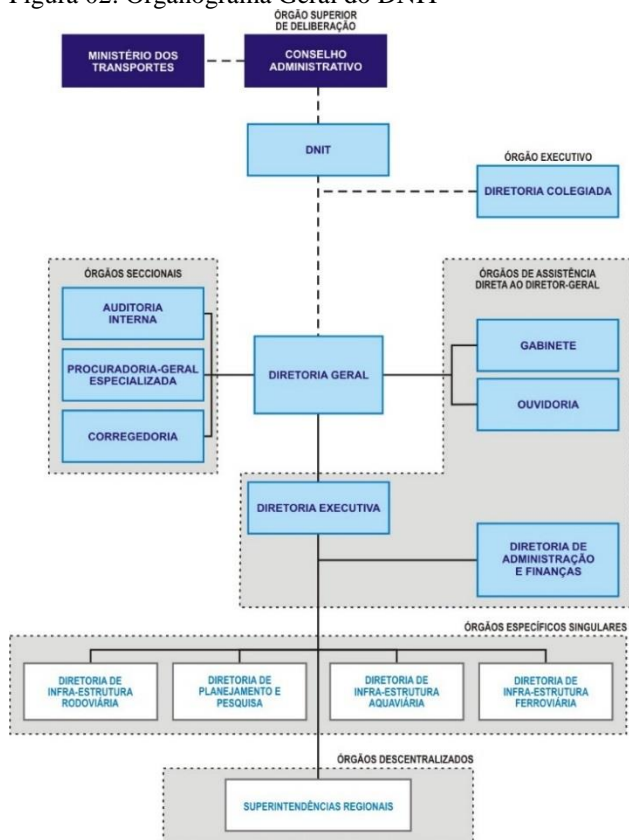
Para que, então, o órgão possa atuar buscando atingir os objetivos determinados, acima, ele apresenta uma organização peculiar, que mostrarei a seguir.

Estrutura administrativa

A estrutura funcional do DNIT é demonstrada pela Figura 2, seu organograma. Contando em 2013 com 3.279 servidores, ainda abaixo da condição necessária (DNIT, 2014b), a direção da autarquia é exercida por um Conselho de Administração (órgão superior de deliberação) e por uma Diretoria composta por um Diretor Geral e seis Diretores, além da Diretoria Colegiada. À Diretoria Geral, estão vinculados os Órgãos Seccionais (Auditoria Interna, Procuradoria Geral Especializada e Corregedoria), os Órgãos de Assistência Direta ao Diretor Geral (Gabinete, Ouvidoria e Diretoria Executiva e Diretoria de Administração e Finanças), os Órgãos Específicos Singulares (Diretoria de Infraestrutura Rodoviária, Diretoria de Planejamento e Pesquisa,

Diretoria de Infraestrutura Aquaviária e Diretoria de Infraestrutura Ferroviária) e os Órgãos Descentralizados (Superintendências Regionais e Administrações Hidroviárias).

Figura 02. Organograma Geral do DNIT



Fonte: (DNIT, 2016b)

Segundo o Relatório de Gestão 2013 do DNIT, estaria em fase de implantação e institucionalização um modelo de governança por meio da Gestão por Processos. Com a

revisão do Decreto nº 5765/2006, além da alteração da estrutura de cargos, haveria, também, a revisão do regimento interno da Autarquia. Este último, já atualizado em maio de 2016. Essa priorização dos macroprocessos teve forte influência das indicações do Tribunal de Contas da União – TCU, mais especificamente mediante o Acórdão nº 3448/2012, no qual consta um Relatório de Auditoria Operacional, onde são indicadas diversas ações sobre aprimoramento da estrutura organizacional do DNIT, de seus macroprocessos e de suas práticas de gestão.

As superintendências regionais: estruturas e competências

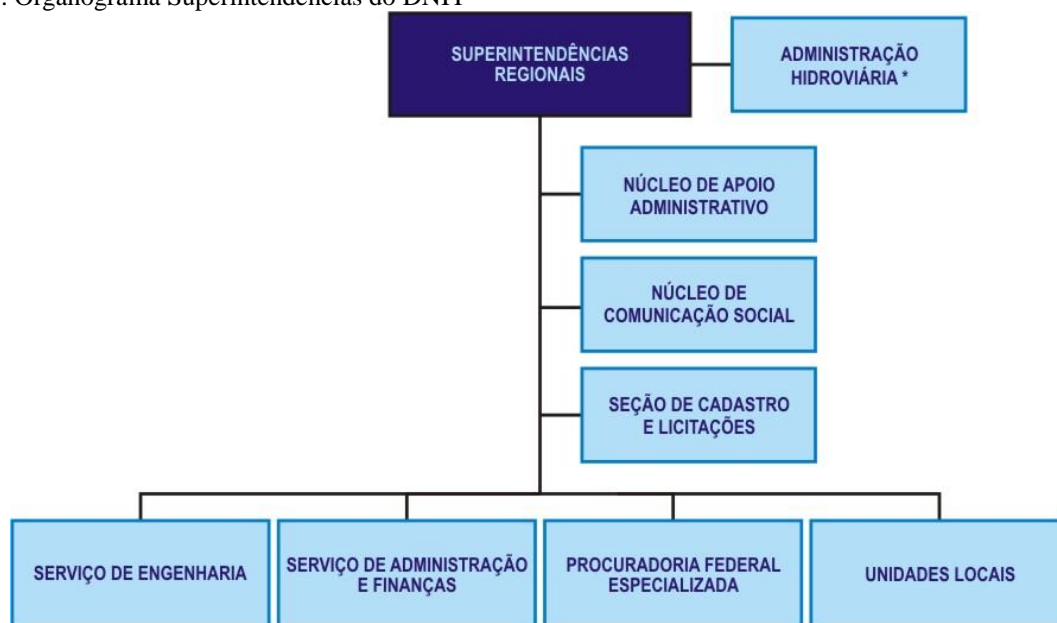
As Superintendências Regionais (Órgãos Descentralizados) estão diretamente ligadas à Diretoria Geral. De suas diversas atribuições, cabe destaque para

[...] implementar as políticas formuladas pela Diretoria Colegiada do DNIT para a administração, manutenção, melhoramento, expansão e operação da infraestrutura terrestre do Sistema Federal de Viação, segundo os princípios e diretrizes fixados na legislação e nos programas governamentais, mediante a orientação e supervisão das respectivas Diretorias Setoriais. (DNIT, 2015b)

Atualmente, o DNIT conta com 25 Superintendências Regionais. Cabe a elas a supervisão das Unidades Locais (UL's), que estão distribuídas por municípios, podendo, inclusive, ser na mesma localização da SR a que estiverem vinculadas.

Abaixo, a figura 03 demonstra a antiga organização de uma Superintendência Regional, anterior ao atual Regimento Interno. Com este, ocorrem novas denominações dos setores, bem como se desvincula as Administrações Hidroviárias das SR's (DNIT, 2016d).

Figura 03. Organograma Superintendências do DNIT



* Administrações Hidroviárias localizadas apenas nas Superintendências: AM, PA, GO, MA, MG, SP, MS e RS.

Fonte: (DNIT, 2015b)

A GESTÃO AMBIENTAL NO DNIT

A área ambiental do DNIT atua nas etapas de planejamento, acompanhamento das obras e na operação. Na fase de planejamento, tem-se os Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA), para os quais a Instrução de Serviço nº 246 do DNIT estabelece os critérios e cuidados ambientais diretamente relacionados às obras. Já no acompanhamento e finalização das obras, o órgão conta com mais de uma dezena de programas ambientais que buscam assegurar diversos benefícios ambientais e sociais, visando o desenvolvimento sustentável do País. Neste sentido, abarca licenciamentos e compensações ambientais, proteção de sítios arqueológicos, apoio às comunidades indígenas e tradicionais e educação ambiental (DNIT, 2016a).

Como objetivo maior, a Gestão Ambiental visa garantir que as atividades ligadas aos empreendimentos de Infraestrutura estejam em consonância com a legislação ambiental, no que se busca a adoção de práticas de controle e mitigação de impactos ambientais em toda e qualquer etapa do processo.

Estrutura

No âmbito do DNIT, subordinada à Diretoria de Planejamento e Pesquisa – DPP, compete à Coordenação Geral de Meio Ambiente – CGMAB (DNIT, 2016d)

I - exercer o gerenciamento técnico e administrativo das áreas sob sua coordenação; II - coordenar e executar as atividades de elaboração de estudos e gestão ambiental, em todas as fases dos projetos, das obras e dos serviços de infraestrutura de transportes do DNIT; III - analisar e elaborar documentos, bem como apresentar subsídios em questões ambientais relativas a projetos, anteprojetos, obras e serviços de infraestrutura de transportes do DNIT; IV - orientar, coordenar e controlar as atividades relacionadas ao licenciamento ambiental de projetos, serviços e obras de infraestrutura de transportes, administrados diretamente pelo DNIT; V - orientar e supervisionar a execução dos contratos, convênios e instrumentos congêneres de infraestrutura de transportes a cargo do DNIT; VI - fiscalizar, quanto aos aspectos técnicos dos respectivos produtos ou serviços, os contratos, convênios e instrumentos congêneres do DNIT Sede necessários à elaboração de estudos e execução de gestão ambiental dos projetos, obras e serviços de infraestrutura de transportes; VII - orientar e prestar apoio às atividades relacionadas ao licenciamento ambiental estadual ou municipal de responsabilidade dos Órgãos Descentralizados; VIII - propor a política de gestão ambiental do DNIT, bem como métodos, processos,

projetos e campanhas ambientais; IX - desenvolver, implantar e coordenar o sistema de gestão ambiental rodoviária, ferroviária e aquaviária dos empreendimentos do DNIT; e X - representar o DNIT na realização e na participação em eventos técnicos, de promoção e em fóruns que tratem da questão ambiental.

Assim, criada a partir da edição da Resolução DNIT nº 06 de 10 março de 2004, a CGMAB evidencia a internalização das diretrizes da Política Ambiental do Ministério dos Transportes, publicada em 2003.

Contando na sua estrutura com as coordenações de Meio Ambiente Aquaviário e de Meio Ambiente Terrestre, a Gestão Ambiental é composta por três etapas (DNIT, 2016a):

Supervisão Ambiental - atividades que visam contemplar o efetivo controle ambiental sistemático das obras e as premissas estabelecidas nos estudos ambientais antecessores, objetivando proporcionar condições de desenvolver com qualidade os programas ambientais estabelecidos;

Gerenciamento Ambiental - atividades que envolvem a avaliação e revisão, com ênfase ambiental, de toda a documentação técnica do empreendimento, no aspecto qualitativo, objetivando a atualização da elaboração dos programas ambientais, gerenciamento de convênios com empresas ou instituições, buscando o desenvolvimento dos Programas Ambientais, bem como junto a outros órgãos ambientais e atores institucionais;

Execução de Programas Ambientais - Execução e implantação dos programas ambientais descritos nas Licenças Ambientais e constantes no Plano Básico Ambiental – PBA ou no Plano de Controle Ambiental – PCA, estando em estrita concordância com estes estudos.

Breve histórico

Para que se possa compreender o que o DNIT procura fazer, hoje, acerca das questões ambientais, cabe um breve histórico: (DNIT, 2014a; 2016a).

2002 – Decreto nº 4340/2002, que obrigou a regularização ambiental da malha rodoviária federal;

2004 - Portaria Interministerial nº 273/2004, assinada entre o Ministério do Meio Ambiente e o Ministério dos Transportes visando a criação do Programa Nacional de Regularização Ambiental de Rodovias Federais; 2010 – Instrução Normativa nº 02/2010, do IBAMA¹, que trata das normas a serem aplicadas para a concessão de licença ambiental necessária para a regularização da malha rodoviária federal;

2011 - Portaria Interministerial nº 423/2011, assinada entre o Ministério do Meio Ambiente e o Ministério dos Transportes que institui o Programa de Rodovias Federais Ambientalmente Sustentáveis (PROFAS);

2011 – Instrução de Serviço/ DG-DNIT nº 03, de 04/02/2011, que estabelece a responsabilidade ambiental das contratadas (RAC);

2013 - Portaria Interministerial nº 288/2013, que institui o Programa de Rodovias Federais Ambientalmente

¹ Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

Sustentáveis - PROFAS, para fins de regularização ambiental das rodovias federais em operação no país (substituiu a Portaria Interministerial nº 423/2011);

2013 – Instrução Normativa nº 13/2013, do IBAMA, que estabelece os procedimentos para padronização metodológica dos planos de amostragem de fauna exigidos nos estudos ambientais necessários para o licenciamento ambiental de rodovias e ferrovias;

2015 – Decreto nº 8.437/2015, que Regulamenta o disposto no art. 7º, **caput**, inciso XIV, alínea “h”, e parágrafo único, da Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011, para estabelecer as tipologias de empreendimentos e atividades cujo licenciamento ambiental será de competência da União;

2015 – Portaria Interministerial (MMA-MJ-MC-MS) nº 60, de 24 de março de 2015, que regulamenta a participação dos intervenientes no licenciamento federal;

2015 – Instrução Normativa da Fundação Cultural Palmares CP nº 01, de 25 de março de 2015, que visa internalizar os procedimentos da Portaria nº 60/2015.;

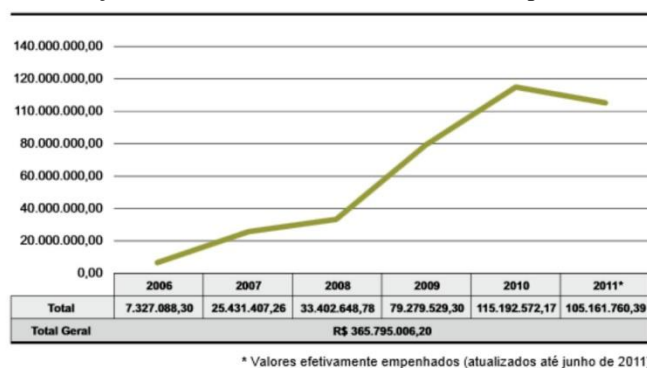
2015 – Instrução Normativa do IPHAN nº 01, de 25 de março de 2015; e Instrução Normativa da FUNAI nº 02, de 27 de março de 2015, que visa internalizar os procedimentos da Portaria nº 60/2015.

Investimentos

Consonante às necessidades de implementações de ações voltadas às exigências ambientais, grandes investimentos foram feitos para que se atingisse os objetivos acordados (DNIT, 2014a). Pela Figura 4, observa-se como isso ocorreu.

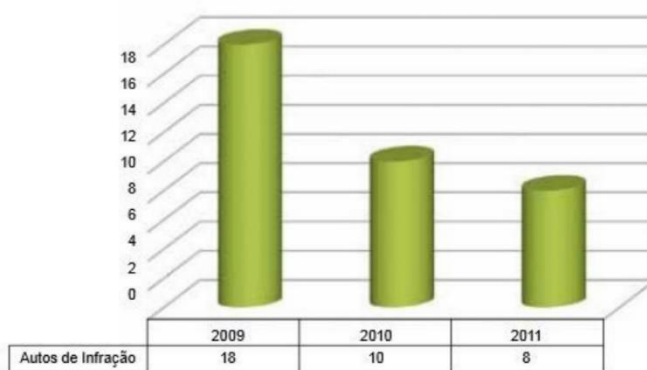
Com o crescimento dos investimentos, uma redução nas ações impostas pelos órgãos ambientais, como mostra a Figura 5.

Figura 4. Investimento anual em serviços ambientais de infraestrutura de transportes (R\$)



Fonte: DNIT (2014a)

Figura 5. Declínio decrescente de Infrações Ambientais



Fonte: DNIT (2014a)

Ações

O DNIT (2014a; 2015b) vem desenvolvendo algumas práticas no esforço para se adequar aos condicionantes relativos à importância das questões ambientais, no contexto atual, a destacar:

- Em 2013 foi realizada a Semana do Meio Ambiente, a qual contou com a participação das gestoras ambientais de diversas rodovias, *workshop* de flora e lançamento da Coleção Estrada Verde – abordando temas relativos à

Comunicação Social, Monitoramento e Mitigação de Atropelamento de Fauna e a experiência extraída dos Programas de Educação Ambiental do DNIT;

- Foi publicado o livro “Um novo caminho, uma nova vida – Programa de Reassentamento Populacional da Rodovia do Parque – BR-448/RS;
- Assinou contrato com a Universidade de Brasília visando o curso de Mestrado na área de Gestão Econômica do Meio Ambiente;
- Contribuiu na elaboração da Portaria Interministerial nº 288/2013, que instituiu o

Programa de Rodovias Federais Ambientalmente Sustentáveis - PROFAS, para fins de regularização ambiental das rodovias federais em operação no país;

- Contribuiu na discussão da IN nº 13/2013, do IBAMA, que estabelece os procedimentos para padronização metodológica dos planos de amostragem de fauna exigidos nos estudos ambientais necessários para o licenciamento ambiental de rodovias e ferrovias;
- Realizou *Workshop* sobre o Meio Ambiente - “Desafios e Avanços da Instrução para Empreendimentos” foi o tema do II *Workshop* de Fauna realizado pelo DNIT;
- Em 2014, o DNIT lançou os livros “Gestão para o Licenciamento Ambiental de Obras rodoviárias” e “Nossos Bichos”.

Ainda, salientamos alguns termos de cooperação técnica firmados com universidades, com o objetivo de executar serviços de Gestão Ambiental, como é o caso da Universidade Federal de Viçosa (UFV).

Prêmios

Por meio de suas ações, o DNIT também chegou a ser referência, considerando ter sido destacado com relação a outras práticas.

O DNIT foi um dos vencedores da categoria meio biótico da 12ª edição do Prêmio de Meio Ambiente do Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado de Goiás (CREA/GO), devido à execução do projeto de plantio compensatório no Parque Estadual Telma Ortegal, referente às obras de duplicação e restauração da BR-060/GO, trecho compreendido entre Goiânia e Jataí (302 km). (DNIT, 2014a);

Com o projeto de manejo e conservação do habitat de espécies de peixes anuais encontrados no entorno das obras de duplicação da BR-392/RS, o DNIT foi um dos 18 finalistas do Prêmio Nacional da Biodiversidade. O Prêmio foi lançado em dezembro/2014 pelo Ministério do Meio Ambiente e pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) para destacar iniciativas que contribuam para a melhoria ou conservação de espécies da biodiversidade brasileira. O projeto do DNIT foi selecionado entre 888 trabalhos inscrito.

O ACÓRDÃO Nº 544/2015 – TCU – PLENÁRIO

O Acórdão nº 544/2015 do TCU apresenta a análise de auditoria realizada a fim de avaliar a gestão de licenciamento e fiscalização ambiental nos contratos de obras e serviços rodoviários do DNIT. Nesse documento, o TCU apresenta diversos achados, questionamentos, bem como argumentações de defesa feitas pelo próprio DNIT. Cabe atentar para o fato de que alguns itens em discussão fazem referência a dados do período de 2007 a 2011, sendo que, na atualidade, a situação já não se configura totalmente como o relatado. Importante registrar, também, que o referido Tribunal, segundo a própria equipe de auditoria, assinalou que,

apesar de classificada como auditoria de conformidade, a análise da gestão ambiental ultrapassa a esfera legal, abrangendo aspectos de eficácia, eficiência, efetividade e forma de atuação dos órgãos envolvidos. (BRASIL, 2015, p. 15; p. 23).

Sem desejar dar conta de toda a temática tratada no referido Acórdão, serão apresentados alguns itens, em âmbito geral, mais relacionados às atividades da Sede do DNIT, e, posteriormente, aqueles mais focados em relação à participação das Superintendências Regionais no que diz respeito às questões ambientais.

Apontamentos gerais

Da auditoria realizada, destacamos algumas observações, como:

O DNIT não possui uma estrutura de pessoal adequada para realizar o acompanhamento ambiental de suas obras rodoviárias nem na sede e tampouco nos estados.

Segundo o TCU, a Coordenação Geral de Meio Ambiente (CGMAB), possuía, desde 2007, 10 funcionários de nível superior concursados e 34 terceirizados. O concurso de 2006 para o DNIT abrangeu a área ambiental, prevendo servidores com formação em geografia, oceanografia, engenharia agrônoma e engenharia florestal, uma vaga para cada especialidade. Os demais concursos realizados foram somente para engenheiros civis. A CGMAB recebeu, no total, por meio de concursos, 17 servidores, mas somente 6 permanecem na coordenação até a data desta auditoria. Assim, para preencher essa nova estrutura, a CGMAB demandou 37 cargos de nível superior, dos quais 27 Analistas de Infraestrutura de Transportes e 10 Analistas Administrativos, além de 17 funções comissionadas (BRASIL, 2015, p. 1-2). De acordo com o DNIT, já em 2013, a CGMAB recebeu 30 novos servidores, passando a atuar com 40 profissionais com formações multidisciplinares.

Num exame técnico, a SeinfraRod² argumenta que, apesar do DNIT apresentar um quadro crônico de falta de mão de obra qualificada em diversas áreas, uma recomendação específica contemplando unicamente a área ambiental poderia induzir a entidade a preterir outros setores que, possivelmente, se encontram em situação ainda mais crítica. Ainda, que é possível mitigar a dificuldade sem, necessariamente, ampliar o quadro próprio de servidores. (BRASIL, 2015, p. 16).

Contudo, ressaltando sobre o que trata o Acórdão nº 3448/2012 – TCU – Plenário, acerca da estrutura do DNIT, e, inclusive, considerando que a própria autarquia reconhece que o quantitativo de servidores está aquém do necessário, cabe a seguinte questão: sem a ampliação do quadro de servidores, haveria, então, como mitigar as dificuldades em todas as suas áreas?

Faltam normativos para regular a gestão ambiental do DNIT, bem como para responsabilizar regressivamente as empreiteiras e convenentes pelas multas ambientais.

² Unidade técnica do TCU

Neste caso, a CGMAB informou que, naquele momento, estava em elaboração o Manual de Gestão Ambiental Rodoviária, que traria o detalhamento dos procedimentos e atividades que devem ser desenvolvidos para o acompanhamento dos processos de licenciamento ambiental das rodovias.

O DNIT informou sobre a publicação da Instrução de Serviço - IS 03/2011, que estabelece critérios e procedimentos ambientais a serem observados pelas empresas contratadas e entidades conveniadas para a execução de empreendimentos no DNIT. Também, informou estar em fase de formalização uma outra IS que disciplinaria a contratação de Gestão Ambiental antes do início das obras de implantação, pavimentação ou duplicação de rodovias e também das obras a serem executadas nas ferrovias e hidrovias (BRASIL, 2015, p. 17).

O pessoal da sede do DNIT lotado na CGMAB possui conhecimentos para realizar o acompanhamento ambiental das obras rodoviárias, mas o pessoal das Superintendências Regionais não está treinado sobre o assunto.

O TCU relatou que o pessoal lotado na CGMAB possui formação e conhecimento para realizar o acompanhamento ambiental das obras rodoviárias, pois são formados em engenharia civil, florestal, agrônômica, química, geologia, arquitetura, biologia, direito, contabilidade, administração, economia, comunicação, geografia, biomedicina, biblioteconomia e pedagogia. Dentre esses, vários profissionais eram oriundos de contratos do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD, e anteriormente prestaram serviços para o IBAMA. Já do quadro do DNIT, eram 6 engenheiros civis, 1 administrador de empresas e 1 químico. Entretanto, não foram oferecidos na sede do DNIT cursos sobre a área ambiental, o que poderia deixar, o pessoal defasado com relação às mudanças na legislação (BRASIL, 2015, p. 4). Oportuno registrar que, em 2013, menos de 40% dos servidores do DNIT possuíam nível superior. (DNIT, 2014b)

O DNIT não possui um sistema de informática para acompanhar as licenças e as infrações ambientais.

Segundo o documento, O DNIT possui uma base de dados denominada Sistema de Apoio à Gestão Ambiental Rodoviária Federal (Sagarf), que não é utilizada desde 2008 por obsolescência. Que, à época da auditoria, o acompanhamento das licenças ambientais emitidas pelo IBAMA era feito com planilhas nos computadores da CGMAB, e não havia sistema capaz de apresentar dados gerenciais acerca das licenças e infrações ambientais do DNIT.

A CGMAB estruturou proposta para o desenvolvimento do sistema DNIT Ambiental, o qual abrangerá os modais rodoviário, aquaviário e ferroviário, e tem por objetivo "facilitar a gestão dos empreendimentos sob responsabilidade da Coordenação". Todavia, a implementação depende do Serpro e encontrava-se paralisada (BRASIL, 2015, p. 4).

O prazo concedido pelo Ibama para atendimento às condicionantes ambientais não é suficiente para o DNIT realizar os procedimentos necessários à sua execução.

Segundo os gestores, o prazo mínimo para celebração de ajustes que não envolvam licitação é de 120 dias, devido aos trâmites internos do DNIT. Todavia, o Ibama tem imposto condicionantes ambientais com prazos inferiores a esse, o que resulta na reiterada solicitação de prorrogação de prazos, algumas vezes muitas por descumprimento das condicionantes e contratação de supervisoras ambientais por dispensa de licitação (BRASIL, 2015, p. 5).

A SeinfraRod afirma que "cumpre ao empreendedor, diante das exigências postas nas licenças, programar o andamento das obras de forma harmoniosa com a implementação das medidas mitigadoras ou compensatórias fixadas pelos órgãos ambientais (BRASIL, 2015, p. 20).

Existem infrações cujas defesas foram dificultadas porque o Ibama enviou o auto para a superintendência regional, ao invés da sede do DNIT em Brasília.

O DNIT informou que a entrega de Autos de Infração nas Unidades Locais ou regionais do DNIT gera a necessidade de abertura de processo e encaminhamento à CGMAB, junto ao DNIT sede em Brasília. Esta tramitação pode demorar até 15 dias, consumindo-se assim o prazo para defesa, sem que o técnico que irá se ocupar do assunto tenha acesso ao documento, com o tempo necessário para análise e providências cabíveis (BRASIL, 2015, p. 6).

Noutro momento, o órgão afirma sobre a alteração dessa situação, haja vista que os autos de infração emitidos pelas Superintendências do IBAMA nos estados, via de regra, estão sendo enviados para a sede do DNIT (BRASIL, 2015, p. 20).

O DNIT falhou em sua defesa perante o Ibama por falta de normativos que regulem a tramitação das infrações ambientais dentro da autarquia e pela inexistência de sistema informatizado que desse suporte à essa tramitação.

O DNIT recorreu à argumentação acerca do reduzido prazo para a apresentação de defesas, comprometendo o efetivo atendimento aos procedimentos previstos na Portaria PGF³ 526/2013.

Algumas das multas aplicadas pelo Ibama ao DNIT tem falhas na fundamentação utilizada e na análise dos argumentos de defesa.

Para a SeinfraRod, esse argumento não era válido face às argumentações sem fundamentação devida (BRASIL, 2015, p. 22).

O Ibama e o DNIT possuem entendimento diverso sobre o alcance da Portaria Interministerial 273/2004, que dispensa de licenciamento obras de conservação, manutenção e restauração de rodovias.

³ Procuradoria Geral Federal

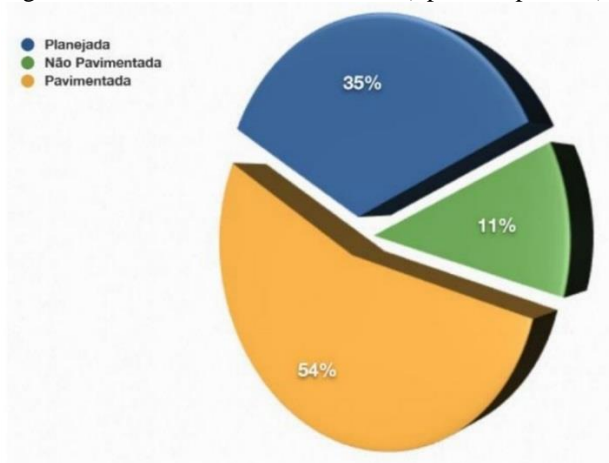
O DNIT utiliza-se, analogicamente para as estradas não pavimentadas, dos artigos 2º e 5º da Portaria Interministerial n.º 273, de 03/11/2004, que cria e estabelece diretrizes para o Programa Nacional de Regularização Ambiental de Rodovias Federais. Apesar da edição da Portaria Interministerial n.º 423/2011, que trata, também, da regularização ambiental de rodovias federais, o alcance continuou sendo as rodovias pavimentadas (BRASIL, 2015, p. 10-11).

O DNIT informa que a situação se encontra parcialmente revertida mediante a publicação das Portarias 288 e 289, ambas de 2013. De qualquer sorte, não houve a inclusão da expressão rodovias não pavimentadas (BRASIL, 2015, p. 22).

Por outro lado, a SeinfraRod conclui que a interpretação do IBAMA deve preponderar sobre a do DNIT, considerando que compete ao primeiro o exercício do poder de polícia ambiental e de execução de ações das políticas nacionais de meio ambiente (BRASIL, 2015, p. 23).

A Figura 04, a seguir, possibilita uma melhor visualização quanto à dimensão desse problema em questão.

Figura 04. Malha Rodoviária Federal (tipo de superfície)



Fonte: DNIT (2014b)

Apontamentos sobre as SR's

Abaixo, destaca-se as principais observações acerca das Superintendências Regionais contidas no Acórdão 544/2015 do TCU.

Com relação à estrutura de pessoal do DNIT para realizar o acompanhamento ambiental de suas obras rodoviárias,

Nas superintendências regionais não há uma estrutura formal para acompanhamento ambiental das obras, embora seja sua responsabilidade acompanhar o licenciamento ambiental quando este é efetuado estadualmente, em razão da delegação efetuada por meio da Portaria DG 306/2007, art. 1º, inciso I. (p.1)

A CGMAB informou que, de maneira geral, a fiscalização nos estados é realizada pelos próprios fiscais dos contratos, "que, via de regra, não possuem formação acadêmica na área ambiental". A mão de obra para fiscalização ambiental nos estados não está prevista

nos normativos internos do DNIT, e, "geralmente, devido ao número reduzido de servidores, as Superintendências Regionais destinam apenas um servidor" para estes serviços. (p. 1-2)

A CGMAB sugeriu também a criação de núcleos de meio ambiente nas superintendências regionais, formados por no mínimo dois analistas em infraestrutura de transportes, de modo a atender às demandas de licenciamentos estaduais. (p. 2)

Contudo, a SeinfraRod afirma que o DNIT obteve autorização para nomear 1.051 novos servidores e, caso entendesse oportuno e prioritário, poderia ter lotado servidores em suas regionais para atender às demandas da área ambiental (BRASIL, 2015, p. 18-19)

Com relação aos conhecimentos do pessoal do DNIT para realizar o acompanhamento ambiental de suas obras rodoviárias,

O pessoal das Superintendências Regionais está defasado com relação ao assunto visto que, além de não possuírem quadros específicos para o acompanhamento ambiental, o último curso realizado sobre essa área foi em junho de 2004. (p. 4)

De acordo com o DNIT,

As Superintendências Regionais do DNIT não foram providas, no último concurso, de servidores específicos da área ambiental. Em razão disso, ainda que tenha havido treinamento sobre questões ambientais para os novos servidores, a CGMAB ainda carece de interlocutores diretos e específicos nas Superintendências, o que se constitui em fator importante de sobrecarga em suas atribuições. (p. 18)

Quanto à demora no trâmite de autos de infração,

O DNIT informou que "a entrega de Autos de Infração nas Unidades Locais ou regionais do DNIT gera a necessidade de abertura de processo e encaminhamento à Coordenação-Geral de Meio Ambiente, junto ao DNIT sede em Brasília. Esta tramitação pode demorar até 15 dias, consumindo-se assim o prazo para defesa, sem que o técnico que irá se ocupar do assunto tenha acesso ao documento, com o tempo necessário para análise e providências cabíveis". (p. 6)

De acordo com o DNIT,

Esta situação foi alterada. Atualmente, via de regra, os autos de infração emitidos pelas Superintendências do Ibama nos estados estão sendo enviados para a sede do DNIT. Cabe

destacar que o acesso aos dados e informações relativas aos autos emitidos, junto ao Ibama, melhorou substancialmente após a inclusão em meio digital desses dados. (p. 20)

CONCLUSÕES

Considerando o porquê de se realizar este estudo, que se baseou pelo contato, no labor profissional, com questões relacionadas à Gestão Ambiental, bem como a certeza da importância de reflexões acerca da relação do homem com o meio natural que o cerca, observou-se que o objetivo delineado, inicialmente, foi atingido, haja vista que, após as apresentações de como a Gestão Ambiental ocorria no âmbito do DNIT, as análises focadas nas observações presentes no Acórdão nº 544/2015 – TCU puderam ser realizadas com maior clareza e entendimento.

Sem almejar explorar de forma densa o referido documento, além dos processos inerentes ao gerir ambiental do DNIT, acredita-se que o breve estudo pode colaborar no sentido de rediscutir algumas questões apresentadas, ainda, em aberto, bem como possibilitar um horizonte onde as estruturas organizacionais possam permitir um maior zelo com o meio ambiente, uma maior intimidade do homem com a natureza, responsável e consciente, onde, mesmo com os ideais desenvolvimentistas, originados das necessidades sociais, se permita percorrer as estradas do viver em equilíbrio, em harmonia, pavimentando, assim, a possível busca pela união do homem e do seu meio.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRASIL. **Decreto nº 8.437 de 23 de abril de 2015**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8437.htm>. Acesso em: 14 maio 2015.
- _____. **Decreto nº 8.489, de 10 de julho de 2015**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8489.htm>. Acesso em: 13 jul. 2015.
- _____. **Lei nº 10.233, de 05 de junho de 2001**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110233.htm>. Acesso em: 25 mar. 2015.
- _____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 544/2015**. Plenário. Relator: Ministro Raimundo Carreiro. Sessão de 18 março 2015. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU>>. Acesso em: 20 mar. 2015.
- _____. **Acórdão nº 3448/2012**. Plenário. Relator: Ministro Substituto Weder de Oliveira. Sessão de 10 dezembro 2012. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU>>. Acesso em: 23 mar. 2015.
- DNIT. Departamento Nacional de Infraestrutura em Transportes. **Meio Ambiente**. Brasília, 2016a. Disponível em: <https://www.dnit.gov.br/planejamento-e-pesquisa/meio-ambiente/copy_of_capa-meio-ambiente>. Acesso em: 28 jul. 2016.
- _____. **Organograma**. Brasília, 2016b. Disponível em: <<http://www.dnit.gov.br/institucional/organograma>>. Acesso em 27 jul. 2016.
- _____. **Planejamento Estratégico**. Brasília, 2016c. Disponível em: <<http://www.dnit.gov.br/planejamento-estrategico>>. Acesso em 27 julho 2016.
- _____. **Relatório de Gestão 2013**. Brasília, 2014a. Disponível em: <<http://www.dnit.gov.br/institucional/relatorio-de-gestao>>. Acesso em: 09 fev. 2015.
- _____. **Relatório de Gestão 2014**. Brasília, 2015a. Disponível em: <<http://www.dnit.gov.br/aceso-a-informacao/relatorio-de-gestao>>. Acesso em: 28 jul. 2016.
- _____. **Relatório de Gestão Temático 2013**. Brasília, 2014b. Disponível em: <<http://www.dnit.gov.br/institucional/relatorio-de-gestao-tematico>>. Acesso em: 09 fev. 2015.
- _____. **Relatório de Gestão Temático 2014**. Brasília, 2015b. Disponível em: <<http://www.dnit.gov.br/institucional/relatorio-de-gestao-tematico>>. Acesso em: 09 fev. 2015.
- _____. **Regimento interno do DNIT**. Brasília, 2016d. Disponível em: <<http://www.dnit.gov.br/aceso-a-informacao/insitucional>>. Acesso em: 27 jul. 2016.