

# Relatório de Auditoria Anual de Contas



Presidência da República

Controladoria-Geral da União

Secretaria Federal de Controle Interno

## **Unidade Auditada: DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES**

Exercício: 2014

Município: Brasília - DF

Relatório nº: 201503896

UCI Executora: SFC/DI/DITRA - Coordenação-Geral de Auditoria da Área de Transportes

---

## **Análise Gerencial**

Senhor Coordenador-Geral,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço n.º 201503896, e consoante o estabelecido na Seção III, Capítulo VII da Instrução Normativa SFC n.º 01, de 06/04/2001, apresentamos os resultados dos exames realizados sobre a prestação de contas anual apresentada pelo DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES - DNIT.

### **1. Introdução**

Os trabalhos de campo foram realizados no período 25/05/2015 a 03/07/2015 por meio de testes, análises e consolidação de informações coletadas ao longo do exercício sob exame e a partir da apresentação do processo de contas pela unidade auditada, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal.

Nenhuma restrição foi imposta à realização dos exames.

O Relatório de Auditoria encontra-se dividido em duas partes: Resultados dos Trabalhos, que contempla a síntese dos exames e as conclusões obtidas; e Achados de Auditoria, que contém o detalhamento das análises realizadas. Consistindo, assim, em subsídio ao julgamento das contas apresentadas pela Unidade ao Tribunal de Contas da União – TCU.

Registra-se que os Achados de Auditoria apresentados neste relatório foram estruturados, preliminarmente, em Programas e Ações Orçamentárias organizados em títulos e subtítulos, respectivamente, segundo os assuntos com os quais se relacionam diretamente. Posteriormente, apresentam-se as informações e as constatações que não estão diretamente relacionadas a Programas/Ações Orçamentários específicos.

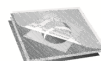


## SUMÁRIO

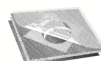
<b>Análise Gerencial .....</b>	<b>1</b>
1. Introdução .....	1
2. Resultado dos Trabalhos .....	5
2.1 Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão.....	5
Manutenção Rodoviária .....	5
Construção e Duplicação de Rodovias.....	7
Manutenção de Obras de Artes Especiais .....	11
Planejamento de Obras Rodoviárias .....	12
Gestão Ambiental.....	15
Gestão Aquaviária.....	17
Gestão Ferroviária.....	19
Programa Nacional de Controle de Velocidade – PNCV .....	19
2.2 Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão.....	20
Macroprocesso Elaboração e Análise de Projetos Rodoviários.....	21
Macroprocesso Revisão de Projeto em Fase de Obras .....	27
Qualidade das Obras Rodoviárias .....	32
Capacidade Operacional de Fiscalização de Obras Rodoviárias das Superintendências Regionais – SRs e Unidades Locais – ULs.....	35
Sistema de Custos Referenciais de Obras – SICRO .....	39
Auditoria Interna .....	45
2.3 Avaliação da Conformidade das Peças .....	46
2.4 Avaliação do Cumprimento das Determinações/Recomendações do TCU.....	46
2.5 Avaliação do Cumprimento das Recomendações da CGU.....	46
2.6 Avaliação do CGU/PAD .....	47
2.7 Avaliação da Gestão de Pessoas .....	47
2.8 Avaliação da Desoneração da Folha de Pagamentos .....	48
2.9 Avaliação da Integridade.....	49
3. Conclusão.....	50

### **Achados de Auditoria – Nº 201503896**

1 GESTÃO OPERACIONAL .....	51
1.1 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS .....	51
1.1.1 EFETIVIDADE DOS RESULTADOS OPERACIONAIS.....	51
1.1.1.1 CONSTATAÇÃO.....	51
DÉFICIT DE SERVIDORES PARA A ATIVIDADE DE ANÁLISE DE PROJETOS	
1.1.1.2 CONSTATAÇÃO.....	54
AUSÊNCIA DE INDICADORES DE DESEMPENHO INSTITUÍDOS NA UNIDADE, PARA UTILIZAÇÃO PELA ÁREA DE ANÁLISE DE PROJETOS DE ENGENHARIA	
1.1.1.3 CONSTATAÇÃO.....	56
INCONSISTÊNCIAS TÉCNICAS NA ELABORAÇÃO DOS PROJETOS	



1.1.1.4 CONSTATAÇÃO.....	58
INEFICIÊNCIA NO CONTROLE RELACIONADO À ÁREA DE PROJETO	
1.1.1.5 CONSTATAÇÃO.....	60
INEXISTÊNCIA DE PROCESSOS DE AVALIAÇÃO DE RISCOS NO ÂMBITO DA CGDESP	
1.1.1.6 CONSTATAÇÃO.....	62
INEXISTÊNCIA DE INFORMAÇÕES GERENCIAIS DE QUALIDADE E TEMPESTIVAS SOBRE A GESTÃO DA ATIVIDADE DE REVISÃO DE PROJETOS EM FASE DE OBRAS NO DNIT	
1.1.1.7 CONSTATAÇÃO.....	66
AUSÊNCIA DE ACOMPANHAMENTO SISTEMATIZADO DAS OCORRÊNCIAS DE ALTERAÇÕES DE DISTÂNCIAS MÉDIAS DE TRANSPORTES (DMT), QUANDO DA REVISÃO DE PROJETO EM FASE DE OBRA	
1.1.1.8 CONSTATAÇÃO.....	69
DEFICIÊNCIA NO SISTEMA INFORMATIZADO SIAC PARA O CONTROLE DAS REVISÕES DE PROJETO EM FASE DE OBRAS	
1.1.1.9 INFORMAÇÃO .....	71
NÃO ELABORAÇÃO DO RELATÓRIO TÉCNICO DE AVALIAÇÃO PARA POSTERIOR RECEBIMENTO DE OBRAS RODOVIÁRIAS	
1.1.1.10 INFORMAÇÃO .....	73
GESTÃO DE PENDÊNCIAS AMBIENTAIS EM OBRAS RODOVIÁRIAS ATRASADAS E PARALISADAS	
1.1.1.11 CONSTATAÇÃO.....	77
INSUFICIÊNCIA OU MÁ DISTRIBUIÇÃO DE SERVIDORES VOLTADOS À FISCALIZAÇÃO DE OBRAS RODOVIÁRIAS	
1.1.1.12 CONSTATAÇÃO.....	87
INSUFICIÊNCIA DE SERVIDORES DE APOIO TÉCNICO E EQUIPAMENTOS PARA AS ATIVIDADES AUXILIARES À FISCALIZAÇÃO DE OBRAS RODOVIÁRIAS	
1.1.1.13 CONSTATAÇÃO.....	91
INSUFICIÊNCIA DE VEÍCULOS PARA APOIAR A FISCALIZAÇÃO DE OBRAS	
1.1.1.14 CONSTATAÇÃO.....	94
DEFICIÊNCIA NA CAPACITAÇÃO DE SERVIDORES VOLTADOS À FISCALIZAÇÃO DE OBRAS RODOVIÁRIAS	
1.1.1.15 CONSTATAÇÃO.....	97
RISCO DE PRESCRIÇÃO DE PROCESSOS DE PENALIZAÇÃO NO ÂMBITO DO PROGRAMA NACIONAL DE CONTROLE DE VELOCIDADE (PNCV)	
2 GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS .....	104
2.1 MOVIMENTAÇÃO .....	104
2.1.1 QUANTITATIVO DE PESSOAL.....	104
2.1.1.1 CONSTATAÇÃO.....	105
DESCUMPRIMENTO DE TERMO DE CONCILIAÇÃO JUDICIAL – TCJ	



3 GESTÃO DO SUPRIMENTO DE BENS/SERVIÇOS .....	107
3.1 GESTÃO DE OBRAS, COMPRAS E SERVIÇOS.....	107
3.1.1 CONTRATAÇÃO DE SERVIÇO TERCEIRIZADO.....	108
3.1.1.1 INFORMAÇÃO .....	108
DESONERAÇÃO DA FOLHA DE PAGAMENTO	
4 GESTÃO PATRIMONIAL.....	110
4.1 BENS IMOBILIÁRIOS .....	110
4.1.1 UTILIZAÇÃO DE IMOBILIÁRIOS .....	110
4.1.1.1 INFORMAÇÃO .....	110
PRECÁRIO ESTADO DE CONSERVAÇÃO DOS IMÓVEIS DO DNIT	
5 CONTROLES DA GESTÃO .....	123
5.1 AVALIAÇÃO DA INTEGRIDADE.....	123
5.1.1 AVALIAÇÃO DA INTEGRIDADE.....	123
5.1.1.1 CONSTATAÇÃO.....	123
FALTA DE ATUALIZAÇÃO DO CÓDIGO DE ÉTICA DO DNIT E SUA INSERÇÃO NO REGIMENTO INTERNO	



## 2. Resultados dos trabalhos

De acordo com o escopo de auditoria firmado, por meio da Ata de Reunião realizada em 01/11/2014, entre a Coordenação-Geral de Auditoria da Área de Transportes - DITRA e a SecobRodovia – 4ª Diretoria, bem como de acordo com o estabelecido pela Corte de Contas no Processo TC 009.002/2013-8 (Acórdão nº 6257/2013 – 1ª Câmara, Sessão de 17/09/2013), que trata de Levantamento de Auditoria para Customização das Contas Anuais do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT, foram efetuadas as seguintes análises de acordo com a capacidade operacional da CGU:

### 2.1 Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão

Esse subitem visa analisar as informações contidas no Relatório de Gestão do DNIT, para as seguintes áreas: Manutenção Rodoviária; Construção e Duplicação de Rodovias; Manutenção de obras de Arte Especiais; Planejamento de Obras Rodoviárias; Gestão Ambiental; Gestão Aquaviária; Gestão Ferroviária e Programa Nacional de Controle de Velocidade - PNCV.

#### Manutenção Rodoviária

A manutenção de rodovias representa um dos grandes desafios para o desenvolvimento econômico do país haja vista que o escoamento de cargas, no Brasil, se dá essencialmente por meio rodoviário. É lógico pensar que o transporte rodoviário tem seu desempenho seriamente afetado pela eventual falta de infraestrutura.

Pode-se inferir, portanto, que falhas no processo de recuperação de rodovias podem dificultar – ou até mesmo impedir – que o escoamento das cargas seja realizado de forma rápida e eficaz, prejudicando-se dessa forma, em última instância, o desenvolvimento econômico do país. Uma infraestrutura rodoviária inadequada impacta a expansão de redes logísticas tanto na instalação de fábricas e indústrias quanto, principalmente, em operações de transportes.

Dada a relevância do assunto, ressalta-se o disposto no Relatório de Gestão do DNIT, segundo o qual, no ano de 2014, “novos contratos de manutenção rodoviária foram consolidados como mais uma alternativa para a expansão de investimentos neste importante programa, buscando-se ampliar a disponibilidade do transporte rodoviário nacional, com segurança, conforto e boa trafegabilidade para seus usuários”.

Tomando-se como escopo informações constantes do item 2.1 – Manutenção Rodoviária, do referido Relatório de Gestão, foram requeridas informações, por meio de Solicitações de Auditoria - SA, referentes às Metas e aos Resultados obtidos no tocante à Manutenção Rodoviária, ressaltando-se os seguintes aspectos: identificação dos eventos ou riscos-chave, com suas respectivas fontes, causas e consequências capazes de comprometer os resultados da área de manutenção rodoviária do DNIT; respostas aos riscos identificados; capacidade de a Coordenação-Geral de Manutenção e Restauração Rodoviária – CGMRR – gerar informação atual, precisa e oportuna; informações específicas referentes às metas físicas e financeiras sobre contratos de Manutenção em vigor e; quantidade de quilômetros sem cobertura de contratos de manutenção e devidas justificativas para tal situação.

Com relação aos riscos-chave, foram solicitados esclarecimentos referentes à identificação de riscos, além dos dois relatados no Relatório de Gestão, os quais pudessem comprometer o bom andamento das atividades da CGMRR, tais como os relacionados a sistemas informatizados, alterações contratuais, dentre outros.



O DNIT argumentou que, devido à solicitação imposta pelo TCU, em reuniões realizadas com a corte de contas sobre o grau de sinteticidade das informações relativas ao Relatório de Gestão, as respostas a tais itens foram elaboradas de forma sucinta. Assim sendo, para o item sobredito, apenas os riscos-chaves para a Manutenção Rodoviária foram considerados. Ainda segundo a Autarquia, pode-se sim considerar os exemplos supracitados (Sistemas Informatizados, Alterações Contratuais) como riscos iminentes para a continuidade dos serviços de manutenção, assim como outros que poderiam ser citados, tais como: empresas participantes de certames licitatórios sem qualificação técnica adequada e/ou condições financeiras requeridas; deficiência e/ou caducidade dos levantamentos realizados, gerando necessidade de ajuste quando da execução dos serviços.

No que diz respeito às respostas aos riscos, questionou-se se há um plano de capacitação com metas estabelecidas – tais como cursos a serem ofertados, número de servidores a serem capacitados, cronogramas de atividades, dentre outros –, haja vista que uma das estratégias relatadas é a qualificação dos servidores da área.

A resposta encaminhada pela CGMRR foi sucinta ao afirmar que o planejamento de capacitação de pessoal é elaborado pela Coordenação-Geral de Recursos Humanos – CGRH/DNIT - não havendo, portanto, capacidade de a CGMRR se autorregular neste sentido.

Quanto à capacidade de a CGMRR gerar informações atuais, precisas e oportunas, foram feitos questionamentos sobre o efetivo de pessoal da unidade, em especial se o número de analistas é ou não suficiente e qual seria o número considerado ideal para que as atividades sejam realizadas a contento. Além disso, foram solicitadas informações sobre o contrato com a empresa gerenciadora do PROCREMA – Programa de Construção, Restauração e Manutenção Rodoviária.

Nesse sentido, a CGMRR pontuou que não teria condições de responder precisamente o número ideal de servidores devido à sazonalidade inerente aos trabalhos realizados, ou seja, variando conforme a necessidade. Cita também que a demanda por servidores é função direta da situação econômica do país em determinado espaço de tempo. Como exemplo, foi mencionado que em 2013, quando da admissão de novos servidores provenientes do último concurso, a Coordenação contava com 37 engenheiros. Na época, o número era adequado em razão da intensidade dos serviços direcionados à CGMRR, fato este que nos dias de hoje não ocorre. Assim, conclui que não é possível afirmar com precisão o número exato de servidores que deveriam ser lotados na Coordenação.

Com relação ao contrato com a gerenciadora do programa PROCREMA, foi informado que o contrato com o Consórcio Dynatest/STE é em função do produto, não havendo assim disponibilidade de engenheiros ou demais profissionais diretamente à Coordenação, mas apenas como suporte ao objeto do contrato de gerenciamento do PROCREMA. Dentre as atividades relacionadas no contrato estão, dentre outras, as atribuições de: efetuar o gerenciamento técnico e controle operacional dos serviços executados com base em indicadores de desempenho; assessorar e apoiar tecnicamente as Superintendências Regionais - SRs e a estrutura de supervisão estabelecida no que concerne ao acompanhamento de obras; implementar sistemática informatizada de acompanhamento e controle gerencial de informações sobre os contratos e demais ações inerentes à revitalização da malha rodoviária federal.

Sobre as metas físicas e financeiras de programas de Manutenção, solicitou-se esclarecimentos sobre quais são as razões de haver discrepâncias em quase todos os contratos entre os percentuais físicos e financeiros observados. Questionou-se ainda sobre os valores de IRI – *Internacional Roughness Index* e ICS – Índice de Condição da Superfície, apresentados



para várias rodovias federais, situadas em várias Unidades da Federação, no sentido de se saber quais os valores de referência de tais índices foram utilizados para que fosse feita a classificação das rodovias, bem como sobre a metodologia de levantamento de tais parâmetros.

A resposta dada pela CGMRR foi no sentido de que, para o percentual da meta física executada por contrato, a Coordenação entende que o cumprimento integral da meta, ano a ano, ocorre pela natureza do contrato, explicitado em cláusula contratual, na qual a empresa/consórcio contratada(o) tem a obrigação de, além de executar as obras de recuperação, manter toda a extensão contratada dentro dos padrões mínimos de conservação, do primeiro ao último dia do contrato. Tal procedimento difere de contratos das demais coordenações da Diretoria de Infraestrutura Rodoviária - DIR, os quais possuem metas e evolução física do contrato mensuráveis.

Quanto aos valores de referência de IRI e ICS, foi informado que para o cálculo dos mesmos utiliza-se do Levantamento Visual Contínuo (LVC), o qual tem a finalidade de avaliar e quantificar o nível de defeitos em uma pista. Resumidamente, consiste em levantamento feito por técnico treinado, o qual percorre o trecho à velocidade de até 50 km/h, tendo como objetivo coletar a frequência de defeitos encontrados e o estado de conservação da pista de rolamento. Com esse conjunto de dados, define-se o Índice de Condição da Superfície (ICS), cujo valor varia em função do grau de deterioração dos pavimentos. Já o IRI é o somatório, por quilômetro, das irregularidades do pavimento em relação a um plano de referência, sendo realizado por um veículo equipado com aparelhagem adequada, tipo integrado *Laser*.

Por fim, em relação aos trechos sem cobertura de contratos de manutenção, foram solicitados esclarecimentos e justificativas para tal situação, obedecendo-se assim ao disposto na Decisão Normativa TCU nº 134, de 04 de dezembro de 2013, alterada pela DN 139/2014.

Ressalta-se que, quanto a essa questão, não foram prestados esclarecimentos pela CGMRR, prejudicando-se assim a análise desse ponto.

## **Construção e Duplicação de Rodovias**

Obras de Construção e Duplicação de rodovias se constituem em empreendimentos de suma importância para o desenvolvimento Regional e Nacional do país e justificam-se por vários fatores, tais como: sua funcionalidade macro e microrregional, atendendo à exigência de adequação ao crescente volume de tráfego em diversas localidades; melhoria da infraestrutura viária, que atende diretamente as necessidades dos usuários do sistema, no que diz respeito às condições de trafegabilidade e de segurança na rodovia; ajuste à crescente demanda por escoamento de cargas, principalmente no Brasil em que o modal rodoviário responde por quase a totalidade dos transportes de cargas; garantir fluidez e um sistema logístico eficiente que suporte o desenvolvimento econômico do país, dentre outros.

Dada a importância desses empreendimentos, e tomando-se como base as informações disponibilizadas pelo DNIT em seu Relatório de Gestão, item 2.2 – Construção e Duplicação de Rodovias, foram realizados questionamentos com relação aos seguintes pontos abordados a seguir:

### I- Estratégias para mitigação dos Riscos

Inicialmente, destacam-se alguns dos riscos identificados e relatados no Relatório de Gestão, os quais foram objeto de questionamentos, a saber:



- Risco 1: referente ao atraso na obtenção de Licença Ambiental junto aos diversos órgãos competentes (IBAMA, FUNAI, Órgãos ambientais estaduais, Componente Arqueológico). Sobre os procedimentos adotados pela Coordenação-Geral de Construção Rodoviária - CGCONT para alcançar maior celeridade nos processos de licenciamento, foi informado que tal atribuição é de responsabilidade da Coordenação-Geral de Meio Ambiente (CGMAB).

- Risco 3: referente aos atrasos no processo de Desapropriação e Realocação. Sobre os procedimentos adotados pela CGCONT, para obter maior celeridade nesses processos, a Coordenação-Geral declarou que realiza reuniões conjuntas com a Diretoria de Planejamento e Pesquisa - DPP/Desapropriação, nas quais participam seus respectivos coordenadores e analistas, a fim de se manter atualizadas as informações dos avanços na área e, a partir dessa atualização, verificar se os empreendimentos poderão ou não ter seu avanço afetado. Sobre os maiores entraves com relação à solução desse problema, a CGCONT, a exemplo do risco 1, alegou ser responsabilidade da CGMAB.

- Risco 4: referente à mudança de Projetos de construção de novos postos da Polícia Rodoviária Federal/Secretarias de Fazenda Estaduais. A CGCONT, ao ser questionada sobre as discussões com os entes afetos para aumentar a celeridade das definições e evitar os atrasos de obra decorrentes, declarou que não são estipulados ou acordados prazos para a resolução dos entraves e que, atualmente, são três os postos da Polícia Rodoviária Federal que se encontram em situação de atraso de obras.

- Risco 8: referente às variações dos preços dos insumos fora do previsto. A CGCONT informou que atualmente não existem contratos nesta situação - de readequação do equilíbrio econômico e financeiro. Ressaltou que no âmbito do DNIT, a Instrução Normativa nº 04/DG, de 13 de julho de 2015, que revogou a IS/DG nº 02/2015, estabelece critérios para o reequilíbrio econômico financeiro de contratos administrativos decorrentes do acréscimo dos custos de aquisição de materiais betuminosos.

- Risco 9: sobre interferências com concessionária de serviços. Foi informada, como medida mitigadora, a inclusão em contrato do custo para relocação de interferências e posterior encaminhamento para ressarcimento judicial. Sobre os processos desta natureza em andamento e seu atual estágio, a CGCONT se resumiu em afirmar que o levantamento de interferências acontece na elaboração do projeto básico ou executivo do empreendimento, cabendo, portanto, tal competência à Coordenação-Geral de Desenvolvimento de Projetos (CGDESP).

## II - Atividades de controle relacionadas à área de construção de rodovias

Em relação às atividades de controle relacionadas à área de construção rodoviária, foram realizados questionamentos sobre o desenvolvimento e implementação de um novo sistema informatizado interno denominado “Organizador”, a saber: 1- Qual o escopo de informações que serão disponibilizadas pelo novo sistema ?; 2- Quem teria acesso ao sistema ?; 3- Como será a rotina de alimentação de informações no novo sistema ?; 4- Qual o prazo estimado para que o sistema esteja em funcionamento ?

Sobre o escopo, foi afirmado pela CGCONT que o sistema foi concebido, inicialmente, como um controle de documentos e processos no âmbito do setor de medições. Assim, tendo em vista a facilidade na utilização do sistema e o considerável acervo de documentos digitalizados (contratos, aditivos, apostilamentos, etc.), o sistema passou a ser utilizado pela CGCONT agregando-se, para tanto, outros dados relevantes, tais como cronogramas financeiros de obras, monitoramento de contratos, dentre outros, levando-se em considerações inconsistências e deficiências existentes no SIAC (Sistema de





Acompanhamento de Contratos). Desta forma, o sistema vem sendo, aos poucos, aperfeiçoado para atender às demandas internas relevantes.

Quanto aos usuários do sistema, foi afirmado que o mesmo possui 174 usuários registrados e que o acesso é concedido mediante cadastro simplificado no próprio sistema, o qual pode ser acessado por qualquer computador ligado à rede do DNIT. Salientou-se ainda que os cadastros e alterações são realizados mediante *login*, enquanto que consultas aos dados e acervo digitalizado são franqueadas a qualquer usuário sem necessidade de autenticação (*login*).

Com relação à rotina de alimentação de informações do novo sistema, a CGCONT afirmou que ela se dará por meio do cruzamento de dados originários (tais como cronogramas) com os dados importados do SIAC e extrações do Sistema de Administração do Governo Federal – SIAFI. Assim, segundo a referida Coordenação, será possível que sejam disponibilizados gráficos de desempenho (Curva S), além de relatórios dinâmicos contendo o status de contratos, a relação de inconsistências, o controle de prazos e informações financeiras, dentre outros. Ressaltou-se ainda que tal cruzamento de dados visa facilitar a identificação e diagnóstico de problemas, subsidiando, por conseguinte, a adoção de eventuais medidas corretivas que sejam necessárias.

Quanto à estimativa de quando o sistema estará em funcionamento, o DNIT afirmou que o sistema já se encontra em utilização, ressaltando ainda que o mesmo vem sendo aperfeiçoado continuamente para suprir novas demandas que eventualmente possam surgir.

### III - Informações gerenciais sobre diversos contratos em vigor na CGCONT

Foram apresentadas, no Relatório de Gestão, várias tabelas nas quais foram disponibilizadas diversas informações sobre todos os contratos em vigor na CGCONT. Foi solicitado um resumo dos dados destes contratos que compilasse informações, por UF, tais como tipo de contrato, percentual médio de aditivo de valor e de prazo, relação percentual entre executado e previsto, dentre outros. Não obstante, tal solicitação não foi atendida, haja vista que as informações enviadas pelo DNIT foram as mesmas já consignadas no Relatório de Gestão, apenas alterada a forma de apresentação dos dados.

Diante do exposto, conclui-se que a análise ficou prejudicada por não terem sido disponibilizadas, pelo DNIT, as informações requeridas.

### IV - Medidas adotadas com vistas a se evitar o descumprimento do cronograma original

Inicialmente, ressalta-se que foi afirmado pela CGCONT, no Relatório de Gestão, que com vistas ao controle de prazos dos empreendimentos, houve a solicitação dos cronogramas financeiros de cada contratada e que, para os casos em que as médias das medições representaram inexecução superior a 15%, as respectivas empresas foram notificadas.

Em face do exposto, foram feitos questionamentos sobre quais os contratos ensejaram notificação, em quais deles foram aplicadas sanções, quais as penalidades aplicadas para cada um deles, quem são os responsáveis tanto pelas notificações quanto pelas respostas enviadas pelas contratadas, bem como pela aplicação das eventuais sanções e, por fim, com se dá a rotina supracitada.

A CGCONT afirma, inicialmente, que em consonância com a Instrução Normativa/DG nº 01, de 25 de novembro de 2013, a competência tanto para aplicação de penalidades e sanções às empresas que descumprem o cronograma estipulado, quanto pela emissão de notificações e



análises de respostas enviadas pelas Contratadas, é da Coordenação-Geral de Cadastro e Licitação – CGCL, subordinada à Diretoria Executiva do DNIT. Diante dessa afirmação, infere-se que a CGCONT não tem envolvimento nem toma conhecimento sobre processos de aplicação de penalidades e sanções a empresas Contratadas.

#### V - Medidas adotadas com vistas a se evitar dano ao Erário decorrente de aumentos de custos

Foi alegado pela CGCONT que, segundo a Instrução Normativa/DG nº 01, de 16 de junho de 2013, artigo 5º, é de competência da CGCL (e não da CGCONT) a abertura de Processos Administrativos de Apuração de Responsabilidade - PAARs. Não obstante, foi enviada uma Tabela na qual constam os contratos nos quais houve requerimento, por parte da CGCONT, para abertura de PAARs.

Segundo essas informações foram abertos, em 2014, treze PAARS, sendo que existem atualmente oito processos de PAARs ativos, abertos ou em análise pela CGCL e cinco processos com solicitação de abertura já encaminhada à CGCL. Por fim, verifica-se que a inconsistência mais frequente geradora de notificações e, posteriormente, dos PAARS, é a inexecução parcial das obras com indícios de incorreções em projeto.

#### VI - Indicadores Elaborados

Indagou-se à CGCONT se existem, em seu âmbito interno, indicadores de desempenho instituídos. A resposta enviada pela Coordenação foi no sentido de que existe atualmente, em análise pela DIR, uma minuta de Instrução de Serviço para elaboração e apresentação de relatórios de supervisão por parte das empresas contratadas para realizar tais serviços. Nessa Instrução estaria previsto a instituição de dois indicadores de desempenho dos contratos, quais sejam: 1- IDFin (Índice de Desempenho Financeiro) e; 2- IDFic (Índice de Desempenho Físico). O primeiro mediria o desempenho financeiro da empresa por meio da comparação do cronograma financeiro inicialmente previsto e o financeiro efetivamente medido no período correspondente. Já o segundo indicador mediria o desempenho físico da empresa por meio da comparação do cronograma físico inicialmente previsto e o físico efetivamente executado no período correspondente.

Não obstante, não foram dadas informações sobre previsão de implantação efetiva desses indicadores de desempenho específicos para a CGCONT.

Diante o exposto, pode-se concluir inicialmente que há a necessidade de que haja uma maior integração entre as áreas, haja vista que muito embora riscos que afetam o desempenho das atividades foram detectados, os mesmos não foram devidamente tratados, uma vez que a alegação da CGCONT é a de que, se a responsabilidade regimental não for dela, a mesma não toma iniciativas para tentar mitigar os riscos detectados.

Não obstante, cabe salientar a implantação do novo Sistema denominado “Organizador”, o qual objetiva um melhor controle de obras sob responsabilidade da CGCONT, monitorando-se para tanto dados relevantes como atendimento a cronogramas, valores pagos por medições e eventualmente glosados, gráficos de desempenho (Curva S), relação de inconsistências por contrato, dentre outros.

De maneira análoga, ressalta-se também a iniciativa de elaboração de Minuta de Instrução de Serviço para elaboração e apresentação de relatórios de supervisão, haja vista que a mesma contempla a implantação de dois indicadores de desempenho - IDFin (Índice de Desempenho Financeiro) e; IDFic (Índice de Desempenho Físico). No entanto, deve-se salientar a



necessidade de se estipular um prazo para formalização do referido normativo e, por consequência, dos indicadores supracitados.

### **Manutenção de Obras de Arte Especiais**

Na análise do Relatório de Gestão do DNIT de 2014, foram verificadas inconsistências com relação às informações do item 2.3, referentes à manutenção de obras de arte especiais, a saber:

a) Embora o Relatório de Gestão informe que, do total de 6.662 Obras de Arte Especiais - OAE's - catalogadas na malha federal pavimentada, a CGPLAN/DPP considerou para vistoria o quantitativo de 5.114 OAE's com a retirada daquelas que faziam parte de outros programas ou que haviam sido concedidas, não há informação sobre os quantitativos que se referem a trechos concedidos e as eventuais providências quanto ao déficit de inspeções restantes.

b) Tendo em vista a existência de contratos celebrados para a realização de vistorias para cadastro e inspeção das OAE's (listados no item 2.3.g em 4 lotes), de forma a fomentar o banco de dados para gerenciamento das mesmas, falta informar a previsão de finalização do desenvolvimento do SGO – Sistema de Gerenciamento de Obras de Artes Especiais.

c) Não foi informado se os referidos contratos têm equipes devidamente dimensionadas, bem como prazo de vigência que estabeleça cobertura a todo o ciclo de inspeções previsto de forma a atender à periodicidade estabelecida no item 9 na Norma DNIT 010/2004-PRO - inspeções em intervalos regulares, não maiores que dois anos, em cada OAE.

d) No exercício de 2014, seis OAE's (BR-230/PA, BR-354/RJ, BR-356/RJ, BR-158/386/RS, BR-287/RS e BR-429/RO) foram objetos de obras emergenciais (letra “m” do item 2.3). No entanto, a Tabela 12 do item 2.3 do Relatório de Gestão (Classificação por estado de conservação) lista apenas três OAE (duas em Pernambuco e uma na Bahia) na categoria emergencial, ou seja, com Nota Técnica 1 (obra crítica), e nenhuma delas integrante da relação de emergenciais. Dessa forma, foram solicitados esclarecimentos a respeito.

e) Considerando que a Tabela 9 constante do referido item do Relatório de Gestão distribuiu as 5.114 OAE's em 4 lotes contratados, com 90 unidades com classificação crítica/problemática indicadas na Tabela 12, faltam esclarecimentos sobre a divergência verificada na Tabela 14 quanto ao número de lotes (11) e total de unidades com estado crítico ou problemático (157).

Com vistas ao esclarecimento dos fatos acima relatados, a CGU encaminhou solicitação de auditoria ao DNIT, obtendo da Autarquia as seguintes informações sobre os pontos abordados:

a) Com relação aos Itens “a” e “c”, a análise dos questionamentos elaborados foi prejudicada uma vez que o DNIT não se manifestou a respeito das questões suscitadas.

b) Quanto ao item “b”, foi informado pela Autarquia que todo o desenvolvimento dos módulos SGO Mobile e SGO Web foi concluído e que, inclusive, foi homologado tanto pela fiscalização do contrato quanto pela Coordenação de Estruturas. Entretanto, o pleno funcionamento do SGO depende da colocação em produção do módulo SGO Inspetor, que faz a transição entre os outros dois módulos. Tal iniciativa está prevista para ocorrer, no máximo, até 31/07/2015, considerando-se que o contrato com o SERPRO foi renovado em 08/07/2015.



c) Sobre o item “d”, a Coordenação de Estruturas informou que não há uma relação direta entre o decreto de emergência e a classificação da OAE pela Norma DNIT 010/2004-PRO. O Decreto de Emergência é um procedimento adotado para agilizar intervenções em obras que tragam risco imediato. Esse risco, por sua vez, pode ser causado por acidentes em obras (como colisões de veículos ou embarcações), independente do seu estado atual de conservação. Para as obras de Pernambuco, questionadas na Solicitação de Auditoria, a Coordenação de Estruturas indicou à SR/PE, por meio de Memorando, a recuperação em caráter emergencial dos elementos pontuais que ensejam o estado crítico nas OAE’s.

Com relação ao item “e”, a Tabela 9 do Relatório de Gestão apresenta a divisão de lotes estabelecida nos contratos 367/12, 368/12, 369/12 e 370/12 que dividiram o país em 4 lotes para vistoria e avaliação do estado de conservação das obras conforme a Norma DNIT nº 010/2004-PRO. A Tabela 12 apresenta a lista das OAE’s que já tiveram suas vistorias concluídas e aceitas até o fim de 2014, com suas respectivas classificações de acordo com a Norma DNIT nº 010/2004-PRO. A Tabela 14, por sua vez, trata da contratação de obras escolhidas (divididas em 11 lotes) com base na manifestação das Superintendências em momento anterior aos resultados obtidos pelos contratos de vistoria supracitados e que não guardam relação com os 4 lotes desses contratos.

Diante do exposto, pode-se concluir que se torna imperiosa a implantação do Sistema de Gerenciamento de Obras de Artes Especiais (SGO), haja vista ser clara a necessidade de aprimoramento dos controles internos referentes às Obras de Artes Especiais. Tal procedimento pode auxiliar, inclusive, no monitoramento de aspectos relevantes relativos aos contratos das OAE’s, tais como estado de conservação, prazos de vigência, aditivos elaborados, valores eventualmente glosados, dentre outros.

### **Planejamento de Obras Rodoviárias**

Investimentos em infraestrutura de rodovias são realizados com recursos do poder público e participação da iniciativa privada. A atual concorrência do mercado exige das empresas de construção, por consequência, um minucioso estudo e adequado planejamento de obras.

O planejamento das obras rodoviárias se torna extremamente importante tanto em função dos altos valores despendidos pelo poder público em obras rodoviárias quanto pela concorrência entre empresas de construção. Assim sendo, o estudo e planejamento da obra contribuem para a obtenção do menor custo da rodovia, reduzindo-se assim os riscos de engenharia, traçando prazos mais curtos de execução e acarretando um melhor aproveitamento do uso de equipamentos, fortemente presentes em todas as etapas de construção e manutenção de obras rodoviárias.

Nesse contexto, foi questionado ao DNIT sobre o conteúdo disposto no item 2.7 – Planejamento de Obras Rodoviárias – do Relatório de Gestão. Tais indagações se basearam essencialmente em questionamentos relacionados à (ao): colaboração e atuação do DNIT no processo de identificação dos principais corredores logísticos do país; distribuição tanto dos 91 postos de contagem permanentes em operação quanto dos demais 229 a serem colocados em operação futuramente; grau de participação e produtos a serem entregues pela UFRJ e pelo exército para que sejam empregados na atualização de dados; base de dados de deflexão na base do SGP – Sistema de Gerência de Pavimentos e; processo de revisão e aprimoramento do catálogo de soluções utilizado pela gerência de pavimentos. Por fim, foram solicitadas informações sobre obras abandonadas ou inacabadas conduzidas pelo DNIT ou ente delegado.

Em relação à participação do DNIT no processo de identificação dos corredores logísticos, a Autarquia afirmou que participou com a base de dados disponível, proveniente de diversas



atividades e que, após definição dos corredores, passa a realizar ações necessárias para a contratação das intervenções, tais como estudos ambientais, projetos, obras, etc. Dessa forma, ficou evidente que o DNIT participou de modo a apoiar o processo decisório dos entes responsáveis pelas atividades logísticas supracitadas – Ministério do Planejamento e Ministério dos Transportes. O DNIT afirmou ainda que no planejamento de obras de grande porte, tais como implantação e adequação de corredores logísticos - obras que promovam a integração regional, interestadual e internacional - a Autarquia atua como executora de política e não como formuladora de planejamento.

Sobre os postos de contagem permanente em operação, foi apresentada uma tabela na qual consta que 168 postos de contagem de tráfego encontram-se em funcionamento nas diversas Unidades da Federação. O DNIT salientou ainda que, apesar de os dados estarem sendo coletados, estes devem ser tratados com metodologia para correção de lacunas decorrentes de eventuais falhas na operação dos equipamentos para que, só então, possam ser divulgados oficialmente. A Autarquia informou também que restam 152 equipamentos para serem instalados e entrarem em operação até dezembro de 2015 em várias Unidades da Federação.

Em relação aos produtos a serem entregues pela Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ - e pelo Exército, foi salientado inicialmente pelo DNIT que as contribuições das referidas entidades estão relacionadas ao Plano Nacional de Contagem de Tráfego – PNCT – e envolvem a realização de Pesquisa de Origem e Destino (Pesquisa OD), da qual será possível obter conhecimento mais detalhado sobre o fluxo de veículos na malha rodoviária brasileira, caracterizando suas origens e destinos, além de informações que descrevam a viagem, tais como motivo da viagem, frequência de viagem, dados da carga transportada, dentre outros. Neste sentido, o DNIT firmou Termos de Execução Descentralizada (TED) com as duas instituições.

Segundo a Autarquia, cabe ao exército a realização de quatro coletas distintas de dados de campo, com duração de sete dias úteis cada uma, consistindo em contagens volumétricas e classificatórias dos veículos e entrevistas da realização da Pesquisa OD, realizando coleta de dados em campo. A coleta de campo da Pesquisa OD contempla o levantamento em 300 pontos da malha rodoviária brasileira e está prevista para ser realizada em quatro fases, sendo que a expectativa é de que a primeira delas deverá ocorrer em novembro de 2015 e as demais no ano de 2016.

Já com relação ao TED firmado com a UFRJ, o mesmo tem como objeto o desenvolvimento de metodologia para pesquisas de origem e destino, consolidação e tratamento dos dados de fluxo de veículos e aplicação de modelo matemático para estimativa de tráfego médio diário anual para toda a malha rodoviária.

Com relação aos dados de deflexão na base de dados do Sistema de Gerenciamento de Pavimentos - SGP, questionou-se primeiramente sobre como está sendo definida a distribuição da aquisição dos novos dados de deflexão. O DNIT afirmou que, no intuito de atualizar a base de dados do SGP, a coordenação de planejamento está realizando levantamentos deflectométricos definindo como prioritários os trechos que estão descobertos e/ou os que estão com contratos mais próximos de finalização, almejando permitir com os novos dados as sugestões indicativas das intervenções a serem realizadas nas rodovias.

Questionou-se ainda se existem metas pré-definidas relacionadas a essa nova base de dados. O DNIT afirmou que espera revitalizar os dados de deflexão de toda a malha sob sua jurisdição ao longo dos próximos anos. Infere-se dessa forma que não há, portanto, uma meta exata definida. Foi salientado ainda que o planejamento da CGPLAN é de atualizar o banco de dados da gerência de pavimentos conforme prioridades pré-definidas, considerando-se,



como boa prática, a utilização de dados deflectométricos com até quatro anos. As prioridades consideradas para tanto são as seguintes:

- Prioridade 1 – Extensão da malha rodoviária federal sem informações de deflexão;
- Prioridade 2 – Extensão referente aos contratos de manutenção que vencerão em 2015 e daquelas provenientes de levantamentos realizados pelo CREMA 2ª etapa de 2011;
- Prioridade 3 – Extensão com dados provenientes de levantamentos realizados em 2011;
- Prioridade 4 – Extensão cujos contratos de manutenção rodoviária vigentes vencerão após 2015.

No total, são 11.470 km em prioridade 1, 263 km em prioridade 2, 54 km em prioridade 3 e 299 km em prioridade 4.

Quanto à revisão e aprimoramento do catálogo de soluções utilizado pela gerência de pavimentos, questionou-se sobre qual a meta pré-estabelecida para a finalização desse processo de revisão e qual é a previsão para que esse catálogo de soluções, já revisado, seja disponibilizado para ser efetivamente utilizado. O DNIT afirmou que o processo de revisão do catálogo de soluções já está concluído e foi aprovado recentemente pela Diretoria Colegiada da Entidade. Afirmou também que o catálogo já está disponível para consulta pela internet no link: <http://www.dnit.gov.br/planejamento-e-pesquisa/planejamento/evolucao-da-malha-rodoviaria/planejamento-rodoviario>.

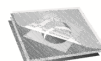
Em relação às informações sobre obras abandonadas ou inacabadas, a Autarquia enviou resposta parcial contemplando apenas dados sobre obras remanescentes/inacabadas sob responsabilidade do DNIT/Sede, haja vista que as informações relativas às obras delegadas demandam que sejam notificados todos os Convenentes, o que acarreta em uma demora excessiva face ao tempo disponível para execução dos trabalhos de Auditoria. Não obstante, o órgão central encaminhou aos convenentes solicitação das informações referentes às obras delegadas. Ressalta-se, contudo, que diante do cenário exposto apenas algumas obras delegadas foram analisadas. Os dados disponibilizados pelo DNIT/Sede estão dispostos no Quadro 01a e os dados analisados oriundos de obras delegada no Quadro 1b a seguir.

**Quadro 01a** – Dados, por UF, de obras com remanescentes/inacabadas sob responsabilidade do DNIT/Sede

UF	Nº de contratos com obras remanescentes/inacabadas			% médio do físico executado quando da paralisação	% médio do financeiro executado quando da paralisação
	Retomados	Em processo de reinício	Paralisados		
AL	0	1	0	58,0	61,1
BA	2	0	0	1,9	1,9
CE	1	0	0	80,5	84,8
MG	2	1	0	48,9	49,8
PA	9	1	0	36,4	38,4
PB	1	0	0	94,4	99,4
PE	1	0	0	29,7	31,2
PR	1	1	0	36,5	36,5
RJ	1	0	0	0,0	0,0
RN	1	0	0	94,6	94,6
RS	0	1	0	64,9	63,1
SC	2	0	0	47,3	48,1
SE	1	0	0	41,7	43,9
TOTAL	22	5	0	48,8*	50,2*

\* Valores Médios

Fonte: Memorando nº 1502/2015/CGCONT/DIR



**Quadro 01b** – Dados, por UF, de obras delegadas com remanescentes/inacabadas

UF	Nº de contratos com obras remanescentes/inacabadas			% médio do físico executado quando da paralisação	% médio do financeiro executado quando da paralisação
	Retomados	Em processo de reinício	Paralisados		
MT	2	0	0	51,94	51,94
RS	0	0	2	96,78	96,78
SP	1	0	0	23,10	23,31
MG	1	0	0	71,10	71,10
MS	1	0	0	60,0	60,0
AM*	1	0	0	84,0	84,0
PA*	2	0	0	88,0	88,0
BA*	1	0	0	90,0	90,0
SE*	1	0	0	90,0	90,0
PI*	1	0	0	5,0	5,0
CE	2	0	1	36,23	36,23
MS	0	0	1	80,72	79,29
ES	1	0	0	0,0	0,0
TOTAL	14	0	4	59,8**	59,7**

\* Obras sob responsabilidade do DEC – Exército

\*\* Valores Médios

Fonte: Memorando nº 2792/2015/DIR

Pelos dados apresentados pelo DNIT/Sede, não existem atualmente obras com remanescentes ou inacabadas que estejam plenamente paralisadas. Existem 22 obras já retomadas e outras 5 em processo de reinício. Verifica-se ainda que, em média, os contratos de obras inacabadas apresentam um percentual de execução física de 48,8% e de 50,2% de execução financeira. Dos casos apresentados, verifica-se que grande parte ocorreu no estado do Pará - 9 de 22 casos (40,9%).

Com relação aos dados referentes às obras delegadas, verifica-se que não existem atualmente obras em processo de reinício. Existem 14 obras já retomadas e outras 4 que se encontram paralisadas plenamente. Em média, os contratos de obras inacabadas possuem percentuais de execução física e financeiros bem próximos, cerca de 59,8% e 59,7%, respectivamente.

## Gestão Ambiental

Partindo-se das questões ambientais existentes no âmbito do DNIT e disponibilizadas no Relatório de Gestão, requereu-se à Coordenação-Geral de Meio Ambiente – CGAMB informações referentes às obras paralisadas ou que não puderam ser iniciadas por questões ambientais e/ou indígenas, ressaltando-se para tanto: as condicionantes entendidas como desarrazoadas; os eventos ou riscos-chave, com suas respectivas fontes, causas e consequências capazes de comprometer os resultados da área ambiental do DNIT e; as atividades de controle relacionadas à gestão ambiental.

Com relação às condicionantes entendidas por desarrazoadas, foram solicitadas informações relacionadas às obras paralisadas e/ou não iniciadas em face de condicionantes assim entendidas, tomando-se como base os dispositivos constantes da Portaria Interministerial 419/2011, substituída pela Portaria Interministerial nº 60/2015.

No que diz respeito aos eventos ou riscos-chave, os quais sejam capazes de comprometer os resultados da área ambiental do DNIT, foram requeridas informações que pudessem explicitar as estratégias para mitigar vários níveis de risco, tais como:



- Risco 1 - Falta de critérios normatizados definidos para análise dos estudos, tendo em vista que os mesmos dependem do analista que o avalia e;
- Risco 2 - Ausência de critérios e parâmetros objetivos capazes de imprimir agilidade nas análises.

Foi informado que se encontra em andamento a discussão de Planos de Trabalho com vistas a mitigar os riscos mencionados. Entretanto, não foram dadas informações complementares essenciais, tais como cronograma de atividades, metas a serem alcançadas, rol de responsáveis por tais atividades, dentre outras.

Solicitou-se ainda a apresentação do status dos referidos Planos referentes aos Riscos 5 a 8, informando-se para tanto: o status da produção da Instrução Normativa com vistas a imprimir maior efetividade dos serviços de gestão ambiental em relação aos contratos de obras; situação atual da sistematização dos eventos junto às Superintendências Regionais do DNIT e da Instrução Normativa do IPHAN relativa à sistematização do componente arqueológico do licenciamento ambiental e; status da sistematização junto ao DNIT (nos editais do Regime Diferenciado de Contratações - RDC Integrado) com vistas à inserção de temas ambientais.

Quanto a atividades de controle, foram requeridas informações relativas às equipes contratadas para a execução da gestão ambiental, as quais fossem responsáveis pelo acompanhamento/execução dos programas ambientais e pela supervisão ambiental das obras mencionadas na alínea “e” do subitem 2.8 do Relatório de Gestão do DNIT.

Com relação às paralisações ou não início de obras, o DNIT se manifestou sobre dez empreendimentos localizados em diversas Unidades da Federação. De maneira geral, as ações desenvolvidas pela Autarquia para esses casos incluíram ações diversas, dentre as quais merecem destaque: elaboração, complementação e aprovação de Projetos Básicos Ambientais (PBAs) junto aos órgãos licenciadores competentes – FUNAI, IBAMA, IPHAN, dentre outros; elaboração de Diagnóstico Espeleológico Preliminar; elaboração de Termos de Referência para elaboração de novos PBAs, dentre outras.

No que diz respeito às condicionantes entendidas como desarrazoadas, dos dez empreendimentos citados, em oito deles a paralisação está relacionada ao componente indígena, ressaltando-se que nestes casos a principal questão é o grau de discricionariedade do antropólogo na elaboração dos estudos indígenas, em especial o PBA, pois a relação de causa e efeito é frágil. Salienta-se que, em seis dos oito empreendimentos em tela, a CGMAB encaminhou pareceres técnicos à FUNAI, a qual não acatou em nenhum deles as considerações elaboradas pela Autarquia.

Sobre os eventos e riscos-chave que comprometeram os resultados obtidos pela área ambiental, foram apresentadas pela CGMAB algumas estratégias de mitigação dos mesmos, a saber:

I – Para os Riscos 1 e 2: Foi concluído o Plano de Trabalho. Ocorre que com a mudança de ministros e da presidência do IBAMA, o Termo não foi celebrado. O DNIT afirmou que encaminhou Ofício ao Ministério dos Transportes solicitando a retomada das ações.

II – Para o Risco 5: Encontra-se em fase de discussões técnicas na CGMAB a Instrução Normativa que objetiva dar maior efetividade aos serviços de gestão ambiental.

III – Para o Risco 6 – Foi informado que se encontra em desenvolvimento, por parte do DNIT em conjunto com o Ministério dos Transportes, um Sistema de Gestão Ambiental – SIGESA.





Não obstante, não foram fornecidas mais informações, tais como cronograma de atividades, metas, dentre outras.

IV – Para o Risco 7: Visando o estabelecimento de procedimentos administrativos a serem observados pelo IPHAN em processos de licenciamento ambiental, foi publicada a Instrução Normativa nº 001, de 25 de março de 2015.

V – Para o Risco 8: Foi informado que há atualmente, em fase de discussões técnicas, Instrução Normativa que objetiva a inserção de questões ambientais em editais de RDC Integrado.

Por fim, diante do cenário supracitado, pode-se concluir que são vários os obstáculos e impedimentos de cunho ambiental existentes no desempenho das competências da Autarquia. Um fator relevante que complica ainda mais essa situação é o fato de que tais condicionantes estão ligadas a Órgãos externos ao DNIT, sendo que muitos desses encargos são voltados para realizações de caráter social, gerando-se por consequência uma demora excessiva e onerosa no andamento de diversos empreendimentos rodoviários.

### **Gestão Aquaviária**

De acordo com o Relatório de Gestão 2014 do DNIT, foram contratados Estudos de Viabilidade Técnico-Econômica e Ambiental – EVTEA's - com o intuito de se aprimorar as rotas navegáveis interiores nas principais hidrovias brasileiras. Tal iniciativa se deu pela definição de prioridades quanto às ações a serem executadas para viabilizar o tráfego, levando-se em consideração aspectos como o fluxo de cargas, aspectos operacionais, físicos, sociais e de meio ambiente de cada região em estudo. Dessa forma, encontra-se em andamento o levantamento dos rios economicamente viáveis por meio de onze Estudos de Viabilidade Técnica Econômica e Ambiental – EVTEA. Desses, encontram-se concluídos ou em fase final os EVTEA's das hidrovias do Paraná-Tietê, Madeira, Mercosul e Parnaíba. Os demais EVTEA's (Hidrovia Teles Pires Tapajós, Hidrovia do Guamá Capim, Hidrovia do Amazonas, Hidrovia do São Francisco, Hidrovia do Tocantins Araguaia, Hidrovia do Paraguai e Lago de Furnas) têm término previsto para final do ano de 2015.

Nesse sentido, a CGU encaminhou Solicitação de Auditoria ao DNIT visando à obtenção de informações complementares quanto à redução de custos de transportes e sobre as obras necessárias para transformá-las em hidrovias. Em resposta, o DNIT argumentou com as seguintes informações sobre os pontos abordados:

a) Redução de custos de transportes - Não há informação sobre a estimativa de custo de transporte por insumo/produto, mas sim uma projeção total, ou seja, generalizada dos custos de transportes. O DNIT esclarece que não consiste em exigência prevista pelos Termos de Referência de contratação dos EVTEA's em análise o cotejamento individualizado, por insumo, das reduções de valores de frete, cabendo apenas a avaliação da viabilidade por meio da determinação dos custos generalizados de transporte.

b) Obras hidroviárias:

Hidrovia Tietê-Paraná – De acordo com o Relatório de Gestão, o EVTEA elenca apenas obras de dragagem e derrocamento, sem mencionar outras medidas previstas no Plano Hidroviário Estratégico – PHE. O DNIT complementou as informações do relatório esclarecendo que o plano de melhoramentos inclui também a ampliação de eclusas, intervenções em pontes e retificação de canal.



Hidrovia do Parnaíba – Com relação a essa hidrovia, foi solicitado esclarecer se o EVTA considera a perspectiva de construção das barragens previstas, bem como a concorrência com as hidrovias do Tocantins e São Francisco, situações não informadas no Relatório de Gestão. Sobre as barragens previstas, o DNIT apresentou a declaração do Consórcio responsável pelo estudo em que o mesmo afirma que primou pela boa técnica e conduta responsável e, dessa forma, apenas os investimentos que tinham possibilidade de realização dentro do horizonte de projeto foram considerados. Em vista dos leilões realizados terem sido desertos e da necessidade de estudos de competência da CHESF – Companhia Hidroelétrica do São Francisco, os barramentos foram apenas considerados na medida em que se traduziam como uma realidade.

Sobre o fato de o EVTEA considerar a não incorporação da hidrovia do Parnaíba às estratégias de desenvolvimento proposta no PHE, em função da concorrência com os rios Tocantins e São Francisco, quanto aos fluxos de carga para exportação provenientes dos Estados do Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia (MATOPIBA), o Consórcio foi consultado e posicionou-se alegando basicamente no sentido de que nos estudos de demanda para a Hidrovia do Parnaíba são alocadas cargas próximas às margens, sendo provenientes de parte das regiões produtoras de grãos do sul do Piauí e do Maranhão, de modo a não se superdimensionar o carregamento. Levando-se em consideração a utilização da Hidrovia do Parnaíba para escoamento da produção do MATOPIBA, o estudo de cargas poderá ser objeto de novo estudo com a incorporação de novos valores.

O DNIT endossou as alegações do Consórcio quanto à decisão de não se contar com os empreendimentos hidrelétricos no horizonte de projeto estipulado no estudo pelas seguintes razões:

- Os barramentos inventariados pelo Setor Elétrico, e que se localizam no trecho navegável (considerado o trecho da Hidrovia do Parnaíba), já foram colocados em licitação pública pela ANEEL/MME e não tiveram pretendentes interessados na construção e exploração comercial de cada uma delas.
- O estudo de EVTEA fixa o horizonte de longo prazo para o ano de 2035 e até esse cenário não existe nenhuma perspectiva plausível de implantação de nenhuma daquelas hidrelétricas planejadas.
- Os formuladores do estudo, buscando ter resultados mais conservadores, apresentaram a hipótese de desconsiderar os barramentos com a justificativa de que o custo para a implantação da hidrovia em corrente livre (sem barragens) tem custo quase que equivalente à construção das eclusas incorporadas aos barramentos.

Dessa forma, o posicionamento técnico da Coordenação de Obras Portuárias Delegadas e Marítimas - COBPODEMA/DAQ é tanto pela formulação do EVTEA sem contemplar os barramentos hidrelétricos e as correspondentes eclusas, quanto visando aos melhoramentos do rio e seu canal navegável como decisão mais plausível de implantação da hidrovia.

Com relação ao direcionamento a ser adotado pela Autarquia no planejamento de investimentos na via, por considerar que ela não integra o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), não estão sendo contempladas ações de curto prazo nessa hidrovia.

O DNIT informou, ainda, que uma futura possível decisão de se priorizar a implantação da Hidrovia do Parnaíba passará pela construção de um arcabouço técnico-jurídico em associação com os estados ribeirinhos - no caso, o Maranhão e o Piauí.



## **Gestão Ferroviária**

Na análise do Relatório de Gestão DNIT 2014, verificaram-se as seguintes inconsistências com relação às informações do item 2.11, subitem “g” – para cada obra ferroviária:

- a) Por meio de informações extraídas do SIAC, muito embora tenha sido dado como concluído, verifica-se que o contorno ferroviário de Araraquara ainda se encontra pendente, com 94,8% de execução.
- b) O Contrato nº 5550/2010, para complementação do projeto executivo do contorno ferroviário de São Félix, aditivado em 19/12/2014, com execução acumulada de 90%, não foi mencionado no Relatório de Gestão de 2014.

Com vistas ao esclarecimento do fato, a CGU requereu informações ao DNIT, obtendo as seguintes informações sobre os pontos abordados:

- a) Quanto ao Contorno ferroviário de Araraquara

No momento da elaboração do PLOA 2014, não havia informação sobre a necessidade de recursos para reajustamento do Contrato nº 08.1.00.00030/2014, uma vez que o mesmo foi assinado em janeiro de 2014 com prazo de execução de 90 dias. No cadastramento do contrato, detectou-se que a empresa fazia jus ao reajustamento em função da data base da proposta, o que demandou pedido de crédito adicional para obtenção de recursos de forma a se permitir o encerramento do contrato. O pedido de crédito adicional ainda não está liberado, pois a Lei 13.069/2014 só foi publicada em 31/12/2014. Como o contrato foi registrado erroneamente no SIAC, sem reajuste, somente em 27/03/2015 foi efetuada a correção, estando a última medição com pagamento previsto para 2015. Dessa forma, conclui-se que o contrato está regularmente cadastrado e aguarda a liberação de limite orçamentário para conclusão dos trâmites orçamentário-administrativos e encerramento do contrato no SIAC.

- b) Quanto ao Contorno ferroviário de São Félix

O Relatório de Gestão adota o critério de apresentar o status dos contratos ativos no exercício de 2014 e, até 19/12/2014, o contrato estava paralisado. Sobre a situação atual do contrato, o DNIT informou que a minuta do Projeto Executivo foi entregue pela projetista e se encontra atualmente em análise pelo Consórcio STE/SISCON, o qual presta assessoramento técnico especializado à Diretoria Ferroviária do DNIT.

Do exposto, conclui-se pela necessidade de que sejam aprimoradas as medidas de controle referentes ao gerenciamento de contratações, incluindo-se as medidas regulamentares para ordenamento do fluxo de informações e opiniões entre os atores envolvidos no processo, de forma a se assegurar a devida tempestividade na adoção das providências que se fizerem necessárias ao seu desenvolvimento.

## **Programa Nacional de Controle de Velocidade - PNCV**

O PNCV é um programa executado pelo DNIT que objetiva aumentar a segurança em rodovias federais pela instalação, operação e manutenção de equipamentos eletrônicos com coleta, armazenamento e processamento de dados estatísticos e imagens de infrações.

A execução do programa é de responsabilidade da CGPERT/DIR. Desse modo, questionou-se ao DNIT sobre os resultados efetivos que têm sido observados devido à implementação dos equipamentos de controle de velocidade, baseando-se para tanto no registro das infrações pelos dispositivos e sistemas inerentes ao programa.



Nesse contexto, foram solicitadas ao DNIT informações referentes ao fluxo de entrega de Notificações aos infratores, formas de controle e reinserção no sistema, procedimentos posteriores que eventualmente vem sendo adotados para notificação de infratores via Diário Oficial da União (DOU) e sobre formas e prazos para inscrição na Dívida Ativa.

Dos dados encaminhados pelo DNIT, por meio do Memorando nº 746/2015/CGPERT/DIR, de 10/04/2015, verifica-se que uma grande parte das Notificações enviadas volta ao remetente. Para estes casos, com vistas a se dar prosseguimento ao processo de recebimento dos respectivos valores, abertura dos processos de Dívida Ativa e inscrição no CADIN, torna-se necessário que tais Notificações sejam publicadas no DOU. Entretanto, averiguou-se que o DNIT não faz essa publicação por alegar que não há suporte financeiro no atual contrato com a Imprensa Nacional. Não obstante, tal conduta implica no sério risco de que os valores relativos às Notificações não publicadas podem vir a prescrever e, por consequência, haver perda de arrecadação para a Administração Pública.

Outra grave constatação observada diz respeito a problemas operacionais da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT. Segundo o DNIT, a empresa tem deixado recorrentemente de apresentar a totalidade dos Avisos de Recebimento. Foi relatado que existe cláusula contratual que dispõe sobre prazo para que o DNIT apresente reclamações quanto aos ARs não recebidos. Porém, a própria ECT não dispõe de prazo para tanto. Tal conduta gerou uma situação na qual das 13.230.568 de Notificações de Autuação - NA e Notificações de Penalidade - NP, postados até o mês de abril/2015, 930.114 correspondências não foram retornadas pelos Correios ao DNIT - sendo consideradas extraviadas/roubadas ou perdidas. Este número equivale a 7,0% do total expedido e representa, em termos financeiros - considerando-se o valor médio de R\$ 96,28 por infração paga - a perda de arrecadação estimada em R\$ 89.551.375,92.

Diante do exposto, verifica-se a necessidade urgente de que o DNIT tome providências expeditas tanto no que diz respeito ao risco de prescrição das Notificações não publicadas no DOU quanto à exigência de cumprimento total do contrato celebrado entre o DNIT e a ECT, com vistas ao aprimoramento no processo de entrega dos ARs de NA e NP.

Cabe ressaltar que no presente Relatório constam apenas alguns pontos específicos oriundos de uma Ação de Controle mais ampla realizada sobre o Programa Nacional de Controle de Velocidade (Relatório de Fiscalização nº 201504227), realizada por equipe da CGU. Assim sendo, outras ações serão tomadas pelo referido trabalho.

## **2.2 Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão**

A fim de atender ao estabelecido pela Corte de Contas no Processo TC 009.002/2013-8 (Acórdão 6257/2013 – 1ª Câmara, Sessão de 17/09/2013), que trata de Levantamento de Auditoria para Customização das Contas Anuais do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT, foram objeto de análises e/ou auditorias realizadas pela Controladoria Geral da União, no exercício de 2014, os seguintes itens, por serem relevantes ou apresentarem risco à consecução dos objetivos estratégicos da Autarquia: a) Macroprocesso Elaboração e Análise de Projetos Rodoviários; b) Macroprocesso Revisão de Projeto em Fase de Obras; c) Qualidade das obras rodoviárias; d) Capacidade operacional de fiscalização de obras rodoviárias das Superintendências Regionais - SR e Unidades Locais – UL; e) Sistema de Custos Referenciais de Obras – Sicro; e f) Auditoria Interna.



## Macroprocesso Elaboração e Análise de Projetos Rodoviários

A elaboração ou análise de projetos de infraestrutura se constitui em atividade de fundamental importância para qualidade das obras, principalmente as rodoviárias, para evitar prejuízos em razão de revisões de projeto e atrasos de cronograma. Nesse sentido, cabe ressaltar que, nos termos do Regimento Interno do DNIT, art. 61, compete à Diretoria de Planejamento e Pesquisa – DPP, entre outras, gerenciar as ações para elaboração e análise de projetos de engenharia aquaviária, ferroviária e rodoviária.

As atividades em tela no tocante a projetos de engenharia aquaviária, ferroviária e rodoviária são de responsabilidade da Diretoria de Planejamento e Pesquisa – DPP e se referem aos estudos necessários à elaboração destes em consonância com as Superintendências Regionais. Os trabalhos incluem a elaboração ou análise de projetos, cálculos de dimensionamentos, especificações, orçamentos, documentação técnica para licitação (editais, termos de referência), definição de padrões e normas técnicas para o desenvolvimento e controle de projetos e o desenvolvimento de sistemas de controle de análise de projetos.

Atualmente, com a dispensa de projeto básico como componente do instrumento do certame licitatório pela introdução do Regime Diferenciado de Contratação Integrada no rol das modalidades de licitação, estabelecido pela Lei nº 12.462/2011, e sua substituição por “*anteprojeto de engenharia que contemple os documentos técnicos destinados a possibilitar a caracterização da obra ou serviço*” (art. 9º, §2º, inciso I), a Diretoria de Planejamento e Pesquisa – DPP acrescentou essa competência a suas atribuições regimentais.

Em razão da relevância do processo citado, torna-se imperioso analisar como tem sido realizado, no âmbito do DNIT, o Macroprocesso “Elaboração e Análise de Projetos Rodoviários”. Tais análises decorreram de trabalhos realizados em 2014 que geraram relatório de auditoria (Relatório de Avaliação dos Resultados da Gestão - ARG-nº 201409344). Para tanto, alguns questionamentos foram feitos à Autarquia e as respectivas análises encontram-se explicitadas a seguir.

### I - Suficiência dos Normativos do DNIT e Recomendações sobre projetos

As atividades referentes à elaboração de normativos e recomendações sobre projetos estão sob responsabilidade da DPP, que as demanda junto ao Instituto de Pesquisas Rodoviárias – IPR, entidade que lhe é subordinada hierarquicamente. De acordo com o Regimento Interno do DNIT (Resolução nº 10, de 31 de janeiro de 2007 – Conselho Administrativo), inciso XXIV, art. 67, cabe ao IPR: “planejar, programar, organizar, avaliar, controlar e coordenar as atividades de elaboração e revisão de normas, manuais e publicações técnicas”. Por consequência, em virtude desta prerrogativa normativa, existem vários instrumentos técnicos formalizados na área rodoviária, oriundos do IPR, os quais balizam as atividades de análise de projeto.

O mais relevante é a Publicação IPR-739/2010 – Diretrizes básicas para Elaboração de Estudos e Projetos Rodoviários. Inseridas nesta publicação, existe uma série de Instruções de Acompanhamento - IA - que têm como objetivo a obtenção de resultados compatíveis com os preceitos técnico-econômicos da engenharia rodoviária praticados pelo DNIT.

Com vistas ao acompanhamento sistemático das atividades de análise de projetos, o IPR mantém um extenso acervo de publicações com diretrizes técnicas para estas atividades, muitas delas oriundas do extinto Departamento Nacional de Estradas e Rodagem - DNER, merecendo destaque: 406 Normas Técnicas (coletânea de normas) e 746 publicações técnicas diversificadas (Manuais, Diretrizes, Guias, Glossários, dentre outros). Todas elas estão



disponíveis no *site* do DNIT e se dividem em Métodos de Ensaio, Procedimentos, Classificação, Especificação de Material, Padronização, Terminologia e Especificação Geral de Serviço.

Cabe destacar a importância desse acervo técnico, uma vez que o mesmo é ferramenta essencial nas atividades de controle e supervisão sobre as análises de projetos, além de que a difusão e padronização de conceitos, técnicas e procedimentos técnicos orientam didaticamente os responsáveis pelas análises de projetos rodoviários. Consequentemente, melhoram a eficiência e eficácia dos trabalhos realizados. No que diz respeito à realização de revisões destes normativos técnicos, o DNIT informou que o IPR não possui um plano ou cronograma específico para tanto.

A despeito de existirem diversos normativos disponíveis - Normas, Instruções de Serviços, Manuais e Portarias, algumas inconsistências técnicas são comumente verificadas pela equipe de análise de projetos: Memoriais justificativos que não condizem com o projeto; Memoriais de cálculos inconsistentes com as planilhas orçamentárias, assim como com o projeto; Plantas, perfis, seções e detalhamentos gráficos incoerentes com o proposto no projeto; Estudos Geotécnicos, Hidrológicos, Hidráulicos e Geológicos em sua maioria são muito elementares e fracionados, dentre outras.

Verifica-se assim a necessidade de um programa de revisão contínuo dos normativos e instruções vigentes com a consequente capacitação da equipe com relação aos mesmos para que as inconsistências e falhas que vem ocorrendo sejam efetivamente detectadas e sanadas.

## II - Aderência aos normativos e às recomendações pelas empresas projetistas

Ressalta-se inicialmente que os procedimentos adotados de forma padronizada pelo DNIT, para aplicação de eventuais penalidades às Projetistas que incorram em erros, inconsistências e negligências, estão formalizados e estabelecidos na Instrução Normativa/DG nº 01, de 25/11/2013, alterada pela Instrução Normativa nº 03, de 26/12/2013.

Segundo a Autarquia, caso constatada alguma irregularidade, quer seja pelo não cumprimento de cláusula contratual, seja por inconsistências levantadas pelas análises técnicas, a Projetista é notificada para justificar ou apresentar as devidas correções no prazo máximo de cinco dias úteis, empregando-se de forma análoga o conteúdo disposto no parágrafo 2º, art. 87, da Lei 8666/93. A IN/DG nº 01, de 25/11/2013, institui o rito do Processo Administrativo de Apuração de Responsabilidade - PAAR - das infrações praticadas por fornecedores.

Caso não haja atendimento satisfatório, é aberto o processo de apuração de responsabilidade, o qual é encaminhado à Coordenação-Geral de Cadastro e Licitações da Diretoria Executiva - CGCL/DIREX (para os casos da Sede) ou ao Chefe do Setor de Cadastro e Licitações da respectiva Superintendência Regional. Como consequências, as empresas podem vir a ser consideradas inidôneas e impedidas de celebrar contratos futuros com o DNIT.

Somados aos fatores supracitados, outro critério objetivo definido para a aplicação de eventuais penalidades às empresas Projetistas diz respeito ao setor responsável pela gestão dos contratos. Tal setor verifica o não atendimento de cláusulas contratuais, principalmente quanto ao cumprimento de prazos, inconsistências técnicas apuradas pelas análises dos estudos e projetos, bem como pelo descumprimento de dispositivos fiscais e legais apresentados pela contratada.

Com relação à gestão de contratos, o DNIT possui vários normativos - Instruções de Serviço - que orientam a gestão de contratos.



No que diz respeito à divulgação e capacitação que oriente os gestores de contrato sobre critérios e procedimentos de apenação de empresas Projetistas, o DNIT informa que tem oferecido cursos abordando aspectos fundamentais e essenciais em gestão de contratos de elaboração de projetos. Como exemplo, cita-se o I Seminário de Licitações e Contratos, realizado em 2014 (entre os dias 22/09/2014 e 26/09/2014) na sede da Autarquia, visando a melhoria das contratações públicas realizadas pelo DNIT no que tange ao planejamento, licitações e gestão contratual, buscando também a padronização dos procedimentos tanto na Sede quanto nas Superintendências Regionais.

Com relação a eventuais conflitos que digam respeito às concepções técnicas por parte dos membros da equipe de avaliação de projetos, foi afirmado pela CGDESP que a compatibilização destas divergências é feita pela Coordenadora de Projetos de Infraestrutura.

Conclui-se, portanto, que a aderência aos normativos e recomendações é exigida das empresas Projetistas contratadas conforme procedimentos regulamentados por instruções normativas que preveem a aplicação de penalidades no caso da ocorrência de irregularidades. Entretanto, verifica-se que não existem critérios objetivos nem procedimentos objetivos formalizados visando dirimir conflitos, tais como métodos que priorizem atividades conforme a materialidade, a relevância, o grau de risco ou quaisquer outros critérios técnicos, diretos e imparciais.

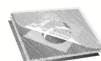
### III - Existência de procedimentos que priorizem itens sobre análise de projetos

Com relação à priorização de itens nas análises de projeto, verificou-se que não existem na Coordenação-Geral de Desenvolvimento de Projetos (CGDESP) procedimentos normatizados nos quais sejam definidos itens prioritários. Cada projeto tem a sua especificidade, que abrange itens de serviços diversos, com pesos maiores e menores, dependendo dos estudos de traçado, tráfego e capacidade viária, estudos topográficos e modelagem digital do terreno, estudos geológicos, geotécnicos, hidrológicos, hidráulicos e demais elementos técnicos que compõem o projeto.

Ressalta-se que o estabelecimento de critérios objetivos, nos quais sejam definidos itens prioritários nas análises de projetos complexos - tais como projetos rodoviários - são de fundamental importância no processo de realização e efetivação não só de ações de melhoria de gestão e dos processos finalísticos do DNIT de maneira geral, como também na atuação integrada e compartilhada de diferentes unidades orgânicas, na promoção de eficiência e eficácia na realização de suas atividades, e, por fim, na geração de informações para tomada de decisões.

Não existe no âmbito da CGDESP uma linha de trabalho ou processo instituído no qual sejam avaliados os riscos nem formas sistêmicas de priorização de processos, antecipando-se assim a eventos que podem ou não ocorrer (de modo positivo ou negativo), tais como: requisitos mal definidos; retrabalhos; inviabilidade de projeto; impasses financeiros, dentre outros.

Não obstante, deve-se destacar que no ano de 2010 foi publicado o “Manual de Diretrizes Básicas para Elaboração de Estudos e Projetos Rodoviários – Instruções para Acompanhamento e Análises”, o qual estabelece critérios básicos para análise dos principais tópicos do Projeto Rodoviário. Nestas Instruções foram consolidadas todas as premissas exigidas nos Normativos e Manuais do DNIT, para cada disciplina de projeto, o que segundo a CGDESP facilita a padronização das análises dentro da própria Coordenação de Projetos.



Considerando que o Manual de Diretrizes Básicas para Elaboração de Estudos e Projetos Rodoviários foi publicado em 2010, caberia sua atualização no sentido de preencher a lacuna apontada quanto ao estabelecimento de critérios objetivos para definição de elementos de projeto críticos para a promoção da segurança viária a serem testados nas análises de projetos.

#### IV - Processos de delegação de competências de análises de Projetos para as Superintendências Regionais - SRs

Há delegações em Projetos cujo empreendimento não ultrapasse o valor descrito na Portaria nº 488/2012 (sete vezes ao estabelecido no item b do inciso I do art. 23 da Lei 8666/93 – atualmente R\$ 10.500.000,00). Nestes casos, segundo o DNIT, não há a necessidade de análise específica de delegação de competência, pois a própria Portaria já dispõe sobre ela. Os demais casos são analisados individualmente, instruídos os respectivos processos e levados à aprovação ou não da Diretoria de Planejamento e Pesquisa (DPP) e, após relato, da Diretoria Colegiada.

Nos casos de delegação de competência, em havendo interesse das Superintendências Regionais, estas formalizam a solicitação, a qual receberá a avaliação da CGDESP quanto à complexidade do projeto, disponibilidade e capacidade técnica e operacional da respectiva Superintendência Regional. O Parecer da CGDESP/DPP é então submetido ao Diretor de Planejamento e Pesquisa e, posteriormente, à Diretoria Colegiada.

#### V - Fluxo de aprovação dos projetos

Buscou-se verificar como é feito o controle das versões dos projetos apresentados pela Projetista, bem como se existem sistemas informatizados para tanto e os prazos formalizados para atendimento de pendências.

Assim, constatou-se que existe na CGDESP um controle que é feito por meio de diversas planilhas em Excel. Nelas, pode-se consultar desde dados mais gerais, tais como número do contrato, empresa, objeto, edital, dentre outros, até alguns dados mais específicos, tais como datas de entrega e devolução para análise de projetos, prazos decorridos em cada fase de análise, observações feitas por cada Analista em cada estágio de análise, dentre outros. Existe ainda a Coordenação de Desenvolvimento e Acompanhamento, Coordenação pertencente hierarquicamente à CGDESP e que atua essencialmente nos referidos controles, de forma proativa na aquisição das informações, suas atualizações, prazos a vencer e já vencidos, dentre outros.

Atualmente, o controle de versões de projetos segue duas metodologias, sendo que uma é gerenciada pela CGDESP e a outra se refere aos contratos firmados pela Diretoria de Infraestrutura Rodoviária-DIR, sob o Regime Diferenciado de Contratações Públicas Integradas - RDCI. Foram apresentados os fluxos para aprovação e controle dos projetos tanto para contratos gerenciados pela CGDESP quanto pela DIR (neste último caso, contratos sob RDCI).

Diante do exposto pelo DNIT, é possível estabelecer-se um fluxograma bem definido das etapas para correção e aprovação de projeto. Portanto, de acordo com as informações prestadas, os analistas de projeto seguem um fluxo definido pela metodologia de controle de projeto determinada na instrução de serviço atinente às atribuições da DPP ou DIR (no caso, RDCI). Assim, considera-se que os procedimentos estão devidamente estruturados com o fluxo de trabalho orientado de acordo com as diretrizes estabelecidas para a atividade de análise de projetos, propiciando a aderência aos normativos vigentes.





## VI - Identificação e avaliação dos riscos e respectivos níveis, fontes, causas e consequências.

Inquiriu-se a CGDESP sobre quais os procedimentos são utilizados pela Unidade para que se evitem riscos nas etapas de realização de análises de projetos em prazos adequados e quanto à identificação de falhas nos mesmos para correção. A Coordenação afirmou que os procedimentos usualmente adotados são: identificação do objeto do projeto e suas peculiaridades; designação do responsável pelo projeto; planejamento da distribuição das disciplinas do projeto entre os analistas e especialistas; reuniões periódicas entre o responsável pelo projeto e os analistas envolvidos e; contato sistemático com a Coordenação do projeto da empresa Projetista.

Sobre a frequência de visita a campo realizada pelos analistas de projeto do DNIT, foi informado que nas análises de projeto realizadas pela CGDESP as visitas a campo são realizadas na medida em que vai ocorrendo a necessidade, principalmente quando ocorrem dúvidas ou questionamentos nas soluções formuladas pela Projetista. Desta forma, pode-se concluir que a Unidade não possui um plano sistematizado formalizado para a realização de inspeções de campo por parte dos analistas de projeto.

Com relação à avaliação de riscos e respectivos níveis, ressalta-se a iniciativa do DNIT que, por meio da Contratação do Consórcio Memora/CPqD (CNPJ 14.533.081/0001-08), em 14/11/2012, empreendeu um processo de implementação de ações de melhoria na gestão do alinhamento estratégico das atividades e dos processos finalísticos e na geração de informações para tomada de decisões.

Nesse contexto, foi questionado à CGDESP se existem indicadores de desempenho instituídos na Unidade, que sejam utilizados especificamente pela área de análise de projetos, e como se dá a sistemática de desenvolvimento destes indicadores: formas de cálculo, responsáveis pelas atividades, periodicidade e forma de aquisição de informações. Entretanto, a Coordenação informou que não existem indicadores instituídos na Unidade e que não há nenhuma sistemática em desenvolvimento para tanto.

Por fim, questionou-se o DNIT se existe (ou há previsão de haver) servidor/setor/unidade que seja responsável pelo acompanhamento dos projetos como um todo, ou seja, que contemple todas as etapas desde o EVTEA até a operação do empreendimento. Em resposta, a Diretoria de Planejamento e Pesquisa – DPP informou que está em estudo para a implementação de núcleos que tenham a função de acompanhamento dos empreendimentos, independentemente da etapa ou fase do projeto. No entanto, não há previsão de quando tais Unidades podem ser efetivamente formalizadas e efetivadas.

Do exposto, infere-se que não existem, na CGDESP, técnicas, ferramentas ou procedimentos que se tornem um Plano de Resposta ao Risco, tais como: Plano de Gerência do Risco; Lista de riscos priorizada; Classificação dos riscos do projeto; Lista priorizada de riscos quantificados; Lista de respostas potenciais; Causas comuns de risco, dentre outros.

## VII - Capacidade de a Diretoria de Planejamento e Pesquisa – DPP - gerar informação atual, precisa, oportuna, apropriada e acessível.

Questionou-se a DPP como se dá a rotina de distribuição de trabalhos de análise de projetos para os membros da equipe, se há uma distribuição baseada em competências técnicas específicas de cada membro da equipe e se existem prazos pré-estabelecidos para tanto.

A Diretoria informou que a rotina de distribuição de trabalhos de análises de projetos é feita de acordo com os cronogramas, demandas e capacidade produtiva da equipe. Com relação à



gestão por competências foi informado apenas que ela existe, uma vez que cada membro da equipe é especializado em determinada disciplina.

A DPP ressaltou ainda que, visando dar maior eficiência e celeridade nos trabalhos em que sejam necessárias intervenções de diversos setores e coordenações, foi contratada uma empresa especializada para elaborar um sistema que integre todo o espólio de informações das diversas coordenações (Infraestrutura, Estrutura e Meio Ambiente), utilizando-se como base para tanto a plataforma do SIOP – Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento, sistema que é bastante utilizado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. No entanto, não há ainda a previsão de quando o sistema estará disponível para utilização pelos servidores da DPP nem de suas Coordenações.

Questionou-se também sobre a sistemática de capacitação de servidores responsáveis pela análise de projetos. O DNIT afirmou que a capacitação ocorre pelo interesse do servidor, pela indicação da chefia imediata e/ou pela disponibilidade de cursos ofertados internamente – por exemplo, pelo IPR.

A DPP esclareceu ainda que a Coordenação de Captação, Desenvolvimento e Treinamento/CGRH é a coordenação responsável pelos critérios estabelecidos para o desenvolvimento das políticas de capacitação e que, para que sejam definidas áreas contempladas, número de servidores, necessidades sazonais, dentre outros, é procedido levantamento de necessidades de capacitação pela Coordenação de Captação, Desenvolvimento e Treinamento/CGRH. No caso de analistas de projeto, o levantamento das necessidades de capacitação é feito junto à CGDESP/DPP em suas coordenações setoriais.

Considerando que o sistema previsto para dar celeridade às atividades de controle da DPP ainda se encontra em desenvolvimento, sem previsão quanto à conclusão, infere-se que os trabalhos estão sendo conduzidos de forma não satisfatória, haja vista a necessidade de interação entre diversos setores e coordenações. Com relação à sistemática de capacitação, conclui-se que a mesma é deficiente uma vez que não há uma programática bem definida para tanto, dificultando, portanto, a aquisição de conhecimentos técnicos específicos e inerentes às atividades dos profissionais.

#### VIII - Adequação (ou não) da força de trabalho à demanda de projetos a ser analisada

Com relação à demanda de análise de projetos pela CGDESP no ano de 2014, foi possível obter do DNIT a informação de que a demanda foi pequena, uma vez que o maior número de solicitações de trabalho se deu na elaboração de Anteprojetos para futuros lançamentos de processos de licitações por Regime Diferenciado de Contratação (RDC), por meio de Contratação Integrada. Não obstante, a CGDESP apresentou o Quadro a seguir, com a relação da demanda de projetos e anteprojetos *versus* prazo médio para análise:

Quadro 02 – Relação de Demanda de projetos/anteprojetos x Prazo médio para Análise em 2014

Tipos de Projeto	Nº de Projetos Novos entregues para análise	Nº total de Projetos Verificados	Prazo Médio para Análise de Projetos (dias)	Nº de Anteprojetos elaborados	Prazo Médio para Análise de Anteprojetos (dias)
Drenagem	09	19	15	18	07
Orçamento	09	10	15	18	07
Pavimentação	09	20	15	18	07
Sinalização	09	06	15	18	07
Terraplenagem	09	28	15	18	07

Fonte: Memo nº 2022/2014/CGDESP/DPP



O prazo médio para análise de Projetos (quinze dias) é o tempo médio gasto para analisar uma disciplina, sendo que o mesmo normalmente sofre alterações em função de interferências externas à área técnica, tais como: necessidade de complementação de informações por parte da Projetista; informações vinculadas a outros setores do DNIT que influenciam no projeto de infraestrutura; ingerências de novas demandas, dentre outras.

Quanto à atual Força de Trabalho pertencente à CGDESP, na Tabela abaixo estão contidas as informações sobre a qualificação dos profissionais e sobre o déficit de pessoal no setor.

Tabela 01 – Força de trabalho da CGDESP em 2014

Tipos de Projeto x Força de Trabalho	Nº de Servidores/Analistas de Projeto		Qualificação dos Analistas de Projeto				Nº ideal de servidores	Déficit de Servidores
	Servidores	Terceirizados	Doutorado	Mestrado	Pós Graduação	Graduação		
Drenagem	07	04	-	02	03	06	12	01
Orçamento	01	03	-	-	02	02	08	04
Pavimentação	06	01	02	01	01	03	12	05
Sinalização	02	01	-	01	01	01	08	05
Terraplenagem	08	-	-	02	01	05	12	04
TOTAL	24	09	02	06	08	17	52	19

Fonte: Memo nº 2022/2014/CGDESP/DPP

Dos dados apresentados na Tabela 01, verifica-se inicialmente que a CGDESP possui servidores qualificados tecnicamente em grau compatível e adequado ao grau de complexidade dos trabalhos de análise de projetos realizados pela Coordenação. No entanto, verifica-se no setor um déficit considerável de pessoal – dezenove servidores. Soma-se a isso o elevado número de terceirizados pertencentes ao quadro de pessoal da CGDESP, os quais – conforme orientações do TCU - devem ser gradativamente substituídos por servidores efetivos de carreira.

Tal medida vem sendo adotada pelo DNIT ao longo dos anos, essencialmente com a realização de dois concursos públicos nos anos de 2009 e 2013. Não obstante, muito embora vários servidores tenham sido efetivados pelos dois certames, o número de servidores continua aquém para a demanda de trabalho do setor em virtude de vários fatores, tais como política de remuneração, progressão na carreira, evasão para outras carreiras, dentre outros.

Tal situação (déficit de servidores) pode se tornar um empecilho para o pleno exercício de suas atividades, – quais sejam, análises de projetos e elaboração de anteprojetos - de maneira eficaz e eficiente.

De acordo com as informações prestadas, conclui-se que os concursos realizados foram suficientes apenas para substituir em torno de 60% dos terceirizados sem, contudo, aumentar a força de trabalho então disponível na CGDESP que permaneceu estacionária em números absolutos. Como esse quantitativo é considerado insuficiente, com déficit apontado de dezenove servidores, faz-se necessário que o DNIT realize novo concurso de forma a suprir essa deficiência e se adequar às recomendações do TCU.

### **Macroprocesso Revisão de Projeto em Fase de Obras**

Embora a Diretoria de Planejamento e Pesquisa – DPP tenha entre suas atribuições o desenvolvimento de projetos de engenharia rodoviária, cabe à Diretoria de Infraestrutura Rodoviária – DIR a responsabilidade pela revisão de projetos de engenharia na fase de execução de obras. Essa atividade engloba, além das análises técnicas relativas aos serviços contratados e conveniados - com vistas às alterações de projeto em fase de obras, a promoção das alterações contratuais decorrentes. De acordo com o disposto no parágrafo 2º do artigo 22 da Instrução Normativa/DG nº 01/2014, somente em caso de modificação de solução técnica,



por razões de segurança, é que cabe manifestação prévia da Diretoria de Planejamento e Pesquisa – DPP à aprovação da Revisão do Projeto na Fase de Obra pela Diretoria de Infraestrutura Rodoviária – DIR.

Nesse contexto, buscou-se avaliar como é realizado o Macroprocesso de Revisão de Projeto em Fase de obra no DNIT. Tais análises decorreram de trabalhos realizados em 2014 que geraram relatório de auditoria (Relatório de Avaliação dos Resultados da Gestão - ARG-nº 201409344). Para tanto, alguns tópicos foram abordados, tal como se segue.

#### I - Valores e justificativas das revisões de projeto feitas em 2014

Buscou-se obter da DIR se as justificativas técnicas apresentadas para as revisões de projeto em fase de obra são tecnicamente plausíveis e não configuram alterações contratuais, as quais eventualmente transfigurem o objeto inicialmente contratado e modifique assim a essência do objeto licitado, prática essa considerada ilegal reiteradas vezes pela jurisprudência do Tribunal de Contas da União – TCU.

Com o intuito de obter o valor das revisões ocorridas em 2014 (até o mês de setembro), com as respectivas justificativas, foi enviada ao DNIT planilha a ser preenchida pela DIR, contendo os campos: Número do Contrato; Data de Início; Valor Inicial; Valor Corrigido; Objeto do Contrato e; Critérios padronizados utilizados na análise das justificativas de revisões.

De posse das informações fornecidas pela Autarquia, foi possível a constatação de algumas inconsistências, tais como:

- a) a listagem das revisões de projeto apresentadas pela DIR e efetuadas em 2014, com valores e justificativas, foi apresentada de forma separada pela Sede e pelas Superintendências Regionais, devido à delegação de competência;
- b) a informação referente à justificativa de revisões foi respondida apenas pela Sede e, mesmo assim, de forma genérica e com apresentação de um elenco de situações potencialmente geradoras e não o requerido. Ou seja, a motivação para a alteração do projeto original objeto de cada contrato listado;
- c) Os prazos para atendimento de pendências não obedecem a uma rotina padronizada única, haja vista que a Sede e as Superintendências Regionais seguem procedimentos diferenciados por unidade. Pelas informações prestadas, observa-se que não há procedimento formalizado quanto a prazos, seja na Sede ou nas Regionais, com período para análises/homologação de até sessenta dias;
- d) Verifica-se que as informações provenientes das Superintendências Regionais não foram consolidadas uma vez que não há controle sistematizado que centralize o acompanhamento de todos os contratos (Sede e Delegados às Superintendências).

Em relação aos critérios adotados pela equipe técnica do DNIT (DIR e Superintendências) para avaliar as justificativas, assim como às inconsistências técnicas mais comumente verificadas pela equipe de revisão de projetos em fase de obras, a Autarquia esclareceu que, em geral, as revisões de projeto identificam a necessidade de adequação de algumas situações típicas de desatualização de informações, obtidas quando dos levantamentos que subsidiaram as soluções de projeto, em relação ao que se identifica na fase de execução das obras, tais como identificação de ocorrência de materiais que podem ter tido sua capacidade esgotada,



atualização de dados de tráfego que podem ensejar novas soluções de pavimentação, erro ou omissão de projeto, dentre outros.

De acordo com as informações prestadas pelo DNIT, fica demonstrada a ausência de controle sobre as atividades de revisão de projeto pela Sede, assim como não há padronização de procedimentos de controle entre Sede e Superintendências Regionais - SR, haja vista que não há consolidação de informações entre os atores envolvidos (Sede e SR), impossibilitando-se assim a obtenção de informações gerenciais de qualidade e com a tempestividade que tal atividade requer.

## II - Falhas existentes em projetos originais e processos de apuração de responsabilidade das empresas Projetistas

Com relação às eventuais falhas existentes em projetos originais, a DPP apresentou quadro indicando os contratos e os valores das sanções aplicados às empresas até a data de 15/11/2014. As sanções aplicadas às empresas e os números dos contratos estão descritos no Quadro 03.

Quadro 03 – Processos de Apuração de Responsabilidades de Projetistas

Processo de Apuração de Responsabilidades de Projetistas – até 15/11/2014					
Contrato nº	Valor (PI –R\$)	Empresa	Objeto	Sanção Aplicada	Valor (R\$)
041/2008	2.277.156,27	Direção	PE Rest. BR-364/RO	Multa	113.857,81
015/2009	1.078.039,21	ATP	PE Adequação Capacidade. BR-135/MA	Multa	107.803,97
0323/2009	3.458.435,82	Trafecon	PB/PE Rest. BR-070/MT	Multa	38.963,43
048/2008	1.993.877,52	JDC-ICOPLAN	PE Rest. BR-364/RO	Multa	99.693,87
033/2009	5.464.646,59	Engesur	PB/PE Rest. BR-116/BA	Multa	43.717,18
625/2010	1.155.557,52	ATP	PB/PE Impl./Pav. BR-158/MT	Multa	115.555,75
087/2009	5.523.007,96	JBR	PB/PE Rest. BR-222/PA	Multa	44.184,07
306/09	333.374,62	Concremat	PE Rec. BR116/BA e BR101/BA	Multa	16.668,73
066/2009	4.263.535,14	ECL	PB/PE Rest. BR-222/PI e BR343/PI	Multa	46.898,89
032/2009	6.584.077,88	STE	PB/PE Rest. BR-101/BA e BR498/BA	Multa	329.203,89
055/09	4.697.113,85	CONSOL	PB/PE Rest. BR352/MG, BR369/MG e BR495/MG	Multa	51.668,25

Fonte: Memo nº 1720/2014/DPP

No que diz respeito à gestão de contratos o DNIT informou que, para os contratos onde existem falhas nos projetos originais não sanadas, segue a orientação do normativo IN/DG nº 01, de 25/11/2013, o qual institui o rito do Processo Administrativo de Apuração de Responsabilidade – PAAR, além do disposto na Lei nº 8666/93 (Seção V – Inexecução de Contratos).

Questionou-se ainda sobre a capacitação dos gestores de contrato do DNIT. A Autarquia informou que, além da orientação estabelecida por meio dos normativos internos (Publicação IPR-726 – Diretrizes Básicas para Elaboração de Estudos e Projetos Rodoviários – Escopos Básicos/Instruções de Serviço e a Publicação IPR-739 – Diretrizes Básicas para Elaboração de Estudos e Projetos Rodoviários), tem oferecido cursos específicos abordando aspectos fundamentais em gestão de contratos de elaboração de projetos. Foi apresentada também uma



lista de eventos nesse sentido que ocorreram na gestão do ano 2014. No total, foram capacitados 127 servidores nos diversos cursos ofertados.

Em vista do exposto, pode-se concluir que o DNIT vem adotando regularmente procedimentos de apuração de responsabilidades de empresas projetistas com aplicação de advertências, multas e suspensão temporária de contratação com a Administração. Paralelamente a esses procedimentos, vem desenvolvendo atividades de orientação e capacitação de gestores de contrato quanto à verificação de falhas e procedimentos decorrentes.

### III - Instituição de Indicadores de desempenho que identifiquem falhas generalizadas e que possam ter representado eventos de risco

Foi questionado à DIR se existem indicadores de desempenho instituídos na área de análise de projetos e como se dá a sistemática de desenvolvimento destes indicadores – formas de cálculo, responsáveis pelas atividades, periodicidade e forma de aquisição de informações. Entretanto, foi informado pela Diretoria que não existem indicadores instituídos na Unidade e que não há nenhuma sistemática em desenvolvimento para tanto.

Foi informado que cabe à Assessoria em Gestão da Informação e Processos – *AGIP* - a atividade de sistematização e a operacionalização de indicadores de desempenho para acompanhamento de informações relacionadas ao mapa estratégico do DNIT. Entretanto, tais indicadores exprimem resultados voltados à consecução da missão institucional da Autarquia e sendo por vezes bastante abrangentes. Não incluem, portanto, resultados mais específicos, mas que também são relevantes em atividades finalísticas do DNIT, tal como a Revisão de Projetos em Fase de Obras.

Desta forma, infere-se que a concretização dos resultados esperados pela Unidade pode ser prejudicada, haja vista que não existem indicadores instituídos. Salienta-se que os mesmos são vitais às organizações porque atuam como instrumentos de planejamento e gerenciamento, apresentando medidas de gestão de processos, resultados e controle.

### IV - Delegação de competência para licitação e contratação entre a Administração Central e as respectivas SRs do DNIT

Foi questionado à DIR se há e como tem ocorrido na prática a delegação de competência de análise de revisões de projeto em fase de obras para as Superintendências Regionais. Pela resposta encaminhada, apurou-se que a delegação de competência é feita de forma discricionária e de acordo com a experiência das equipes nas Superintendências Regionais do DNIT nos estados.

Inicialmente, ressalta-se que há no âmbito do DNIT um normativo específico para esse assunto. Trata-se da Portaria nº 1511, de 12 de setembro de 2014, a qual disciplina a distribuição da competência para licitação e contratação entre a Administração Central e as respectivas Superintendências Regionais do DNIT e dá outras providências, tais como delegar aos Superintendentes Regionais a competência plena e responsabilidades decorrentes para a realização dos procedimentos licitatórios em todas as suas fases, abrangendo inclusive a elaboração de projetos e eventuais revisões dos mesmos.

Com relação aos critérios empregados para tanto - tais como valor do projeto, tipo de projeto, classificação, gestão de competências, capacidade operacional, dentre outros – a DIR alegou que a delegação de competência é essencialmente subjetiva. Primeiramente, é exigida da Regional a elaboração de uma Nota Técnica que reflita o que é esperado pela revisão para só



então definir se haverá ou não delegação. Ressaltou também que a delegação, quando ocorre, é sempre dada a pedido da Superintendência Regional, nunca por imposição ou a pedido da Sede.

Do exposto, conclui-se que não há, na DIR, uma metodologia padronizada e formalizada com critérios objetivos específicos para que os pleitos sejam analisados e aprovados (ou não), por parte das SR, de delegações de competência para análises de revisão de projeto em fase de obras.

#### V - Prazos para as Revisões de Projeto

Os procedimentos para revisão de projeto de engenharia de empreendimento rodoviário na fase de obra, no âmbito do DNIT, são determinados pela IN/DG nº 01, de 16/06/2014.

De acordo com esse normativo, deve ser elaborado pela Supervisora da obra o Relatório de Revisão e seu desenvolvimento acompanhado pela Fiscalização do DNIT e equipe de apoio da Unidade Local da SR/DNIT para, após conclusão, ser submetido às áreas técnicas competentes e encaminhado à Diretoria de Infraestrutura Rodoviária para as providências subsequentes – essencialmente, quanto à verificação do reflexo financeiro - e encaminhamento à Procuradoria Federal Especializada para análise dos aspectos legais.

Constatou-se que o prazo médio para elaboração e aprovação da Revisão de Projeto em Fase de Obras é de trinta dias e, para a formalização e publicação do respectivo Termo Aditivo são necessários mais trinta dias. Ressalta-se que a partir da aprovação da Revisão de Projeto já é iniciada automaticamente a execução dos serviços, de acordo com o Cronograma da Obra.

Já com relação à existência de prazos formalizados para tanto, foi salientado pelo DNIT que não existem prazos formalizados. No entanto, é preconizado e exigido da supervisão do DNIT que sejam respeitados os prazos previstos no Cronograma da Obra. No caso de atraso injustificado do Cronograma, independentemente de haver ou não Revisão de Projeto em Fase de Obra, há previsão de penalidades para eventuais casos de descumprimento de tais prazos.

Conclui-se, portanto, que essa tramitação não vem tendo uma rotina padronizada uma vez que ausência de controle sobre as atividades de revisão de projeto pela Sede impossibilita o acompanhamento adequado das revisões em curso.

#### VI - Ajustes de Distâncias Médias de Transportes (DMT) quando da revisão de projeto em fase de obra

A Distância Média de Transporte (DMT) é um encargo de suma relevância em obras e serviços de engenharia rodoviária – para a obtenção dos insumos. Esse item pode vir a pesar significativamente em alterações de valores contratuais. Salienta-se que em determinadas situações o transporte associado à aquisição de alguns materiais pode ultrapassar em 50% do valor do custo do próprio insumo.

Um projeto de obra rodoviária deve ser balizado por exaustivas análises sobre a origem e o destino de determinados insumos para a execução da obra. As fontes de tais materiais devem estar claramente dispostas no projeto de forma a se possibilitar a elaboração do orçamento – conforme disposto no art. 6º, inciso IX, alíneas “d” e “e” da Lei 8666/93.

Não obstante a relevância e o possível impacto financeiro de eventuais alterações de DMT, verificou-se nos contratos analisados pela equipe de Auditoria (TT-038/2009, TT-544/2010, TT-384/2012 e TT-569/2010), relatados na Parte II deste Relatório, que é imperioso o



estabelecimento pela DIR/DNIT de um acompanhamento sistematizado das ocorrências de alterações de DMT. Verificou-se também que não há *feedback* ao setor de análise de projetos (CGDESP) quanto a tais alterações.

Tal conduta prejudica a adequação dos contratos e, conseqüentemente, a obtenção de condições mais favoráveis à Administração Pública no que se refere não só à obtenção de obras rodoviárias de boa qualidade, como também obras que atendam aos princípios da economicidade e eficiência, com orçamentos e custos adequados à realidade.

O DNIT, ao ser interpelado sobre essas deficiências, reconheceu que a transmissão de informações com relação às ocorrências é feita de maneira informal e assumiu compromisso quanto à criação de metodologia sistematizada necessária à adequação dos contratos, de forma a obter condições mais favoráveis à Administração Pública.

## **Qualidade das Obras Rodoviárias**

A boa qualidade de obras públicas, em especial obras rodoviárias, está intimamente ligada a uma contratação proveniente de procedimento licitatório legítimo, baseada em um projeto básico elaborado em sua completude, bem como um acompanhamento eficiente da execução da obra por parte da contratante. Para tanto, deve-se garantir a devida observância às normas e especificações técnicas pertinentes a cada subsistema construtivo que compõe a obra.

Nesse sentido, deve-se salientar a importância de que procedimentos mínimos de aceitabilidade sejam estabelecidos, os quais possibilitem a identificação de irregularidades e/ou inconformidades que, caso identificadas tempestivamente, permitam aos gestores a adoção de medidas visando sua correção e, caso contrário (quando não for mais possível a adoção de medidas corretivas), que se elenque procedimentos que visem a apuração dos danos causados com a conseqüente responsabilização de quem lhes tenha dado causa. Por conseqüência, propicia-se ao final do processo uma melhor fiscalização da obra e um controle mais eficiente do empreendimento.

A presente análise teve, como ponto de partida, analisar as falhas no recebimento de obras. Para tanto, buscou-se verificar o grau de atendimento dos Processos de Recebimento de Obras aos devidos Instrumentos Normativos.

### I - Termos de Recebimento de Obras

A Instrução de Serviços/DG nº 13, de 04 de novembro de 2013, define procedimentos técnicos e administrativos para recebimento de obras rodoviárias de pavimentos novos e restaurados, os quais tenham sido objeto de intervenções de caráter estrutural. Tal Normativo determina que uma gama extensa de procedimentos técnicos deva ser observada, contemplando para tanto diversos Levantamentos de Campo, tais como:

- 1- Inspeção Visual, com distâncias e áreas de observação definidas;
- 2- Medidas de Deflexão com equipamento normatizado pelo DNIT;
- 3- Determinação da Eficiência de Transferência de Cargas nas Juntas (para os casos de pavimentos rígidos);
- 4- Quadro resumo com controle tecnológico das camadas do pavimento, atendendo ao estabelecido nas especificações de serviços executados;
- 5- Medidas de flecha de trilha de roda (para pavimentos flexíveis);
- 6- Medidas de Irregularidade Longitudinal da superfície com aparelhos medidores que meçam o Quociente de Irregularidade ou medidas diretas de irregularidade (IRI) com perfilômetro a laser;





- 7- Determinação de Macrotextura do revestimento asfáltico por meio do ensaio de Mancha de Areia;
- 8- Levantamento fotográfico representativo dos segmentos homogêneos das obras.

Ressalta-se que, para todos os levantamentos citados, a IS/DG nº 13/2013 especifica tanto os modelos de apresentação dos resultados obtidos quanto a faixa de valores a serem considerados adequados para cada um dos procedimentos feitos nos levantamentos técnicos de campo.

Ao final desse processo, a IS/DG nº 13 determina que, de posse dos dados devidamente registrados, deve-se elaborar um Relatório Técnico de Avaliação para posterior Recebimento de Obras de Pavimentação, o qual deve conter todos os levantamentos, análises e diagnósticos elaborados e, caso este indique a aprovação, será lavrado e assinado o Termo de Recebimento Provisório do objeto de contrato por comissão devidamente formalizada por meio de Portaria, conforme preconiza a Lei 8.666/93.

Diante disso, foi feita uma análise mais específica relativa à qualidade dos Processos de Recebimento de Obras - Relatório Técnico de Avaliação para Recebimento de Obras, Termo de Recebimento Provisório, Termo de Recebimento Definitivo e Portaria de Recebimento - bem como quanto à aderência dos mesmos aos devidos Normativos Internos, especialmente quanto à Instrução de Serviços/DG nº 13, de 04 de novembro de 2013.

Para tanto, foram estipulados alguns critérios que pudessem delimitar a amostra a ser analisada. Como dito anteriormente, inicialmente foi feito um levantamento sobre todas as obras sob responsabilidade do DNIT, que foram entregues no ano de 2014, e que possuíam Termos de Recebimento Provisório/Definitivo.

Posteriormente, excluíram-se da amostra total os contratos referentes a Obras de Rodovias Concedidas. Considerou-se ainda, como espécies prioritárias a serem analisadas, as obras de Restauração e Manutenção – CREMA 1ª e 2ª etapa – e de Construção, haja vista que tais espécies de obras têm apresentado, recorrentemente, problemas relativos à sua qualidade nos bancos de dados do DNIT.

Buscou-se obter ainda uma amostra que fosse próxima a 10% do total (sendo a metade formada por Termos de Recebimento Provisório e metade por Termos de Recebimento Provisório e Definitivo) e que fosse distribuída por diversas unidades da federação, tornando a amostra o mais representativa possível.

Por fim, tendo em vista a limitação da capacidade operacional disponível para execução desse trabalho, juntamente com os critérios supracitados, chegou-se a um universo de dezessete Obras com Termos de Recebimento (Provisórios e/ou Definitivos), conforme tabela detalhada, apresentada na Parte 2 deste Relatório.

De posse dos referidos processos, verificou-se que em nenhum dos Processos de Recebimento de Obras analisados houve a elaboração do Relatório Técnico de Avaliação de Recebimento de Obras, documento este exigido de maneira expressa pela IS/DG nº 13/2013. Ou seja, todos os Recebimentos de Obras analisados foram feitos com Termos de Recebimento Provisório/Definitivo sem quaisquer levantamentos técnicos de campo preconizados no referido normativo. A praxe adotada em todos os contratos analisados foi a de constar, diretamente nos Termos de Recebimento, comentários sucintos e resumidos de que a obra foi feita a contento, porém sem se basear em qualquer tipo de levantamento que não fosse a inspeção visual.



Ressalta-se ainda o caso dos contratos referentes à SR/MG, os quais claramente não seguiram os normativos obrigatórios referentes ao processo de recebimento de obras, posto que a referida Superintendência não apresentou nem o Relatório Técnico de Avaliação nem o Termo de Recebimento Provisório, afirmando ainda que: *“informo que a falta dos documentos se deve ao fato de não ter sido realizado o recebimento provisório dos serviços contratados, posto que esta SREMG não faz recebimentos provisórios de obras ou serviços”*.

Diante do exposto, ressalta-se que análises de diversos aspectos relevantes referentes aos Processos de Recebimento de Obras e que poderiam ser objeto de estudo ficaram bastante prejudicadas, tais como:

- Verificar os tipos de levantamentos realizados, sua confiabilidade e suficiência, para efeito de aferição da condição do pavimento;
- Analisar a amplitude e aderência à aplicação dos procedimentos em todas as Superintendências – haja vista que o principal instrumento normativo, balizador do processo como um todo, não foi observado;
- Quais as obras em que os levantamentos demonstraram existência de problemas e sua dimensão;
- Quais as providências adotadas pelo DNIT com vistas a resolver os problemas identificados e responsabilizar e apenar, se for o caso, os agentes causadores;
- Quais as condições das obras após as providências adotadas.

Instada por meio de Solicitação de Auditoria a ser pronunciar, a DIR justificou o seguinte: *“informo que a ausência do Relatório Técnico de Avaliação para recebimento de obras nos contratos pertinentes a esta Setorial, listados no anexo 3 da Solicitação de Auditoria em comento, se justificam ante o entendimento desde departamento de que, ao exarar a IS/DG 13/2013, parâmetros mais rígidos foram estabelecidos, razão pela qual não seria possível sua aplicação a contratos firmados anteriormente a sua publicação”*. A DIR esclareceu, ainda, que esse entendimento sobre a IS/DG 13/2013 foi levado ao conhecimento do TCU por meio do pedido de reexame protocolizado ante o Acórdão nº 1248/2015-P, referente ao Processo TC nº 006.811/2014-0.

O entendimento da equipe de Auditoria da CGU é contrário a tal posicionamento, haja vista que a referida Instrução de Serviço entrou em vigor na data de sua publicação conforme disposto em seu artigo 3º, invalidando assim a justificativa de o contrato ser anterior à publicação da IS para isentá-lo quanto ao atendimento dos procedimentos nela preconizados.

Ademais, não há no normativo nenhum dispositivo nesse sentido – não adoção dos procedimentos contidos na IS/DG 13/2013 para os contratos com início anterior a publicação da mesma, pois sua finalidade primordial é a apuração da conformidade da execução com os parâmetros estabelecidos nas especificações técnicas do contrato, ou seja, a constatação da qualidade dos serviços, procedimento que visa resguardar o interesse do contratante e, portanto, independe da fixação de dispositivos contratuais.

Entretanto, em razão da Instrução de Serviços/DG nº 13/2013 estar sob efeito suspensivo devido ao pedido de reexame protocolizado junto ao TCU, a equipe da CGU entende que deve-se aguardar o julgamento final do mérito, por parte da Corte de Contas, para que só então possa fazer sua análise de valor quanto à conduta do DNIT de não ter seguido os procedimentos prescritos na referida IS, conforme relatado anteriormente.

## II – Identificação de eventos/riscos-chave

Outro aspecto relevante e que não se verificou nos processos de recebimento de obras diz respeito à identificação dos eventos ou riscos-chave, com suas respectivas fontes, causas e



consequências, os quais fossem relacionados à área de fiscalização e supervisão de obra e que dos quais resultem falhas detectadas quando do recebimento provisório ou definitivo. Não houve nestes processos quaisquer avaliações dos riscos e respectivos níveis, bem como respostas ou medidas mitigadoras aos eventuais riscos identificados.

Sobre as atividades de controle relacionadas à área de fiscalização e supervisão de obras, não se observou quaisquer medidas prévias que pudessem evitar que falhas na execução da obra não fossem identificadas em seu curso. Em alguns casos, houve apenas a aplicação de sanções (multas) por execução contratual ineficiente, porém sem qualquer cunho preventivo.

Deve-se destacar ainda a importância de se promover a atualização do Sistema de Acompanhamento de Contratos (SIAC), haja vista que o mesmo não contempla campo em que se possam inserir informações sobre Termos de Recebimento de obra, medida esta que poderia possibilitar um maior e melhor controle com relação a estas informações.

### **Capacidade Operacional de Fiscalização de Obras Rodoviárias das Superintendências Regionais - SRs e Unidades Locais – ULs**

A fiscalização de obras é uma das atividades mais importantes do DNIT e sem ela é impossível garantir que o objeto contratado seja entregue nas condições e com a qualidade prevista no projeto e na licitação. A fiscalização deve ocorrer não somente *a posteriori*, mas durante a execução do empreendimento.

Nesse contexto, foram realizadas entre dez/2013 a dez/2014 ações de controle em dezoito Superintendências Regionais do DNIT (AM, AL, ES, GO/DF, MT, MS, MG, PA, PB, PR, PE, RN, RS, SC, SP, SE e TO) visando avaliar a capacidade operacional de fiscalização de obras rodoviárias do DNIT exercida pelas Superintendências Regionais - SR e suas Unidades Locais – UL, como forma de subsídio para a emissão da opinião do Controle Interno acerca da gestão do DNIT. A consolidação dos resultados obtidos foi encaminhada ao DNIT da Nota Técnica nº 631/DITRA/DI/SFC/CGU/PR, de 25/04/2015 (Ofício nº 6561/DITRA/DI/SFC/CGU-PR, de 25/04/2015)

A abordagem adotada pela CGU se concentrou nos pontos de maior relevância e criticidade na área de fiscalização de obras exercida pelas Superintendências Regionais, a saber: existência de segregação de funções; se o número de servidores voltados à fiscalização de obras é suficiente; se os servidores estão capacitados para realizar os trabalhos de fiscalização; se há profissionais e equipamentos para subsidiar os trabalhos de fiscalização (ex: topógrafo, laboratorista (solos, concreto e asfalto)); se existe adequação, aderência (por parte dos fiscais de obra) aos normativos, rotinas e recomendações sobre fiscalização, medição e recebimento de obra; e se há veículos suficientes nas SRs e ULs para apoiar a equipe de fiscalização de obras.

Cabe ressaltar que, nos termos do Regimento Interno do DNIT, artigos 111 e 122, competem às Superintendências Regionais do DNIT, bem como às suas Unidades Locais, entre outras, acompanhar e fiscalizar os programas, projetos e obras de adequação de capacidade, ampliação, construção, manutenção, operação e restauração de rodovias; fiscalizar as condições de operação rodoviária, a execução dos trabalhos de construção, restauração, melhoramentos e manutenção da infraestrutura de transportes terrestres.

Além das atividades atribuídas pelo regimento interno, o DNIT/Sede delega uma série de competências para as SRs. Essas delegações de competência referem-se em sua maioria: a) análise e aprovação de projetos (básicos, executivos e revisões de projetos em fase de obras);



b) realização de audiências; c) lavrar e assinar termos aditivos; e d) realização de procedimentos licitatórios.

### I - Existência de segregação de funções

A segregação de funções é um princípio básico de controle interno essencial para a sua efetividade e consiste na separação de atribuições ou responsabilidades entre diferentes pessoas, especialmente as funções ou atividades-chave de autorização, execução, atesto/aprovação, registro e revisão ou auditoria.

Nesse sentido, tendo por base amostra de documentos e informações obtidas nas SRs, buscou-se verificar: a) se o fiscal do contrato foi formalmente designado pela autoridade competente; b) se no ato de designação do fiscal de contrato há informação sobre a exclusividade ou não da dedicação do servidor à função, conforme determina o item 9.6 do Acórdão nº 2.065/2013-Plenário; c) se o fiscal do contrato desenvolve alguma atividade concomitante que possa comprometer o princípio da segregação de função.

Foi constatado que, em 50% das Superintendências Regionais do DNIT fiscalizadas, os servidores nomeados para atuarem como Supervisores das Unidades Locais também foram designados como fiscais de contratos de obras e supervisões. Também se constatou que a maioria dos fiscais de contratos exercem outras atribuições, haja vista o rol de atribuições das SRs, tais como: membro de comissões de análise e aprovação de projetos, elaboração de termos de referência, participação em comissões de licitações, planejamento, atendimento a órgãos de controle, informações processuais, visitas técnicas entre outras.

Sobre essa constatação, como exemplo, cabe destacar o achado de auditoria na SR-DNIT/PA, relativamente à concentração de contratos nos servidores que ocupam a função de supervisores das ULs, especialmente, em Marabá, Altamira e Itaituba, cumulativamente com a atividade de fiscal de contratos de obras e supervisões, ainda que as unidades possuam outros servidores de nível superior (Analista em Infraestrutura de Transportes).

Na manifestação do Superintendente Regional do PA sobre o assunto, foi ratificado que é prática do DNIT que os Supervisores também atuem como fiscais de contrato, principalmente nas Unidades Locais em que há apenas um servidor engenheiro, e assim confirmar o posicionamento da CGU, no tocante à necessidade de que a Direção Geral da Autarquia reestruture as Superintendências Regionais e Unidades Locais para desempenhar adequadamente suas atribuições regimentais, ou seja, são necessárias melhorias na alocação e no quantitativo de pessoal. A falta de estrutura das SRs e ULs torna inexecutável o acompanhamento eficiente das obras, o que pode potencializar a ocorrência de deficiências nas obras rodoviárias, desperdício de recursos públicos e atrasos na conclusão dos empreendimentos.

Também é importante mencionar a manifestação do SR-DNIT-SC que ratifica os achados das equipes da CGU, quanto à falta de segregação de funções, ao atribuir, ao mesmo profissional, várias tarefas, desde a elaboração de edital até a comissão de recebimento da obra, todas as funções relacionadas ao mesmo empreendimento rodoviário:

“a falta de estrutura na Superintendência Regional, bem como o quantitativo insuficiente de servidores de carreira, devidamente treinados e dispostos em áreas do Serviço de Engenharia, se estas houvessem formalmente, faz com que se tenha necessidade de ações que ferem o princípio da segregação de funções. Exemplo disto é ter-se o mesmo profissional elaborando Termos de Referências e Editais de Obras ou Serviços, participando da Comissão de Julgamento das Propostas dos Editais por ele



elaborados e, ainda, exercendo a fiscalização na Fase Externa (obra ou serviços) ou participando das Comissões de Medição.” (Original sem grifo)

Do exposto, pode-se concluir que os fiscais de contrato de obras rodoviárias exercem outras atividades concomitantes e é grande a chance de que não seja observado o princípio da segregação de funções e, ainda, há risco de impacto para a atividade de fiscalização de obras rodoviárias. A atribuição de outras tarefas aos fiscais pode reduzir sua capacidade de trabalho, diminuindo a frequência da realização de inspeções físicas nos trechos sob intervenção e o tempo dedicado ao acompanhamento do andamento das obras, ocasionando atrasos e/ou comprometendo a qualidade dos serviços executados.

## II – Suficiência de servidores voltados à fiscalização de obras

Das dezoito Superintendências Regionais do DNIT auditadas, constatou-se em dezessete, com exceção da SR-SP, que o contingente de servidores, Engenheiros e Analistas de Infraestrutura de Transportes, que atuam na fiscalização de obras nas SRs e ULs, é insuficiente para agir de forma tempestiva no atendimento de toda a demanda existente. Tal situação é mais grave nas UL's que têm sob sua responsabilidade contratos de implantação/duplicação ou adequação de capacidade, haja vista que tais contratos, em função de suas especificidades e complexidades, acabam demandando a necessidade de um tempo consideravelmente maior por parte dos fiscais responsáveis, mesmo quando amparados por contratos de supervisão.

Cabe destacar, que na maioria das Superintendências Regionais fiscalizadas há uma distribuição desigual de contratos de obras rodoviárias entre os fiscais, ocasionando situações de sobrecarga de trabalho, existindo servidores Analistas de Infraestrutura de Transportes que não fiscalizam contratos. Em todas as SRs foi afirmado pelos Superintendentes que não há terceirizados exercendo a atividade de fiscalização de obras rodoviárias, no entanto, há contratos firmados com empresas para a supervisão de obras.

Além da distribuição desigual de trabalho, outro fator que pode impactar a qualidade e a efetividade da fiscalização são as distâncias entre as unidades de lotação dos fiscais e os trechos de rodovia fiscalizados.

A situação encontrada evidencia que, no âmbito das SRs não foi observada a recomendação do Acórdão TCU nº 2.831/2011 – Plenário, item 9.1.3, no sentido de avaliar o quantitativo de contratos fiscalizados por cada servidor.

Em face dessas considerações, é possível concluir que o contingente de servidores nas Superintendências Regionais do DNIT, alocados nas atividades de fiscalização de obras rodoviárias, é insuficiente ou está mal distribuído para assegurar que essas atividades sejam desenvolvidas de maneira adequada, por meio da realização de vistorias frequentes, em intervalos que permitam o acompanhamento de cada etapa de execução das obras, com vistas a certificar a qualidade dos serviços realizados e a detectar tempestivamente desconformidades e/ou irregularidades que possam prejudicar o bom andamento dos empreendimentos.

## III – Capacitação dos servidores para realizar os trabalhos de fiscalização

Os servidores do DNIT devem possuir o conhecimento e as habilidades necessárias para executar a fiscalização de obras rodoviárias. Dessa forma, políticas de capacitação podem reforçar os níveis de desempenho e comportamento esperados.



Nas auditorias realizadas, segundo manifestação dos servidores entrevistados, constatou-se que em 55% das Superintendências Regionais e respectivas ULs ou não existe um plano de capacitação continuada para os profissionais que atuam especialmente nas atividades de fiscalização ou há engenheiros (fiscais de obras) que não foram capacitados nos últimos cinco anos. Além disso, alguns fiscais de contratos informaram da necessidade de treinamentos específicos, dadas as dificuldades de interpretação das próprias normas do DNIT.

Registre-se, por oportuno, que o Superintendente Regional no Estado de Santa Catarina, em Ofício, de 09/09/2014, relatou, a saber:

“Quanto à Capacitação de Servidores para a realização dos trabalhos de Fiscalização, a CGU apenas reitera o que a Superintendência vem afirmando a longa data, ou seja, quando se fala em estruturação da autarquia, está se dizendo que é preciso dotá-la de organização tática operacional nas Superintendências, o que requer ações em capacitação continuada de foco operacional (ou seja, o servidor estar treinado para desempenhar as atividades da área na qual ele está lotado), além da implantação da estrutura organizacional e as respectivas funções, bem como a correção do quantitativo mínimo para cada área conforme a demanda.”

Com base na percepção dos trabalhos de auditoria, associado ao número insuficiente de servidores atuando na área de fiscalização de obras rodoviárias e ao atual grau de evolução tecnológica das técnicas construtivas e considerando os conhecimentos já adquiridos e de domínio por parte das empresas que prestam serviços ao DNIT, é imprescindível que o DNIT institua o Plano Anual de Capacitação, nos termos do art. 13 da Lei nº 11.171/2005.

#### IV – Existência de profissionais e equipamentos para subsidiar os trabalhos de fiscalização, a exemplo de topógrafo, laboratorista (solos, concreto e asfalto)

Para a correta aferição da execução da maioria dos serviços, mostra-se necessário usar equipamentos de topografia, bem como de laboratório adequado para efetuar os ensaios tecnológicos necessários, juntamente com a equipe técnica qualificada. A realidade mostra que o DNIT não tem em seu quadro número suficiente de topógrafos e laboratoristas, bem como equipamentos para acompanhar os serviços das obras em execução.

Para ratificar a afirmação, registre-se que nos achados das equipes de auditoria da CGU constatou-se, em treze (72%) das dezoito Superintendências Regionais e respectivas ULs, que o número de profissionais para subsidiar os trabalhos de fiscalização (topógrafos e laboratoristas) é insuficiente.

Quanto aos equipamentos necessários para realizar as medições, via de regra, a maioria da ULs informaram possuir basicamente máquinas fotográficas antigas, trenas digitais e GPS. Afirmaram também não haver laboratórios, nem qualquer equipamento para realização de ensaios, sejam eles relacionados a solo ou material asfáltico. Assim, para realizar os ensaios e testes, as ULs dependem quase totalmente dos contratos celebrados com empresas supervisoras.

Isso demonstra a completa dependência dos fiscais de contratos a pessoas externas à Entidade para a aferição, tanto em termos quantitativos como qualitativos, da maior parte dos serviços executados nas obras sob sua responsabilidade.

#### V - Existência, adequação, aderência (por parte dos fiscais de obra) aos normativos, rotinas e recomendações sobre fiscalização, medição e recebimento de obra.



Nos exames realizados, que tiveram por objetivo avaliar a existência, a adequação e a aderência (por parte dos fiscais de obras) aos normativos, rotinas de trabalho e recomendações de órgãos de controle sobre fiscalização, medição e recebimento de obras, constatou-se que a maioria dos fiscais observam as normas do DNIT, rotinas de trabalho e recomendações dos Órgãos de Controle.

A exceção encontrada se trata da falta de aderência à Instrução de Serviços/DG nº 13, de 04 de novembro de 2013, que define procedimentos técnicos e administrativos para recebimento de obras rodoviárias de pavimentos novos e restaurados, os quais tenham sido objeto de intervenções de caráter estrutural.

De acordo com o exposto no subitem “Qualidade de Obras Rodoviárias” deste Relatório, verificou-se que as SRs não seguem a IS DG nº 13/2013. Ou seja, os recebimentos de obras analisados foram feitos com Termos de Recebimento Provisório/Definitivo sem quaisquer levantamentos técnicos de campo preconizados no referido normativo. A praxe adotada em todos os contratos analisados foi a de constar, diretamente nos Termos de Recebimento, comentários resumidos de que a obra foi feita a contento, porém sem se basear em qualquer tipo de levantamento que não fosse a inspeção visual.

Quanto à padronização da fiscalização de obras, em entrevistas realizadas com servidores, foi informado que não existe um procedimento padrão definido pelo DNIT. Foi relatado que nos contratos recentes de supervisão existe um check-list a ser seguido para verificação da execução dos serviços fiscalizados. Também foi salientado que eventualmente algumas instruções de serviço são omissas sobre determinadas situações e que outras são de “difícil” atendimento em função das peculiaridades das obras.

#### VI- Suficiência de veículos nas SRs e ULs para o apoio aos trabalhos de fiscalização de obras

A partir da análise das informações obtidas pelas equipes da CGU, constatou-se que a quantidade de veículos disponibilizada para a realização dos trabalhos é insuficiente em oito (44%) das SRs auditadas, e, em algumas ULs, os veículos estão obsoletos, sem uso.

#### **Sistema de Custos Referenciais de Obras – SICRO**

O uso do Sistema de Custos Referenciais - SICRO transcende as contratações realizadas pelo DNIT, pois é empregado por diversas instituições públicas das três esferas de poder para balizar os orçamentos das contratações de obras de engenharia, bem como por empresas privadas que prestam serviços de engenharia à Administração Pública ou mesmo as que administram as diferentes concessões rodoviárias e ferroviárias no País.

Reconhecendo a importância desse sistema de referência, a Lei nº 12.017, de 12 de agosto de 2009, que dispôs sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2010, e as sucessivas edições da LDO elegeram o SICRO como ferramenta para determinar o custo de referência de obras e serviços rodoviários contratados e executados com recursos dos orçamentos da União. Vale observar, ainda, que hoje vige determinação nesse sentido no Decreto nº 7983, de 8 de abril de 2013.

Apesar de ser o sistema referencial de custo da União, a CGU identificou uma série de oportunidades de melhorias no SICRO 2, especialmente, no que diz respeito à confiabilidade de seus dados. A confiabilidade dos valores das composições e insumos é requisito fundamental para um sistema de preços que baliza algumas das maiores obras de infraestrutura do país.



Desta feita, são apresentados, sucintamente, a seguir, os principais resultados da Ação de Controle (Relatório de Fiscalização nº 201412671), realizada por equipe da CGU.

I - Identificação de eventos ou riscos-chave que possam comprometer a integridade das composições ou das pesquisas de campo realizadas

Os eventos e/ou riscos-chave, identificados como potenciais comprometedores a integridades das composições ou dos custos dos insumos e equipamentos, dizem respeito, a saber:

**Risco 1 – Inclusão de custos indevidos no sistema.**

- Fonte: Metodologia de pesquisa de preços.
- Causa: Inclusão do frete para a Capital na pesquisa de preços dos agregados, enquanto nos orçamentos da Autarquia já é prevista parcela do frete da jazida/pedreira à obra gerando, portanto, duplicidade, pela inclusão de um custo que não existe nas obras rodoviárias, qual seja, frete à capital.
- Consequência: Descolamento dos preços do SICRO 2, ao menos para agregados pétreos e areia, daqueles praticados no mercado, para todo o território nacional em todas as datas de referência posteriores a janeiro de 2013.

**Risco 2 – Publicação de custos errados.**

- Fonte: Crítica dos dados recebidos para inserção nas tabelas de preços de insumos e equipamentos.
- Causa: Carência de uma crítica efetiva e sistemática da Autarquia sobre os dados fornecidos pela Fundação Getúlio Vargas - FGV, que permite a ocorrência de erros como lançamento de dados em campo errado, pesquisa de material diverso, imputação de preços por critério inadequado, dentre outros. A exemplo, não exaustivo, cita-se o ocorrido no Estado de Pernambuco na data-base de março/2013, conforme quadro a seguir. Nesse quadro é destacado um trecho de uma tabela onde os dados foram lançados duas linhas abaixo da linha correta.

Quadro 04 - Demonstração de erro nos custos dos equipamentos quando da elaboração da planilha.

Código	Descrição	jan/13	mar/13	mai/13
E112	Aquecedor de Fluido Térmico : Tenge : TH III -	261.441,49	245.427,29	266.664,49
E113	Usina de Asfalto a Quente : Cifali : DMC-2 - 40 / 60 t/h	1.281.903,56	1.280.768,02	1.295.466,32
E114	Vibro-acabadora de Asfalto : Cifali : VDA-421 - sobre pneus	540.869,23	265.580,01	546.591,72
E115	Usina Misturadora : Terex : UPM F 60 - pré mist. a frio 60	97.253,73	1.280.768,02	98.282,69
E116	Usina Misturadora : Cifali : - pré mist. a frio 30/60 t/h	97.253,73	540.390,11	98.282,69
E117	Rolo Compactador : Muller : RT82H - estático Tandem	191.233,70	97.167,58	193.256,99
E118	E118 Rolo Compactador : Dynapac : CC900 - Tandem vibrat. 1,6	129.253,91	97.167,58	130.621,44
E119	Rolo Compactador : Dynapac : CP 224 - de pneus estat.	370.383,22	370.055,13	374.301,94

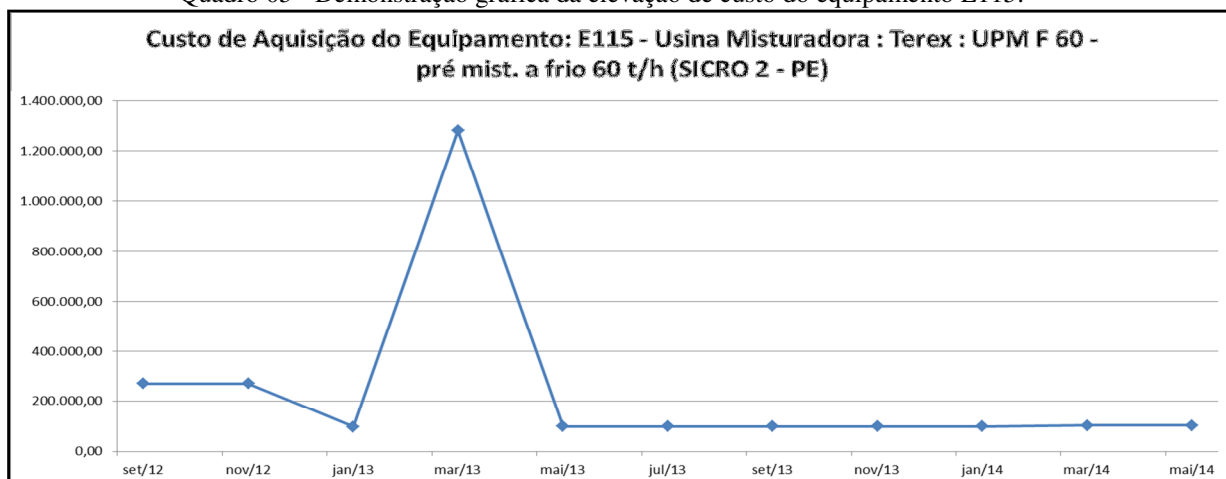
Fonte: Elaborada pela CGU a partir de dados extraídos do Sicro 2

Tal falha fez com que o preço do equipamento “E115 – Usina Misturadora: Terex: UPM F 60 – pré mist. a frio 60t/h” sofresse uma variação 1.217% entre as publicações do SICRO 2. Esse tipo de falha seria muito evidente em qualquer procedimento de crítica de dados que analisasse os valores apresentados ao longo do tempo, pois tal variação supera, e muito, os parâmetros usuais. Observamos que o DNIT denomina essa análise de crítica horizontal, mas, evidentemente, não funcionou a contento nessa ocasião.





Quadro 05 - Demonstração gráfica da elevação de custo do equipamento E115.



Fonte: Elaborada pela CGU a partir de dados extraídos do Sicro 2

- Consequência: Perda da confiabilidade dos preços de referência do SICRO 2, podendo causar sobrepreços ou preços inexequíveis em diversos empreendimentos.

### Risco 3 - Inconsistências e premissas antieconômicas nas composições do SICRO 2.

- Fonte: Composições.
- Causa: Composições antigas e, por vezes, alteradas sem o histórico da motivação e parâmetros técnicos adotados. Como exemplo não exaustivo citam-se os traços dos concretos no SICRO 2 que possuem peso dos materiais secos de até 2.995 kg, enquanto a densidade do concreto simples seria de 2.400 kg. Ou seja, com consumo excessivo de materiais, falha inserida em uma alteração no sistema sem registro da motivação em julho/2007.
- Consequência: Novamente, a perda da confiabilidade dos preços de referência do SICRO 2.

### Risco 4 – Variações artificiais nos custos publicados no sistema devido a mudanças nos critérios de imputação de custos de insumos/equipamentos.

- Fonte: Imputação de preços não encontrados na pesquisa.
- Causa: Carência de uma definição do critério de imputação de preços não encontrados na pesquisa de preços em algumas, mas necessários à publicação das tabelas de preço.
- Consequência: Variações nos custos publicados no sistema sem refletir a realidade de mercado.

## II - Para melhor compreensão, segue, abaixo, a classificação dos riscos identificados pela CGU:

- Gravíssimos, quando implicam em prejuízos potenciais ao erário de forma generalizada, em várias datas de referência, e com abrangência em todo, ou quase todo o território nacional.
- Grave, quando implicam em prejuízos potenciais ao erário em algumas datas de referência, e com abrangência em algumas unidades do território nacional.
- Médio, quando comprometem a fidedignidade dos dados do sistema de forma generalizada, mas dificilmente implicarão em prejuízo de monta ao erário.
- Pequeno, quando não comprometem a fidedignidade dos dados do sistema de forma generalizada, mas dificilmente implicarão em prejuízo de monta ao erário.

Risco 1: Inclusão de custos indevidos no sistema.

Nível do Risco: Gravíssimos

Risco 2: Publicação de custos errados.



Nível do Risco: Grave

Risco 3: Inconsistências e premissas antieconômicas nas composições do SICRO 2.

Nível do Risco: Gravíssimos

Risco 4: Variações artificiais nos custos publicados no sistema devido a mudanças nos critérios de imputação de custos de insumos/equipamentos.

Nível do Risco: Grave

### III - Quanto às respostas aos riscos que foram identificados (estratégias para mitigá-los)

Estratégia para mitigar o Risco 1 – Retirar do preço do SICRO 2, e do futuro sistema, a parcela relativa ao frete do material pétreo britado e da areia do produtor à Capital.

Estratégia para mitigar o Risco 2 – Reforçar e sistematizar os procedimentos de crítica sobre os dados recebidos da Fundação Getúlio Vargas - FGV.

Estratégia para mitigar o Risco 3 – Corrigir imediatamente as composições de serviço que estão comprovadamente equivocadas e revisar as demais composições de preço do SICRO 2.

Estratégia para mitigar o Risco 4 – Dar transparência e garantir a rastreabilidade das decisões que estão sendo tomadas, notadamente, dos critérios de imputação de preço.

### IV - Atividades de controle relacionadas às composições do Sicro e às pesquisas de campo.

A CGU não teve acesso aos dados brutos da pesquisa de preço. Assim, as análises foram realizadas sobre as variações de preços publicadas, no comparativo de preços entre Unidades da Federação, na correlação de preços com origem similares, e outros procedimentos que deveriam ser utilizados pelo DNIT para criticar os dados fornecidos pela FGV.

Em relação às composições atualmente vigentes no SICRO 2, percebe-se que há a obsolescência de vários métodos executivos ali empregados. Por exemplo, nas composições para execução de barreiras (New Jersey), meios-fios e sarjetas de concreto, não há o uso de máquinas extrusoras.

Para tal serviço existem apenas composições utilizando as formas de tábuas, cujo método executivo raramente é empregado em obra de médio e grande porte. Outrossim, na grande maioria das composições do SICRO, emprega-se concreto rodado em betoneira, técnica esta incompatível com grandes obras.

No relatório da CGU nº 201412671 foram colecionadas algumas das falhas já detectadas em outras ações, para que se procedam às devidas correções no Sistema. Destaca-se que algumas falhas foram introduzidas por alterações não sistemáticas nos últimos anos.

### V - Avaliação da capacidade da Coordenação-Geral de Custos de Infraestrutura de Transportes (CGCIT) de gerar informação atual, precisa, oportuna, apropriada e acessível, com vistas a favorecer o cumprimento das atividades de controle e viabilizar a identificação de novos riscos (monitoramento).

Como uma das funções da CGCIT é aprovar preços novos e alguns serviços correntes nas obras rodoviárias não possuem as suas devidas composições de referência no SICRO 2, essa lacuna faz com que a CGCIT envie esforços para a liberação de novas composições contrato a contrato, o que implica certa sobrecarga sobre a Coordenação-Geral. O referido encargo



suprime da CGCIT grande parte de sua capacidade operacional (homens-hora) que poderia ser empregada na crítica dos dados recebidos pela FGV e no aperfeiçoamento do SICRO 2.

Segundo o Gestor responsável pela CGCIT, o último concurso realizado, em 2012, pelo DNIT, ampliou, significativamente, o número de servidores naquela Coordenação-Geral. Contudo, ainda existem obstáculos, como o citado no parágrafo anterior, a serem transpostos. Acredita-se que com a nova reestruturação do DNIT (Decreto nº 8.489/2015) os problemas sejam ultrapassados.

Questionou-se a CGCIT como se dá a rotina de distribuição de trabalhos de análise de composições de custos para os membros da equipe, bem como se há uma distribuição baseada em competências técnicas específicas de cada membro da equipe e se existem prazos pré-estabelecidos para tanto.

A Coordenação-Geral informou que a rotina de distribuição de trabalhos de análise de composições de custos é feita pelo Coordenador de Preços Novos. Esse distribui as análises de composições de custos de serviços não constantes do Sicro 2, de acordo com a cronologia de recebimento e o volume de processos, de forma que a carga de trabalho entre os analistas seja a mais uniforme possível.

Com relação à gestão por competências foi informado que alguns analistas da CGCIT têm experiência prévia em determinadas áreas específicas de engenharia. No entanto, considerando o volume de análises requeridas em relação ao número de analistas disponíveis não se permite a distribuição dos trabalhos baseada, exclusivamente, na competência técnica, sob pena de gerar ineficiência e morosidade ao processo de análise, além de sobrecarregar indivíduos e não permitir o desenvolvimento daqueles servidores “carentes” de experiência. Acrescentou ainda que uma única análise de custos pode trazer vários grupos de serviços distintos que não convêm serem desmembrados e analisados separadamente em função das premissas e parâmetros de custos envolvidos nas construções das composições de custos propostas.

Quanto aos prazos para análises de composições de custos unitários, a CGCIT informou que dependendo da complexidade da análise e da qualidade das informações encaminhadas pelo solicitante, os Coordenadores acompanham a distribuição das tarefas entre os analistas e dimensionam juntamente com esses o prazo factível para o atendimento da demanda. Acrescentou ainda que todas as análises efetuadas pela Coordenação encontram-se consolidadas em arquivos de controle, contendo informações relacionadas ao empreendimento e detalhes específicos das análises, tais como: quantidades de preços novos, caracterização do item para projeto ou revisão em fase de obras, controle dos pareceres parciais, prazos de entrada e saída da documentação.

Questionou-se também sobre a sistemática de capacitação de servidores responsáveis pela análise de composições de custos. A CGCIT informou que os servidores são orientados a apreciarem os normativos do DNIT. Os cursos oferecidos aos servidores da área de análise de custos são por demanda pontual, tais como: para elaboração de planilha eletrônica e para manipulação de software de orçamentação.

A CGCIT esclareceu também que no DNIT ainda não se conseguiu implantar uma “política voltada especificamente ao nivelamento, qualificação e formação dos servidores no momento do ingresso, conforme observado em outros órgãos da Administração Pública Federal”.

VI - Avaliação censitária ou amostral das composições do Sicro, contemplando prioritariamente os serviços e insumos com mais impacto nas composições e nos orçamentos de obra do DNIT.

Infelizmente a CGU não dispõe de capacidade operacional, nem mesmo técnica para avaliar de forma censitária as mais de 2 mil composições do SICRO 2. A utilização de uma amostra estatística também não seria conveniente, pois cada serviço tem um peso diferente. Há aqueles mais comuns, presentes em quase todas as obras, e aqueles menos frequentes. Assim, com fundamento na experiência pretérita das ações de controle realizadas pelas equipes da CGU e, privilegiando erros que incidissem em diversas composições, foram identificadas as seguintes inconformidades:

- a) Traços dos concretos equivocados, implicando superestimativa de consumo de materiais.
- b) Inconformidade na usinagem do concreto rodado em betoneira combinado ao seu transporte em caminhão betoneira.
- c) Subestimativa da produtividade das fresadoras.
- d) Quantidade excessiva de encarregados nos serviços de drenagem.
- e) Inclusão de mão de obra inexistente, qual seja: operador de grupo gerador.
- f) Incompatibilidade entre as composições de drenos profundos.

Cabe destacar que até o momento da conclusão deste relatório, o DNIT apenas realizou as correções das composições dos drenos profundos em solo, conforme informativo que acompanha a publicação do SICRO 2 de nov/2014.

VII - Avaliação da qualidade e confiabilidade das pesquisas de preços realizadas

A CGU não teve acesso aos dados brutos da pesquisa de preço, porém as repetidas inconsistências dos dados publicados evidenciam a necessidade de aperfeiçoamento na pesquisa. Assim como as informações prestadas sugerem a necessidade de ampliação do número de informantes.

VIII – Principais recomendações encaminhadas ao DNIT com relação ao Sicro

- Exigir que a FGV amplie sua base de informantes, principalmente sobre os materiais mais relevantes para os custos rodoviários, dentre os quais se destacam os materiais pétreos britados e disponibilize os dados coletados ao DNIT, mesmo que descaracterizados em relação às identidades dos informantes.
- Para as obras realizadas distantes das capitais dos estados, realize cotações dos insumos da faixa A da curva ABC, a fim de adequar o orçamento às especificidades locais, procedimento inclusive já previsto nos manuais da Autarquia.
- Quando a situação local exigir utilização de preço distinto do constante do SICRO, realizar pelo menos três cotações de preço para cada insumo, buscando assim mitigar distorções típicas das cotações de preço, conforme parágrafo único do Decreto nº 7.983/2013 e o Manual de “Diretrizes Básicas para Elaboração de Estudos e Projetos Rodoviários”, IPR 2006.
- Indicar nas publicações do SICRO quais são os insumos e equipamentos com custos imputados e os critérios de imputação para crítica dos órgãos de controle e, principalmente, para que os usuários do sistema possam validar esses custos em seus orçamentos.
- Manter toda a informação comprobatória dos dados que dão suporte às publicações do SICRO 2, pelo período mínimo de 5 anos.



## **Auditoria Interna**

Considerando a importância fundamental da Auditoria Interna do DNIT para o alcance dos objetivos institucionais da Autarquia, bem como o fato de que uma atuação forte e independente desta unidade certamente contribui para a melhoria da gestão e qualidade dos gastos públicos, foi realizada a análise da estrutura e da atuação da AUDINT no exercício de 2014.

Desta forma, de acordo com as informações encaminhadas por meio da informação nº 64/2014/AUDINT/DNIT, de 07/10/2014, a equipe de servidores da Auditoria Interna ao final de 2014 era composta por 24 servidores efetivos, sendo que destes sete são Analistas de Infraestrutura de Transportes, existindo, ainda, doze servidores terceirizados e três estagiários. Com isso, foi verificado acréscimo no quantitativo de servidores efetivos alocados na Auditoria Interna, tendo em vista que no início de 2014 a AUDINT contava com vinte servidores efetivos.

Em relação à fiscalização de contratos e convênios, foram verificados quatorze servidores efetivos vinculados a estas atividades, conforme Informação nº 68/2014/AUDINT/DNIT, com base no mês de outubro de 2014, sendo um Auditor Chefe Substituto, um Coordenador da Divisão de Auditoria, seis Analistas de Infraestrutura de Transportes, um Técnico de Contabilidade, dois Analistas Administrativos, um Analista Administrativo-Contábil, um Técnico Administrativo e um Técnico de Suporte em Infraestrutura de Transportes.

Consoante o organograma da Autarquia, a Auditoria Interna do DNIT apresenta a necessária independência dos profissionais ali lotados, tendo em vista que esta unidade é órgão seccional ligado à Diretoria-Geral e possui a prerrogativa de assessoramento direto ao Conselho de Administração, vinculando-se administrativamente a este órgão, conforme o art. 15 do Decreto nº 3.591, de 06 de setembro de 2000.

De acordo com planilha de monitoramento das providências adotadas em relação às recomendações apresentadas pela AUDINT, encaminhada em resposta à solicitação de auditoria acerca do tema, foi verificado que entre os exercícios de 2013 a 2014 a Auditoria Interna apresentou 296 constatações decorrentes de ações de controle realizadas no âmbito da Autarquia, das quais 193 (65,2%) encontram-se atendidas. Desta forma, é relevante a adoção de providências pelas Diretorias e pelas Superintendências Regionais do DNIT para o atendimento das recomendações decorrentes de relatórios da AUDINT.

No que tange às providências adotadas pela Autarquia, para o atendimento das recomendações apresentadas pela AUDINT, pode-se elencar medidas no sentido de: regularizar e compatibilizar o cronograma real da obra e do contrato; fazer constar no processo a documentação das medições; reavaliar pagamentos; fazer estornos; adequar memória de cálculo deficiente; aplicar multas e sanções quando cabível; fazer notificações à contratada ou supervisora para efetivar medidas e corrigir serviços fora da norma ou especificações, mal executados ou não realizados; corrigir e identificar projetos; rever e adequar laudos de desapropriação; fazer plano de capacitação; e verificar ações e apresentar licença ambiental, dentre outras medidas.

Como aspectos positivos para a melhoria da gestão da Auditoria Interna do DNIT devem ser citados a aprovação do Manual de Auditoria Interna (Portaria DG nº 1.916, de 08/12/2014, publicada no Boletim Administrativo nº 050 de 08 a 12/12/14), a implantação do Sistema de Auditoria Interna – SIAUD/DNIT, a realização do mapeamento de processos correlatos às atividades da AUDINT e a elaboração da Cadeia de Valores da Auditoria Interna, na qual constarão as principais atividades para gerir esta unidade. Em relação a aspectos a serem



melhorados é possível observar a disponibilização insuficiente de eventos de capacitação para os servidores locados na AUDINT quanto a obras de rodovias, ferrovias e hidrovias.

### 2.3 Avaliação da Conformidade das Peças

A avaliação da Conformidade das Peças teve como objetivo verificar se a Unidade elaborou as peças a ela atribuídas pelas normas do Tribunal de Contas da União – TCU para o exercício de 2014, e se estas contemplam os formatos e conteúdos obrigatórios nos termos da DN TCU nº 140/2014, da Portaria - TCU-90/2014 e da DN TCU nº 134/2013.

A metodologia da equipe de auditoria consistiu na análise do Relatório de Gestão do DNIT referente ao exercício de 2014, incluindo-se as peças complementares, para verificação do cumprimento da obrigação, por parte da Autarquia, da apresentação dos conteúdos específicos solicitados pelo TCU (Parte C).

Dessa análise, conclui-se que a Unidade elaborou todas as peças a ela atribuídas para o exercício, contemplando os formatos e conteúdos obrigatórios nos termos da DN TCU nº 140/2014, da Portaria - TCU-90/2014 e da DN TCU nº 134/2013, de forma a possibilitar o exame do desempenho pela completa descrição de metas e de resultados apresentados, bem como das medidas administrativas adotadas nos casos de dano ao erário e da substituição de trabalhadores terceirizados irregulares.

### 2.4 Avaliação do Cumprimento das Determinações/Recomendações do TCU

O escopo dos trabalhos se limitou aos acórdãos com determinação expressa do Tribunal de Contas da União – TCU – à CGU para ser verificada na Auditoria Anual de Contas junto à UJ. A metodologia consistiu no levantamento de todos os acórdãos de 2014 em que haja determinação para a UJ e seja citada a CGU com posterior verificação do atendimento do mesmo. Das análises efetuadas, não foram identificados acórdãos nessa situação.

### 2.5 Avaliação do Cumprimento das Recomendações da CGU

Os exames realizados tiveram por objetivo verificar a seguinte questão de auditoria: A UJ mantém uma rotina de acompanhamento e atendimento das recomendações emanadas pela CGU, especialmente quanto ao fortalecimento do controle interno administrativo?

A metodologia consistiu no levantamento de todas as recomendações existentes que estão pendentes relativas aos Relatórios de Auditoria de Contas referentes aos exercícios 2011, 2012 e as emitidas durante a gestão 2013 com posterior verificação do atendimento das mesmas.

Segundo o Sistema Monitor (Sistema de Acompanhamento de Recomendações da CGU), verificou-se que, das 120 recomendações efetuadas (2011 a 2013), 61 (50,8%) foram consideradas atendidas, 38 (31,7%) canceladas, e 21 (17,5%) reiteradas, conforme quadro a seguir.

**Quadro 06:** Atendimento das recomendações de Auditorias Anuais de Contas.

Situação da Recomendação	Exercício Auditado			Total	%
	2011	2012	2013		
Atendida	41	9	11	61	50,8
Reiterada	12	4	5	21	17,5



Cancelada	33	4	1	38	31,7
-----------	----	---	---	----	------

**Fonte:** Elaborado pela DITRA/DI/SFC/CGU-PR a partir do Plano de Providências Permanente do DNIT

Neste contexto, considera-se satisfatório o tratamento dado pelo DNIT para o cumprimento das recomendações da CGU, uma vez que apenas 17,5% das recomendações apresentadas não foram plenamente atendidas.

Com relação aos Controles Internos utilizados pela Auditoria Interna do DNIT no atendimento das recomendações da CGU, observamos que as práticas destinadas a fomento do ambiente de controle, avaliação de riscos, atividades de controle, monitoramento e comunicação são as mesmas empregadas para o acompanhamento das determinações do TCU. Logo, pode-se afirmar que os mecanismos de controle são suficientes para o acompanhamento tempestivo da implementação das recomendações da CGU no âmbito do DNIT.

## 2.6 Avaliação do CGU/PAD

A avaliação do Relatório de Correição teve como objetivo verificar, dentre outros, os seguintes quesitos: a) a existência no Relatório de Gestão de informação da designação de um coordenador responsável pelo registro no Sistema CGU-PAD de informações sobre procedimentos disciplinares instaurados na unidade; b) a existência de estrutura de pessoal e tecnológica capaz de gerenciar os procedimentos disciplinares instaurados e a devida utilização do sistema CGU-PAD e; c) o registro das informações referentes aos procedimentos disciplinares instaurados no sistema CGU-PAD.

Os exames foram realizados a partir das informações apresentadas no Relatório de Gestão e de respostas à Solicitação de Auditoria acerca do tema. Embora não conste no Relatório de Gestão informações a respeito da designação de coordenadores responsáveis pela atualização dos registros de informações sobre os procedimentos disciplinares instaurados e a indicação do administrador do sistema CGU-PAD no âmbito do DNIT, foi verificada a devida formalização da designação destas atribuições, bem como a atualização do referido sistema.

Na avaliação do Controle Interno, embora a Corregedoria tenha se reestruturado para aprimorar o atendimento de suas demandas, o DNIT ainda não oferece o quadro de servidores necessário para que Unidade possa cumprir plenamente suas metas, tendo em vista o elevado número de processos pendentes de análise de admissibilidade de apuração disciplinar, cabendo assim a adoção de novas medidas administrativas no sentido de sanar essa falha.

## 2.7 Avaliação da Gestão de Pessoas

Visando o atendimento ao Decreto nº 2.271/1997 e às determinações do TCU proferidas mediante os Acórdãos nº 2389/2003 e nº 555/2005, tornou-se imperiosa a substituição da mão de obra terceirizada que se encontra no exercício de atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos da Entidade. Porém, essa providência que, em tese, já deveria ter sido adotada desde a publicação do primeiro Acórdão do Tribunal (em 2003), acabou por diversas vezes sendo postergada devido à carência do quadro de pessoal do DNIT. Para sanar definitivamente a questão, no exercício de 2012, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, autorizou a realização de concurso público pela Autarquia para o provimento de 1.051 vagas, sendo dessas, 403 de analista e 648 de técnicos. O concurso foi realizado e em setembro de 2013 foram nomeados os novos servidores.



Nesse sentido, foi verificado se os contratos de prestação de serviços foram encerrados, à exceção daqueles contratos que tiveram a prorrogação autorizada por meio de Aditivo ao Termo de Conciliação Judicial - TCJ - firmado entre a União e o Ministério Público do Trabalho. Foram feitos questionamentos adicionais sobre funcionários dispensados e, para o caso dos que não foram, solicitou-se documentação legal autorizativa para a não substituição ou prorrogação do prazo.

A manifestação do DNIT foi ao sentido de que tem envidado esforços para cumprir com as orientações dos órgãos de controle, sem prejudicar, contudo, o andamento dos trabalhos de rotina. Nesse sentido, foi salientado que foram dispensados 665 terceirizados, os quais foram substituídos por servidores aprovados no último concurso, sendo que o prazo final estipulado pela Portaria nº 442/2015 foi para 22 de maio de 2015, data do término da validade do último concurso.

Foi apresentada ainda uma minuta de Termo de Ajuste de Conduta em que, dentre outras obrigações, elenca à Autarquia percentuais gradativos de substituição dos terceirizados ao longo do tempo. Em caso de descumprimento de algumas cláusulas, o Termo prevê também a aplicação de multas à Entidade.

Em virtude do exposto e, sobretudo, visando a uma transição gradativa da mão de obra, de forma a não impactar as atividades da UJ, salienta-se que não foram verificados controles adequados sobre a mão de obra terceirizada no DNIT. Verifica-se também a ocorrência do descumprimento de termos firmados no TCJ, ocasionando possivelmente a aplicação de penalidades elencadas nos mesmos. Torna-se imperioso, por fim, a elaboração de um planejamento de longo prazo que possibilite uma visão consolidada da necessidade de reposição do quadro e, conseqüentemente, da necessidade de realização de futuros concursos, de forma a se garantir um mínimo de força de trabalho que seja capaz de executar com excelência as atribuições da Autarquia.

## **2.8 Avaliação da Desoneração da Folha de Pagamentos**

A Lei nº 12.546/2011 foi editada e regulamentada pelo Decreto nº 7.878/2012 tendo-se como escopo a recente modalidade de desoneração da folha de pagamentos destinada a resguardar determinados segmentos econômicos específicos. No âmbito da referida Lei, a desoneração consiste na substituição da contribuição patronal previdenciária sobre a folha de pagamento de empregados e contribuintes individuais (20%) e prevista, respectivamente, nos incisos I e III do artigo 22 da Lei 8.212/1991, por uma contribuição sobre uma base de cálculo extraída da receita bruta.

Ressaltando-se que a mencionada desoneração apresenta reflexos diretos nos contratos celebrados com a Administração Pública, e tendo em vista que os encargos sociais são incluídos no custo de tais contratos, torna-se necessário que seja feita a correspondente redução do valor do contrato para que se evite o enriquecimento sem causa.

O tema foi objeto do Acórdão nº 2.859/2013-Plenário/TCU, o qual determinou a revisão dos contratos de prestação de serviços vigentes e firmados com empresas beneficiadas pela desoneração da folha de pagamento.

No Relatório de Gestão de 2014 do DNIT foram apresentadas informações segregadas. No tocante à Diretoria de Infraestrutura Ferroviária – DIF - foi realizado um levantamento de todos os contratos que se enquadravam nos dispositivos da mencionada Lei. A citada Diretoria solicitou ainda, à consultoria contratada, a elaboração de parecer sobre cada caso concreto para que, posteriormente, com base nos resultados da análise, fossem emitidos





termos aditivos exigindo-se a devolução dos recursos pagos a maior, conforme o caso. Diante disso, requereu-se à DIF apresentar os resultados dos levantamentos realizados, informar qual a consultoria contratada e apresentar o status das revisões, além do prazo previsto para conclusão dos trabalhos.

No âmbito da Diretoria de Infraestrutura Aquaviária – DAQ - foi informado que “tendo em vista a complexidade do tema, a área técnica responsável realizou simulação no intuito de estabelecer um modelo a ser adotado nos demais empreendimentos”. Por este motivo, a CGU solicitou à DAQ informar o motivo da não adoção dos procedimentos recomendados pela Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SLTI/MP), os quais foram encaminhados pelo Memorando-Circular nº 12/2014/DIREX/DNIT. Solicitou-se também a apresentação de documentação probatória de providências em relação ao tema.

No âmbito da DIR, solicitou-se que fossem apresentados os resultados dos levantamentos na referida área, bem como a aplicação dos dispositivos legais pertinentes ao tema.

Destaca-se que o Memorando-Circular nº 12/2014 – DIREX, de 13.8.2014, expedido às Diretorias e Superintendências Regionais do DNIT, teve como foco os procedimentos recomendados pela SLTI/MP com vistas à revisão dos contratos em função do Plano Brasil Maior (Desoneração da Mão de Obra).

Diante do cenário supracitado, o DNIT expediu aos receptores do Memorando-Circular orientações de como proceder para a revisão dos contratos de obras e serviços firmados pelo DNIT, vigentes ou não, mas que tiveram movimentação financeira a partir de janeiro de 2014.

Em que pese as orientações terem sido expedidas no âmbito interno do DNIT, considera-se que o tema ainda não teve um avanço considerável no âmbito da Autarquia. Apenas a DIF manifestou-se sobre três contratos e sobre um convênio que sejam passíveis de revisão por força da Lei mencionada.

## **2.9 Avaliação da Integridade**

Os exames realizados tiveram por objetivo responder às seguintes questões de auditoria: O DNIT possui código de ética ou de conduta que estabeleça as diretrizes de atuação para seus funcionários e dirigentes? Esse documento - com suas alterações - foi aprovado pela Direção da Autarquia? O código de ética está disponível para todos os colaboradores?

A metodologia consistiu no encaminhamento de solicitações de auditoria e consolidação das respostas apresentadas pelo DNIT.

Nesse contexto, apurou-se que embora o Código de Ética já esteja formalizado e disponível no sítio da Autarquia, o mesmo deverá ainda ser adequado às disposições da Resolução nº 10, de 29/09/2008, ao Decreto nº 1171, de 22/06/1994 e ao Decreto nº 6029, de 01/02/2007, processo denominado “Marco Regulatório da Ética no DNIT”. Esse processo inclui amplo programa de formação ética e implantação de representantes em todas as Superintendências Regionais da Autarquia, assim como a realização de seminários e eventos referentes à ética.

Todavia, embora a atual Comissão de Ética tenha sido designada, em 17/07/2014, por meio da Portaria DG nº 1.178/2014, e o plano de trabalho já se encontra elaborado, o DNIT não adotou nenhuma medida efetiva para sanar em definitivo as pendências com relação a implementação do novo Código de Ética da Autarquia, tais como: finalizar a conclusão do citado “Marco Regulatório da Ética”; a inserção do novo Código de Ética no Regimento



Interno; e, aprovação pelo Diretor Geral da campanha educativa proposta pela Comissão de Ética. Tal fato teve como causa a falta de priorização por parte da Autarquia para efetivação das medidas necessárias.

Dessa forma, cabe recomendação ao DNIT no sentido de finalizar o “Marco Regulatório da Ética no DNIT”, o qual ainda tem ressalvas quanto à abrangência dos profissionais alcançados, bem como as medidas complementares necessárias à sua formalização.

### 3. Conclusão

Eventuais questões formais que não tenham causado prejuízo ao erário, quando identificadas, foram devidamente tratadas por Nota de Auditoria e as providências corretivas a serem adotadas, quando for o caso, serão incluídas no Plano de Providências Permanente ajustado com a UJ e monitorado pelo Controle Interno. Tendo sido abordados os pontos requeridos pela legislação aplicável, submetemos o presente relatório à consideração superior, de modo a possibilitar a emissão do competente Certificado de Auditoria.

Brasília/DF, de setembro de 2015.

**Nome:** ELENIZA MEIRELES DOS SANTOS AZEVEDO

**Cargo:** ANALISTA DE FINANÇAS E CONTROLE

**Assinatura:**

**Nome:** LUIZ GUSTAVO DE SOUZA E ANTUNES

**Cargo:** ANALISTA DE FINANÇAS E CONTROLE

**Assinatura:**

**Nome:** MARCIA LOPES RODRIGUES DE SOUZA

**Cargo:** ANALISTA DE FINANÇAS E CONTROLE

**Assinatura:**

**Nome:** MARCUS VINICIUS LANE DE ABREU

**Cargo:** TECNICO DE FINANÇAS E CONTROLE

**Assinatura:**

**Nome:** VICTOR DO ESPIRITO SANTO NETO

**Cargo:** ANALISTA DE FINANÇAS E CONTROLE

**Assinatura:**

Relatório supervisionado e aprovado por:

---

Coordenador-Geral de Auditoria da Área de Transportes



**1 GESTÃO OPERACIONAL**  
**1.1 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS**  
**1.1.1 EFETIVIDADE DOS RESULTADOS OPERACIONAIS**  
**1.1.1.1 CONSTATAÇÃO**

**Déficit de servidores para a atividade de análise de projetos**

**Fato**

Na avaliação do quadro da força de trabalho da Coordenação-Geral de Desenvolvimento e Projetos – CGDESP foi realizada a identificação do quantitativo e perfil dos trabalhos de acordo com os tipos de projeto. Verificou-se que no setor há um déficit considerável de pessoal – dezenove servidores. Tal situação pode se tornar um empecilho para o pleno exercício de suas atividades - análises de projetos e elaboração de anteprojetos - de maneira eficaz e eficiente.

**Quadro 07 - Força de trabalho da CGDESP em 2014**

Tipos de Projeto x Força de Trabalho	Nº de Servidores/Analistas de Projeto		Nº ideal de servidores	Déficit de Servidores
	Servidores	Terceirizados		
Drenagem	07	04	12	01
Orçamento	01	03	08	04
Pavimentação	06	01	12	05
Sinalização	02	01	08	05
Terraplenagem	08	-	12	04
TOTAL	24	09	52	19

**Fonte:** Elaborado pela DITRA a partir da Nota Técnica nº 111/2014- CGDESP

Ademais, soma-se a isto o número de terceirizados pertencentes ao quadro de pessoal da CGDESP, os quais possuem vínculo empregatício menos estável com a Autarquia (se comparado a um servidor estável de carreira) e que, segundo orientações do Tribunal de Contas da União - TCU, devem ser gradativamente substituídos por servidores efetivos de carreira. Assim, corre-se atualmente o risco de que o efetivo de pessoal encarregado das análises de projeto – o qual já é reduzido conforme já explicitado - diminua ainda mais e, por consequência, o andamento e a eficiência dos trabalhos possa vir a ser prejudicada, haja vista que o processo de contratação de servidores por meio de concurso público é, via de regra, demorado e dependente de autorizações de órgãos externos ao DNIT, tal como o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

De acordo com as informações prestadas pela CGDESP, conclui-se que os concursos realizados foram suficientes apenas para substituir em torno de 60% dos terceirizados sem, contudo, aumentar a força de trabalho então disponível na Coordenação-Geral, a qual permaneceu estacionária em números absolutos. Como esse quantitativo é considerado insuficiente, com déficit apontado de dezenove servidores, verificam-se ainda graves distorções como a da área de orçamento, que possui três terceirizados para apenas um servidor. Tal fato expõe a necessidade de o DNIT se empenhar, não obstante os obstáculos gerados pela tramitação difícil junto às instâncias superiores, na realização com urgência de novo concurso de forma a suprir essa deficiência e se adequar às recomendações do TCU.



## Causa

Déficit de servidores para a atividade de análise de projetos, haja vista que o quantitativo de vagas disponíveis no último concurso foi insuficiente para atender a demanda da Autarquia, especialmente na CGDESP.

## Manifestação da Unidade Examinada

O DNIT informou que o diagnóstico elaborado quando do mapeamento de processos pela Consultoria CPqD/Memora relativos aos processos de elaboração e análise de estudos e projetos também apontou alguns elementos relativos ao perfil da mão de obra envolvida, sobretudo no que concerne às competências técnicas especializadas e necessárias ao bom andamento dos processos e alcance de melhorias nos resultados da operação.

Foram apresentados alguns desses pontos, os quais haviam sido destacados nos diagnósticos e respectivos comentários, e que podem contribuir para explicitar as razões ligadas ao fato exposto, cujas raízes transcendem ao contexto do último concurso. Foram destacados no diagnóstico os seguintes pontos:

1- *Falta de perfis profissionais especializados e complementares à atuação dos engenheiros* – A ação técnica de análise e elaboração de estudos e projetos de engenharia tem caráter multidisciplinar, exigindo por consequência competências e especializações que não se restringem aos engenheiros civis e projetistas de rodovias. Há necessidade de distintas especializações da engenharia (solos, hidrologia, estruturas, orçamentos, etc) que não são preenchidas adequadamente nos processos seletivos realizados - como arquitetos, estatísticos, dentre outros - que também não são selecionados na medida das necessidades. A interação com as áreas de RH do DNIT não existe de forma a estabelecer um plano de desenvolvimento do quadro de pessoal existente e que possa identificar lacunas a serem supridas, tanto pelo desenvolvimento interno, quando pelos processos seletivos;

2- *Inadequação do quadro de pessoal, com alto índice de utilização de terceirizados, mesmo em atividades técnicas* – Limitações do quadro de pessoal também foram apontadas pela equipe técnica participante do trabalho de modelagem dos processos. O mapeamento e redesenho dos processos pode contribuir, em certa medida, mas para uma racionalização efetiva do uso das competências das pessoas envolvidas, que priorize as atividades técnicas e de supervisão para os servidores do quadro do DNIT e mantenha os recursos terceirizados em posições menos críticas, deve ser feito um investimento que parta de diretrizes estabelecidas amplamente pela área de RH, no sentido de alcançar os objetivos estratégicos claramente estabelecidos na perspectiva “Pessoas” do mapa estratégico do DNIT, que apontam para a implantação de gestão por competências e para o desenvolvimento do capital humano;

3- *Pequeno contingente de pessoal para análise de projetos nas SR's e UL's* – A carência de pessoal tecnicamente qualificado foi também apontada no mapeamento do processo, mas parece ser mais grave no âmbito das Superintendências Regionais e Unidades Locais do DNIT, conforme aponta relatório do TCU (Relatório de Auditoria do TCU, processo 032.446/2011-0, página 12). Embora este seja um fato, não existe um mapeamento amplo para identificar quais são e onde estão lotados os técnicos preparados para cumprir as atividades de análise de projetos e qual o grau de capacitação e experiência de cada uma das SR's. Iniciativas dessa natureza estão vinculadas ao contexto de gestão de RH, indicando novamente a necessidade de se buscar uma integração mais ampla e efetiva entre as unidades no planejamento necessário para o desenvolvimento do capital humano do DNIT.



4- *Distribuição assimétrica da equipe de análise, considerando-se quantidade e experiência dos servidores* – Também se trata de ponto associado ao conhecimento das qualificações pessoais disponíveis, que deve ser tratado com uma ação integrada entre áreas técnicas e gestão de pessoas. Estas necessidades podem ser atendidas a partir da materialização de objetivos táticos que justifiquem a conformação de projetos alinhados a objetivos presentes no mapa estratégico do DNIT, tanto em perspectiva de negócio quanto de desenvolvimento das pessoas ou do capital humano da organização.

Por meio do Memorando nº 1938/2015/DPP, de 25 de agosto de 2015, o DNIT afirma que entende que essa questão - Déficit de servidores para a atividade de análise de projetos - pode ser melhor tratada pela Coordenação Geral de Gestão de Pessoas, em conjunto com a Diretoria do DNIT, dada a necessidade da realização de um novo concurso público. Ressaltou ainda sobre a dificuldade de dimensionamento da equipe tendo em vista a grande variabilidade de projetos. Foi salientado que internamente a CGDESP tem buscado se adaptar às necessidades, como na recente redistribuição de servidores ocorrida entre as áreas de geometria/terraplenagem e pavimentação/geotecnia.

Em relação ao número de servidores atuantes em cada área, foi afirmado que a CGDESP conta atualmente com o efetivo de 28 servidores – não contabilizando nesse número os coordenadores e assessores, sendo 6 da área de Geometria/Terraplenagem, 5 de Hidrologia/Drenagem, 8 de Pavimentação/Geotecnia, 1 de sinalização/obras complementares e 9 para a área de obras de artes especiais. Por fim, foi ressaltado que atualmente a CGDESP não dispõe de servidores dedicados exclusivamente à área de orçamento, a qual é atendida paralelamente pelas demais disciplinas.

### **Análise do Controle Interno**

Após a manifestação da Autarquia, na qual foram reconhecidas várias razões ligadas ao fato supracitado – falta de perfis profissionais especializados e complementares à atuação dos engenheiros; inadequação do quadro de pessoal, com alto índice de utilização de terceirizados; pequeno contingente de pessoal para análise de projetos nas SR's e UL's; distribuição assimétrica da equipe de análise, considerando-se a quantidade e experiência dos servidores – reitera-se sobre a relevância e imprescindibilidade de que o efetivo de pessoal encarregado das análises de projeto seja aumentado, sob pena de se correr o risco da perda de continuidade dos trabalhos realizados, bem como da solidez, respaldo e segurança dos mesmos.

Ressalta-se o disposto na resposta da Autarquia, na qual foi afirmado que: “a interação com as áreas de RH do DNIT não existe de forma a estabelecer um plano de desenvolvimento do quadro de pessoal existente e que possa identificar lacunas a serem cumpridas”. Nesse sentido, salienta-se que a interação entre os profissionais da área de RH com o restante da Autarquia pode ter impacto direto na gestão interna da entidade e, por consequência, na qualidade dos serviços prestados. Por interferir diretamente no clima organizacional, a forma como os profissionais interagem deve estar no foco das ações do departamento de Recursos Humanos, estabelecendo-se assim uma política de integração e interação entre os servidores envolvidos. Tal interação também favorece o processo de alinhamento estratégico, motiva o servidor e aumenta a produtividade da Autarquia como um todo. Todo esse processo passa ainda pela implantação de gestão por competências e pelo desenvolvimento do capital humano.

Imperioso evidenciar também que não há um mapeamento amplo sobre o quadro técnico, sua qualificação e a suficiência (ou não) do número de servidores técnicos preparados para cumprirem as atividades de análises de projetos em cada uma das SR's e UL's. Verifica-se



que o quadro técnico especializado nessas unidades é deficitário e que tal situação impacta diretamente no desempenho das atividades relacionadas aos Serviços de Engenharia de um modo geral. Desse modo, salienta-se que a visão atualizada da formação, qualificação e quadro de pessoal de um órgão possibilita aos dirigentes ter um melhor conhecimento de sua equipe, alocar de maneira mais adequada sua força de trabalho (dando atribuições condizentes com a capacidade de seus servidores) e permitir a identificação de eventuais fragilidades e carências, o que ajuda na tomada de decisões quanto à definição e planejamento de treinamentos, cursos de capacitação, etc., ajudando por consequência no aperfeiçoamento e desenvolvimento da força de trabalho da entidade.

### **Recomendações:**

Recomendação 1: Reavaliar a estrutura de pessoal, tanto em termos quantitativos como qualitativos, alocada para a realização das atividades de análise de projetos na CGDESP. Depois de concluída essa reavaliação, deverá ser encaminhado à CGRH documento interno da DPP no qual seja consubstanciada a carência do número e qualificação de pessoal, por área de atividade, o qual pode subsidiar um futuro pedido, por parte do DNIT, de realização de novo concurso público.

#### **1.1.1.2 CONSTATAÇÃO**

**Ausência de indicadores de desempenho instituídos na Unidade, para utilização específica pela área de análise de projetos de engenharia.**

#### **Fato**

Um efetivo sistema de indicadores deve propiciar capacitação aos gestores de um órgão ou entidade para determinar se as atividades programadas pelo mesmo ocorrem, de fato, na direção do atendimento dos objetivos da empresa. A tendência de gestores de várias áreas funcionais de diversos órgãos e entidades é a da preocupação em relação ao seu comprometimento naquilo que lhe compete perante o desempenho global da organização.

A implantação e a adoção de indicadores de desempenho busca, como um de seus objetivos principais, que a alta administração de um órgão ou empresa faça a ligação entre as informações constantes dos indicadores com o planejamento e a tomada de decisões estratégicas.

O DNIT iniciou o processo de implementação de indicadores de desempenho por meio da Contratação do Consórcio Memora/CPqD, implementando ações de melhoria na gestão do alinhamento estratégico das atividades e dos processos finalísticos da Autarquia. Visando a garantia e sustentabilidade das mudanças necessárias na gestão dos processos, foi criada no âmbito da Gerência de Projetos da Diretoria Geral a Assessoria de Gestão de Informação e Processos (AGIP), responsável pela integração dos sistemas estruturantes e pela otimização dos processos organizacionais necessários para a sistematização e consolidação das informações estratégicas de governança institucional.

Além da AGIP, um dos produtos a serem entregues pela referida contratação foi a estruturação de um Escritório de Processos. Passados dois anos desde então, o Escritório sistematizou e operacionalizou quatorze indicadores para acompanhamento *on-line* das informações relacionadas ao mapa estratégico e cadeia de valor e suas metas, observando-se assim o alinhamento das orientações da AGIP para a consecução da missão institucional.



Não obstante, foi verificado que não existem, nem no âmbito da Coordenação-Geral de Desenvolvimento e Projetos (CGDESP) quanto na DIR (Diretoria de Infraestrutura Rodoviária), indicadores de desempenho que possam se constituir em ferramentas básicas para o gerenciamento do sistema organizacional, sendo utilizados para fornecer informações essenciais à tomada de decisões e servindo de parâmetro de referência para que se possa medir a eficiência, eficácia e a efetividade dos trabalhos realizados, tais como as análises de projetos e Revisões de Projetos em Fase de Obras.

## **Causa**

Ausência de indicadores de desempenho instituídos na Unidade, para utilização específica pela área de análise de projetos de engenharia, em função do não cumprimento do disposto no Regimento Interno do DNIT, quanto à responsabilidade da Diretoria de Planejamento e Pesquisa – DPP e de suas Coordenações em definir e manter atualizadas as informações relativas aos indicadores de desempenho (art. 72, inciso VIII), desenvolver os Relatórios de Desempenho (art. 69, inciso IV) e avaliar o desempenho das atividades do DNIT (art. 61, inciso VI).

## **Manifestação da Unidade Examinada**

Foi reafirmado pelo DNIT que a consultoria CPqD/Memora propôs um conjunto de indicadores para os processos mapeados e redesenhados no DNIT. Todos os processos têm indicadores associados, totalizando-se aproximadamente trinta indicadores, concebidos como um primeiro portfólio que já fornecerá informações importantes para o desempenho das coordenações, das atividades e das equipes técnicas. Enquanto conjunto inicial de indicadores busca aferir aspectos básicos da operação. A partir de sua mensuração e análise, outros indicadores poderão ser formulados, evoluindo-se e refinando-se a capacidade de monitoramento da realidade operacional, possibilitando-se também um melhor alinhamento entre os indicadores de desempenho dos processos de trabalho da DPP com os indicadores estratégicos do DNIT.

Logo, essa busca de alinhamento deverá ser um dos objetivos de interesse da área responsável pela gestão estratégica da instituição. Os indicadores propostos podem ser observados no relatório de terceiro evento da OS 037/2014, elaborado pela consultoria CPqD/Memora.

Por meio do Memorando nº 1938/2015/DPP, de 25 de agosto de 2015, a CGDESP ressaltou que tem buscado implementar ferramentas de controle e gestão que auxiliem o acesso à informação por meio do Contrato nº 1.153/2014, o qual inclui o assessoramento em gestão pública e engenharia consultiva para atuação nas áreas de planejamento e gestão. Dentre as iniciativas estão o acompanhamento da situação dos projetos/anteprojetos dos principais empreendimentos, a utilização de folhas de rosto padronizadas com o resumo das informações constantes nas análises de projeto, a classificação dos graus das pendências encontradas em uma análise e o tempo de análise e resposta das empresas.

Por fim, foi salientado que esta etapa visa, inicialmente, organizar a informação, para que só então sejam estabelecidos os indicadores, mais representativos da qualidade dos projetos, que sejam passíveis de serem medidos e que auxiliem as tomadas de decisão.

## **Análise do Controle Interno**

Ao se monitorar dados associados aos eventos, órgãos públicos identificam a existência de condições que podem, eventualmente, originar um evento específico. Nesse contexto, indicadores de desempenho relacionam diferentes conjuntos de dados das mais variadas



espécies (operacionais, financeiros, etc) em conjunto com a realização de análises dos relacionamentos e das medidas de investigação e correção, funcionando assim como uma atividade de controle.

Os indicadores de desempenho podem incluir, por exemplo, índices de rotação de pessoal por unidade. Ao se investigar resultados inesperados ou tendências incomuns, a administração pode identificar circunstâncias nas quais a falta de capacidade para concluir processos fundamentais pode significar menor probabilidade dos objetivos serem alcançados.

A forma como a Autarquia poderia utilizar essas informações (no caso de decisões operacionais ou no acompanhamento de resultados imprevistos nos sistemas de comunicações) poderia determinar se a análise dos indicadores de desempenho, por si só, atenderia às finalidades operacionais, bem como às finalidades de controle da comunicação. Infere-se das respostas emitidas pelo DNIT que mesmo considerando-se as providências já adotadas pela DPP no sentido de se implementar indicadores, não está ocorrendo o imprescindível engajamento entre as diversas Coordenações envolvidas nos trabalhos necessários para o tempestivo e adequado desenvolvimento e implantação de indicadores de desempenho e de gestão interna.

De acordo com as informações prestadas pela CGDESP/DNIT, por meio do Memorando nº 2071/2014/CGDESP/DPP, de 13/10/2014, não existem indicadores específicos para a área de análise de projetos e não há nenhuma sistemática em desenvolvimento para tanto. Dessa forma, como os indicadores criados e em desenvolvimento são abrangentes, em nível organizacional, e não exprimem resultados sobre temas específicos, torna-se imperioso e essencial que o DNIT adote as providências necessárias para suprir essa lacuna.

### **Recomendações:**

Recomendação 1: Em consonância com o disposto no artigo 61, inciso VI, c/c artigo 69, IV e artigo 72, VII, que o Diretor de Planejamento e Pesquisa acompanhe e avalie a implementação de indicadores de desempenho específicos para a área de análise de projetos, definindo e mantendo atualizadas as informações relativas a estes indicadores, os quais possam se tornar ferramentais essenciais para o gerenciamento organizacional e para auxílio efetivo nos processos de tomadas de decisões.

### **1.1.1.3 CONSTATAÇÃO**

#### **Inconsistências técnicas na elaboração dos projetos**

##### **Fato**

A despeito de existirem diversos normativos disponíveis - Normas, Instruções de Serviços, Manuais e Portarias - algumas inconsistências técnicas são comumente verificadas pela equipe de análise de projetos. Verifica-se assim a necessidade de um programa de revisão contínuo dos normativos e instruções vigentes com a consequente capacitação da equipe para que as inconsistências e falhas que vem ocorrendo sejam efetivamente detectadas e sanadas.

As principais e mais frequentes inconsistências técnicas, relatadas pela equipe da CGDESP, são:

- Memoriais justificativos que não condizem com o projeto;
- Memoriais de cálculos inconsistentes com as planilhas orçamentárias, assim como com o projeto;





- Plantas, perfis, seções e detalhamentos gráficos incoerentes com o proposto no projeto;
- Estudos Geotécnicos, Hidrológicos, Hidráulicos e Geológicos que, em sua maioria, são muito elementares e fracionados;
- Croquis de localização de empréstimos, jazidas, pedreiras e areais são, frequentemente, insatisfatórios;
- Projetos geométricos que não condizem com os projetos de terraplenagem, assim como com o de pavimentação;
- Os orçamentos das obras geralmente apresentam divergências com os memoriais de cálculo dos quantitativos, bem como com os preços unitários do SICRO/DNIT e composições de custos não constantes do SICRO2, elaboradas com base em pesquisas de mercado sem homologação pela CGCTI/DNIT, conforme preconizado pela I.S. nº 015/DNIT e;
- A composição do BDI muitas vezes não condiz com o preconizado em Acórdãos do TCU.

Dessa forma, conclui-se que embora existam normativos disponíveis sobre todas as áreas de atuação da Autarquia, as principais publicações referentes ao acompanhamento e análise de projetos carecem de atualização e não há previsão quanto às necessárias revisões, fato que vem acarretando inconsistências técnicas na elaboração dos projetos.

### **Causa**

Inconsistências técnicas na elaboração dos projetos em decorrência da falta de atualização dos normativos sobre acompanhamento e análise de projetos, conforme previsto no Regimento Interno do DNIT, artigo 67, XXIV.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Segundo o DNIT, as inconsistências técnicas listadas dizem respeito aos projetos básicos e executivos contratados pelo DNIT por meio da Lei 8666/93, onde os analistas apontam as pendências existentes nas versões de projeto encaminhadas, tendo como base os normativos e manuais do DNIT que foram consolidados no Manual de Análises Técnicas dos projetos rodoviários, publicado pelo IPR em 2010, atendendo à recomendação da CGU (Relatório 224292/2008/CGU).

Ressaltou-se também que os novos contratos de anteprojetos e obras do RDCi demandam do DNIT a criação de alguns normativos e a adequação de Manuais, os quais serão revisados pela Coordenação-Geral de Estudos e Pesquisas – CGESP, tendo-se como base as diretrizes do Guia Prático para os Anteprojetos e Projetos Rodoviários contratados pelo RDCi.

Foi salientado ainda que no presente momento, e até que o Guia Prático seja publicado, os servidores estão se utilizando dos seguintes normativos para viabilizar as demandas do RDCi:

- 1- Instrução de Serviço/DG nº 09, de 30 de julho de 2014 – Elaboração e aceitação de Anteprojeto e;
- 2- Instrução de Serviço CONJ./DG/DIREX/DNIT nº 02, de 14/03/2014 – Análise e aceitação dos projetos básicos e executivos do RDCi.

Por meio do Memorando nº 1938/2015/DPP, a CGDESP reiterou seu entendimento no sentido de que o estabelecimento de rotinas e periodicidades formalizadas para atualização dos normativos técnicos específicos da área de projetos encontra-se em andamento, sendo feitas na referida Coordenação.



## **Análise do Controle Interno**

Para que os processos de geração de valor sejam intensificados, é fundamental que os gestores públicos invistam na padronização de procedimentos e na definição de parâmetros que balizem as tomadas de decisão. Quando inseridas na cultura da Entidade, essas técnicas representam um vetor importantíssimo no avanço da produtividade.

Nesse sentido, torna-se imperioso discutir a importância e a necessidade da padronização dos processos aplicados e o desenvolvimento de normas de procedimentos, visto que é impossível imaginar qualquer padrão sem regras. Entretanto, é imprescindível a aderência e o atendimento total e permanente das normas estabelecidas por parte dos servidores, bem como a análise da efetividade das mesmas ao avanço e melhorias ocorridas nos processos ao longo de um período.

De acordo com a manifestação do DNIT, o problema da falta de atualização das principais publicações sobre acompanhamento e análise de projetos vem sendo mitigada pela emissão de Instruções de Serviço. Não obstante, como a abrangência de tais documentos é restrita a determinados tópicos, compete ao DNIT proceder à atualização dos normativos específicos da área de projetos rotineiramente e de forma a elidir a constatação referente às inconsistências técnicas que vêm ocorrendo.

### **Recomendações:**

Recomendação 1: Consoante o disposto no artigo 67, XXIV, que o IPR estabeleça rotinas e periodicidades formalizadas para atualização dos normativos técnicos específicos da área de projetos.

#### **1.1.1.4 CONSTATAÇÃO**

##### **Ineficiência no controle relacionado à área de projeto**

###### **Fato**

Foi questionado ao DNIT se existem mecanismos sistematizados de trabalho nos quais sejam especificados procedimentos de supervisão e consequente aprovação do trabalho dos diversos membros das equipes de análises de projetos.

No entanto, foi informada pela CGDESP que não há, na Unidade, uma metodologia consolidada no sentido de que sejam instituídos mecanismos de supervisão e avaliações periódicas, sendo que o procedimento usualmente adotado é a centralização de todos esses procedimentos na figura do Coordenador Setorial. Ou seja, em função da *expertise* de apenas um Servidor (Coordenador Setorial), é feita a supervisão e aprovação dos trabalhos de todos os membros responsáveis pelas análises dos diversos projetos.

Não obstante, salienta-se que na medida em que se busca uma gestão de processos voltada para a busca de resultados satisfatórios, eficazes, eficientes e que alcancem bons índices de produtividade, tais metodologias, quando formalmente implantadas e implementadas, são essenciais para que o processo de supervisão seja feito de maneira em que a relação coordenador/supervisor e o supervisionado possa ser colaborativa, cooperativa e agregue valor aos trabalhos, baseando-se para tanto na troca de experiências e esforços.



## **Causa**

Ineficiência no controle relacionado à área de projeto em função da inexistência de metodologia consolidada na Unidade com mecanismos de supervisão e avaliações periódicas, de forma que possibilitem a operacionalização do planejamento com consequente melhoria de desempenho por parte dos servidores e o aperfeiçoamento dos processos de tomada de decisões técnicas e administrativas.

## **Manifestação da Unidade Examinada**

O DNIT reafirmou que o projeto de mapeamento e redesenho dos processos propôs a estruturação de três núcleos de trabalho no âmbito da DPP. Um desses é o de Assessoramento e Gerenciamento das Ações de Projeto e Meio Ambiente, o qual deverá funcionar como o nível maior da inteligência da gestão das atividades técnicas na DPP, tendo a atribuição de entender a amplitude e a complexidade das demandas de elaboração, análise e estudos e projetos de engenharia apresentadas à DPP, dos impactos para os demais projetos e empreendimentos executados ou em andamento, fazendo as recomendações técnicas iniciais e estabelecendo a priorização e o encaminhamento para o devido tratamento. Também fará o gerenciamento da integração entre as unidades e aferição do desempenho alcançado por elas.

Esse núcleo deverá se reunir em periodicidade não excedente a 15 dias, avaliando todas as demandas apresentadas à DPP no período, respondendo também pelo monitoramento dos indicadores associados à elaboração e análise de estudos e projetos. Sua ação está, essencialmente, associada a um dos processos propostos no redesenho denominado “Estabelecer estratégia para elaboração de estudos e projetos”.

A CGDESP encaminhou o Memorando nº 1938/2015/DPP, de 25 de agosto de 2015, no qual foi reafirmado o entendimento da referida Coordenação de que, em relação à necessidade de supervisão dos trabalhos da equipe técnica, por ora, os coordenadores das áreas técnicas (Coordenação de Projetos de Infraestrutura e Coordenação de Projetos de Estruturas) exercem essa função, ainda que não de forma sistemática conforme o proposto pelo projeto de mapeamento e redesenho dos processos. Eles – os coordenadores – revisam os pareceres junto com os Analistas, discutem aspectos técnicos e buscam padronizar entendimentos dentro de suas respectivas áreas.

## **Análise do Controle Interno**

Dada a resposta emitida pelo DNIT, salienta-se que muito embora a Autarquia tenha proposto o redesenho dos processos de trabalho relativos à análise e elaboração de estudos e projetos de infraestrutura, com o estabelecimento de núcleos setoriais, reitera-se sobre a falta de definição quanto à efetivação da sistemática de trabalho proposta, inclusive quanto aos procedimentos de supervisão dos trabalhos da equipe técnica, haja vista que tais atividades são de suma importância no contexto de avaliação do cumprimento das metas estabelecidas e da observância aos parâmetros estabelecidos na normatização vigente.

## **Recomendações:**

Recomendação 1: Que sejam estabelecidas, pela Unidade, metodologias formalizadas que instituem mecanismos de supervisão dos trabalhos da equipe técnica, bem como avaliações periódicas.



### 1.1.1.5 CONSTATAÇÃO

#### **Inexistência de processos de avaliação de riscos no âmbito da CGDESP**

##### **Fato**

O gerenciamento de riscos apresenta uma importância cada vez maior no cenário mundial e vem sendo aplicado na última década de forma crescente por órgãos e entidades públicas nacionais e por grandes empresas brasileiras.

Tal atividade compreende inicialmente a determinação de quais riscos podem afetar o projeto e em documentar suas características - identificação do risco, englobando atividades relevantes tais como: fatores Ambientais Corporativos; ativos de processos organizacionais e; declaração de escopo do projeto. Por fim, como regra geral, é elaborado um Plano de Gerenciamento de Risco – usado basicamente para a consulta das definições de atribuições e responsabilidades e das categorias de risco – e um Plano de Gerenciamento de Projeto, por meio do qual se revisam as saídas das demais áreas do gerenciamento do projeto para a identificação dos possíveis riscos, além do entendimento dos planos de gerenciamento de áreas críticas tais como prazo, custo e qualidade. Diversas Técnicas são comumente empregadas para tanto, tais como: revisões de documentação; técnicas de captura de informação; análise de *checklists*; análise de premissas; técnicas de diagramação, dentre outras.

O DNIT iniciou, por meio da Contratação do Consórcio Memora/CPqD, em 14/11/2012, um processo de implementação de ações de melhoria na gestão do alinhamento estratégico das atividades e dos processos finalísticos e na geração de informações para tomada de decisões. Como produtos a serem entregues, dentre outros, estava a estruturação e a implantação do Escritório de Processos.

Não obstante, analisando-se o disposto na resposta enviada pela CGDESP por meio do Ofício nº 1433/2014/AUDINT/DNIT, de 15/10/2014, em atendimento à Solicitação de Auditoria nº 201409344/05, a qual versa sobre a identificação de eventos e riscos chave no processo de análise e aprovação de projetos pela referida Coordenação, foram verificadas algumas inconsistências, quais sejam:

1. Necessidade de regulamentação do processo de interação entre os atores envolvidos na elaboração de projetos com mapeamento do fluxo de informações decorrentes, inclusive com a definição das responsáveis e eventuais sanções para caso de omissões;
2. Estabelecimento de critérios objetivos específicos nos quais sejam elaborados métodos/planos de priorização de análises levando em consideração a avaliação de riscos;
3. Necessidade de identificação das principais fontes de riscos inerentes a todos os tipos de trabalhos e análises realizadas pela Unidade;

No tocante à avaliação de riscos, atividade iniciada com a contratação do Consórcio Memora/CPqD e atualmente inexistente no âmbito da Coordenação-Geral de Desenvolvimento e Projetos, no que diz respeito às atividades de elaboração e aprovação de projetos, a CGDESP não evidenciou a extensão desse trabalho, ou seja, se abrange a sistematização de avaliação de riscos inerentes à atividade análise de projetos - tais como atrasos na entrega de projetos, lacunas nas especificações de serviços dos termos de referência, questões de contingenciamento orçamentário e financeiras, dentre outras - e medidas mitigadoras cabíveis para cada situação específica.



Diante do exposto, evidencia-se a carência de regulamentação e/ou mapeamento de um processo referente ao fluxo de informações dentro da CGDESP, no qual sejam definidos os responsáveis pelo envio, pelo recebimento, obrigatoriedade de prestação de informações e eventuais sanções para casos de omissão de prestação de informações. A ausência de previsão explícita desses elementos no Regimento Interno do DNIT põe em risco a continuidade e a qualidade dos trabalhos realizados pela Unidade.

Dessa forma, conclui-se que não existem processos no âmbito da CGDESP que possibilitem a identificação de eventos de risco relacionados à área de projeto.

## **Causa**

Não observância do Diretor de Planejamento e Pesquisa ao disposto no artigo 61, incisos III, IV e VI do Regimento Interno do DNIT, haja vista a inexistência de processos de avaliação de riscos no âmbito da CGDESP, em função da ausência de metodologia padronizada que busque a identificação de eventos risco-chave relacionados à área de desenvolvimento e análise de projetos de engenharia e consequentes medidas mitigadoras apropriadas para cada caso.

## **Manifestação da Unidade Examinada**

Segundo o DNIT, o investimento realizado pela Autarquia até o presente momento, particularmente no âmbito da DPP com o mapeamento e redesenho dos processos de trabalho de análise de projetos, não tem o objetivo direto de tratar riscos inerentes à operação. Entretanto, essa iniciativa é passo fundamental para que os riscos sejam conhecidos e venham a ser mitigados.

O diagnóstico formulado para os processos aponta uma série de situações que, com maior ou menor gravidade, podem ser entendidos como riscos associados ao contexto de análise e elaboração de estudos e projetos de engenharia.

As muitas medidas propostas no escopo do redesenho de processos formulado pela consultoria CPqD/Memora, conforme relatórios da ordem de serviço nº 037/2014, são complementadas pela proposição de indicadores de desempenho para cada um dos 15 processos de trabalho focalizados. Certamente, não se trata de uma ação efetiva de gestão de riscos, mas a implantação desses processos a ser realizada, bem como o monitoramento dos respectivos indicadores, serão passos fundamentais para que os riscos existentes sejam observados, minimizando-se assim possíveis efeitos danosos à operação, até que uma gestão de riscos efetiva, derivada de uma gestão estratégica plena, seja desenvolvida e configurada no cenário do DNIT.

Por meio do Memorando 1938/2015/DPP, a CGDESP reafirmou que ainda não possui metodologia para detecção e prevenção de riscos. Porém, da mesma que forma que busca suprir a ausência de indicadores, a CGDESP afirmou que está em fase de estudos para atender a essa recomendação da CGU.

## **Análise do Controle Interno**

Dada a resposta do DNIT, infere-se que a Autarquia não identifica eventos em potencial que, se ocorrerem, afetarão os trabalhos realizados pela equipe e determinarão se os mesmos podem ter algum efeito adverso na sua capacidade de executar de forma adequada a estratégia estabelecida e alcançar os objetivos.



Salienta-se que eventos de impacto negativo representam riscos que exigem avaliação e resposta do órgão, enquanto que eventos de impacto positivo representam oportunidades que podem ser canalizadas de volta aos processos de fixação de estratégias e objetivos. Ao se identificar tais eventos, a Autarquia está considerando uma variedade de fatores internos e externos que podem dar origem a riscos e a oportunidade no contexto de toda a Entidade. A avaliação de riscos permite que a entidade considere até que ponto eventos em potencial podem impactar na realização dos objetivos.

Embora o mapeamento e o redesenho dos processos de trabalho possa identificar situações de risco associadas ao contexto de análise e elaboração de processos, aliado ao previsto estabelecimento de indicadores de desempenho dos mesmos, faz-se necessário que o DNIT efetive um programa específico com vistas não só a identificação de eventos de risco relacionados à área de projeto, mas também quanto à adoção das medidas de prevenção e mitigação de efeitos e aplicação de sanções se cabíveis.

### **Recomendações:**

Recomendação 1: Com base no Regimento Interno do DNIT – artigo 61, incisos III, IV e VI, que o Diretor de Planejamento e Pesquisa coordene o processo de planejamento estratégico da Autarquia, orientando as Coordenações que lhe são subordinadas no planejamento e gerenciamento de suas atividades e conseqüentemente acompanhando e avaliando o desempenho das atividades das mesmas, elaborando e apresentando à CGU medidas de detecção e prevenção de riscos relacionados à área de projeto, tais como: atrasos em cronogramas de execução, retrabalhos por inconsistências técnicas, condicionantes ambientais, fluxo adequado de informações entre os setores envolvidos.

#### **1.1.1.6 CONSTATAÇÃO**

### **Inexistência de informações gerenciais de qualidade e tempestivas sobre a gestão da atividade de revisão de projetos em fase de obras no DNIT.**

#### **Fato**

A análise foi realizada com base nas informações prestadas pelo DNIT por meio do Ofício nº 1428/2014/AUDINT/DNIT, de 16/10/2014, sobre as atividades de revisão de projeto em fase de obras, as quais evidenciam a necessidade de aprimoramento dos controles internos administrativos exercidos pela Autarquia, haja vista que:

1. A listagem das revisões de projeto efetuadas em 2014, com valores e justificativas, foi apresentada de forma separada pela Sede e pelas Superintendências Regionais devido à delegação de competência;
2. A informação referente à justificativa de revisões solicitada foi respondida apenas pela Sede e, mesmo assim, de forma genérica e com apresentação de um elenco de situações potencialmente geradoras, e não o requerido. Ou seja, a motivação para a alteração do projeto original objeto de cada contrato listado não foi informada;
3. Os prazos para atendimento de pendências não obedecem a uma rotina padronizada única, haja vista que a Sede e as Superintendências Regionais seguem procedimentos diferenciados por unidade. Pelas informações prestadas, observa-se que não há procedimento formalizado quanto a prazos seja na Sede ou nas Regionais, com período para análises/homologação de até 60 dias aproximadamente.
4. Os dados referentes às Superintendências de Sergipe, Mato Grosso, Roraima e Rondônia/Acre não foram encaminhados e, portanto, não compõem a presente análise.



5. Pelo fato de o DNIT não ter consolidado as informações provenientes das Superintendências Regionais, infere-se que a CGCONT/DNIT aparentemente não dispõe de um controle sistematizado que centralize o acompanhamento de todos os contratos (Sede e Delegados às Superintendências), o que impossibilita o gerenciamento de riscos no tocante aos atrasos no cronograma devido aos prazos demandados nas revisões de projeto em fase de obras.

Em vista do exposto, fica evidenciada a ausência de controle sobre as atividades de revisão de projeto em fase de obras pelo DNIT, haja vista que as Superintendências Regionais adotam sistemática diferenciada e sem harmonia entre si em vários procedimentos inerentes aos trabalhos como se fossem unidades independentes. Ressalta-se, também, o fato de as respostas prestadas pelo DNIT, além de não consolidarem as informações apresentadas pelas Superintendências Regionais, tampouco apresentam uma análise crítica sobre a necessidade de aperfeiçoar esses procedimentos.

Assim, conclui-se que o DNIT ainda não possui informações gerenciais de qualidade e tempestivas sobre a gestão da atividade de revisão de projetos em fase de obras.

### **Causa**

Inexistência de informações gerenciais de qualidade e tempestivas sobre a gestão da atividade de revisão de projetos em fase de obras no DNIT, em decorrência da falta de uma sistemática padronizada que defina os prazos para atendimento de pendências e evite o atraso no cronograma das obras. A DIR e as Superintendências seguem prazos diferentes com período para análises/homologação de até 60 dias aproximadamente. Abster-se do exercício de revisar projetos em fase de obras, conforme art. 80, inciso II do Regimento Interno do DNIT (Anexo à Resolução nº 10, de 31 de janeiro de 2007.):

“Art. 80 À Diretoria de Infra-Estrutura Rodoviária compete:

(...)

II – revisar projetos de engenharia na fase de execução de obras”;

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Com relação ao primeiro ponto, o DNIT argumentou que o procedimento adotado pela Autarquia se encontra dentro da normalidade uma vez que cada Revisão de Projeto demanda um prazo, diferenciando-se entre si a depender da obra, e que por isso não há uma padronização com relação ao tempo para entrega das demandas. Acrescentou ainda que a apresentação das revisões é feita em separado pela Sede e suas Superintendências.

Sobre o segundo ponto foi informado que, na visão da Autarquia, o questionamento contido na Solicitação de Auditoria nº 201409344/01 seria tão somente para informar quais as inconsistências técnicas mais comumente verificadas pela equipe de Revisão de Projeto em Fase de Obras e que, por consequência, o entendimento da CGCONT é de que a equipe de Auditoria teria solicitado fatos potencialmente geradores de revisão de projeto, o que justificaria a postura adotada pela Unidade.

No que diz respeito ao ponto nº 3, o DNIT afirmou que tal Constatação não condiz com a realidade, pois: “após a publicação da IN/DG nº 01, de 25/11/2013, citada algumas vezes no Relatório de Gestão elaborado pela CGU, existe sim um padrão adotado nos procedimentos no que tange à revisão de projetos e é seguido tanto pela Sede quanto pelas Superintendências”.



Com relação ao item nº 4, o DNIT argumentou que a única Superintendência que não atendeu ao solicitado pela Solicitação de Auditoria foi a regional Rondônia/Acre, a qual já foi instada a se manifestar acerca da referida Solicitação de Auditoria (SA). Alegou ainda que por esse motivo foi requerida uma dilação de prazo de 10 (dez) dias para responder esse ponto especificamente, pois a Coordenação estaria no aguardo de um Parecer da referida SR. Foi acrescentado que a SR/RR, a SR/MT e a SR/SE já responderam a referida SA.

No que tange ao apontamento nº 5, o DNIT reconheceu que, de fato, a CGCONT não dispõe de um controle sistematizado. Entretanto, salientou que a Coordenação não estaria inerte e, no intuito de mitigar os riscos oferecidos pela falta de controle, “vem continuamente desenvolvendo e aprimorando seu sistema interno, denominado “Organizador”. Justificou que a iniciativa de se criar um sistema em paralelo se deve à ausência de respostas para algumas das indagações suscitadas pela CGCONT no que tange a correções e melhorias no SIAC. Afirmou ainda que o SIAC não estaria cumprindo de modo efetivo a função de Acompanhamento, uma vez que o sistema se limitaria a um cadastro de contrato e de processador financeiro de medições, restringindo-se portanto à emissão de ofício de pagamento, o que significaria uma ausência de relatórios gerenciais. Afirmou também que “a morosidade ou até mesmo a ausência nos ajustes por parte da Unidade Gestora demonstra que a Setorial responsável não possui o porte necessário para atender a missão do DNIT”.

Sobre o gerenciamento de riscos, a CGCONT afirma que faz criteriosamente o controle desse instrumento de planejamento, assim como faz o controle dos Pareceres das Superintendências, apresentando para ambos os casos documentação comprobatória. Tal documentação apresenta uma série de notificações, elaboradas pela CGCONT, das mais variadas espécies e por diversas razões, tais como Notificação por: não apresentação de certidão negativa de débitos Trabalhistas; atrasos em revisões de projeto em fase de obra supervisionados por SRs; irregularidades no SICAF; irregularidades de obras sem o devido licenciamento ambiental; atrasos em contratos de supervisão de projetos e obras; não entrega (ou entrega insatisfatória) de documentação de atendimento ao PAC – Programa Ambiental de Construção; atrasos em contratos de obras; solicitação de cronograma físico-financeiro de obras com contratos firmados com o DNIT, dentre outros.

Finaliza afirmando que, em razão do exposto, não há que se falar em ausência de controle sobre atividades de revisão de projeto em fase de obras pelo DNIT, assim como não se deve entender que as Superintendências Regionais adotam sistemáticas diferenciadas e sem harmonia com a Sede.

Por meio do Memorando nº 2103/2015/CGCONT/DIR, de 20 de agosto de 2015, foi informado pela DIR que o Contrato nº 1152/2014, firmado entre o DNIT e o Consórcio Accenture/Dynatest, possui como produto o desenvolvimento de mecanismos de gestão e assessoramento técnico para atendimento das demandas dos empreendimentos do PAC. Foi apresentado um cronograma de atividades com as principais ações e serviços programados para o atendimento do produto e que serão desenvolvidos ao longo dos primeiros 12 meses do contrato, o que segundo a CGCONT, poderia atender às recomendações proferidas pelos Órgãos de Controle.

Por fim, foi salientado que no decorrer da implantação do produto supracitado, o sistema “Organizador de Processos”, desenvolvido pela CGCONT, será adaptado, de forma provisória, para gerir as informações no intuito de auxiliar nos processos de tomada de decisões, integração das áreas de revisão de projeto, eliminação de conflitos de supervisão e na avaliação de riscos.





## **Análise do Controle Interno**

Informações gerenciais são necessárias em todos os níveis de uma entidade pública e buscam identificar, avaliar e responder a riscos, administrá-los e alcançar seus objetivos estratégicos. Uma ampla série de informações deve ser usualmente utilizada, podendo ser pertinentes a uma ou mais categorias de objetivos. Essas informações podem ser originárias de várias fontes (internas ou externas), podem ser qualitativas ou quantitativas, e facilitam as respostas às condições de trabalho usuais ou eventualmente alteradas. Um dos desafios que se apresenta à Administração é o processamento e tratamento de grandes volumes de dados em informações úteis e relevantes. Nesse sentido, frequentemente utiliza-se de sistemas informatizados ou mesmo interfaces manuais.

Infere-se da resposta enviada pelo DNIT que a ausência de controle sobre as atividades de revisão de projeto em fase de obras pelo DNIT é consequência das sistemáticas de procedimentos adotadas pelas Superintendências Regionais, diferenciadas e sem sincronização entre si, assim como da falta de consolidação dos dados no âmbito global da Autarquia.

Esse problema é agravado pela citada deficiência no sistema informatizado geral (Sistema de Acompanhamento de Contratos - SIAC), o qual não tem seu alcance ampliado de forma a integrar as diversas áreas do DNIT envolvidas no processo de revisão de projetos em fase de obras.

Essa situação propicia a ocorrência de irregularidades causadoras de prejuízos ao Erário e deve ser objeto de ações visando o estabelecimento de critérios que eliminem conflitos de supervisão e permitam tanto a avaliação de riscos quanto de sistemas informatizados que integrem as áreas de revisão de projetos, além da implementação e utilização de indicadores de desempenho que permitam a geração de informações gerenciais tempestivas e de qualidade nas atividades de revisão de projetos em fase de obras.

Como medida saneadora inicial tomada pela Autarquia, destaca-se a celebração do contrato entre o DNIT e o Consórcio Accenture/Dynatest, o qual possui como produto o desenvolvimento de mecanismos de gestão e assessoramento técnico para atendimento das demandas dos empreendimentos do PAC. Não obstante, tal medida encontra-se muito incipiente e seus resultados merecem ser verificados em Auditorias e/ou Fiscalizações futuras a serem realizadas pela CGU.

### **Recomendações:**

Recomendação 1: Que o DNIT estabeleça critérios objetivos específicos que possam dirimir/eliminar eventuais conflitos de supervisão na revisão de projetos em fase de obras e permitam a avaliação de riscos quanto a atrasos no cronograma das obras devido aos prazos demandados nas revisões de projeto.

Recomendação 2: Que sejam implementados controles internos administrativos que integrem as áreas de revisão de projetos, tanto da DIR, da DPP (CGDESP e CGMAB) e das Superintendências Regionais.

Recomendação 3: Que haja a implementação de indicadores de desempenho que gerem informações tempestivas e de qualidade que auxiliem nos processos de tomadas de decisões quanto ao processo de revisão de projetos em fase de obras.



### 1.1.1.7 CONSTATAÇÃO

#### **Ausência de acompanhamento sistematizado das ocorrências de alterações de Distâncias Médias de Transportes (DMT), quando da revisão de projeto em fase de obra.**

##### **Fato**

Um encargo de suma relevância em obras e serviços de engenharia rodoviária refere-se às Distâncias Médias de Transporte – DMT – para a obtenção dos insumos. Em certos casos, o transporte associado ao montante financeiro para aquisição de determinado material pode vir a ultrapassar os 50% do valor do custo do insumo.

Neste sentido, adotando-se critérios de materialidade e relevância, foram analisados pela equipe de auditoria onze termos aditivos com reflexos financeiros referentes à revisão de projetos em fase de obras de quatro contratos (TT-038/2009, TT-544/2010, TT-384/2012 e TT-569/2010).

Da análise, foi possível extrair as seguintes informações, por contrato:

- a) TT nº 384/2012: Os dois aditivos lavrados com objetivo de alteração de valor baseados nas Revisões de Projeto não consideram modificações em DMT's originais.
- b) TT nº 544/2010: O 1º Termo Aditivo se refere à inclusão de preços novos de serviços, mas o Parecer Técnico não esclarece se as DMT's referentes aos insumos transporte local de brita (36,30) e transporte local de rachão (36,49) estão de acordo com as distâncias definidas pelo projeto em função da localização dos locais de obtenção dos materiais. O 4º Termo Aditivo se refere à redução de valor em função da adaptação dos quantitativos à realidade do projeto. Em relação aos preços iniciais, não há alteração em função de modificação de DMT em nenhum dos dois aditivos.
- c) TT nº 038/2009: O 5º Termo Aditivo foi lavrado em função da alteração de quantitativos e inclusão de novos preços unitários, constantes do 1º Relatório de Revisão de Projeto. Houve modificação nas DMT's de projeto em função de mudanças de jazidas para base e sub-base, mas o DNIT informou que não foi possível avaliar o impacto financeiro dessa alteração, tendo em vista que na proposta da Construtora não consta o item de transporte (o custo do transporte está embutido nos preços dos insumos). Foram utilizadas duas jazidas fora de projeto, a Jazida do Morro, a 500 metros do eixo da BR e a Jazida Rincão, a 4,2 km do eixo. Já o 7º Termo Aditivo se deu pela necessidade de retificação de preços novos não constantes do SICRO II e incluídos no 5º Aditivo, sem modificação de DMT.
- d) TT nº 569/2010: O 1º Termo Aditivo se refere à redução de valor no contrato em função do atendimento ao Relatório de Fiscalização TCU nº 575/2010. O TCU, entre outras irregularidades, havia apontado a existência de fornecedores de material asfáltico mais próximos com redução de DMT de 672 km para 27 km no Lote 1. O 2º Termo acresce quantitativos de serviços contratados e novos em função das necessidades verificadas na execução das obras, não havendo registro de modificação de DMTs. O 5º Termo é de acréscimo de valor em função de modificações de projeto e registra aumento de DMT's de serviços de escavação, carga e transporte de material de 1ª categoria em relação ao projeto original devido ao material dos cortes executados nas proximidades ser inadequado. No 6º Termo, também ocorreu aumento de DMT para serviços de escavação, carga e transporte de material de primeira categoria (DMT maior que 8.000 m). Porém, de acordo com o Parecer Técnico nº 769, com a aplicação do disposto no Manual Rodoviário (preço DMT 3000/5000 + adicional de distância), verifica-se que os preços assim corrigidos dos serviços de escavação,



carga e transporte 1ª categoria (DMT's acima de 8.000) são inferiores aos do edital. O 8º Termo se refere a redução de valor proveniente das condições de execução sem modificações em DMT's originais.

Dessas informações, infere-se que não há um acompanhamento sistemático por parte do DNIT na questão de alterações de DMT, conforme exposto a seguir:

- No Contrato TT nº 038/2009, não foi possível avaliar o impacto financeiro da modificação da DMT de projeto devido ao fato de que o custo do insumo transporte está embutido no preço dos itens considerados (base e sub-base). Nesse caso, o edital foi falho ao não incluir a composição analítica dos custos com o detalhamento de todos os insumos que compõem a estrutura dos preços citados, a exemplo do verificado no contrato TT nº 544/2010, que apresenta as composições para os serviços “5S0223000 – Base de Brita Graduada” e “5S0223100 – Reforço de Subleito em rachão” com a devida cotação do insumo transporte.

- O contrato TT nº 544/2010, por sua vez, apresenta preços novos sem que o Parecer Técnico respectivo tenha esclarecido sobre a compatibilidade de suas DMT's com as distâncias definidas em projeto.

- O caso apontado pelo TCU, e que provocou uma redução no valor contratual (TT nº 569/2010), diz respeito a falhas de revisão de projeto, mais precisamente na checagem dos locais de obtenção das matérias-primas para execução da obra. Esse fato se repetiu no caso do 5º Termo Aditivo desse contrato.

Em vista do exposto, fica evidenciada a necessidade de o DNIT estabelecer um acompanhamento sistematizado das ocorrências de alterações de DMT com vistas não somente à adequação dos contratos, de forma a assegurar condições mais favoráveis à administração pública, como também para subsidiar procedimentos de elaboração de orçamentos dos projetos em desenvolvimento na Autarquia.

Foram feitos questionamentos sobre como se dá o processo de indicação do local do evento e como é feita tal fiscalização. A resposta dada pela DIR não atendeu aos questionamentos e fugiu ao tema das perguntas, haja vista que foi alegado que a decisão sobre a delegação de competência é subjetiva e que o procedimento normalmente adotado é a exigência de elaboração de Nota Técnica, por parte da Superintendência Regional, na qual sejam expostas as justificativas técnicas que motivem e expliquem o pleito e, só então, é feita a análise pela DIR se haverá ou não a delegação. Ou seja, não foi feita nenhuma explanação sobre aspectos relevantes, tais como: forma de fiscalização de locação; forma de georreferenciamento das áreas afetadas pelas obras; procedimentos de sinalização dos locais; dentre outros.

De acordo com o estabelecido no artigo 17 da IN/DG nº 01/2014, o Relatório de Revisão deve ser elaborado pela Supervisora e seu desenvolvimento acompanhado pela fiscalização do DNIT e equipe de apoio da Unidade Local da Superintendência Regional da jurisdição do trecho rodoviário. Já no artigo 32, consta que a elaboração dos Relatórios de Revisão de Projeto na Fase de Obra seja acompanhada no local de execução dos serviços por técnicos da Sede do DNIT.

Dessa forma, conclui-se que não cabe delegação desse procedimento por parte da DIR como informado, principalmente ao considerar-se a inexistência de *feedback* ao setor de análise de projetos, o que no caso particular das ocorrências de alterações de DMT, prejudicaria a adequação dos contratos de forma a assegurar condições mais favoráveis ao erário, como exposto acima.



## Causa

Ausência de acompanhamento sistematizado das ocorrências de alterações de DMT, quando da revisão de projeto em fase de obra, devido à inexistência de uma metodologia sistematizada referente ao controle tanto de pleitos quanto de análises de alterações de DMT, bem como ausência de *feedback* ao setor de análises de projetos sobre tais alterações.

O Diretor de Infraestrutura Rodoviária absteve-se do exercício de revisar projetos em fase de obras, conforme art. 80, inciso II do Regimento Interno do DNIT (Anexo à Resolução nº 10, de 31 de janeiro de 2007.):

“Art. 80 À Diretoria de Infra-Estrutura Rodoviária compete:

(...)

II – revisar projetos de engenharia na fase de execução de obras;”

## Manifestação da Unidade Examinada

A CGCONT reconheceu que a transmissão de informações com relação às ocorrências é feita de maneira informal. Diante disso, assumiu o compromisso de criar uma metodologia sistematizada formalizando, assim, o *feedback* que é passado pela CGDESP no intuito de adequar os contratos e obter condições mais favoráveis à Administração Pública, com relação à obtenção de obras rodoviárias em boas condições e atendendo, dessa forma, aos princípios da economicidade e eficiência.

Por meio do Memorando nº 2103/2015/CGCONT/DIR, de 20 de agosto de 2015, a CGCONT afirmou entender que o produto que está em desenvolvimento pelo Consórcio Accenture/Dynatest atenderá ao requerido pela CGU – quer seja, a implementação de acompanhamento sistematizado que permita o gerenciamento e monitoramento das ocorrências de alteração de DMT, haja vista que o referido produto refere-se ao desenvolvimento de mecanismos de gestão e assessoramento técnico para atendimento de demandas oriundas de empreendimentos do PAC.

Por fim, foi informado que a ferramenta desenvolvida por meio do trabalho em execução do Consórcio (Accenture/Dynatest) será disponibilizado para consulta a todas as áreas do DNIT que sejam afetas às atividades de análise e revisão de projetos em fase de obras.

## Análise do Controle Interno

Várias espécies de atividades de controle são destacadas pela literatura especializada – preventivas, detectivas, manuais, computadorizadas, dentre outras. Tais atividades podem também ser classificadas com base nos objetivos de controle especificados, como o de assegurar a integridade e a precisão do processamento de dados. A meta dessas atividades é reforçar o cumprimento de planos de ação estabelecidos e, também, manter a entidade pública direcionada ao cumprimento de seus objetivos e metas.

É recomendável que tais atividades combinem controles informatizados e manuais (inclusive os controles automatizados), visando assegurar que todas as informações sejam colhidas corretamente e que os procedimentos de rotina permitam que os indivíduos responsáveis autorizem ou aprovelem as tomadas de decisão.

Em vista do exposto na resposta enviada pelo DNIT, fica evidenciada a necessidade de que a Unidade estabeleça um acompanhamento sistematizado das ocorrências de alterações de



DMT com vistas não somente à adequação dos contratos, de forma a assegurar condições mais favoráveis à Administração Pública, mas também para subsidiar procedimentos de elaboração de orçamentos dos projetos em desenvolvimento na Autarquia, além da integração e consequente *feedback* da Unidade com o setor de análises de projetos sobre tais alterações.

### **Recomendações:**

Recomendação 1: Com base no Regimento Interno, artigo 80, inciso II, que o Diretor de Infraestrutura Rodoviária implemente um acompanhamento sistematizado que permita o gerenciamento e monitoramento das ocorrências de alterações de DMT, de formas que a atividade de revisar projetos de engenharia na fase de execução de obras seja feita satisfatoriamente.

Recomendação 2: Que o Diretor de Infraestrutura Rodoviária promova meios necessários à implantação de controle de qualidade no tocante às revisões de projeto em fase de obras, estabelecendo para tanto sistemáticas de trabalho que permitam a integração e consequente *feedback* da DIR com o setor de análises de projetos – DPP (CGDESP e CGMAB), com vistas ao pleno cumprimento do artigo 80, inciso IX, do Regimento Interno do DNIT.

### **1.1.1.8 CONSTATAÇÃO**

#### **Deficiência no sistema informatizado SIAC para o controle das revisões de projeto em fase de obras.**

#### **Fato**

Com relação ao controle das revisões de projeto em fase de obras, há uma deficiência no sistema informatizado geral (Sistema de Acompanhamento de Contratos - SIAC) que, embora implantado no DNIT desde 2009 para fazer o acompanhamento físico e financeiro dos contratos firmados pelo governo, não oferece recursos suficientes que o acompanhamento requer para uma análise completa, em tempo real, das ocorrências.

Em vez de procurar ampliar o alcance do sistema em comento ou partir para uma solução integrada, as diversas áreas do DNIT, tais como a CGCONT e CGMRR, envolvidas no processo, estão investindo em sistemas particulares que não interagem entre si. Esse procedimento é extremamente danoso do ponto de vista da transparência da Autarquia que, por ter responsabilidade sobre recursos orçamentários na área de infraestrutura, tem a obrigação de contar com um sistema unificado que seja refratário a desvios e permita a análise das situações de revisão detectadas, reduzindo-se dessa forma a ocorrência de irregularidades e falhas que possam causar prejuízos ao Erário.

A prática do DNIT no tocante à implantação de sistemas internos sem comunicação entre si e com o sistema geral de contratos (SIAC) vem sendo inclusive denunciado na mídia - a exemplo da entrevista do Presidente do TCU à revista Veja, de 10/12/2014 (Edição 2403).

Não obstante, a CGCONT afirmou que a utilização do SIAC nos trabalhos de revisões de projeto não é a melhor solução, mas sim o aprimoramento do sistema desenvolvido internamente pela própria Coordenação. Já a CGMRR considera ser desnecessário alterar o SIAC.



## **Causa**

Deficiência no sistema informatizado SIAC para o controle das revisões de projeto em fase de obras, em função da utilização de controles internos de áreas diversas sem a devida integração e harmonização com o próprio SIAC.

## **Manifestação da Unidade Examinada**

Primeiramente, a CGCONT informou que várias vezes solicitou a melhoria do SIAC a fim de que o sistema fosse utilizado pela Diretoria de Infraestrutura Rodoviária e as Coordenações-Gerais que lhe são subordinadas. Foi fornecida inclusive uma lista com todos os Memorandos elaborados pela Autarquia nos quais foram apresentadas falhas detectadas no SIAC, assim como solicitações de providências para que fossem corrigidas as informações presentes no sistema com vistas a ficar demonstrado o empenho, por parte da CGCONT, para a utilização do referido sistema. Foi informado também que o SIAC não atende ao seu propósito de maneira eficaz e, diante disso, a CGCONT sempre solicitou a correção/atualização de dados ao setorial responsável pelo SIAC.

Diante desse cenário, foi sinalizado pela CGCONT que ela se propõe a reavaliar seu sistema interno a fim de que haja sincronia entre este e o SIAC, no intuito de se aperfeiçoar o trabalho e dar maior confiabilidade aos documentos e aos dados emitidos.

## **Análise do Controle Interno**

Sistemas de informações são ferramentas de suma relevância que permitem a transformação de dados armazenados em bancos de dados em informações relevantes para a tomada de decisão. Um dos grandes desafios dos Sistemas de informação é assegurar a qualidade e agilidade da informação, imprescindível para a entidade pública e seus gestores.

O procedimento de utilização de sistemas particulares que não interagem entre si é potencialmente muito negativo do ponto de vista da transparência da Autarquia que, por ser responsável pela gestão de um grande volume de recursos relativos à infraestrutura, tem a obrigação de contar com um sistema unificado que seja imune a desvios e permita a análise das situações de revisão detectadas, reduzindo-se dessa forma a possibilidade de ocorrência de irregularidades e falhas que possam causar prejuízos ao Erário.

Assim, faz-se necessário que o DNIT proceda à elaboração e utilização de sistemas informatizados e integrados entre as áreas essenciais às atividades de revisão de projetos, visando em última instância a harmonização e comunicação de diversas áreas dentro da Autarquia.

Por meio do Memorando nº 2103/2015/CGCONT/DIR, de 20 de agosto de 2015, foi reiterado pela CGCONT, mais uma vez, que em seu entendimento o produto que está em desenvolvimento pelo Consórcio Accenture/Dynatest contribuirá para o atendimento da recomendação exarada – quer seja, que o DNIT implemente a utilização de sistemas informatizados que integrem as áreas inerentes ao processo de revisão de projeto.

## **Recomendações:**

Recomendação 1: Que a DIR reavalie seu sistema interno a fim de que haja sincronia entre este e o SIAC, no intuito de se aperfeiçoar o trabalho e dar maior confiabilidade aos documentos e aos dados emitidos quanto às revisões de projeto em fase de obras.



### 1.1.1.9 INFORMAÇÃO

#### **Não elaboração do Relatório Técnico de Avaliação para posterior Recebimento de Obras Rodoviárias**

##### **Fato**

Tomando-se como escopo a Instrução de Serviços/DG nº 13, de 04 de novembro de 2013, a qual define procedimentos técnicos e administrativos para recebimento de obras rodoviárias de pavimentos novos e restaurados, solicitou-se por meio de Solicitação de Auditoria informações referentes aos processos de recebimento de obras realizados pelo DNIT.

A referida Instrução de Serviço (IS) especifica diversos levantamentos e procedimentos técnicos a serem observados quando do recebimento de uma obra rodoviária no âmbito do DNIT, tais como levantamentos de campo, ensaios de campo com parâmetros mínimos e máximos a serem respeitados, modelos de apresentação de resultados, dentre outros. De posse de todos os dados supracitados, a IS determina que seja elaborado um Relatório Técnico de Avaliação para posterior recebimento de obras de pavimentação, o qual deve conter todos os levantamentos, análises e diagnósticos elaborados e, caso este indique a aprovação, será lavrado e assinado o Termo de Recebimento Provisório do objeto de contrato por comissão devidamente formalizada por meio de Portaria, conforme preconiza a Lei 8.666/93.

Por critérios de materialidade e relevância, foram selecionados dezessete contratos que possuísem Termos de Recebimento Provisório e/ou Definitivo, os quais foram objeto de análise, conforme quadro a seguir.

**Quadro 08 – Termos de Recebimento selecionados para análise.**

UF	Contrato	Rodovia	Intervenção	Tipo de Recebimento	Relatório	TRP	TRD	Portaria
CE	03 00477/2012	BR-020	CREMA 1ª ETAPA - PISTA SIMPLES	Definitivo	Não	Sim	Sim	Sim
CE	03 00630/2012	BR-116	CREMA 1ª ETAPA - PISTA DUPLA	Provisório	Não	Sim	Não	Sim
ES	00 00011/2008	BR-101	Duplicação	Definitivo	Não	Sim	Sim	Sim
ES	17 00689/2012	BR-381	CREMA 1ª ETAPA - PISTA SIMPLES	Provisório	Não	Não	Não	Não
ES	17 00856/2012	Várias	CREMA 1ª ETAPA - PISTA SIMPLES	Provisório	Não	Sim	Sim	Sim
GO/DF	12 00581/2011	BR-070	CREMA 1ª ETAPA - PISTA SIMPLES	Definitivo	Não	Sim	Sim	Sim
MG	00 00685/2012	BR-116	CREMA 1ª ETAPA - PISTA SIMPLES	Provisório	Não	Não	Não	Sim
MG	00 00686/2012	BR-267	CREMA 1ª ETAPA - PISTA DUPLA	Provisório	Não	Não	Sim	Sim
MG	06 00389/2013	BR-356	CREMA 1ª ETAPA - PISTA SIMPLES	Definitivo	Não	Não	Sim	Sim
MT	00 00806/2012	BR-163	CREMA 1ª ETAPA - PISTA SIMPLES	Definitivo	Não	Não	Não	Não
MT	11 00676/2009	BR-070	CREMA 1ª ETAPA - PISTA SIMPLES	Definitivo	Não	Sim	Sim	Sim
PR	00 00401/2011	BR-487	Pavimentação de Pista Simples	Provisório	Não	Sim	Não	Sim
PR	09 00035/2008	BR-376	Pavimentação de Pista Simples	Definitivo	Não	Sim	Sim	Sim
PR	09 00601/2014	BR-373	Obra de Emergência	Provisório	Não	Não	Não	Sim
PR	09 00604/2014	BR-158	Obra de Emergência	Provisório	Não	Sim	Sim	Sim
PR	09 00605/2014	BR-153	Obra de Emergência	Provisório	Não	Sim	Não	Sim
SC	00 00195/2004	BR-101	Duplicação/Restauração	Definitivo	Não	Sim	Sim	Sim

\* Relatório - Relatório Técnico de Avaliação de Recebimento de Obras

TRP – Termo de Recebimento Provisório

TRD – Termo de Recebimento Definitivo

Portaria – Designação de Comissão de Recebimento da Obra

**Fonte:** Elaborada pela DITRA a partir das obras entregues e com termo de recebimento



Verificou-se que em nenhum dos Processos de Recebimento de Obras analisados houve a elaboração do Relatório Técnico de Avaliação de Recebimento de Obras, documento este exigido de maneira expressa pela IS/DG nº 13/2013. Ou seja, todos os recebimentos de obras analisados foram feitos com Termos de Recebimento Provisório/Definitivo sem quaisquer levantamentos técnicos de campo preconizados no referido normativo. A praxe adotada em todos os contratos analisados foi a de constar, diretamente nos Termos de Recebimento, comentários resumidos de que a obra foi feita a contento, porém sem se basear em qualquer tipo de levantamento que não fosse a inspeção visual.

Ressalta-se ainda o caso dos contratos referentes à SR/MG, os quais claramente não seguiram os normativos obrigatórios referentes ao processo de recebimento de obras, posto que a referida Superintendência não apresentou nem o Relatório Técnico de Avaliação nem o Termo de Recebimento Provisório, afirmando ainda que: *“informo que a falta dos documentos se deve ao fato de não ter sido realizado o recebimento provisório dos serviços contratados, posto que esta SREMG não faz recebimentos provisórios de obras ou serviços”*.

Diante do exposto, ressalta-se que análises de diversos aspectos relevantes referentes aos Processos de Recebimento de Obras e que poderiam ser objeto de estudo ficaram bastante prejudicadas, tais como:

- Verificar os tipos de levantamentos realizados, sua confiabilidade e suficiência, para efeito de aferição da condição do pavimento;
- Analisar a amplitude e aderência à aplicação dos procedimentos em todas as Superintendências – haja vista que o principal instrumento normativo, balizador do processo como um todo, não foi observado;
- Quais as obras em que os levantamentos demonstraram existência de problemas e sua dimensão;
- Quais as providências adotadas pelo DNIT com vistas a resolver os problemas identificados e responsabilizar e apenar, se for o caso, os agentes causadores;
- Quais as condições das obras após as providências adotadas.

Instada por meio de Solicitação de Auditoria a ser pronunciar, a DIR justificou o seguinte: *“informo que a ausência do Relatório Técnico de Avaliação para recebimento de obras nos contratos pertinentes a esta Setorial, listados no anexo 3 da Solicitação de Auditoria em comento, se justificam ante o entendimento desde departamento de que, ao exarar a IS/DG 13/2013, parâmetros mais rígidos foram estabelecidos, razão pela qual não seria possível sua aplicação a contratos firmados anteriormente a sua publicação”*. A DIR esclareceu, ainda, que esse entendimento sobre a IS/DG 13/2013 foi levado ao conhecimento do TCU por meio do pedido de reexame protocolizado ante o Acórdão nº 1248/2015-P, referente ao Processo TC nº 006.811/2014-0.

Dessa forma, conclui-se que embora existam normativos específicos e detalhados para a realização de processos de Recebimentos Provisórios e Definitivos de obras rodoviárias, o DNIT não tem observado tais normativos para os referidos processos. Tal conduta ocasiona a celebração de Termos de Recebimentos de Obras resumidos, incompletos e contrários à boa prática da engenharia, a qual é preconizada inclusive pela própria Autarquia, haja vista o grau de detalhamento indicado em seus normativos internos relativos ao tema em análise.

A DIR, por meio do Memorando nº 1314/2015/CGMRR/DIR, de 29/06/2015, justificou nos seguintes termos: *“informo que a ausência do Relatório Técnico de Avaliação para recebimento de obras nos contratos pertinentes a esta Setorial, listados no anexo 3 da Solicitação de Auditoria em comento, se justificam ante o entendimento desde Departamento*





de que, ao exarar a IS/DG 13/2013, parâmetros mais rígidos foram estabelecidos, razão pela qual não seria possível sua aplicação a contratos firmados anteriormente a sua publicação”.

O entendimento da equipe de Auditoria da CGU é contrário ao posicionamento firmado pelo DNIT haja vista que a referida Instrução de Serviço entrou em vigor na data de sua publicação (conforme disposto em seu artigo 3º), invalidando-se assim a justificativa do contrato ser anterior à publicação da IS para isentá-lo quanto ao atendimento dos procedimentos nela preconizados. Ademais, não há no normativo nenhum dispositivo nesse sentido – não adoção dos procedimentos contidos na IS/DG 13/2013 para os contratos com início anterior a publicação da mesma, pois sua finalidade primordial é a apuração da conformidade da execução com os parâmetros estabelecidos nas especificações técnicas do contrato.

Por meio do Memorando nº 3207/2015/DIR, de 21 de agosto de 2015, a DIR reiterou que o Acórdão nº 1248/2015-TCU/Plenário, referente ao processo TC nº 006.811/2014-0, o qual determinou ao DNIT a realização dos levantamentos previstos na IS/DG 13/2013 para todos os recebimentos de obras de pavimentação, encontra-se suspenso, aguardando o Pedido de Reexame interposto pela DIR. Foi informado ainda que, por intermédio do Memorando Circular nº 170/2014/DIR/DNIT, de 13 de agosto de 2014, a DIR orientou às Superintendências Regionais do DNIT nos Estados acerca do entendimento da Autarquia e de que a aplicação da referida IS deveria ocorrer somente para os contratos celebrados após a publicação do normativo.

Diante do exposto, em razão da Instrução de Serviços/DG nº 13/2013 estar sob efeito suspensivo devido ao pedido de reexame protocolizado junto ao TCU, a equipe da CGU entende que se deve aguardar o julgamento final do mérito, por parte da Corte de Contas, para que só então possa fazer sua análise de valor quanto à conduta do DNIT de não ter seguido os procedimentos prescritos na referida IS, conforme relatado anteriormente.

#### **1.1.1.10 INFORMAÇÃO**

##### **Gestão de pendências ambientais em obras rodoviárias atrasadas e paralisadas**

###### **Fato**

Tomando-se como escopo as questões ambientais existentes no âmbito da Autarquia, requereu-se por meio de Solicitação de Auditoria informações alusivas ao universo de obras paralisadas ou que não puderam ser iniciadas por questões ambientais ou indígenas, ressaltando-se: as condicionantes entendidas por desarrazoadas; os eventos ou riscos-chave, com suas respectivas fontes, causas e consequência capazes de comprometer os resultados da área ambiental do DNIT e; as atividades de controle relacionadas à gestão ambiental.

Quanto às condicionantes entendidas por desarrazoadas, foram solicitadas informações relacionadas às obras paralisadas e/ou não iniciadas em face de condicionantes assim entendidas. Tomando-se como amparo para tanto os dispositivos constantes da Portaria Interministerial 419/2011, substituída pela Portaria Interministerial nº 60/2015, indagou-se se o DNIT apresentou algum questionamento junto aos órgãos licenciadores.

Quanto aos eventos ou riscos-chave capazes de comprometer os resultados da área ambiental da Autarquia, solicitou-se que fossem explicitadas as estratégias para mitigar vários níveis de risco, a saber: Risco 1 - Falta de critérios normatizados definidos para análise dos estudos, tendo em vista dependerem do analista que o avalia e; Risco 2 - Ausência de critérios e parâmetros objetivos capazes de imprimir agilidade nas análises. Foi informado que se



encontra em andamento a discussão de Planos de Trabalho com vistas a mitigar os riscos mencionados.

Desta feita, solicitou-se apresentar o status dos referidos Planos relacionados aos Riscos 5 a 8, informando-se: o status da produção da Instrução Normativa com vistas a imprimir maior efetividade dos serviços de gestão ambiental em relação aos contratos de obras, tendo em vista que as medições ocorreram em dissonância com as pendências relatadas pela gestão ambiental; situação atual da sistematização dos eventos junto às Superintendências do DNIT, da Instrução Normativa do IPHAN relativa à sistematização do componente arqueológico do licenciamento ambiental e; status atual da sistematização junto ao DNIT, nos editais de RDC Integrado, com vistas à inserção de temas ambientais.

No que tange às atividades de controle foram requeridas informações a respeito das equipes contratadas para a execução da gestão ambiental, as quais sejam responsáveis pelo acompanhamento/execução dos programas ambientais e pela supervisão ambiental das obras mencionadas na alínea “e” do subitem 2.8 do Relatório de Gestão do DNIT.

A UJ apresentou manifestações por meio de Memorando conforme se segue:

#### 1- Das Paralisações ou não início:

As ações promovidas pelo DNIT para cada um dos empreendimentos citados foram as seguintes:

#### **BR-230/PA – Marabá – Rurópolis**

A Licença de Instalação - LI não autoriza as obras até que a Fundação Nacional do Índio - FUNAI emita anuência específica. A FUNAI condiciona esta anuência à conclusão dos Planos Básicos Ambientais - PBA indígenas das Rotas 5 e 7, cuja elaboração encontra-se da seguinte forma:

- Rota 7: PBAi Preliminar protocolado na FUNAI em 8/12/2014, tendo o DNIT recebido o Parecer Técnico da FUNAI em 10/06/2015;
- Rota 5: (Parakanã e Trokará): PBAi Preliminar protocolado na FUNAI em 13/03/2015, sendo que a FUNAI oficiou em 29/05/2015 solicitando complementações.
- Rota 2: DNIT enviou Plano de Trabalho para elaboração de PBAi em 28/04/2015, tendo a FUNAI solicitado complementação em 19/06/2015.
- Rota 3: DNIT enviou Plano de Trabalho para elaboração de PBAi em 15/06/2015 e aguarda manifestação da FUNAI.

#### **BR 429/RO – Alvorada D’Oeste – Costa Marques.**

Lote 2 - paralisado em virtude de falta de resgate arqueológico de cinco sítios.

Lote 3 - segmento paralisado em virtude do geoglifo identificado naquela área.

Ações do DNIT: Por meio do Processo nº 50600.000761/2015-65, o DNIT está finalizando os procedimentos para lançar o edital de contratação do Programa de Resgate e Monitoramento Arqueológico da BR-429/RO. Em paralelo, o DNIT aguarda o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - IPHAN manifestar-se acerca das especificações para ampliação do Museu Arqueológico de Presidente Médici/RO, cuja ação trata de medida compensatória relativa aos geoglifos.

#### **BR-156/AP (Trecho Norte) – Ferreira Gomes – Oiapoque**



A liberação da obra depende da realocação das aldeias indígenas.

Ações do DNIT: As construções das aldeias foram contratadas no âmbito do convênio com a Secretaria de Transportes do Estado do Amapá - SETRAP/AP. Entretanto, esse instrumento foi denunciado, tendo o DNIT sub-rogado os contratos.

### **BR-317/AM – Boca do Acre – Div. AM/AC**

Segmento que intercepta terra indígena, cuja liberação depende de anuência da FUNAI, após elaboração de Estudos/PBA indígena e execução de Plano Emergencial.

Ações do DNIT: O DNIT encaminhou à FUNAI, em abril de 2015, os Estudos/PBA Indígenas – versão Preliminar, com Parecer Técnico. Plano Emergencial encontra-se elaborado e foi encaminhado à Superintendência do DNIT/AP para atendimento de parecer técnico da Coordenação-Geral de Custos de Infraestrutura de Transportes - CGCIT/DNIT.

### **BR 101/AL – Duplicação Divisa PE/AL – Divisa AL/SE**

Lote 2 – depende de anuência da FUNAI, a qual será dada após assinatura do Acordo de Cooperação Técnica;

Lote 3 – segmento intercepta a Estação Ecológica de Murici - ESEC Murici e obra depende de anuência do IBAMA. Variante Messias – depende de anuência do IBAMA.

Ações do DNIT: Lote 2 – execução do PBAi contratado, sendo que o DNIT aguarda a FUNAI assinar Acordo de Cooperação Técnica – ACT, referente à execução do componente indígena. Lote 3 – DNIT recebeu do IBAMA a LI retificada. Variante de Messias – LI do empreendimento retificada para inclusão da variante.

### **BR 135/BA – Divisa PI/BA – Divisa BA/MG**

Segmento com cavernas. Obras dependem da anuência do IBAMA, após apresentação da classificação de relevância das cavernas.

Ações do DNIT: O Diagnóstico Espeleológico Preliminar de 19/06/2015 está em fase de conclusão pelo DNIT.

### **BR 290/RS – Eldorado do Sul – Pântano Grande**

Início das obras nos lotes depende da contratação do PBA Indígena.

Ações do DNIT: Para o Lote 1, a FUNAI apresentou análise do PBA Indígena Preliminar e o DNIT está realizando as adequações para a entrega da versão final.

### **BR 280/SC – São Francisco do Sul – Jaraguá do Sul**

Depende da anuência da FUNAI, a qual será feita após aprovação do PBA Indígena e contratação da execução.

Ações do DNIT: O DNIT está elaborando Termo de Referência - TR para licitar a execução do PBAi. A área de custos do DNIT enviou avaliação com orientações à Coordenação-Geral de Meio Ambiente - CGMAB/DNIT, a qual está trabalhando nos ajustes recomendados.

### **BR 386/RS – Tabai Estrela**



FUNAI condiciona a realocação da comunidade indígena.

Ações do DNIT: PBA Indígena em execução. A construção de casas na nova aldeia está em fase de conclusão. A FUNAI anuiu à implantação das Obras de Arte Correntes e supressão de vegetação.

### **BR 116 – Guaíba – Pelotas**

Depende de anuência da FUNAI (LOTE 1).

Ações do DNIT: PBA Indígena em execução. A FUNAI anuiu a topografia, Obras de Arte Correntes - OACs e supressão de vegetação. Para anuência aos 15 km, o DNIT entregou seis casas de alvenaria para Aldeia Petim e, após realizar ajustes solicitados pela FUNAI e mudança dos indígenas, oficiou o IBAMA quanto ao cumprimento da condicionante e emitiu Ordem de Serviço à SR/RS.

#### 2- Das condicionantes entendidas por desarrazoadas:

Dos dez empreendimentos citados, em oito deles a paralisação está relacionada ao componente indígena, sendo que nestes casos a principal questão é o grau de discricionariedade do antropólogo na elaboração dos estudos indígenas, em especial o PBA, pois a relação de causa e efeito é frágil. Entretanto, como a *expertise* e a autorização são do antropólogo ao empreendedor, cabe questionar o respectivo mérito mediante parecer técnico apresentado à FUNAI junto com o estudo. No caso dos oito empreendimentos em tela, em seis deles foram encaminhados pareceres técnicos da CGMAB, sendo que a FUNAI não acatou as considerações do empreendedor.

Além disso, a infinidade de ações previstas no PBA muitas vezes estabelece como obrigações do empreendedor medidas de políticas públicas que são muito difíceis de serem cumpridas pelo empreendedor, uma vez que as mesmas dependem de competências exclusivas daquela Fundação. Ressalta-se que a Portaria nº 060, de 25/03/2015, estabeleceu que o IBAMA, que é o órgão licenciador, deve exercer o papel de “instância recursal” entre a FUNAI e o empreendedor. Desta forma, espera-se que a partir de agora essa instância possa atuar. Contudo, esse artigo ainda não foi utilizado tendo em vista o curto prazo da edição da referida Portaria.

Aliado ao exposto ressalta-se que essa instância não deve funcionar para os empreendimentos já licenciados e aprovados, uma vez que os PBA já estão em vigor e que isso traria problemas ao que já foi pactuado com as comunidades indígenas.

#### 3- Dos eventos e riscos-chave capazes de comprometer os resultados da área ambiental do DNIT:

Estratégia para mitigar os Riscos 1 e 2: O Plano de Trabalho estava em fase de discussão técnica e foi concluído. Ocorre que foi estabelecido entre o Ministério dos Transportes e o Ministério do Meio Ambiente, com a condução do Presidente do IBAMA e a Secretaria de Gestão do Ministério dos Transportes - SEGES/MT, mas em função da alteração de ministros e a saída do então presidente do IBAMA, o Termo não foi celebrado. O DNIT encaminhou Ofício ao Ministério dos Transportes solicitando a retomada das ações, visto que o assunto abrange não só o DNIT, mas também VALEC e EPL.



Risco 5: A Instrução Normativa com o objetivo de dar maior efetividade aos serviços de gestão ambiental em relação aos contratos de obras encontra-se em fase de discussões técnicas na CGMAB/DNIT.

Risco 6: Em relação às informações relacionadas ao licenciamento ambiental dos empreendimentos, o DNIT e o Ministério dos Transportes estão desenvolvendo o Sistema de Gestão Ambiental – SIGESA.

Risco 7: Foi publicada a Instrução Normativa nº 001, de 25/03/2015, a qual estabelece procedimentos administrativos a serem observados pelo IPHAN nos processos de licenciamento ambiental dos quais participe.

Risco 8: No âmbito dos editais de RDC Integrado, a CGMAB/DNIT tem contribuído com informações sobre o licenciamento e o componente ambiental por meio de notas técnicas e participação da construção da matriz de risco. Paralelamente, encontra-se em fase de discussões técnicas na CGMAB/DNIT uma instrução normativa sobre a inserção das questões ambientais no RDC integrado.

A UJ informou ainda que “se encontra em fase de tramitação interna a elaboração de diretrizes para fiscalização interna dos contratos da CGMAB/DNIT”.

Diante das informações apresentadas pela CGMAB, verifica-se que são inegáveis os entraves de cunho ambiental no desempenho das competências da Autarquia, aliados a condicionantes que fogem completamente da missão da Entidade, sendo que muitas delas são voltadas para realizações de caráter social. Tal situação imprime mora e infla a realização das obras.

São vários órgãos e entidades envolvidos em um processo de licenciamento, cada um com suas exigências, ampliadas a cada dia. Ressalta-se que exigências e condicionantes devem existir, porém, que sejam arrazoadas.

Nessa esteira, a Portaria Interministerial nº 60, de 24 de março de 2015, estabeleceu procedimentos administrativos voltados a disciplinar a atuação dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal em processos de licenciamento ambiental de competência do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e de Recursos Renováveis – IBAMA, o que já pode se considerar um avanço a respeito do tema.

Desta feita, necessário se faz que a Autarquia (empreendedora) se debruce sobre os termos do citado normativo com vistas a vislumbrar ou até mesmo questionar os limites de atuação dos órgãos e/ou entidades nela citados.

#### **1.1.1.11 CONSTATAÇÃO**

##### **Insuficiência ou má distribuição de servidores voltados à fiscalização de obras rodoviárias**

###### **Fato**

Visando verificar se o número de servidores voltados à fiscalização de obras é suficiente, de modo a se garantir que o objeto contratado seja entregue nas condições e com a qualidade prevista no projeto e na licitação, buscou-se informações sobre: a) quantos engenheiros do DNIT estão lotados nas SRs e ULs, além do supervisor; b) a extensão da malha rodoviária administrada pelas SRs e ULs; c) o quantitativo de contratos de obras e montante de recursos



fiscalizados pelas SRs e ULs; e, d) se há terceirizados exercendo a atividade de fiscalização de obras rodoviárias.

Das dezoito Superintendências Regionais do DNIT auditadas pela CGU, constatou-se, em dezessete (com exceção da SR-SP), que o contingente de servidores alocados nas atividades de fiscalização de obras rodoviárias é insuficiente para o volume de trabalho.

Cabe destacar que, na maioria das Superintendências Regionais, há uma distribuição desigual de contratos de obras rodoviárias entre os fiscais, ocasionando situações de sobrecarga de trabalho na qual existem servidores Analistas de Infraestrutura de Transportes que não fiscalizam contratos.

Em todas as SRs fiscalizadas foi afirmado pelos Superintendentes que não há terceirizados exercendo a atividade de fiscalização de obras rodoviárias. No entanto, há contratos firmados com empresas para a supervisão de obras.

No quadro a seguir estão indicados os fiscais de obra que, durante os trabalhos de auditoria, estavam fiscalizando mais de três contratos ao mesmo tempo.

**Quadro 09 - Distribuição de contratos entre os fiscais das SRs**

Contratos Fiscalizados							
Superintendência Regional DNIT no Amazonas							
		Impl./Dupli/ Melh./Adeq.	Supervisão/ Gerenc.	Rest./Manut./ Cons.	Sinaliz./ Pesagem	Projetos/ Outros**	Total
SIAPE: 701202 Castanho/AM	Quantidade de Contratos Ativos		03	03			06
	Extensão total em obras		107,30	273,70			381,00
SIAPE: 695752 Humaitá/AM	Quantidade de Contratos Ativos		01	08			09
	Extensão total em obras		29,60	829,60			859,20
Superintendência Regional DNIT na Bahia							
SIAPE:851250 Euclides da Cunha	Quantidade de Contratos Ativos		03	10			13
	Extensão total em obras						1.635,31
Superintendência Regional DNIT em GO/DF							
CPF ***.434.541 Uruaçu	Quantidade de Contratos Ativos	01	01	07		02	11
	Extensão total em obras	70	70	697,70		140	977,70
CPF ***.906.631 Rio Verde	Quantidade de Contratos Ativos	3	3	3		2	11
	Extensão total em obras	151,00	151,00	351,40		365,70	1.019,10
CPF ***.140.361- Rio Verde	Quantidade de Contratos Ativos	4		4			08
	Extensão total em obras	16,30		278,00			294,30
CPF ***.574.971- Goiânia	Quantidade de Contratos Ativos	2	1	3			6
	Extensão total em obras	77,60		364,50			442,10
Superintendência Regional DNIT em MT							



1740555	Quantidade de Contratos Ativos	3	2	2		1	8
	Extensão total em obras	174,11		239,30		331,51	744,92
1891739				4	1		5
	Extensão total em obras			453	620,6		1073,60
<b>Superintendência Regional DNIT em MS</b>							
1094739	Quantidade de Contratos Ativos			6,00			6,00
	Extensão total em obras			617,14			617,14
<b>Superintendência Regional DNIT em PA</b>							
1.554.882 UL de Marabá	Quantidade de Contratos Ativos	3	2	10		1	16
	Extensão total em obras	250,64	250,64	308,44		22,00	1.834,72
1.892.364 UL de Marabá	Quantidade de Contratos Ativos			5			5
	Extensão total em obras			813,24			813,24
1.891.987 UL de Altamira	Quantidade de Contratos Ativos		3	7			10
	Extensão total em obras		339,40	932,10			1.271,50
1.549.632 UL de Itaituba	Quantidade de Contratos Ativos	5	1	7	4		17
	Extensão total em obras	505,26	674,56	653,40	700,80		2.534,02
<b>Superintendência Regional DNIT em PR</b>							
0332.8 São José dos Pinhais	Quantidade de Contratos Ativos	3	1	5			9
	Extensão total em obras	28,60	17,30	207,20			253,10
1259.9 Londrina	Quantidade de Contratos Ativos	1	2	4	1		8
	Extensão total em obras	18,70	50,00	251,38			340,18 (**)
4354.0 Pato Branco	Quantidade de Contratos Ativos			5		1	6
	Extensão total em obras			454,40			454,40
<b>Superintendência Regional DNIT em RS</b>							
SIAPE nº 1548299 São Leopoldo	Quantidade de Contratos Ativos	3	1	1	-	-	5
	Extensão total em obras (km)	56,00	55,73	152,41	-	-	264,14
SIAPE nº 1743652 Santa Maria	Quantidade de Contratos Ativos	2	2	5	1		10
	Extensão total em obras (km)	14,50	130,57	479,40	323,60	-	948,07
SIAPE nº 1458677 Pelotas	Quantidade de Contratos Ativos	3	1	1		1	6
	Extensão total em obras (km)	63,26	63,26	73,90		45,60	246,02
SIAPE nº 0857114 Pelotas	Quantidade de Contratos Ativos	4	3	3		3	13
	Extensão total em obras (km)	76,88	126,46	327,40		60,60	591,34



SIAPE nº 0666281 Cruz Alta	Quantidade de Contratos Ativos			6			6
	Extensão total em obras (km)			964,10			
SIAPE nº 1548303 Cruz Alta	Quantidade de Contratos Ativos	1		3	1	2	7
	Extensão total em obras (km)	2,91		281,40	579,80	-	
SIAPE nº 1889511 Vacaria	Quantidade de Contratos Ativos	1	1	5	0	0	7
	Extensão total em obras (km)	24,20	54,20	337,80	0	0	416,20
<b>Superintendência Regional DNIT em SC</b>							
0861774 Tubarão	Quantidade de Contratos Ativos	5	4	1	1		11
	Extensão total em obras	285,30	85,90	181,80	78,00		631,00
<b>Superintendência Regional DNIT em SE</b>							
0864927 UL-SE-01	Quantidade de Contratos Ativos		1	4			5
	Extensão total em obras		300,70	300,7			601,40
<b>Superintendência Regional DNIT em TO</b>							
1987371 Gurupi	Quantidade de Contratos Ativos	1		3			4
	Extensão total em obras	3,2		331,0			334,2

**Fonte:** Relatórios de Fiscalização da CGU

A partir da análise das informações apresentadas acima, verifica-se nas SRs de GO, BA, RS, SC e PA que há servidores acumulando a fiscalização de onze ou mais contratos. Com essa quantidade de contratos a serem fiscalizados por um único servidor, ainda que ele disponha de empresas supervisoras para auxiliá-lo em alguns desses, e considerando o princípio da razoabilidade, há risco de a eficácia das atividades de acompanhamento e de fiscalização desses contratos, previstas no caput do art. 67 da Lei 8.666/1993, ser prejudicada.

Em síntese, seguem os principais achados de auditoria:

a) Na SR de Goiás, os servidores de CPF \*\*\*.434.541-\*\* e \*\*\*.906.631-\*\*, lotados nas ULs de Uruaçu e Rio Verde, respectivamente, acumulam cada um a fiscalização de onze contratos. Desses onze contratos, o servidor da UL de Uruaçu é responsável por um contrato de implantação/duplicação/adequação e sete de manutenção. No caso do servidor de Rio Verde, esse responde pela fiscalização de três contratos de implantação/duplicação/adequação e sete de manutenção.

b) Na SR do Estado da Bahia, o servidor SIAPE 851250, lotado na UL de Euclides da Cunha, é responsável pela fiscalização de R\$ 455.052.410,96 em obras (mais de 40% dos contratos de obras vigentes na SR-DNIT/BA na época da fiscalização da CGU), distribuídos em treze contratos, sendo dez de manutenção. No entanto, outros três engenheiros residentes sequer são utilizados na fiscalização de contratos (Engº J.S.F. – Mat. SIAPE 2062048, Engº F.S.B. – mat. SIAPE 1547640 e Engº L.C.R.B. – mat. SIAPE 0865248). Ainda sobre as obras fiscalizadas pelo servidor SIAPE 851250 (UL de Euclides da Cunha), distribuídas em 1.635,31 km, cabe ressaltar que a maioria delas se encontra a mais de 1.000 km de distância da UL de lotação do servidor. Esse servidor é responsável por contratos da UL de Feira de Santana (sua UL anterior), além de ter sido recentemente nomeado para fiscalizar contratos da UL de Senhor do Bonfim.





c) Na SR-MG, constatou-se que o contingente de servidores exercendo a atividade de fiscalização não é suficiente para atender às necessidades do DNIT. Essa situação é mais evidente quando se consideram as situações específicas de algumas ULs como, por exemplo: Araxá, onde na atividade de fiscalização atuam apenas o Engenheiro Supervisor e outros 2 (dois) servidores que possuem cargos de datilógrafo e de agente administrativo; UL de Bom Despacho, onde há apenas o Engenheiro Supervisor, 1(um) Agente Administrativo e 2 (dois) Técnicos de Suporte em Infraestrutura para atuarem na fiscalização; UL de Prata, onde apenas 2 (dois) engenheiros, o Supervisor e o Substituto, atuam em fiscalização e; Teófilo Otoni e Paracatu, onde o Supervisor é o único engenheiro lotado na UL e designado como fiscal de todos os contratos que se encontram naquela jurisdição. Constatou-se ainda que grande quantidade de servidores envolvidos diretamente na fiscalização de obras da SR-MG compõe o Plano Especial de Cargos, representados por servidores provenientes do extinto DNER. Ou seja, na época da fiscalização realizada pela CGU, vinte e sete servidores (fiscais e supervisores), o que corresponde a 30,68% dos oitenta e oito lotados nas ULs, são oriundos do extinto DNER e, em sua maioria, possuem tempo para se aposentar.

d) Na SR do Estado do RS, verificou-se o que se segue:

- UL de Osório – existe um único engenheiro na unidade e esse engenheiro (SIAPE nº 0857093) é responsável por cinco contratos de obras e supervisão - que totalizam um montante de R\$ 336.311.105,09, além de responder pela chefia da Unidade Local e também ser o substituto do Superintendente da SR/RS em seus afastamentos e impedimentos. É importante registrar que três dos contratos relacionados como sendo de responsabilidade do referido fiscal se referem a obras de duplicação e supervisão da Rodovia BR 116/RS (Contratos nº 457/2012, 458/2012 e 779/2012), os quais não integram a malha da UL de Osório.

- UL Pelotas - conta com 01 Engenheiro, 01 Analista de Infraestrutura de Transportes, 01 Técnico Sup. em Infraestrutura de Transportes (estradas), 01 Agente Administrativo e 04 Datilógrafos, sendo o Engenheiro (SIAPE nº 0857114) o Chefe da Unidade responsável pelo gerenciamento da UL. Considerando-se a quantidade de atividades contempladas pela UL, em especial as obras de duplicação da BR-116/RS, o contingente de servidores é insuficiente para agir tempestivamente no atendimento das demandas existentes. Tal situação é demonstrada pela designação de fiscais de contratos de outras Unidades (Vacaria, Osório e Santana do Livramento). Mas mesmo com o apoio de fiscais de outras Unidades, o engenheiro responsável pela UL responde pela fiscalização de 13 contratos no montante de R\$ 799.457.926,38, dos quais três referem-se a serviços continuados.

- UL de Vacaria - conta com 02 Analistas de Infraestrutura de Transportes, 03 Agentes de Portaria e 01 Datilógrafo, sendo um dos analistas de infraestrutura o Chefe da Unidade responsável pelo gerenciamento da UL. Considerando-se a quantidade de atividades contempladas pela UL, o contingente de servidores é insuficiente para agir tempestivamente no atendimento das demandas existentes. A situação é agravada pelas grandes distâncias a serem percorridas para a realização das fiscalizações de até 1.000 km (considerando ida e volta até a sede da UL) em toda a extensão das BRs integrantes da malha da Unidade, haja vista a sua distribuição e pelo fato de o engenheiro responsável pela UL (SIAPE nº 1548299), além de responder pelos contratos da respectiva Unidade, ser também responsável por 05 contratos da UL de São Leopoldo e 03 da UL de Pelotas, totalizando-se assim 12 contratos, dentre os quais 09 se referem à execução de serviços em rodovias.

- UL de Santana do Livramento - conta com 02 Analistas de Infraestrutura de Transportes e 02 Agentes Administrativos, sendo um deles o Chefe da Unidade responsável pelo gerenciamento da UL. Todos os contratos da Unidade encontram-se sob responsabilidade de



um único engenheiro fiscal, o qual é o responsável pela chefia da UL e que também exerce a função de fiscal de contratos das UL de São Leopoldo (04 contratos) e de Uruguaiana (01 contrato).

- UL de Uruguaiana - conta efetivamente com 02 Analistas de Infraestrutura de Transportes, 03 Agentes Administrativos e 01 Técnico em Contabilidade, sendo um dos analistas o chefe da Unidade responsável pelo gerenciamento da UL. O responsável pela chefia da UL também exerce a função de fiscal de 05 contratos da UL de São Leopoldo, sendo que um dos contratos de manutenção da Unidade é fiscalizado por servidor da UL de Santana do Livramento.

Cabe ainda mencionar que, com base nas informações disponibilizadas pela SR/RS sobre engenheiros/analistas de infraestrutura, contratos de obras, projetos/EVTEA e montante de recursos fiscalizados, conforme apresentado no quadro a seguir, que nove fiscais respondem por aproximadamente 80% do montante de recursos fiscalizados pela SR/RS. Ou seja, existe claramente uma concentração da fiscalização de obras de grande vulto econômico nesses servidores.

**Quadro 10** - Quantitativos de contratos sob responsabilidade dos engenheiros/analista de infraestrutura da SR/RS

SIAPE do Engenheiro / analista de infraestrutura	Contratos fiscalizados de obras e projetos/EVTEA	Valor dos contratos a PI (R\$)	Contratos de serviços continuados individuais ou compartilhados (**)	Total	Valor (R\$)
0857154	01	1.283.681,63	00	01	1.283.681,63
1677081	00	0	0	0	0
1743073	0	0	0	0	0
1547940	01	22.712.099,48	00	01	22.712.099,48
1180315	01	5.506.379,315	01	01	5.506.379,315
0857105	0	0	0	0	0
0857082	0	0	0	0	0
0857050	0	0	0	0	0
1576080	0	0	0	0	0
0857104	0	0	0	0	0
1891547	0	0	0	0	0
1891473	02	3.271.840,33	0	02	3.271.840,33
2062519	0	0	0	0	0
1667111	0	0	0	0	0
1547494	0	0	0	0	0
1547499	0	0	0	0	0
1183094	03	2.102.860,98	0	03	2.102.860,98
1548303	08	113.525.770,46	00	08	113.525.770,46
0666281	08	407.168.405,24	02	10	407.183.067,89
2062331	0	0	0	0	0
0857093	05	336.311.105,09	02	07	336.325.767,74
1458677	06	371.700.310,74	0	06	371.700.310,74
0857114	13	805.820.287,71	4	17	806.017.730,59
2061936	01	75.539,00	1	2	199.011,65
1556446	10	330.544.990,54	02	12	330.559.653,19
1891428	01	285.758,86	03	04	504.639,09
1547492	01	11.567.000,00	00	01	11.567.000,00
1743652	11	390.392.333,38	03	14	390.406.996,03
1583542	01	22.280.000,00	02	03	22.461.840,00
0857092	06	321.343.364,33	03	09	321.481.499,63
1787481	03	40.495.652,92	00	03	40.495.652,92
1548299	12	507.388.322,90	00	12	507.388.322,00
1889511	09	134.029.010,20	10	19	136.117.604,89
1572416	10	416.817.919,84	0	10	416.817.919,84
2078286	02	2.203.769,82	02	04	2.218.432,47
Sem fiscal designado	01	649.622.699,00	00	01	649.622.699,00

Fonte: Relatórios de Fiscalização da CGU



e) Quanto à SR do Estado de Santa Catarina, o servidor SIAPE nº 0861774, lotado na UL Tubarão, na época da realização do relatório de auditoria, era o Supervisor da UL e responsável por onze contratos, sendo cinco de implantação/duplicação/adequação e sete de manutenção, quatro de supervisão/gerenciamento, um de manutenção e um de sinalização/pesagem, distribuídos em 631 km. Constatou-se ainda que mais de 50% do efetivo de engenheiros encontra-se lotado na sede da SR-SC.

f) A situação é mais grave na SR do Pará. Foi constatada a concentração de contratos nos servidores que ocupam a função de supervisores das ULs. Segue quadro do detalhamento da distribuição de contratos em relação ao quantitativo de servidores (Analista em Infraestrutura de Transportes) lotados na Unidade locais.

**Quadro 11** - Detalhamento da distribuição de contratos em relação ao quantitativo de servidores de nível superior lotados nas Unidades Locais.

Lotação	Cargo/Função	Servidor (SIAPE)	Quantidade contratos	Valor dos contratos
Unidade Local de São Miguel do Guamá	Engenheiro – Supervisor da UL	1180361	2	51.920.496,00
	Analista em Infraestrutura de Transportes	1555805	0	0,00
<b>*Média por servidor – R\$ 51.920.496,00</b>		<b>Total da UL</b>	<b>2 (*Média 2,0)</b>	<b>51.920.496,00</b>
Unidade Local de Capanema	Analista em Infraestrutura de Transportes – Supervisor da UL	1892104	3	237.899.585,98
	Analista em Infraestrutura de Transportes	1892225	0	0,00
<b>*Média por servidor – R\$ 237.899.585,98</b>		<b>Total da UL</b>	<b>3 (*Média 3,0)</b>	<b>237.899.585,98</b>
Unidade Local de Marabá	Analista em Infraestrutura de Transportes – Supervisor da UL	1554882	16	604.233.008,97
	Analista em Infraestrutura de Transportes	1892364	5	160.518.342,46
	Analista em Infraestrutura de Transportes	1967573 2063334	0	0,00
<b>*Média por servidor – R\$ 254.917.117,14</b>		<b>Total da UL</b>	<b>21 (*Média 7,0)</b>	<b>764.751.351,43</b>
Unidade Local de Altamira	Analista em Infraestrutura de Transportes – Supervisor da UL	1891987	10	419.192.478,98
	Analista em Infraestrutura de Transportes	1543699	6	403.727.631,85
	Analista em Infraestrutura de Transportes	2077426	0	0,00
<b>*Média por servidor – R\$ 411.460.055,42</b>		<b>Total da UL</b>	<b>16 (*Média 8,0)</b>	<b>822.920.110,83</b>
Unidade Local de Itaituba	Analista em Infraestrutura de Transportes – Supervisor da UL	1549632	17	1.272.824.299,97
	Analista em Infraestrutura de Transportes	1892050	5	419.640.974,31
	Analista em Infraestrutura de Transportes	1847770 1848130 2080351 2091034	0	0,00
<b>*Média por servidor – R\$ 338.493.054,86</b>		<b>Total da UL</b>	<b>22 (*Média 4,40)</b>	<b>1.692.465.274,28</b>
<b>Total de contratos vigentes</b>			<b>64</b>	<b>3.569.956.818,52</b>
<b>*Média por servidor (total ÷ 12 servidores)</b>			<b>5,33</b>	<b>297.496.401,54</b>

\* Média por servidor: sem a inclusão do Supervisor da Unidade Local.

**Fonte:** Resultado da comparação entre as tabelas de contratos vigentes e de fiscais de contratos.

Conforme quadro acima, verifica-se que a média geral de distribuição de contratos por servidor na SR/PA é de 5,33. No entanto, o DNIT adota o parâmetro de 3,03 contratos de obras por fiscal, conforme informado no Ofício nº 449/2014/GAB/SR-BA/DNIT, de 28/07/2014. Ademais, as Unidades Locais de Marabá e Altamira estão com média bem acima do ideal, fiscalizando sete e oito contratos por servidor, respectivamente, excluindo os Supervisores das Unidades Locais.

O SR DNIT-PA apresentou manifestação por meio de Ofício DNIT/PA/AP nº 252/2014, de 17 de julho de 2014, esclarecendo o seguinte:



“os Supervisores de cada Unidade Local desta Superintendência Regional possuem requisitos valorosos para ocupar o cargo que lhe foi confiado, pois além de seus primorosos conhecimentos técnicos na área de infraestrutura de transportes, ambos possuem maior experiência como servidor do DNIT que os demais colegas lotados em suas respectivas ULs. Algumas atividades de fiscalização dos contratos desempenhadas pelos Supervisores das ULs estão em processo de repasse para os demais servidores, conforme cópias das últimas portarias de fiscalização expedidas que seguem anexadas a este, pois houve o fortalecimento do plantel de engenheiros civis pelo último concurso do ano de 2012, o que aliviará a carga de trabalho do Supervisor de cada UL. Porém, complementamos que a função de fiscal de contrato é inerente às atividades do Supervisor de UL, pois a principal atividade desempenhada por nossas Unidades Locais é a fiscalização dos empreendimentos desta autarquia, como forma de descentralização desta atividade, onde em nosso entendimento se configura como **atividade-chave a execução das obras**, sendo as demais atividades desenvolvidas por servidores lotados na sede desta Superintendência Regional.

(...)

referente à insuficiência no quadro de servidores desta Superintendência Regional, informamos que esta situação se configura desde o início da criação do DNIT, onde a Autarquia vem tentando corrigir por meio dos concursos públicos que foram realizados nos anos de 2006, 2009 e 2012. Cumpre informar, que esta Superintendência Regional em março de 2011 emitiu o Ofício DNIT-PA/AP nº 245/2011, datado de 02/03/2011, endereçado ao Diretor Geral do DNIT informando da necessidade de 46 (quarenta e seis) servidores de nível superior da área fim (...). (grifo no texto original).

Posteriormente, em 05/09/2014, o SR-DNIT-PA (Memorando DNIT/PA nº 1719/2014) afirmou:

“(...) já havíamos manifestado a CGU o nosso posicionamento sobre o assunto, onde necessitamos que o Supervisor fique a frente de alguns contratos, devido a sua competência, experiência e por deficiência de servidores, **mas deixamos a cargo do DNIT-Brasília um posicionamento definitivo do assunto**, uma vez que esta prática é de âmbito nacional. Assim, para realizar as recomendações do CGU, **necessitamos que seja emitida uma Ordem do Diretor Geral do DNIT sobre o assunto**”. (Original sem grifo)

Após as manifestações, a equipe da CGU verificou que das 22 portarias analisadas, somente em onze documentos foi observado que os Supervisores de ULs de Marabá, Itaituba e Altamira tiveram a atividade de fiscalização de contrato transferida para outro servidor da Unidade. Mesmo com as alterações efetuadas, constatou-se que a redução da carga de trabalho de fiscalização de contratos executada pelos Supervisores de ULs ainda é pequena, já que os responsáveis pelas unidades continuam fiscalizando um volume de recursos superiores a 70%, o que certamente irá fragilizar o exercício das atribuições das unidades.

f) Na SR-SP, apesar de a equipe da CGU verificar que o quantitativo de fiscais para a área rodoviária é suficiente, o Superintendente Regional informou após a finalização do Relatório nº 201317490 que não é adequada a estrutura de servidores, estando a SR/SP por enfrentar profunda carência de pessoal, salientando que a maior demanda atualmente encontra-se no modal ferroviário.

Além disso, segundo as entrevistas realizadas com servidores responsáveis por fiscalização de obras rodoviárias na SR/RS, as principais dificuldades enfrentadas pelas Unidades Locais para o desenvolvimento de suas atividades de fiscalização podem ser resumidas em: grandes



extensões a serem fiscalizadas e conseqüentemente necessidade de grandes deslocamentos; grande quantidade de contratos por fiscal; falta de pessoal administrativo e, em especial, da área técnica para auxílio das atividades de fiscalização (topógrafos e técnicos em estradas); insuficiência de ações de capacitação e treinamento, em especial para a parte que atua na área técnica das UL's; precariedade na estrutura física de algumas das UL's, afetando em determinadas situações o desenvolvimento das atividades; grande quantidade de solicitações de acesso e necessidade frequente de fiscalização da faixa de domínio que resta muitas vezes prejudicada em função da insuficiência de pessoal; falta de equipamentos para auxílio nos trabalhos de fiscalização, em especial de topografia; falta de material de consumo em determinados períodos; grande quantidade de atividades de apoio à Superintendência (atendimento a demandas externas, imprensa, Ouvidoria, MPF, TCU, CGU, municípios, entre outros) e; dificuldades para rescisão de contratos e substituição de empresas.

## **Causa**

Não atendimento de determinação do TCU (item 9.1.3 do Acórdão TCU nº 2.831/2011 – Plenário) por parte do Diretor Geral.

Insuficiência ou má distribuição de servidores voltados à fiscalização de obras rodoviárias, em decorrência de: deficiências de planejamento; e ausência de critérios e de regras do DNIT para adequar a capacidade operacional das SRs e ULs nos Estados às necessidades atuais, tendo em vista a ausência de regras para eliminar a concentração e distribuir os contratos de forma equânime entre os fiscais de obras rodoviárias.

## **Manifestação da Unidade Examinada**

O Gestor informou que, visando atender ao disposto no item 9.1.3 do Acórdão 2831/2011-TCU, foi autorizada em 2013 a nomeação de 1.051 aprovados do Concurso Público (Portaria nº 258, de 12/07/2013). Os nomeados foram alocados nas diversas áreas existentes na Autarquia, mas em razão das exonerações e vacâncias por posse em outro cargo inacumulável, foram realizadas 1.295 nomeações, as quais ocorreram dentro do prazo de validade do concurso, das quais apenas 905 (aproximadamente 70% dos nomeados) permanecem em exercício.

Ainda no exercício de 2014, visando suprir as demandas de pessoal, o Ministério dos Transportes encaminhou ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MP o Aviso nº 49/2014/GM/MT solicitando autorização para nomear 124 cargos adicionais em relação às vagas anteriormente autorizadas. Por meio do Memorando nº 546/2015/CGGP/DAF, o DNIT afirmou que essa nomeação excepcional, a qual visou recompor parte do quadro de pessoal, foi feita e os candidatos já tomaram posse e entraram em exercício.

Por fim, o Gestor relatou que tramita no MP pedido, encaminhado por intermédio do Aviso nº 053/GM/MT/2014, de 04/06/2014, de autorização de concurso público para o provimento de 1.131 cargos.

Quanto ao quantitativo de contratos fiscalizados por servidor, a Diretoria de Administração e Finanças esclareceu, por meio do Memorando nº 1.149/DAF, que a distribuição dos contratos a cada fiscal é “realizada pela própria área, conhecedora da particularidade e complexidade de cada contrato”.

Tal posicionamento foi ratificado em resposta enviada por meio do Memorando nº 546/2015/CGGP/DAF, de 18 de agosto de 2015, no qual o DNIT afirma ainda que “cabe a cada gestor realizar a distribuição das atividades de apoio técnico aos servidores lotados nas



respectivas unidades, bem como requisitar material e equipamentos necessários à consecução dos seus trabalhos”. Não obstante, o Memorando nº 546/2015/CGGP/DAF informa ainda que, por meio de Processo Administrativo nº 50600.084771/2013-83, celebrado com a Universidade Federal do Pará - UFPA - está sendo feito o mapeamento de competências, a avaliação de clima organizacional, capacitação de servidores na metodologia e cessão do sistema GESTCOM para gerenciamento do mapeamento de competências no âmbito do DNIT. Por fim, salientou-se que o acordo entre a Autarquia e a UFPA teve o extrato de execução descentralizada publicado no Diário Oficial da União nº 128, de 08 de julho de 2015, seção 3.

O DNIT concluiu afirmando que espera que o mapeamento de competências permita a realização de algumas ações essenciais relacionadas à gestão de pessoas, tais como:

- I) Realizar estudos sobre a definição do quantitativo ideal de servidores para a Autarquia, permitindo a definição de estratégias de gestão de pessoas como o pedido de novo concurso público;
- II) Fundamentar em critérios técnicos as decisões relativas à quantitativo, perfil, alocação inicial e movimentação da força de trabalho, utilizando-se para tanto do lotaciograma, de forma a manter o processo contínuo e integrado às estratégias da organização;
- III) Adotar medidas para assegurar a realização periódica de estudos de dimensionamento da força de trabalho, para toda a Autarquia, levando em consideração a projeção de necessidades futuras;
- IV) Monitorar as informações sobre força de trabalho periodicamente, tais como quantitativo real de servidores em relação ao ideal e projeção de vacâncias, para que sejam utilizadas como insumos para planejamento e tomada de decisões e;
- V) Desenvolver mecanismos de controle que auxiliem na gestão do conhecimento.

Por meio do Memorando nº 625/2015/DIREX/DNIT, de 26 de agosto de 2015, a Diretoria Executiva informou que, visando implementar as recomendações exaradas pela CGU, a Diretoria instou as Superintendências Regionais, por meio do Memorando Circular nº 14/2015/DIREX, com o objetivo de realizar o levantamento de contratos e servidores lotados em todas as Superintendências Regionais do DNIT nos Estados. Ressaltou-se ainda que, de posse destas informações, o passo seguinte da DIREX será promover a avaliação dos dados e definir medidas a serem adotadas, as quais serão remetidas posteriormente à CGU.

### **Análise do Controle Interno**

A situação encontrada evidencia que, no âmbito das Superintendências Regionais do DNIT, não foi observada a recomendação do Acórdão TCU nº 2.831/2011 – Plenário, item 9.1.3, no sentido de avaliar o quantitativo de contratos fiscalizados por cada servidor, apesar de o DNIT ter nomeado, em 2013, um total de 1.295 servidores.

Destaca-se também a informação do Superintendente Regional do PA de que é prática do DNIT que os Supervisores também atuam como fiscais de contrato, principalmente nas Unidades Locais em que há apenas um servidor engenheiro. Isso vem confirmar o posicionamento da CGU no tocante à necessidade de que a Direção Geral da Autarquia reestruture as Superintendências Regionais e Unidades Locais para desempenhar adequadamente suas atribuições regimentais, ou seja, são necessárias melhorias na alocação e no quantitativo de pessoal. A falta de estrutura de pessoal nas SRs e ULs torna inexecutável o acompanhamento eficiente das obras, o que pode potencializar a ocorrência de deficiências nas obras rodoviárias, desperdício de recursos públicos e atrasos na conclusão dos empreendimentos.



Em síntese, com base nas informações obtidas, a quantidade de Engenheiros e Analistas de Infraestrutura de Transportes (Engenheiro Civil) que atuam na fiscalização de obras nas SRs e ULs é insuficiente para agir de forma tempestiva no atendimento de toda a demanda existente. Tal situação é mais grave nas ULs que têm sob sua responsabilidade contratos de implantação/duplicação ou adequação de capacidade, haja vista que tais contratos, em função de suas especificidades e complexidades, acabam demandando a necessidade de um tempo consideravelmente maior por parte dos fiscais responsáveis, mesmo quando amparados por contratos de supervisão.

Além da distribuição desigual de trabalho, outro fator que pode impactar a qualidade e a efetividade da fiscalização são as distâncias entre as unidades de lotação dos fiscais e os trechos de rodovia fiscalizados.

Em face do exposto, conclui-se que o contingente de servidores nas Superintendências Regionais do DNIT, alocados nas atividades de fiscalização de obras rodoviárias, é insuficiente ou está mal distribuído para assegurar que essas atividades sejam desenvolvidas de maneira adequada, por meio da realização de vistorias frequentes e em intervalos que permitam o acompanhamento de cada etapa de execução das obras, com vistas a certificar a qualidade dos serviços realizados e a detectar tempestivamente desconformidades e/ou irregularidades que possam prejudicar o bom andamento dos empreendimentos.

#### **Recomendações:**

Recomendação 1: Que o DNIT cumpra a determinação contida no item 9.1.3 do Acórdão 2831/2011-TCU-Plenário (avaliar o quantitativo de contratos fiscalizados por cada servidor).

Recomendação 2: Que o DNIT implemente regras ou controles para eliminar a concentração de contratos por fiscal e distribua os contratos de forma equânime entre os fiscais de obras rodoviárias.

#### **1.1.1.12 CONSTATAÇÃO**

##### **Insuficiência de servidores de apoio técnico e equipamentos para as atividades auxiliares à fiscalização de obras rodoviárias**

#### **Fato**

As Superintendências Regionais do DNIT ou não têm em seu quadro topógrafos e laboratoristas ou esses profissionais são insuficientes para acompanhar os serviços das obras em execução. Também não possuem equipamentos de topografia e de laboratório, nem os específicos para a verificação da refletividade de faixas de tráfego e placas (retrorefletômetros). Ou seja, a falta de profissionais e equipamentos prejudica o efetivo acompanhamento da qualidade dos materiais e dos serviços executados.

Para ratificar a afirmação, registre-se que nos achados das equipes de auditoria da CGU constatou-se que, em treze das dezoito Superintendências Regionais (72%) e respectivas ULs, o número de profissionais para subsidiar os trabalhos de fiscalização - topógrafos e laboratoristas - é insuficiente.

Quanto aos equipamentos necessários para realizar as medições, via de regra, a maioria da ULs informou possuir basicamente máquinas fotográficas antigas, trenas digitais e GPS. Afirmaram também não haver laboratórios nem qualquer equipamento para realização de



ensaios, sejam eles relacionados a solo ou material asfáltico. Assim, para realizar os ensaios e testes, as ULs dependem quase totalmente dos contratos celebrados com empresas supervisoras.

Sob esse aspecto convém ressaltar alguns achados das equipes de auditoria da CGU:

a) SR-BA: A realização das visitas técnicas elucidou que existe uma necessidade urgente de reformulação da estrutura técnica das Unidades Locais do DNIT/BA no que tange aos equipamentos, espaço físico, número de servidores e formação técnica. As informações técnicas que são produzidas para acompanhamento técnico das obras são elaboradas por entidades privadas, o que repercute em risco de independência e fidedignidade das informações produzidas, podendo-se gerar graves consequências na qualidade das obras executadas e fiscalizadas no âmbito da SR Fiscalizada.

b) SR-GO/DF: Diante da exposição de dificuldades relatadas pelos engenheiros responsáveis pela fiscalização, verificou-se que a falta de ferramentas adequadas e de pessoal qualificado para operá-los são dificuldades na realização de fiscalização de obras rodoviárias.

c) SR-MT: Analisando os dados apresentados pela SR/MT, encaminhados por meio do Ofício SR/DNIT-MT nº 572, de 11/09/2014, observa-se que há deficiências de profissionais, sobretudo Técnicos de Suporte em Infraestrutura de Transporte, para dar apoio às atividades desempenhadas pelos fiscais de obras rodoviárias. A situação mostrou-se mais crítica na UL Sorriso, a qual conta com apenas um profissional para apoiar as atividades de fiscalização. No tocante aos equipamentos, com base nas informações obtidas e nos exames realizados na sede da SR/MT, verificou-se que a SR e as ULs não dispõem de GPS e máquinas fotográficas em quantidade suficiente, tampouco possuem equipamentos de topografia para atender às necessidades dos trabalhos de fiscalização de obras rodoviárias. Esses equipamentos, sobretudo os de topografia, são imprescindíveis para a correta aferição da maioria dos serviços executados em obras rodoviárias. Portanto, a insuficiência/ausência desses equipamentos pode fragilizar a fiscalização desenvolvida pelos fiscais da SR/MT, dificultando a detecção de falhas na execução. Além disso, devido à ausência de laboratório adequado, com profissionais capacitados para efetuar os ensaios tecnológicos necessários, a fiscalização da SR/MT depende exclusivamente da atuação das empresas supervisoras para a realização do controle tecnológico das obras rodoviárias.

d) SR-MG: Algumas ULs não possuem pessoal qualificado para dar suporte até mesmo à fiscalização e ao gerenciamento dos contratos com as empresas de consultoria. A SR/DNIT-MG informou sobre a carência de servidores da área administrativa, esclarecendo que os que hoje ocupam essas vagas são provenientes do extinto DNER, e constituem cargos extintos. Em relação aos cargos de carreira do DNIT equivalentes, em toda a Superintendência existem apenas dois técnicos administrativos. De acordo com as informações, nota-se que embora o concurso de 2013 tenha adicionado um número considerável de Técnicos em Infraestrutura às ULs, esses cargos que são de nível médio têm caráter auxiliar, não se exigindo qualquer formação técnica própria à área de Engenharia, e dos quais não se pode exigir a responsabilidade para atuar na fiscalização das empresas de consultoria contratadas.

e) SR-PA: Foi verificada a ausência de técnicos para subsidiar os fiscais nas Unidades Locais de Capanema e Altamira. De acordo com as informações prestadas pelo Superintendente Regional, das 27 vagas ofertadas no último concurso (2012), somente três foram ocupadas.

f) SR-RN: De acordo com o Superintendente, os contratos de supervisão têm possibilitado um dimensionamento satisfatório dos trabalhadores para os serviços de apoio à fiscalização dos contratos do Programa CREMA e de manutenção rodoviária. Para os contratos de obras que





envolvem maiores volumes financeiros e estruturantes, são utilizados os contratos de gerenciamento e de gestão ambiental, além da supervisão das obras, com o intuito de oferecer o maior apoio necessário aos trabalhos de fiscalização. Ou seja, a SR/RN depende de contratos com empresas supervisoras e de gerenciamento para apoio à fiscalização.

g) SR-SE: Para o apoio à fiscalização, o DNIT/SRE-SE depende quase totalmente dos contratos celebrados com empresas supervisoras.

h) SR-TO: A SR/DNIT/TO, ao ser questionada pela equipe de auditoria quanto à suficiência da força de trabalho para a tarefa de subsidiar a fiscalização de obras, informou que existe carência de profissionais. Ainda acrescentou que, para melhorar a fiscalização das obras, seriam necessários instrumentos, equipamentos e softwares vinculados de forma direta à Autarquia, conjunto esse que facilitaria as análises dentro da própria Unidade, inibindo os serviços técnicos de fiscalização a cargo das empresas supervisoras.

i) SR-RS: Da análise das informações prestadas pelo gestor, verificou-se que parte considerável da equipe de apoio aos serviços de fiscalização, em especial nas Unidades Locais, é composta por terceirizados (48%) e de pessoal proveniente de supervisoras (22%). Isto demonstra que o desempenho das atividades de apoio depende de pessoas externas à Entidade, sendo que o desligamento concomitante prejudicaria as atividades das Unidades Locais. O caso extremo é o da UL de Santa Maria em que 100% do pessoal de apoio não pertence ao quadro da Unidade. No quadro a seguir, está demonstrada a equipe de apoio na SR/RS e suas ULs.

Nesse contexto, a administração deve avaliar o risco de dependência de pessoas sem vínculo efetivo com o DNIT para execução de atividades auxiliares aos serviços de fiscalização, em especial quanto a topógrafos e laboratoristas, tendo em vista o percentual expressivo de terceirizados e pessoal de supervisoras em relação aos servidores.

**Quadro 12 - Equipe de apoio em cada unidade local e na SR/RS**

	Sede	UL São Leopoldo	UL Osório	UL Sta. Maria	UL Pelotas	UL Cruz Alta	UL Vacaria	UL Santana Livramento	UL Uruguaiana	Total
Quadro DNIT	32 (42%)	4 (27%)	6 (40%)	0 (0%)	6 (35%)	5 (22%)	4 (22%)	1 (4%)	4 (13%)	62 (25%)
Terceirizados	34 (44%)	8 (53%)	9 (60%)	11 (61%)	10 (59%)	11 (65%)	7 (65%)	12 (50%)	17 (53%)	119 (48%)
Estagiários	11 (14%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	11 (4%)
Supervisora	0 (0%)	3 (20%)	0 (0%)	7 (39%)	1 (6%)	7 (41%)	15 (41%)	11 (46%)	11 (34%)	55 (22%)
<b>Total</b>	<b>77</b>	<b>15</b>	<b>15</b>	<b>18</b>	<b>17</b>	<b>23</b>	<b>26</b>	<b>24</b>	<b>32</b>	<b>247</b>

Fonte: Relatórios de Fiscalização da CGU

Há que se destacar ainda o fato de que inexistem equipamentos de topografia do DNIT na SR/RS que estejam em condições de utilização, conforme informado pelo gestor por meio do Ofício nº 0407/2014-SR/RS de 28/02/2014: “Não existem equipamentos de topografia de propriedade do DNIT. Apenas trenas e GPS, para fiscalização da faixa de domínio e para localização de serviços executados nos contratos”.

Adicionalmente, conforme entrevistas realizadas com servidores das UL's responsáveis por fiscalização de contratos, existe carência de pessoal nas Unidades, em especial, de servidores que sejam do quadro do DNIT para auxílio na execução da fiscalização (pessoal técnico), haja



vista que, embora existam terceirizados hoje suprindo parcialmente esta necessidade, há uma rotatividade muito grande, o que impacta diretamente nos trabalhos de fiscalização.

Um ponto a ser destacado é que, conforme informações obtidas durante as entrevistas realizadas, muitas obras na SR/RS foram iniciadas sem que tenha sido contratado serviço de apoio à fiscalização ou de empresa supervisora. Tal situação demonstra que, durante determinados períodos, serviços executados em contratos de obras da SR/RS contaram com a realização de verificação, em termos quantitativos e qualitativos, dos serviços realizados, tão somente por parte da empresa executora.

## **Causa**

A não observância do Diretor de Administração e Finanças quanto ao disposto no artigo 49 e artigo 40, inciso X do Regimento Interno, em função da ausência de critérios para definição do quantitativo necessário de equipamentos e recursos humanos (técnicos), o que ocasionou a insuficiência de servidores e equipamentos, para apoiar a fiscalização de obras rodoviárias.

## **Manifestação da Unidade Examinada**

Segundo a Diretoria de Administração e Finanças – DAF, a respeito do levantamento do quantitativo necessário de profissionais técnicos de nível médio (topógrafos, laboratorista etc.), tramita na Autarquia o processo nº 50600.084771/2013-83, que visa por meio da Universidade Federal do Pará a realização de Mapeamento de Competências, Avaliação de Clima Organizacional, Capacitação de servidores na metodologia e Cessão do Sistema GESTCOM.

Dentre os objetivos do acordo com Universidade, o Gestor destaca, a saber:

“a identificação das lacunas existentes entre as competências requeridas e as existentes na organização. As lacunas provenientes do mapeamento orientarão os processos de captação e capacitação de pessoas. Assim, o processo de redimensionamento do quadro de pessoal do órgão pode ser gerido considerando as competências necessárias a uma dada função e as competências já existentes entre seus servidores.”

O DNIT espera que com a conclusão do mapeamento de competências será possível a realização, dentre outras ações, de estudos sobre a definição do quantitativo ideal de servidores para a Autarquia, permitindo-se assim que estratégias de gestão de pessoas – tais como novos pedidos de concurso público – sejam efetivadas.

Por último salienta o DNIT que, no concurso realizado em 2012, foi prevista a admissão de Técnicos de Suporte em Infraestrutura de Transportes, de nível intermediário, para as especialidades de Topografia e Laboratório, a serem exercidas nas Superintendências Regionais. No entanto, das 89 vagas para topógrafos e 74 para laboratoristas, foram aprovados somente 56 e 13 candidatos, respectivamente.

Quanto aos equipamentos, a Coordenação-Geral de Operações Rodoviárias - CGPERT informou que existe o Processo nº 50600.066090/2014-14 para aquisição de retrorrefletômetros para as Superintendências Regionais. O processo encontra-se em fase de ajustes para definição de quantitativos em conjunto com a Coordenação-Geral de Cadastro e Licitação – CGCL.

## **Análise do Controle Interno**



Depreende-se das respostas encaminhadas pelo DNIT que, assim como foi verificado pelas equipes de auditoria da CGU, as Superintendências Regionais do DNIT não têm em seu quadro topógrafos e laboratoristas ou esses profissionais são insuficientes para acompanhar os serviços das obras em execução.

Quanto à falta de equipamentos de topografia e de laboratório, a Unidade não encaminhou manifestação. Foi informada, somente, a intenção de aquisição de retrorrefletômetros para medição de sinalização horizontal, sinalização vertical e dispositivos de segurança. O assunto está sendo conduzido no Processo nº 50600.066090/2014-14.

Em vista do exposto, conclui-se que a falta de pessoal técnico especializado e dos equipamentos necessários para a realização de medições e ensaios, constitui uma grave deficiência estrutural que prejudica fortemente a eficiência das atividades de fiscalização. Cabe, portanto, solicitar providências ao DNIT no sentido de sanar essas irregularidades dotando as equipes de apoio à fiscalização de obras dos equipamentos e assessoramentos técnicos requeridos.

### **Recomendações:**

Recomendação 1: Conforme preconiza o artigo 49, do Regimento Interno do DNIT, que o Diretor de Administração e Finanças oriente as Superintendências Regionais para realizar levantamento criterioso do quantitativo necessário de profissionais técnicos de nível médio (topógrafo, laboratorista etc), para auxiliar as atividades de fiscalização de obras rodoviárias nas Superintendências Regionais e nas Unidades Locais com a finalidade conhecer as necessidades atuais e possibilitar a adoção das providências para suprir as deficiências inerentes às atividades de fiscalização. Após concluído esse levantamento, deverá ser encaminhado à CGRH documento interno de cada Superintendência Regional no qual seja consubstanciada a carência do número e qualificação de pessoal, por área de atividade, o qual pode subsidiar um futuro pedido, por parte do DNIT, de realização de novo concurso público

Recomendação 2: Seguindo o disposto no artigo 40, inciso X, c/c artigo 126, VII, do Regimento interno do DNIT, que a DAF defina e oriente as Superintendências Regionais quanto a aquisição dos equipamentos mínimos necessários para realização das atividades de fiscalização das obras rodoviárias, promovendo assim o controle dos bens móveis do DNIT.

### **1.1.1.13 CONSTATAÇÃO**

#### **Insuficiência de veículos para apoiar a fiscalização de obras**

##### **Fato**

A partir da análise das informações obtidas pelas equipes da CGU, constatou-se que a quantidade de veículos disponibilizada para a realização dos trabalhos é insuficiente em oito das dezoito SRs auditadas (44%) e, em algumas ULs, os veículos estão obsoletos, sem uso.

Vale citar alguns achados das equipes de auditoria:

a) Na SR/AM e suas ULs, a quantidade de veículos é insuficiente para cobrir toda malha rodoviária sob a jurisdição da Superintendência, pois esses bens também estão à disposição de outras áreas do DNIT para atividades administrativas. São dezoito veículos próprios, sendo nove usados e antigos que, embora estejam em bom estado de conservação, necessitarão



serem trocados em breve. Os outros nove são novos e aptos para atuar nas fiscalizações das rodovias.

b) Na SR-BA, a equipe da CGU verificou em visita a algumas ULs que, além da insuficiência numérica, existe a inadequação dos veículos disponibilizados a algumas UL's, além de compartilhamento dos veículos das ULs com outras atividades, tais como as de controle da balança rodoviária na BR-116/BA nas proximidades da UL de Feira de Santana. A funcionalidade dos veículos da frota atual também deve ser avaliada, tendo em vista que alguns veículos se encontravam em reparos, e os que foram localizados nas UL's sempre foram objeto de reclamação por parte dos fiscais.

c) Na SR/MT, constatou-se que mais de 70% dos veículos existentes possuem cinco anos ou mais de uso, o que demonstra que se trata de uma frota de veículos antiga. Se forem considerados na análise apenas os veículos disponíveis na sede da SR, onde existe maior demanda por utilização, o percentual de veículos com cinco ou mais anos também se mantém elevado, alcançando 66%. Isso significa que dos doze veículos existentes, apenas quatro podem ser considerados "novos", ou seja, dois terços dos veículos da SR já se encontram em situação de desgaste acentuado. Logo, esses dados indicam a necessidade de atualização da frota de veículos da SR/MT, com vistas a evitar que o desgaste natural decorrente do uso prolongado desses veículos possa prejudicar as atividades de fiscalização, devido ao aumento da incidência de problemas mecânicos.

d) Na SR/MG, foi identificada a existência de grande quantidade de veículos nas Unidades Locais que se encontram obsoletos ou fora de uso. Para esses, a Regional informou estar adotando medidas para que tais bens sejam leiloados, em situação semelhante àqueles que se encontravam na sede da SR, em Belo Horizonte, conforme a Ata de Realização de Hasta Pública de 20/02/2014. Em algumas ULs, a informação sobre o número de veículos pode indicar excesso. Como exemplo, podem-se citar as situações das ULs de Patos de Minas, onde na listagem elaborada pelo Supervisor é informado haver onze veículos obsoletos; em Prata, onde a listagem apresentada informa a existência de quinze veículos obsoletos/fora de uso; e em Uberlândia, onde é informada a existência de onze veículos obsoletos.

O quadro a seguir resume os quantitativos de veículos discriminados por UL no Estado de Minas Gerais.

**Quadro 13** - Quantitativo de veículos nas ULs da SR/MG

UNIDADE LOCAL	Nº de veículos em uso	Nº de veículos fora de uso
ARAXÁ	10	6
BOM DESPACHO	6	2
CARATINGA	4	2
CAXAMBU	5	4
CONTAGEM	4	0
GOVERNADOR VALADARES	4	2
JUIZ DE FORA	4	4
LEOPOLDINA	6	9
MONTES CLAROS	6	6
OLIVEIRA	5	4
PARACATU	2	3
PATOS DE MINAS	7	11
POUSO ALEGRE	5	10
PRATA	9	15
RIO CASCA	5	3
SETE LAGOAS	5	2
TEÓFILO OTONI	6	4
UBERABA	10	7
UBERLÂNDIA	7	10



UNIDADE LOCAL	Nº de veículos em uso	Nº de veículos fora de uso
<b>TOTAIS</b>	<b>110</b>	<b>104</b>

**Fonte:** Relatório de Fiscalização da CGU

Chama a atenção o quantitativo de veículos em desuso - totalizando 104. Logo, a permanência de tais veículos nas Unidades Locais, além de exigirem gastos com vigilância e outros, tem ainda como consequência a perda de valor proporcional ao tempo decorrido.

e) Na SR-PA, a equipe verificou que as Unidades Locais de Marabá, Altamira e Itaituba estão com deficiência de veículos para dar suporte à equipe de fiscalização, pois esses se encontram em mau *estado de conservação*. O Superintendente informou que está em tramitação processo administrativo para aquisição de dez veículos diesel com tração 4x4.

### **Causa**

Descumprimento ao artigo, 40, inciso X do Regimento Interno do DNIT, haja vista a insuficiência de veículos para apoiar a fiscalização de obras, devido a falhas no gerenciamento quanto à aquisição e ao desfazimento de veículos à disposição das SRs e ULs.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

O Gestor, por meio do Memorando nº 1149/DAF, informou somente a existência de minuta de portaria que trata do “Plano Descentralizado de Desfazimento de Bens Móveis Inservíveis no âmbito das Superintendências Regionais do DNIT nos Estados”. Nada foi informado quanto à insuficiência de veículos em algumas SRs e ULs para apoiar os trabalhos de fiscalização de obras rodoviárias.

Por meio do Memo nº 101/2015/COPATR/CGRL/DAF/DNIT, de 20 de agosto de 2015, foi informado que foi enviado às Superintendências Regionais do DNIT nos estados o Memorando Circular 016/2015, de 20 de agosto de 2015, solicitando informações atualizadas da frota de veículos destinadas à fiscalização de obras no âmbito de atuação das SRs, em complemento e atualização de dados obtidos no levantamento realizado no mês de junho de 2014, via Memorando Circular nº 017/2014/CGAG/DAF, de 18 de junho de 2014. Ressalta-se que tal medida visa iniciar o atendimento à recomendação nº 1 deste ponto, qual seja, “Realizar levantamento do quantitativo necessário de veículos a ser utilizado pelos fiscais das SRs e ULs na fiscalização de obras rodoviárias. De posse do levantamento, apresentar à CGU”.

Nesse sentido, ressalta-se que por Meio do Ofício nº 893/2015/AUDINT-DNIT, de 24 de agosto de 2015, foram encaminhados dados preliminares oriundos das Superintendências Regionais dos Estados do Amazonas, Bahia, Mato Grosso, Minas Gerais e Pará, em resposta às solicitações exaradas pelo DNIT/Sede por meio do Memorando Circular 016/2015 – qual seja, atualização do número de veículos novos, antigos e inservíveis, bem como medidas para desfazimentos dos que forem inadequados para a utilização pelos servidores do DNIT nas diversas SRs.

Com relação à veículos inservíveis no âmbito das SRs e ULs, o Memo nº 101/2015/COPATR/CGRL/DAF/DNIT reitera o disposto na IS nº 16/2013 e no Memorando Circular nº 09/2015/CGAG/DAF, de 03 de junho de 2015, no sentido de mobilizar as unidades regionais nos Estados para a adoção das providências necessárias ao desfazimento de bens inservíveis no seu âmbito de atuação. Nesse sentido, foi informado que o Coordenador de Recursos Logísticos estará realizando diligência à SR do DNIT em Minas Gerais com a finalidade de supervisionar e orientar aquela unidade regional para adoção de



providências imediatas visando a execução dos procedimentos de desfazimento de bens inservíveis naquela unidade. Tal ação deverá ser estendida às demais unidades regionais que estejam com dificuldades neste tema, considerando-se o cenário de restrições orçamentárias para os deslocamentos neste exercício. Salienta-se que estas medidas iniciam o processo de atendimento à Recomendação nº 2 exarada neste ponto, qual seja, “Promover ações para o desfazimento dos veículos inservíveis no âmbito das SRs e das ULs, observando os procedimentos legais”.

### **Análise do Controle Interno**

A falta de veículos nas UL's e o péssimo estado de conservação dos veículos em conjunto com a falta de pessoal são condições que geram impossibilidade de pleno acompanhamento das obras rodoviárias pelos fiscais do DNIT.

Em algumas UL's o quantitativo de veículos é insuficiente ou apresenta concentração desigual em relação às unidades de maior demanda.

Por fim, recomenda-se que, de posse do levantamento atualizado - o qual, segundo a Manifestação do DNIT, encontra-se em andamento - sobre a situação dos veículos e bens inservíveis, que o mesmo seja encaminhado à CGU e que o DNIT implemente uma rotina periódica – anualmente, semestralmente, etc – de atualização dos dados relativos à situação dos referidos veículos e bens.

### **Recomendações:**

Recomendação 1: Que a DAF oriente as Superintendências Regionais para que realizem levantamento do quantitativo necessário de veículos a ser utilizado pelos fiscais na fiscalização de obras rodoviárias.

Recomendação 2: De posse do levantamento feito pelas Superintendências Regionais, que a DAF realize diligências às SRs do DNIT com a finalidade de supervisionar e orientar as unidades regionais para adoção de providências imediatas visando a execução dos procedimentos tanto de desfazimento de bens inservíveis quanto para a aquisição de veículos novos.

### **1.1.1.14 CONSTATAÇÃO**

#### **Deficiência na capacitação de servidores voltados à fiscalização de obras rodoviárias**

##### **Fato**

Nas auditorias realizadas em dezoito Regionais do DNIT e respectivas ULs, segundo manifestação dos servidores entrevistados, constatou-se que em 55% ou não existe um plano de capacitação continuada para os profissionais que atuam especialmente nas atividades de fiscalização ou há engenheiros (fiscais de obras) que não foram capacitados nos últimos cinco anos. Além disso, alguns fiscais de contratos informaram da necessidade de treinamentos específicos, dadas as dificuldades de interpretação das próprias normas do DNIT.

Registre-se, por oportuno, que o Superintendente Regional no Estado de Santa Catarina, em Ofício de 09/09/2014, relatou:

“Quanto à Capacitação de Servidores para a realização dos trabalhos de Fiscalização, a CGU apenas reitera o que a Superintendência vem afirmando a longa data, ou seja, quando se fala em estruturação da autarquia, está se dizendo que é preciso dotá-la de



organização tática operacional nas Superintendências, o que requer ações em capacitação continuada de foco operacional (ou seja, o servidor estar treinado para desempenhar as atividades da área na qual ele está lotado), além da implantação da estrutura organizacional e as respectivas funções, bem como a correção do quantitativo mínimo para cada área conforme a demanda.”

Sob esse assunto convêm também citar manifestação da Coordenação-Geral de Humanos do DNIT, transcrita no Acórdão nº 3448/2012 – TCU – Plenário:

“As deficiências na oferta de capacitação são o reflexo de problemas pungentes na estrutura do DNIT que também refletem na gestão da capacitação como a falta de orientação estratégica dos gestores para direcionamento das ações de capacitação.

A falta de regulamentação das ações de capacitação também dificulta a definição das prioridades e a forma de atuação e a elaboração do Plano de Capacitação.

Some-se a estes a indefinição, por parte do regimento interno, com relação às ações de capacitação com procedimentos de operações conflitantes entre áreas destinadas à elaboração das definições das ações de capacitação, fragmentando e impossibilitando a gestão destas ações, além da competição entre as áreas.

A falta de integração entre as áreas também dificulta a gestão das ações de capacitação, visto que a boa gestão depende da boa comunicação de forma a melhor identificar lacunas e demandas.” (original sem grifo)

É importante ainda mencionar os achados da equipe da CGU na auditoria (Relatório nº 201317487) realizada na SR-RS e suas ULs, pois ao analisar a relação dos eventos de capacitação nos quais houve a participação de servidores da SR/RS em 2012 e 2013, verificou-se que parte considerável destes estão relacionados à área meio (aproximadamente 73% do total) e somente 27% referem-se a cursos/eventos voltados ao aprimoramento da execução da fiscalização de obras. Outro ponto a ser observado é que, dos dezoito engenheiros relacionados como atuando diretamente na área de fiscalização de obras, somente oito participaram de um ou mais eventos durante o período relatado. Ou seja, existe um percentual considerável destes envolvidos diretamente com a fiscalização de obras que não realizaram nenhum treinamento promovido pelo DNIT. Para o caso específico de engenheiros civis, dentre os 35 profissionais pertencentes ao quadro de servidores da SR/RS (engenheiros e analistas de infraestrutura de transportes), quinze não realizaram nenhum treinamento disponibilizado pelo DNIT no período informado - ou seja, 42 % do efetivo.

Embora a SR-RS tenha relatado à equipe da CGU que a participação dos servidores é voluntária nos cursos e que já houve a disponibilização de cursos demandados em que os servidores optaram por não participarem, deve-se levar em consideração que em algumas situações a participação nos eventos se torna quase que impositiva em função da grande quantidade de atividades sob responsabilidade de determinado servidor e, em especial, aos engenheiros que atuam diretamente na fiscalização de obras.

Cabe destacar também que, embora exista delegação à SR/RS para a análise e aprovação de projetos de engenharia, a CGU não identificou nenhum curso disponibilizado para qualificação dos servidores para a execução destes serviços. Esta situação demonstra um aspecto que deve ser analisado pelo DNIT, pois a não qualificação destes servidores impacta diretamente nos projetos aprovados e nos respectivos orçamentos.

Em entrevistas realizadas com servidores do quadro da SR/RS, houve a manifestação de que ocorreu um incremento ao longo dos últimos anos de ações de capacitação disponibilizadas pelo DNIT para os servidores. Porém, é consenso que são necessárias ações específicas de



treinamento e capacitação para os servidores da área técnica, ou seja, as ações de capacitação são insuficientes na quantidade e na diversidade dos temas abordados.

Estas observações demonstram que, embora existam eventos destinados a qualificar os servidores voltados para a fiscalização de execução de obras rodoviárias, há deficiências no que tange à participação dos servidores nos eventos disponibilizados quanto à quantidade e à diversidade dos temas abordados.

## **Causa**

Deficiência na capacitação de servidores voltados à fiscalização de obras rodoviárias, devido ao fato de o DNIT não instituir o Plano Anual de Capacitação, nos termos do art.13 da Lei nº 11.171/2005, logo, não propiciando o correto planejamento das capacitações dadas aos servidores, de acordo com os objetivos e estratégias da Autarquia.

## **Manifestação da Unidade Examinada**

O Gestor, por meio do Memorando nº 1149/DAF, de 13/05/2015, informou:

“Inteiramos que foi feito Levantamento de Necessidade de Capacitação (LNC), para fins de planejamento da capacitação para 2015, solicitado no Projeto de Lei Orçamentária Anual 2015 (PLOA). O tema “Fiscalização de Contratos” teve uma demanda de 176 vagas que seriam ofertadas caso a PLOA fosse aprovada sem restrições.

Contudo, em razão da restrição orçamentária presente na atual conjuntura, esta CGRH/DAF solicitou à ENAP a realização de 5 temas de cursos fechados, dentre eles o curso de Gestão e Fiscalização de Contratos Administrativos.

Cumprir informar que, de acordo com o Plano Anual de Capacitação de 2014 (PAC 2014), foram capacitados 131 servidores desta Autarquia em fiscalização de contratos e/ou fiscalização e supervisão de obras conforme o quadro anexo a este documento.

Conforme elucidado no item anterior, esta Autarquia pretende realizar o mapeamento de suas competências visando identificar as competências de que a organização necessita e aquelas já existentes entre seus servidores e, conseqüentemente, identificar as necessidades de capacitação.”

Por meio do Memorando nº 546/2015/CGGP/DAF, o DNIT esclareceu que o Plano de Capacitação de Servidores da Autarquia já foi submetido à aprovação da Diretoria Colegiada. Entretanto, voltou a ressaltar que em razão da restrição orçamentária para o exercício de 2015, foram priorizados eventos realizados por escolas de governo, que possuem menor custo, e temas voltados à gestão tanto de pessoas quanto de processos sem, contudo, deixar de atender às demandas técnicas, em especial as relacionadas à área de fiscalização de contratos.

Por fim, o DNIT espera que, com esta priorização, os gestores se sensibilizem quanto a necessidade de estimular a participação de servidores em eventos de capacitação que possam melhorar o desempenho individual e coletivo, permitindo ao gestor planejar e realizar uma melhor distribuição de tarefas e responsabilidades.

## **Análise do Controle Interno**

O Anexo ao Memorando nº 304/CGRH/DAF, apresenta apenas o quantitativo de 131 servidores treinados no exercício de 2014. No entanto, não é possível identificar da relação





quais foram os servidores treinados, a escolaridade, cargo ocupado na Administração Pública e o tipo de curso realizado.

Embora existam eventos destinados a qualificar os servidores voltados para a fiscalização de execução de obras rodoviárias, verificou-se nas auditorias realizadas pelas equipes da CGU que há deficiências no que tange tanto à participação dos servidores nos eventos disponibilizados quanto à quantidade e à diversidade dos temas abordados, bem como o atingimento de todos os setores envolvidos. Como a participação dos servidores é voluntária nos cursos, constatou-se que já houve a disponibilização de cursos demandados em que os servidores optaram por não participarem.

Também é importante mencionar o achado da equipe de auditoria/RS de que não foram identificados cursos/capacitações voltados para análise e aprovação de projetos de engenharia.

Logo, é necessário levar em consideração que em algumas situações a participação nos eventos se torna quase que impositiva em função da grande quantidade de atividades sob responsabilidade de determinado servidor e, em especial, aos engenheiros que atuam diretamente na fiscalização de obras, devendo ser instituída a obrigatoriedade da reciclagem conforme as exigências das tarefas atribuídas ao servidor.

Com base nas percepções acima, associadas ao número insuficiente de servidores atuando na área de fiscalização de obras rodoviárias e ao atual grau de evolução tecnológica das técnicas construtivas, e considerando os conhecimentos já adquiridos e de domínio por parte das empresas que prestam serviços ao DNIT, é imprescindível que o DNIT institua o Plano Anual de Capacitação, nos termos do art. 13 da Lei nº 11.171/2005.

### **Recomendações:**

Recomendação 1: Instituir o Plano Anual de Capacitação, nos termos do art. 13 da Lei nº 11.171/2005.

Recomendação 2: Adequar o planejamento da capacitação de servidores de forma a atingir todos os setores envolvidos nas ações de fiscalização de obras rodoviárias.

### **1.1.1.15 CONSTATAÇÃO**

#### **Risco de Prescrição de processos de penalização no âmbito do Programa Nacional de Controle de Velocidade (PNCV).**

##### **Fato**

O PNCV - Programa Nacional de Controle de Velocidade, executado pelo DNIT, tem por objetivo o aumento da segurança dos usuários nas rodovias federais por meio da disponibilização, instalação, operação e manutenção de equipamentos eletrônicos com coleta, armazenamento e processamento de dados estatísticos, além de dados e imagens de infrações. Ao todo, o PNCV objetiva a instalação de 2.696 equipamentos, até dezembro de 2015, que vão monitorar 5.392 faixas de trânsito.

Com relação à execução do PNCV, a qual é de responsabilidade da Coordenação-Geral de Operações Rodoviárias – CGPERT, subordinada à Diretoria de Infraestrutura Rodoviária – DIR, questionou-se o DNIT sobre resultados efetivos decorrentes da implantação dos equipamentos de controle de velocidade no que concerne às infrações registradas pelos dispositivos e sistemas, por excesso de velocidade e avanço de semáforos.



Neste sentido, foi solicitado ao DNIT que informasse como se dá o fluxo de entrega de Notificações aos infratores, formas de controle e reinserção no sistema, bem como sobre procedimentos posteriores eventualmente adotados para notificação dos infratores via publicações no Diário Oficial da União, bem como sobre formas e prazos para inscrição na Dívida Ativa.

Em resposta, por meio do Memorando nº 746/2015/CGPERT/DIR, de 10/04/2015, o DNIT prestou as seguintes informações:

- Das Notificações de Autuação de Trânsito – NA – já postadas em decorrência da fiscalização de trânsito exercida no âmbito do Programa Nacional de Controle Eletrônico de Velocidade, hoje o DNIT tem a informação de que 2.672.231 (duas milhões, seiscentos e setenta e duas mil, duzentos e trinta e uma) delas foram devolvidas ao remetente, conforme Tabela 2 abaixo.

**Tabela 2. NA devolvidas ao DNIT**

Ano da Postagem	Quantidade	Valor s/ desconto (R\$)	Valor c/ desconto (R\$)
2012	417.441	50.216.657,82	40.172.025,92
2013	869.480	100.201.788,73	80.158.627,44
2014	1.124.592	122.952.351,49	98.358.091,95
2015	260.718	28.801.237,26	23.040.052,75
<b>Total</b>	<b>2.672.231</b>	<b>302.172.035,30</b>	<b>241.728.872,31</b>

Das 2.672.231 NA, 430.769 foram devolvidas porque o proprietário do veículo infrator tinha mudado do endereço cadastrado no DETRAN, conforme os números apresentados na Tabela 3 que segue:

**Tabela 3. NA devolvidas ao DNIT com motivo mudou-se**

Ano da Postagem	Quantidade	Valor s/ desconto (R\$)	Valor c/ desconto (R\$)
2012	65.421	7.970.532,00	6.376.223,00
2013	136.961	16.006.987,00	12.805.152,00
2014	185.611	20.464.492,00	16.370.971,00
2015	42.776	4.777.328,00	3.821.709,00
<b>Total</b>	<b>430.769</b>	<b>49.219.339,00</b>	<b>39.374.055,00</b>

Das Notificações de Penalidade de Multa por Infração de Trânsito – NP – já postadas, hoje o DNIT tem a informação de que 233.372 (duzentas e trinta e três mil, trezentas e setenta e duas) delas foram devolvidas ao remetente, conforme Tabela 4 abaixo.

**Tabela 4. NP devolvidas ao DNIT**

Ano da Postagem	Quantidade	Valor s/ desconto (R\$)	Valor c/ desconto (R\$)
2014	181.007	20.340.649,88	16.271.928,35
2015	52.365	6.48.076,12	5.190.300,95
<b>Total</b>	<b>233.372</b>	<b>26.828.726,00</b>	<b>21.462.229,30</b>

Das 233.372 NP, 54.735 foram devolvidas porque o proprietário do veículo infrator tinha mudado do endereço cadastrado no DETRAN, conforme os números apresentados na Tabela 5 na sequência.

**Tabela 5. NP devolvidas ao DNIT com motivo mudou-se**

Ano da Postagem	Quantidade	Valor s/ desconto (R\$)	Valor c/ desconto (R\$)
2014	41.858	4.791.376,00	3.832.966,00
2015	12.877	1.619.470,00	1.295.537,00
<b>Total</b>	<b>54.735</b>	<b>6.410.846,00</b>	<b>5.128.503,00</b>



O Código de Trânsito Brasileiro – CTB – assevera que a notificação devolvida por desatualização do endereço do proprietário do veículo é considerada válida para todos os efeitos.

Atualmente o DNIT não faz a publicação das notificações porque não há suporte financeiro no contrato atual. O Contrato 423/2010 firmado entre o DNIT e a Imprensa Nacional prevê um valor anual de R\$ 840.000,00 (oitocentos e quarenta mil reais) e, para publicar as notificações no DOU, seriam necessários quase R\$ 900.000,00 (novecentos mil reais), conforme estudo realizado pela Diretoria de Administração e Finanças do DNIT, sem considerar qualquer aumento no número de notificações expedidas.

A CGPERT consultou a PFE/DNIT sobre a possibilidade de celebrar novo contrato com a Imprensa Nacional específico para a publicação das notificações de trânsito. A PFE, por meio de parecer, informou ser possível.

Entretanto, o novo contrato ainda não foi celebrado devido a problemas com os avisos de recebimento digitalizados. Os Correios, por força do Contrato 855/2009, têm o dever de entregar o AR ao DNIT, mas, por problemas técnicos, não faz a entrega em sua totalidade. A ausência do AR impede a continuidade do ciclo de vida da infração e, conseqüentemente, a abertura dos processos de Dívida Ativa e inscrição no CADIN. Todos os dias milhares de notificações são expedidas e nem sempre são entregues aos destinatários pelos Correios, exigindo a necessidade de publicação no DOU. A maior dificuldade do DNIT em relação à celebração de um novo contrato é devido à deficiência do AR, porque pode ocasionar um possível pagamento em duplicidade pelo mesmo serviço e um maior valor dispendido no novo contrato com a Imprensa Nacional.

Informamos ainda que consta nos autos do processo administrativo nº 50600.066417/2013-77 o parecer da Procuradoria Federal Especializada – PFE – junto ao DNIT, que trata dos prazos para publicação dos autos de infração de trânsito no Diário Oficial da União – DOU. Ainda no processo administrativo nº 50600.066417/2013-77, é possível verificar que o custo para o DNIT publicar 5.000 autos de infração de trânsito no DOU beira os R\$ 40.000,00 (quarenta mil reais).

A partir do mês de agosto de 2015 os autos de infração de trânsito emitidos pelo DNIT no âmbito da fiscalização exercida em decorrência da execução do PNCV poderão começar a prescrever, a depender dos entendimentos possíveis da Lei nº 9.873, de 23 de novembro de 1999, que estabelece prazo de prescrição para o exercício de ação punitiva pela Administração Pública Federal, direta e indireta, e dá outras providências. (original sem grifos).

Posteriormente, o DNIT enviou à CGU, por intermédio de correio eletrônico, as seguintes informações, em complemento às respostas relativas à Solicitação de Auditoria nº 201412674/06, referente às quantidades de Notificações de Autuação (NP) e Notificações de Penalidade (NP) efetivamente enviadas via Correios aos infratores, com os montantes correspondentes:

Informo que até o dia 10/4/2015 foram observados os seguintes valores:

Tabela 6. Notificações e Arrecadação até 10.04.2015

	Quantidade postada	Expectativa de arrecadação (com desconto)	Expectativa de arrecadação (sem desconto)	Valor arrecadado (R\$)	Quantidade com pagamento
--	--------------------	---	---	------------------------	--------------------------



<b>Autuação (NA)</b>	9.867.300	R\$ 676.141.442,72	R\$ 845.208.356,32	R\$ 47.902.899,90	521.535
<b>Penalidade (NP)</b>	1.893.273	R\$ 172.339.199,30	R\$ 215.431.678,25	R\$ 105.901.160,19	1.040.162
<b>Total</b>				<b>R\$ 153.804.060,09</b>	

Adicionalmente, mediante nova solicitação de informações da CGU quanto ao fluxo e quantidade de AR não devolvidos pelos Correios, o Gestor complementou as informações por intermédio de mensagem eletrônica de 29/06/2015, nos seguintes termos:

*Com relação ao fluxo das NA e NP, informo que após a impressão das notificações a empresa processadora (Eliseu Kopp - Contrato nº 382/2012) entrega à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT - para encaminhá-las aos respectivos destinatários (proprietários dos veículos infratores). Quando a notificação é recebida no endereço do proprietário do veículo infrator, a ECT recolhe o AR. Quando não, após frustradas 3 tentativas de entrega, a ECT devolve a notificação ao DNIT, anotando no verso o motivo da não entrega. Os Correios devolvem ao DNIT os objetos não entregues, os AR recolhidos e também arquivos gravados em mídias digitais com os respectivos AR digitalizados. Estes arquivos digitais são, então, encaminhados a empresa processadora (Eliseu Kopp) que descarrega as imagens e grava no banco de dados SAGI (Sistema de Administração e Gestão de Infrações). Um servidor do DNIT responsável por fiscalizar o contrato, entre DNIT e ECT, então, entra no sistema e gera um relatório gerencial de todos os AR que foram ou não entregues pelos Correios e faz a cobrança junto àquele órgão quanto aos AR não disponibilizados.*

*Ainda, conforme solicitado, segue Tabela 7 com o quantitativo de postagens encaminhadas aos destinatários (proprietários dos veículos infratores), comparados com o total de retorno dos Correios com AR e sem AR, nos anos de 2012 a abril/2015.*

**Tabela 7 – Quantitativo de postagens encaminhadas aos destinatários**

<b>Ano de Postagem</b>	<b>Total de Postagens (NA e NP)</b>	<b>Devolvidos ao Remetente*</b>	<b>Sem Retorno dos Correios**</b>	<b>AR Recebidos***</b>
2012	1.415.621	417.441	<b>19.295</b>	978.885
2013	2.692.435	869.480	<b>30.952</b>	1.792.003
2014	5.671.065	1.306.268	<b>601.748</b>	3.763.049
2015	3.451.447	925.764	<b>278.119</b>	2.247.564
<b>Total</b>	<b>13.230.568</b>	<b>3.518.953</b>	<b>930.114</b>	<b>8.781.501</b>
<b>****%</b>	<b>100%</b>	<b>26,6%</b>	<b>7,0%</b>	<b>66,4%</b>

\*Correspondência devolvida, após esgotadas as 3 tentativas de notificação do infrator.

\*\*Correspondência extraviada ou roubada, por exemplo.

\*\*\*Indivíduo devidamente notificado com o retorno do AR ao DNIT.

\*\*\*\* Linha editada CGU

*Informo que devido a problemas operacionais ECT ela vem, recorrentemente, deixando de apresentar a este DNIT a totalidade dos Avisos de Recebimento. Por força do Contrato nº 855/2009, esta Autarquia dispõe do prazo de 180 dias, a contar da data da postagem, para apresentar reclamação quanto aos AR digitais não recebidos. No entanto, a própria ECT não dispõe de prazo para tanto.*

*Além disso, a ECT costuma atrasar em até 04 meses, contados da data da postagem do mês informado como referência, a entrega dos arquivos digitais. E, quando da importação de tais avisos para o sistema DNIT, verifica-se que as mídias apresentadas contém avisos de*



*recebimento referentes a períodos distintos daqueles informados pela ECT em suas correspondências, podendo chegar até 1 ano do período informado.*

*Por fim, a CGPERT, através da Comissão de Fiscalização do Contrato nº 855/2009, vem tentando junto a ECT proceder à regularização dos serviços deficitários para diminuição desta defasagem. E isto já pode ser visualizado na Tabela 6, que comprova o aumento, quer seja, 613.380 de AR Devolvidos ao Remetente, nos anos de 2014 a 2015 em relação a planilha anteriormente apresentada no Memorando nº 746/2015/CGPERT/DIR de 10/04/2015.*

Observa-se que os números, informados nesta última manifestação divergem em relação ao número de devoluções de AR constantes na manifestação anterior, relativamente aos anos de 2014, mais acentuadamente de 2015, o que se infere ser devido à incorporação de novos dados em seus sistemas. Entretanto, considerando que o objetivo do último questionamento era de tentar identificar o percentual de AR não devolvidos, em relação ao quantitativo de Notificações entregue aos Correios, a análise será efetuada considerando as informações atualizadas.

Desta forma, verifica-se que de 13.230.568 NA e NP postados até o mês de abril/2015, 930.114 correspondências não foram retornadas pelos Correios ao DNIT, podendo ser consideradas extraviadas/roubadas ou perdidas, equivalendo a 7,0% do total expedido. Em termos financeiros, considerando-se o valor médio de R\$ 96,28 por infração paga, a perda de arrecadação correspondente pode ser estimada em R\$ 89.551.375,92.

Cabe aqui destacar, por fim, a alegação da Autarquia de que “(...) *a maior dificuldade do DNIT em relação à celebração de um novo contrato é devido à deficiência do AR, porque pode ocasionar um possível pagamento em duplicidade pelo mesmo serviço e um maior valor dispendido no novo contrato com a Imprensa Nacional (...)*”. Deve-se considerar que sobre as Notificações emitidas no ano de 2012, dado o tempo transcorrido, já deveria existir um grau de certeza e a adoção de providências e mecanismos que permitissem a sua publicação, eliminando o risco de duplicidade de serviço e em tempo hábil, de forma a evitar a prescrição das mesmas.

## **Causa**

Descumprimento ao artigo 80, inciso I, do Regimento Interno do DNIT, haja vista a falta de adoção de providências por parte do Diretor de Infraestrutura Rodoviária, à época, que possibilitasse a publicação de Notificações expedidas e devolvidas em 2012, as quais eliminariam o risco de prescrição.

Inobservância pelo Diretor de Infraestrutura Rodoviária, à época, ao artigo 80, inciso VII, do Regimento Interno do DNIT, ocasionando deficiências no acompanhamento do contrato celebrado entre DNIT e ECT, haja vista o grande número de Avisos de Recebimento que não são devolvidos à Autarquia, o que implica em risco de perda de arrecadação de receita referente às Notificações de Autuação e Penalidade.

## **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Memorando nº 1836/2015/CGPERT/DIR, de 26 de agosto de 2015, a Autarquia informou que vem atuando junto aos correios, por meio de Comissão de Fiscalização instituída pela Portaria nº 1.074/2014, visando o acompanhamento do Contrato TT-855/2009, celebrado entre o DNIT e a ECT, com vistas a sanar o problema detectado pela equipe da CGU – qual seja, falta de devolução de parte dos ARs pela ECT. Foi informado que diversas vezes a CGPERT instou a ECT, por meio de vários Ofícios emitidos, com o objetivo de



regularizar a entrega dos ARs, tratando da ausência de digitalização de um montante de 3.605.000 de ARs, cujas notificações foram postadas no período entre 09/08/2015 e 10/04/2015. A resposta da ECT apresenta mídia digital contendo cerca de dois milhões de ARs – dos 3.605.000 faltantes.

Ressaltou-se ainda que os problemas enfrentados pelo DNIT junto à ECT são comuns a outros órgãos de trânsito da União, como DPRF e ANTT, e que o assunto está sendo discutido junto a Casa Civil em reuniões realizadas para tratar do processamento das infrações de trânsito dos três órgãos de trânsito federais (DNIT, ANTT e DPRF), quando foi sugerida a convocação dos representantes da ECT com o intuito de solucionar a problemática exposta. O pleito do DNIT é que a Autarquia desenvolva uma solução tecnológica na qual se busque os ARs digitalizados de forma automatizada no sistema informatizado da ECT, via web. Isso possibilitaria a importação do AR digitalizado para o sistema do DNIT em até 05 dias a partir da entrega do objeto.

Nesse sentido, estão sendo realizadas reuniões entre a CGPERT, a Coordenadora de Multas de Trânsito, o Gerente de Contas Especiais da ECT e equipes de Tecnologia da Informação (TI) das duas entidades para implementação da referida solução tecnológica.

Com relação ao risco de prescrição das Notificações pendentes de publicação na Imprensa Oficial, sob risco de pena de arrecadação da receita correspondente, a CGPERT informou que em reunião realizada conjuntamente com a DAF ficou acordado que, em se tratando de competências regimentais da DAF, esta irá providenciar um novo contrato com a Imprensa Nacional para publicação específica dos editais de notificação de infração de trânsito, através de repasse orçamentário da CGPERT para aquela Diretoria.

No entanto, em razão da possível prescrição de autos de infrações, foi enviado à DAF para publicação em veículo próprio – e sob caráter de urgência – dois editais de notificação de autuação por infração de trânsito (editais 001/2015 e 002/2015), constando todos os autos de infração cujas notificações foram devolvidas ao DNIT em agosto e setembro de 2012, as quais estariam com os prazos comprometidos. Destaca-se que os dois editais foram publicados no Diário Oficial da União, Seção 3, no dia 20/08/2015.

Paralelamente a isto, também foi enviado à DIR o processo nº 50600.009572/2015-58, constando Nota Técnica da CGPERT e que sugere a celebração, com urgência, de novo contrato com a Imprensa Nacional, a fim de que não ocorra a prescrição dos autos de infração. Esta próxima publicação está prevista para setembro, quando o DNIT espera que sejam publicados os autos de infração correspondentes aos meses de outubro a dezembro de 2012.

Por fim, foi informado que tão logo o novo contrato seja celebrado, será feita a publicação de todos os autos de infração pendentes dessa providência.

### **Análise do Controle Interno**

Em vista do exposto, diante das informações da Autarquia já expostas, extraem-se os seguintes achados:

- i. De 9.867.300 NA enviadas, foram devolvidas ao remetente 2.672.231, ou seja, aproximadamente 27% delas. Destas, 430.769 NA (4,3% do total) foram devolvidas pelo motivo “mudou-se” anotado no AR, sendo consideradas válidas para efeito de cobrança ou posterior inscrição na Dívida Ativa ou CADIN, de acordo com o CTB, conforme informação do item 32 da manifestação do DNIT.



- ii. As NA correspondentes à diferença, de 2.241.462 (2.672.231 – 430.769), equivalente a 22,7% das NA, foram devolvidas por “outros motivos”, anotados no AR devolvido pelos Correios.
- iii. Para que não prescrevam, e para continuidade do processo de penalização dos infratores e arrecadação da multa aplicada, estas Notificações devem ser publicadas no DOU no prazo máximo de três anos do cometimento da infração.
- iv. Significa dizer que a partir de agosto/2015, se não forem publicadas no DOU, começam a prescrever as Notificações expedidas e devolvidas em 2012, conforme o item 38 da manifestação da CGPERT, retro citada, cujos valores, expostos na Tabela 8 a seguir, correspondem à diferença entre a Tabela 2 e a Tabela 3, anteriormente reproduzidas, para o caso das NA. Somente a possível perda de receita das notificações relativas a 2012 equivale a R\$ 33.795.802,92, já considerado o desconto de 20%.

**Tabela 8 - NA devolvidas que necessitam publicação no DOU**

<b>Ano da Postagem</b>	<b>Quantidade</b>	<b>Valor s/ desconto (R\$)</b>	<b>Valor c/ desconto (R\$)</b>
<b>2012</b>	<b>352.020</b>	<b>42.246.125,80</b>	<b>33.795.802,92</b>
2013	732.519	84.194.801,70	67.353.475,44
2014	938.981	102.487.859,40	81.987.120,95
2015	217.942	24.023.909,26	19.218.343,75
<b>Total</b>	<b>2.241.462</b>	<b>252.952.696,30</b>	<b>202.354.743,06</b>

- v. Constata-se também problema idêntico em relação às Notificações de Penalidade. De 1.893.273 NP postadas até 10/04/2015, 233.372 delas, equivalentes a 12,3% foram devolvidas ao remetente. Destas, 54.735, (2,9%) foram devolvidas por mudança de endereço, e 178.637 (9,4%) foram devolvidas por “outros motivos”, e equivalem a uma receita de R\$ 16.333.726,30, igualmente necessitando publicação no DOU para citação dos infratores.
- vi. Portanto, o DNIT teria um estoque de 2.420.099 notificações (2.241.462 NA +178.637 NP), equivalentes a um valor de R\$ 218.688.469,30 (R\$ 201.354.743,06 + R\$ 16.333.726,30) pendentes de publicação no DOU, para continuidade do ciclo de vida das mesmas.
- vii. Segundo o DNIT, este número de Notificações demanda um novo contrato com a Imprensa Nacional, visto que o contrato em atual não comporta tal volume. No entanto, o entrave principal para o novo contrato seria relacionado à devolução ao DNIT, pelos Correios, dos AR, uma vez que “(...)Os Correios, por força do Contrato 855/2009, têm o dever de entregar o AR ao DNIT, mas, por problemas técnicos, não faz a entrega em sua totalidade. A ausência do AR impede a continuidade do ciclo de vida da infração e, conseqüentemente, a abertura dos processos de Dívida Ativa e inscrição no CADIN.(...)”

A autarquia informou, complementarmente, que o total de correspondências que não foram devolvidos pelos Correios ao DNIT, até abril de 2015, podendo ser consideradas extraviadas/perdidas, é de 930.114, equivalendo a aproximadamente 7% do total expedido, e representando uma perda de arrecadação de R\$ 89.551.375,92, ante a impossibilidade de se confirmar a notificação do infrator.

Entretanto, pelo disposto no Memorando nº 1836/2015/CGPERT/DIR, de 26 de agosto de 2015, verifica-se que o DNIT tomou providências iniciais no sentido de sanar as duas



inconsistências relatadas – falta de retorno de parte dos ARs de Notificações por parte da ECT e risco de prescrição de Notificações referentes ao ano de 2012, haja vista que segundo a CGPERT houve a publicação de todas as Notificações dos meses de agosto e setembro de 2012, as quais se encontravam sob risco iminente de prescrição. Não obstante, conforme relatada na própria resposta encaminhada pela CGPERT, ainda existem Notificações dos meses de outubro e novembro de 2012, as quais possuem risco iminente de prescrição. Desta forma, reitera-se que o DNIT providencie, com urgência, as ações necessárias para evitar a prescrição das Notificações pendentes de publicação na Imprensa Oficial, sob pena de responsabilização pela perda de arrecadação da receita correspondente.

Nesse sentido, cabe salientar que, muito embora tenha sido informado pelo DNIT que todas as NAs e NPs que estavam sob risco de prescrição nos meses de agosto e setembro foram publicadas no DOU, bem como que estão sendo tomadas as medidas necessárias para publicação, em setembro de 2015, das notificações que estariam sob risco de prescrição nos meses de outubro e novembro de 2015, não foram repassados dados específicos que contivessem o número de infrações, mês a mês, com os respectivos valores, os quais estivessem sob risco iminente de prescrição.

Com relação ao Contrato celebrado junto a ECT, verifica-se que além das medidas saneadoras relatadas pela CGPERT, o DNIT deve aprimorar os controles sobre o referido instrumento contratual e se valer da imposição de cláusulas contratuais, com eventuais aplicações de penalidades, e que possam, em última instância, melhorar os mecanismos de Notificação de Autuação e Penalidade. Do contrário, a probabilidade de que os mesmos problemas perdurem é grande.

### **Recomendações:**

Recomendação 1: Que o Diretor de Infraestrutura Rodoviária promova o acompanhamento físico e financeiro do contrato celebrado entre DNIT e ECT, adotando junto aos Correios, pelas instâncias e formas competentes, as ações necessárias para solucionar o entrave representado pela falha na devolução de parte dos AR, aprimorando-se em especial o controle e a gestão de contrato celebrado entre DNIT e ECT, cujo descumprimento enseja responsabilização face aos transtornos e prejuízos à arrecadação das receitas geradas que ocasiona ao DNIT, impedindo a integral consecução do programa governamental.

Recomendação 2: Que o Diretor de Infraestrutura Rodoviária gerencie adequadamente a execução do PNCV providenciando, com o grau de urgência requerido, após a devida avaliação, as ações necessárias para evitar a prescrição das Notificações pendentes de publicação na Imprensa Oficial, sob pena de responsabilização pela perda de arrecadação da receita correspondente.

Recomendação 3: Que o Diretor de Infraestrutura Rodoviária encaminhe à CGU uma tabela que consolide os dados relativos às NAs e NPs - quantitativo de infrações, valores, eventuais datas de publicação no DOU - discriminados mês a mês, contemplando tanto as Notificações que ainda correm risco de prescrição no ano de 2015, quanto às Notificações que já foram publicadas no DOU, em cumprimento ao disposto ao artigo 80, inciso XII.

## **2 GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS**

### **2.1 MOVIMENTAÇÃO**

#### **2.1.1 QUANTITATIVO DE PESSOAL**





### **2.1.1.1 CONSTATAÇÃO**

#### **Descumprimento de Termo de Conciliação Judicial - TCJ**

##### **Fato**

Objetiva-se com a presente análise verificar se os contratos de prestação de serviços - cujas atividades exercidas pelos trabalhadores terceirizados estão em desacordo com o disposto no Decreto nº 2.271/97 - foram encerrados, à exceção daqueles contratos que tiveram a prorrogação autorizada por meio de Aditivo ao Termo de Conciliação Judicial - TCJ - firmado entre a União e o Ministério Público do Trabalho. Lançou-se, também, um rápido olhar na possibilidade de as atividades consideradas irregulares, que levaram à assinatura do TCJ e à consequente dispensa dos terceirizados que as realizaram, estarem sendo realizadas por novas terceirizações.

Desta feita, questionou-se a respeito dos contratos que não foram encerrados em virtude de prorrogações do TCJ, bem como em face da Portaria Interministerial MP/CGU nº 494/2006 que condiciona os atos de nomeação de candidatos aprovados em concurso à publicação e respectiva dispensa dos terceirizados, assim como se tomando por base a autorização do provimento de 1.051 cargos efetivos para o quadro do DNIT ainda em 2013. Solicitou-se ainda que fosse apresentada a relação atualizada dos funcionários dispensados salientando-se que, caso não tenha ocorrido a substituição integral dos 1.051, que fosse apresentada documentação legal autorizativa para a não substituição ou para prorrogação do prazo.

Requeru-se também o preenchimento de planilha disponibilizada em que deveriam ser visualizados os controles da força de trabalho terceirizada, vinculando-se a cada contrato as funções, os quantitativos, os valores, os salários, os substituídos por força do TCJ, dentre outros. Ainda sob o mesmo tema, requereu-se apresentação de possíveis pedidos de nomeações excepcionais para o concurso do Edital Esaf nº 66/2012 – o último realizado.

Por fim, embora tenha ocorrido a publicação de vários CPF's cujas dispensas foram efetuadas por força do TCJ, verificou-se que não englobou a totalidade, descumprindo-se dessa forma o prazo estabelecido do referido Termo para a completa substituição.

##### **Causa**

Descumprimento de TCJ devido a não adoção das medidas necessárias para a completa substituição da força de trabalho terceirizada.

##### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Memorando nº 393/2015/CGRH/DAF, de 19 de junho de 2015, o DNIT se manifestou, quanto ao preenchimento da planilha com informações dos contratos de terceirização, no sentido de que a Coordenação de Recursos Humanos não detém as informações requisitadas, haja vista que o controle dos contratos de terceirização é realizado no âmbito de cada unidade organizacional, estando tal atribuição a cargo dos gestores e fiscais de cada contrato.



Salientou ainda, noutra senda, que está em fase de teste, para posterior homologação, um sistema de registro de pessoas desenvolvido pelo SERPRO e sob a orientação da DAF, que visa o controle da força de trabalho terceirizada no âmbito do DNIT, contendo informações atinentes às contratações. Entende assim que o desenvolvimento do Sistema irá possibilitar o acesso aos dados relativos aos contratos firmados de mão de obra terceirizada.

Quanto à solicitação pertinente aos contratos não encerrados em virtude de prorrogação do TCJ, a CGRH/DNIT salientou também que não possui acesso aos contratos de terceirização em vigor. Todavia, informa que o DNIT envida esforços para cumprir as orientações dos órgãos de controle sem prejudicar o andamento dos trabalhos diários. Ressalta a dispensa de 665 terceirizados que foram substituídos por servidores aprovados no último certame realizado por força das condições impostas pela Portaria MP 258/2013, a qual autorizou a nomeação dos 1051 aprovados no concurso, desde que observadas as exigências constantes do TCJ firmado em 5 de setembro de 2007. Destacou ainda a Autarquia que a relação dos trabalhadores dispensados constou da Portaria nº 1.064/2013 e, na Portaria nº 442/2015, foi estipulado o prazo de 22 de maio de 2015 para cumprimento - data do término da validade do último certame.

Tendo por base requisição do Ministério Público do Trabalho a respeito da efetiva substituição dos terceirizados listados na Portaria 442/2015, o DNIT requereu aos seus departamentos a confirmação da efetiva dispensa. Registre-se ainda a expedição do Aviso nº 053/GM/MT/2014, de 4 de junho de 2014, do Ministro dos Transportes à Ministra do Planejamento, Orçamento e Gestão, com proposta de realização de novo concurso no âmbito da Autarquia.

A Unidade também apresentou minuta de Termo de Ajuste de Conduta em que, dentre várias obrigações de fazer e de não fazer, elenca a substituição de todos os trabalhadores terceirizados, irregularmente contratados, para o exercício de atividade em desacordo com a legislação vigente, por servidores efetivos, contratados mediante prévia aprovação em concurso público, sob as condições e quantitativos estipulados: a) 80% dos terceirizados para o provimento das vagas do próximo concurso público; b) 90% dos terceirizados até 90 (noventa) dias após a primeira nomeação dos servidores egressos do próximo concurso público; e c) 100% dos terceirizados ainda remanescentes até 180 (cento e oitenta) dias após a primeira nomeação dos servidores egressos do próximo concurso público. Ainda na mesma minuta, se compromete que nos vinte dias seguintes ao término dos prazos acima fixados, o DNIT comprovará, perante o Ministério Público do Trabalho, a efetiva dispensa do quantitativo de trabalhadores terceirizados.

O Termo impõe ainda que a Entidade deve abster-se também de prorrogar ou celebrar qualquer contrato de prestação de serviços em desacordo com a legislação a partir da assinatura do Termo. Imputou-se ainda a multa de R\$10.000,00 (dez mil reais), por trabalhador irregularmente mantido após o prazo fixado em cada item, a cada constatação mensal, independente das providências e cominações judiciais possíveis. Imputou-se ainda ao DNIT a multa de R\$100.000,00 (cem mil reais) por contrato irregularmente prorrogado e/ou celebrado no intervalo de seis meses.

Dispõe ainda o referido Termo de Ajuste de Conduta que o Ministério Público do Trabalho se comprometa a requerer a suspensão de todos os processos já ajuizados em face do DNIT cujo objeto seja a condenação da Autarquia em razão da utilização de mão-de-obra terceirizada.

Por meio do Memorando nº 546/2015/CGGP/DAF, a Coordenação Geral de Gestão de Pessoas (CGGP/DAF) afirmou que, quanto ao Termo de Ajuste de Conduta para substituição da terceirização irregular, o referido processo encontra-se devidamente instruído, tendo sido



encaminhado ao Gabinete do Diretor-Geral para apreciação de seus termos. Esclareceu ainda que não é de conhecimento da CGGP que qualquer penalidade tenha sido aplicada por descumprimento do TCJ indicado na recomendação da CGU.

Sobre o controle da força de trabalho do DNIT, sobretudo a mão de obra terceirizada, a CGGP esclareceu que o Sistema de Registro de Pessoas, em que o foco principal é manter cadastro de pessoal terceirizado nos contratos administrativos, encontra-se em homologação, cujos últimos testes ocorreram em 07/08/2015, passando à fase de correção e implementação em modo de produção. Ressalta-se que foi encaminhado, pelo DNIT, relatório comprobatório dessa fase de testes.

Posteriormente, como estratégia de implantação, pretende-se iniciar a alimentação do sistema por meio do fiscal de cada contrato - após treinamento adequado, com os contratos vinculados à Diretoria de Administração e Finanças e, obtendo-se êxito, às demais áreas da Autarquia.

### **Análise do Controle Interno**

Pelo que se denota na manifestação da Coordenação-Geral de Recursos Humanos da Unidade, não há no departamento qualquer controle sobre as terceirizações. Destaca-se, no entanto, o fato de estar em andamento a elaboração de um Sistema pelo SERPRO voltado para esse controle.

Foi afirmado pela Autarquia que cada Diretoria detém o controle dessa força de trabalho. Entretanto, não é o que se observa uma vez que a solicitação foi direcionada à Unidade e, mesmo assim, não foi atendida. Por conseguinte, infere-se sobre a total inexistência desse controle interno, tornando-se desta feita, grande risco para a Autarquia, tanto pelo fator econômico, considerando-se o grande volume de recursos dispendidos com contratos de terceirização, bem como com os produtos (mão-de-obra) disponibilizados.

Também se verifica, na manifestação da Autarquia, que não houve o cumprimento dos termos firmados no TCJ, o que possivelmente ensejou a aplicação das penalidades nele elencadas. A despeito de ter sido apresentada minuta de novo TCJ, infere-se que a simples minuta não se reveste de garantia tendo em vista ainda não ter sido firmado o Termo e não produzindo, portanto, os efeitos legais dele decorrentes.

Por fim, ainda no que se refere à intenção esposada na minuta do TCJ, cumpre salientar os compromissos a que o DNIT se propõe assumir, tais como abster-se de contratar trabalhadores por meio de empresa interposta em desacordo com a legislação, admitir servidores exclusivamente mediante previa aprovação em concurso público, abster-se de prorrogar ou celebrar qualquer contrato de prestação de serviços em desacordo com a legislação, dentre outros, tendo em vista a recente contratação de grande vulto financeiro levada a efeito pelo DNIT por meio do RDC Eletrônico de nº 354/2014 e considerada irregular pelo Ministério Público Federal em Ação Popular apoiada pelo citado Ministério.

### **Recomendações:**

Recomendação 1: Que seja implementado, de forma urgente, o controle da força de trabalho terceirizada/contratos de terceirização, em prol dos princípios da economia e da eficiência, dentre outros correlatos.

Recomendação 2: Que sejam substituídos, na forma contida no TCJ, todos os terceirizados irregulares.



### **3 GESTÃO DO SUPRIMENTO DE BENS/SERVIÇOS**

#### **3.1 CONTRATOS DE OBRAS, COMPRAS E SERVIÇOS**

##### **3.1.1 CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS TERCEIRIZADOS**

###### **3.1.1.1 INFORMAÇÃO**

#### **Desoneração da Folha de Pagamento**

##### **Fato**

Considerando-se a recente modalidade de desoneração da folha de pagamentos destinada a resguardar determinados segmentos econômicos específicos, foi editada a Lei nº 12.546/2011, regulamentada pelo Decreto 7.878/2012. No contexto da mencionada Lei, a desoneração consiste na substituição da contribuição patronal previdenciária sobre a folha de pagamento de empregados e contribuintes individuais (20%), prevista, respectivamente, nos incisos I e III do artigo 22 da Lei 8.212/1991, por uma contribuição sobre uma base de cálculo extraída da receita bruta.

Partindo-se do pressuposto de que a mencionada desoneração apresenta reflexos diretos nos contratos celebrados com a Administração Pública, e tendo em vista que os encargos sociais são incluídos no custo de tais contratos, necessário se faz a correspondente redução do valor do contrato para que se evite o enriquecimento sem causa.

Ressalta-se que o parágrafo 5º, do art. 65 da Lei de Licitações assevera que:

“Quaisquer tributos ou encargos legais criados, alterados ou extintos, bem como a superveniência de disposições legais, quando ocorridas após a data da apresentação da proposta, de comprovada repercussão nos preços contratados, implicarão a revisão destes para mais ou para menos, conforme o caso.”

O tema foi objeto de determinações constantes dos subitens 9.2 e 9.3 do Acórdão nº 2.859/2013-Plenário/TCU:

“9.2. determinar ao Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais, à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, ao Conselho Nacional de Justiça e ao Conselho Nacional do Ministério Público que:

9.2.1 nos termos do art. 65, § 5º, da Lei 8.666/1993, orientem os órgãos e entidades que lhes estão vinculados a adotarem as medidas necessárias à revisão dos contratos de prestação de serviços ainda vigentes, firmados com empresas beneficiadas pela desoneração da folha de pagamento, propiciada pelo art. 7º da Lei 12.546/2011 e pelo art. 2º do Decreto 7.828/2012, mediante alteração das planilhas de custo, atentando para os efeitos retroativos às datas de início da desoneração, mencionadas na legislação;

9.2.2 orientem os referidos órgãos e entidades a obterem administrativamente o ressarcimento dos valores pagos a maior (elisão do dano) em relação aos contratos de prestação de serviços já encerrados, que foram firmados com empresas beneficiadas pela desoneração da folha de pagamento, propiciada pelo art. 7º da Lei 12.546/2011 e pelo art. 2º do Decreto 7.828/2012, mediante alteração das planilhas de custo;

9.2.3 no prazo de 60 (sessenta) dias a contar da ciência da notificação, informem a este Tribunal sobre as medidas adotadas por seus respectivos órgãos e entidades vinculados para cumprimento das determinações acima, incluindo detalhamento específico sobre a quantidade de contratos revisados e a economia (redução de valor contratual) obtida por cada unidade;



9.3. determinar à Diretoria-Geral do Senado Federal, à Diretoria-Geral da Câmara dos Deputados e à Secretaria-Geral de Administração do Tribunal de Contas da União que adotem, no âmbito de seus contratos, a medidas indicadas nos subitens 9.2.1 e 9.2.2, acima, e que, no prazo de 60 (sessenta) dias, a contar da ciência da notificação, informem a este Tribunal sobre as providências adotadas, incluindo detalhamento específico sobre a quantidade de contratos revisados e a economia (redução de valor contratual) obtida;”

Desta feita, buscou-se informações junto à Unidade Jurisdicionada sobre quais medidas foram adotadas para a revisão dos contratos vigentes firmados com empresas beneficiadas pela desoneração da folha de pagamento, atentando para os efeitos retroativos às datas de início da desoneração.

Buscou-se também verificar as iniciativas que a UJ adotou para a obtenção administrativa do ressarcimento dos valores pagos a maior em relação aos contratos já encerrados que foram firmados com empresas beneficiadas pela referida desoneração e a respectiva economia obtida no âmbito da Unidade.

Tomando-se por base as informações apresentadas no Relatório de Gestão/DNIT/2014, no sentido de que “no tocante à Diretoria de Infraestrutura Ferroviária – DIF/DNIT fora realizado um levantamento de todos os contratos que se enquadravam nos dispositivos da mencionada Lei”. Considerando ainda a informação de que a citada Diretoria solicitou à consultoria contratada a elaboração de parecer sobre cada caso concreto para que, posteriormente, com base nos resultados da análise, fossem emitidos termos aditivos exigindo-se a devolução dos recursos pagos a maior, conforme o caso, solicitou-se à DIF/DNIT apresentar: os resultados dos levantamentos realizados e informar qual a consultoria contratada, bem como apresentar o status das revisões e o prazo previsto para conclusão dos trabalhos.

No âmbito da DAQ/DNIT fora informado no Relatório de Gestão/2014 que “tendo em vista a complexidade do tema a área técnica responsável realiza simulação no intuito de estabelecer um modelo a ser adotado nos demais empreendimentos”. Diante do contexto, foi solicitado esclarecer o motivo da não adoção dos procedimentos recomendados pela Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - SLTI/MP e encaminhados pelo Memorando-Circular nº 12/2014/DIREX/DNIT. Solicitou-se também apresentação de documentação probatória de providências em relação ao tema.

No âmbito da DIR/DNIT, solicitou-se que fossem apresentados os resultados dos levantamentos na referida área, bem como a aplicação dos dispositivos legais pertinentes ao tema.

Destaca-se que o Memo-Circular nº 12/2014 – DIREX, de 13.8.2014, expedido às Diretorias e Superintendências Regionais do DNIT, teve como foco os procedimentos recomendados pela SLTI/MP com vistas à revisão dos contratos em função do Plano Brasil Maior (Desoneração da Mão de Obra).

O citado documento destacou os grupos 421 – Construção de rodovias, ferrovias, obras urbanas e obras de artes especiais, 422 – Obras de infraestrutura para energia elétrica, telecomunicações, água, esgoto e transportes de dutos, 429 – Construção de outras obras de infraestrutura e 431 – Demolição e preparação de terreno, como os atinentes à missão da Autarquia.

Desta feita, o DNIT expediu aos receptores do Memo orientações de como proceder para a revisão dos contratos de obras e serviços firmados pelo DNIT, vigentes ou não, mas que



tiveram movimentação financeira a partir de janeiro de 2014. Foram anexadas orientações detalhadas expedidas pela SLTI/MP.

Como resposta aos questionamentos da equipe de auditoria, o DNIT encaminhou o Memorando nº 150/2015/DIF, de 19.6.2015, do qual se extrai as seguintes informações sobre o assunto:

“Referente ao Contrato DIF Nº 064/2011 – Construção de passagem inferior no município de Paverama/RS - informo que o estudo da desoneração foi concluído e está em andamento a celebração do Termo Aditivo ao Contrato visando adequação do orçamento contemplando a desoneração da mão de obra.

Referente ao Contrato DIF/ nº 317/2010 – Adequação Geométrica da Linha Férrea e Transposição do Pátio Ferroviário em Barra Mansa/RJ - informo que o assunto está no âmbito da empresa contratada, aguardando o envio do orçamento desonerado, conforme constatado nos documentos constantes do anexo III. Tão logo nos seja fornecido o orçamento desonerado, a Consultoria contratada procederá à análise da planilha, visando a celebração do Termo Aditivo ao Contrato.

Referente ao Contrato DIF nº 008/2002 – Construção do Contorno Ferroviário de Araraquara e Pátio de Tutóia/SP - informo que o assunto está no âmbito da Consultoria contratada para o cálculo relacionado à desoneração da mão de obra (...)

Destaca ainda o referido Memo à Secretaria de Estado de Obras Públicas e de Transportes – SEOP - do Governo do Estado de Mato Grosso do Sul, para que proceda a desoneração da mão de obra do contrato referente ao Convênio DIF/TT nº 137/2008 – Construção do Contorno Ferroviário de Três Lagoas/MS, celebrado como DNIT (...).”

Em que pese as orientações terem sido expedidas no âmbito interno do DNIT, na primeira quinzena do mês de agosto de 2014, por intermédio do Memo-Circular 12/2014-DIREX/DNIT, o tema ainda não teve um avanço considerável no seio da Autarquia. Apenas a DIF/DNIT manifestou-se sobre três contratos e sobre um convênio, passíveis de revisão por força da Lei mencionada, o que torna imperioso o questionamento se o quantitativo representa todo o universo, no âmbito da DIF.

Impende destacar ainda que, o pedido de reexame dos itens 9.2 e 9.3 do Acórdão nº 2.859/2013 – TCU – Plenário, com efeitos suspensivos, fora acatado. Destaca-se, porém, que a admissão do recurso não significa a decisão final sobre o pedido, o que será feito pelo Colegiado do Tribunal quando da análise do mérito.

Entende-se, contudo, conforme orientação interna desta CGU, que “independentemente do Acórdão, todos os contratos de prestação de serviços firmados pela Administração Pública Federal com empresas beneficiadas pela desoneração da folha de pagamento deveriam ter sido revistos e ajustados aos patamares do que preceitua o art. 7º da Lei 12.546/2011 e o art. 2º do Decreto 7.828/2012, de acordo com o previsto no art. 65, § 5º, da Lei 8.666/1993. Se a decisão do TCU for reformulada de fato, as normas que regerão as contas de 2015 em diante deverão refletir o novo comando do TCU”.

## **4 GESTÃO PATRIMONIAL**

### **4.1 BENS IMOBILIÁRIOS**

#### **4.1.1 UTILIZAÇÃO DE IMOBILIÁRIOS**

##### **4.1.1.1 CONSTATAÇÃO**



## Precário estado de conservação dos imóveis do DNIT

### Fato

O estado de conservação dos imóveis das Unidades Locais não foi objeto das auditorias realizadas para verificar a capacidade operacional de fiscalização de obras rodoviárias das Superintendências Regionais - SR e Unidades Locais – UL do DNIT. No entanto, em entrevistas com os engenheiros residentes nos estados da Bahia e Minas Gerais foi relatado que as condições físicas das edificações das ULs são ruins ou péssimas, conforme descrito nos Relatórios de Auditoria n°s 201317428 (SR-BA) e 201317473 (SR-MG). Também na ação de controle realizada na UL de Brasília, Relatório de Auditoria n° 201404262, verificou-se que a Unidade, para o desempenho de suas atribuições, não necessita de moradias residenciais ou da gleba com uma área de 380.000m<sup>2</sup>, pois essa se encontra abandonada ou sem gestão administrativa pelo DNIT.

Seguem-se as análises relativas às SRs e ULs dos Estados fiscalizados pela equipe da CGU.

### SR-BA

Segue abaixo registros fotográficos da situação encontrada em algumas UL's da SR-BA, visitadas pela Auditoria da CGU.

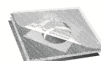
#### UL de Senhor do Bonfim





### Resumo da situação encontrada

A Edificação é em madeira, atualmente em condições insalubres à presença humana, sendo que algumas paredes já possuem buracos para a parte exterior. Outras partes em madeira já estão podres (inclusive os forros), e a ação de cupins na estrutura da UL já pode ser facilmente percebida. Ambiente externo completamente abandonado, apresentando inclusive sucatas do DNER abandonadas. Salas ocupadas com mobiliário inservível e instalações elétricas com defeito. O risco de incêndio junto às autoridades locais deve ser avaliado.





## UL de Vitória da Conquista



### Resumo da situação encontrada

Existem rachaduras com cerca de 1cm de espessura em alguns cômodos. Dependências externas em completo abandono - inclusive com sucata de veículos do antigo DNER, e banheiros interditados. Apesar de não ter sido um dia chuvoso, no dia da visita foi relatado que a estanqueidade à água pluvial de alguns cômodos está comprometida. A Caixa de gordura da cozinha está entupida e em diversas paredes verificou-se ação danosa de umidade. Foram identificados ainda problemas nas instalações hidráulicas e sala ocupada com mobiliário inservível.



## UL de Feira de Santana



### Resumo da situação encontrada

A Edificação está precisando de reformas e readequações. A área externa está abandonada, possuindo inclusive sucatas do DNER sem utilização ou destinação. O banheiro feminino estava interditado e as instalações elétricas e de lógica estavam completamente desorganizadas e aparentes. Paredes úmidas, com descolamento do reboco interno, sala



funcionando como depósito de mobiliário inservível e instalações elétricas comprometendo o funcionamento da estrutura de informática.

### UL de Euclides da Cunha



#### Resumo da situação encontrada

A Edificação está precisando de reformas e readequações. A área externa está abandonada, possuindo ainda sucatas do DNER sem utilização ou destinação. As instalações elétricas e de lógica encontram-se completamente desorganizadas e aparentes. Várias paredes estão úmidas, sendo que a sala do arquivo encontra-se em condições de insalubridade. Há ainda falta de mobiliário (pranchetas usadas como mesas para guardar arquivos).

Tendo em vista os achados, o SR-BA reconheceu o precário estado de conservação das edificações das Unidades Locais e informou que é prioridade da atual gestão a reforma dessas benfeitorias. No entanto, não foram apresentadas justificativas para o estado de conservação encontrado.



## SR-GO/DF

Na UL de Brasília verificou-se que, à exceção do prédio da administração e garagem da UL, todo o restante da gleba encontra-se abandonada ou sem gestão administrativa pelo DNIT. Somente um ocupante das dezesseis unidades residenciais existentes encontra-se exercendo atividades na UL. Todos os demais imóveis são ocupados ou por servidores que desempenham atividades na sede do DNIT em Brasília/DF, ou por servidores aposentados e suas viúvas, ou ainda por parentes de servidores sob o regime de invasão (Quadro 14).

**Quadro 14** - Situação das ocupações dos imóveis residenciais na UL de Brasília

Casa (nº)	CPF do ocupante	Situação de ocupação	Situação funcional do ocupante
32	547.***.737-91	sem termo	servidora ativa
33	580.***.337-72	sem termo	servidora ativa
34	332.***.427-15	com termo	servidora aposentada
35	361.***.487-20	com termo	servidora ativa
36	280.***.241-20	sem termo	servidor ativo
37	259.***.271-91	sem termo	viúva de servidor aposentado
38	339.***.397-68	sem termo	servidor aposentado
39	065.***.753-20	com termo	servidora ativa
40	324.***.481-49	sem termo	servidor ativo
41	494.***.781-20	com termo	servidora ativa
42	113.***.825-72	sem termo	servidora ativa
43	691.***.217-00	sem termo	servidor ativo
44	183.***.127-72	sem termo	servidor aposentado
45	811.***.001-63	sem termo	viúva de servidor aposentado
46	144.***.201-72	sem termo	servidor ativo
47	578.***.931-04	sem termo	servidor ativo
invasão 1	049.***.457-72	-	servidor ativo
invasão 2	416.***.671-72	-	filha de servidor aposentado

**Fonte:** Relatório de Auditoria da CGU

As fotos abaixo apresentam os quatro imóveis ocupados com amparo nos termos de ocupação emitidos pelo extinto DNER, além de outros sem autorização dentro da área da UL.





Casa nº 34 - Imóvel ocupado por servidora aposentada do extinto DNER



Casa nº 34 - Imóvel ocupado por servidora aposentada do extinto DNER



Casa nº 35 - Imóvel ocupado por servidora ativa do DNIT



Casa nº 35 - Imóvel ocupado por servidora ativa do DNIT



Casa nº 39 - Imóvel ocupado por servidora ativa do DNIT



Casa nº 39 - Imóvel ocupado por servidora ativa do DNIT





Casa nº 41 – Imóvel ocupado por servidora ativa do DNIT



Casa nº 41 – Imóvel ocupado por servidora ativa do DNIT



Imóvel construído no terreno correspondente à casa nº 38



Imóvel construído no terreno correspondente à casa nº 34



Imóvel construído no terreno correspondente à casa nº 47



Imóvel construído no terreno correspondente à casa nº 37



	
<p>Imóvel construído no terreno correspondente à casa nº 36</p>	<p>Imóvel construído por pessoa sem vínculo com a administração pública</p>
	
<p>Imóvel ocupado sem autorização da Administração Pública por servidor ativo do DNIT</p>	<p>Imóvel ocupado sem autorização da Administração Pública por servidor ativo do DNIT</p>

Foi solicitado ao DNIT que apresentasse as medidas administrativas acordadas com a Secretaria do Patrimônio da União - SPU - para mitigação da irregularidade apontada, bem como notificar os ocupantes em situação irregular, conforme disposições contidas no Decreto 9.760/46 e legislação correlacionada.

O DNIT, ainda em 2014 – em conjunto com a SPU-DF – procedeu às notificações dos moradores (servidores, viúvas e parentes de ex-servidores e aposentados do DNIT e terceiros sem vínculo com a Administração Pública), estabelecendo prazos para defesa prévia e desocupação das unidades residenciais. Toda documentação relativa ao tema foi acostada ao Processo nº 50600.038170/2014-80.

Conquanto o DNIT tenha promovido ações voltadas à solução da questão, não houve o completo equacionamento das irregularidades apontadas no Relatório nº 201404262, relativamente à efetiva desocupação dos imóveis da União, bem como ao fortalecimento da gestão patrimonial do DNIT, resultado da atuação da Autarquia junto à Secretaria de Patrimônio da União – SPU, com vistas a regularizar os imóveis.

## SR-MG

Analisando-se as estruturas físicas, principalmente dos imóveis de propriedade do DNIT, e considerando as situações observadas pela CGU em decorrência de trabalhos de fiscalização já realizados junto a diversas ULs, verificou-se que as áreas das sedes das Unidades Locais superam, de maneira geral, às necessidades de funcionamento das unidades. Em



consequência, elevados custos para uma adequada manutenção e vigilância são requeridos. Verificou-se ainda, em trabalhos anteriores de fiscalização, que vários imóveis não receberam, ao longo do tempo, os serviços de manutenção e conservação adequados.

Para melhor ilustrar essa situação, apresenta-se a seguir um quadro com informações sobre essas áreas. Percebem-se vários casos onde as áreas são superiores a 10.000m<sup>2</sup>, chegando a existir, no caso de Caxambu, uma área de 43.891m<sup>2</sup>.

**Quadro 15:** Instalações de propriedade do DNIT ocupadas pelas Unidades Locais de MG

Unidade Local	Área total do terreno (m <sup>2</sup> )	Área construída para escritórios e laboratórios (m <sup>2</sup> )	Área coberta para depósitos e oficina (m <sup>2</sup> )
Araxá	19.930,40	316,20	722,35
Bom despacho	15.840,00	550,47	339,15
Caratinga	2.739,00	367,12	731,03
Caxambu	43.891,00	230,40	564,78
Contagem (cidade industrial)*	18.667,50	211,84	0,00
Contagem (pátio olhos d'água)	9.468,00	216,98	1.642,80
Governador Valadares	3.382,00	532,00	468,00
Juiz de fora	4.678,00	726,00	0,00
Leopoldina	5.880,00	513,40	1.595,00
Montes claros	3.150,00	291,00	0,00
Oliveira	37.493,00	407,20	951,12
Paracatu	5.754,28	289,51	1.387,51
Patos de minas	5.676,00	255,52	577,00
Pouso alegre**	11.317,00	342,83	1.954,80
Prata	10.000,00	600,00	1.500,00
Rio casca	3.111,81	607,27	1.044,53
Sete lagoas	1.335,28	292,22	225,14
Teófilo otoni	4.548,40	426,83	1.068,29
Uberaba	10.256,21	585,65	513,72
Uberlândia	11.000,00	1.013,43	458,94

\* A área total do terreno da UL de Contagem é compartilhada com a Polícia Rodoviária Federal. A área total construída do edifício é de 1.527,55m<sup>2</sup>. A administração da UL está inserida nesta área juntamente com a Polícia Rodoviária Federal.

\*\* A área total do terreno da UL de Pouso Alegre é compartilhada com a Polícia Rodoviária Federal. Da área total apenas 342,83 m<sup>2</sup> é ocupada exclusivamente pelo DNIT.

**Fonte:** Relatório de Fiscalização da CGU

Em resposta, a Superintendência Regional do DNIT em Minas Gerais expôs a situação:

“1.1 Com relação às estruturas físicas das 19 (dezenove) ULs da SR 06 – Está sendo realizado trabalho com a Superintendência do Patrimônio da União (SPU) visando uma análise da área realmente necessária ao desenvolvimento das atividades das Unidades Locais desta SREMG/DNIT e qual extensão de área ociosa que deverá ser destinada à SPU, levando em conta a necessidade atual e futura das ULs. Esta análise se encontra em fase de levantamento de dados para uma futura tomada de decisão em conjunto com a SPU. Anexamos os Memorandos encaminhados para as Unidades Locais solicitando informações/documentos referentes aos respectivos imóveis.”

Diante da manifestação do SR-MG, deduz-se que realmente os imóveis das diversas Unidades Locais situadas no estado de Minas Gerais possuem áreas muito superiores às reais necessidades.

## Causa

Precário estado de conservação dos imóveis do DNIT, devido à fragilidade na administração dos bens patrimoniais móveis e imóveis sob responsabilidade do DNIT e das





Superintendências Regionais, descumprindo assim o inciso III do art. 38 do Regimento Interno do DNIT - Anexo à Resolução nº 10/2007.

Ausência de programa de revisão, em efetivo funcionamento, das condições físicas das edificações e glebas utilizadas pelas SRs e ULs, bem como dos bens móveis inservíveis.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

O Gestor apresentou manifestação por meio do Ofício nº 588/2015/AUDINT/DNIT, de 18/06/2015, informando que estão em curso ações visando o levantamento e acompanhamento de dados gerenciais a serem obtidos junto às Unidades Regionais do DNIT. Com esse levantamento, o DNIT pretende priorizar e planejar as contratações necessárias para a recuperação das Unidades Locais do DNIT em todos os Estados.

Também foram relatadas as considerações sobre a utilização da gleba e das unidades residenciais que constituem a Unidade Local de Brasília. O Gestor reitera as informações contidas no Memorando nº 082/201/COPATR/CGAG/DAF, de 23/04/2015, que dizem respeito às proposições em discussão no DNIT para a efetiva utilização de todo o espaço da gleba, tendo em vista: a construção de universidade corporativa, a transferência do Instituto de Pesquisas Rodoviárias – IPR – para o Distrito Federal, a construção de pista de teste de composição de pavimentos e do laboratório de análises de solo e eventual utilização da área como canteiro de obras de construção, restauração ou manutenção da BR-040.

Foi informado ainda que os imóveis operacionais e as unidades residenciais da UL de Brasília constituem a reserva técnica que “dará suporte à estrutura organizacional que se pretende instalar na referida área face às demandas para melhoria da logística e do desempenho institucional do Departamento”.

A Diretoria de Administração e Finanças - DAF - visando dar prosseguimento ao levantamento que se encontra em andamento com a SPU por força do Decreto nº 8.376, de 15/12/2014, o qual dispõe sobre a transferência ao DNIT da administração patrimonial dos imóveis da União, solicitou às Regionais do DNIT nos estados que as mesmas tomem providências quanto à definição das áreas que serão efetivamente utilizadas pelas ULs em ação conjunta com as representações regionais da SPU, na forma do art. 2º da Instrução de Serviço DG/DNIT nº 003/2014.

Em complemento às ações em curso, o Gestor informou que se encontra em análise na DAF minuta de Portaria instituindo os seguintes planos de ações junto às SR-DNIT nos estados:

- a) Plano de manutenção e reforma de bens imóveis das sedes das Superintendências Regionais e respectivas Unidades Locais;
- b) Plano descentralizado de desfazimento de bens móveis inservíveis no âmbito das Superintendências Regionais do DNIT nos Estado.

Por meio do Memo nº 101/2015/COPATR/CGRL/DAF/DNIT, em complementação à afirmações supracitadas, a CGRL informou que foi enviado às Superintendências Regionais do DNIT nos Estados o Memorando Circular 010/2015/CGAG/DAF, de 03 de junho de 2015, solicitando informações atualizadas sobre as ações em andamento visando a reforma/conservação de imóveis no âmbito de atuação das SRs. Outrossim, reiterou-se o disposto na IS nº 003/2013 no sentido de se mobilizar as regionais nos Estados para a adoção das providências necessárias para a regularização e gestão dos imóveis sob sua administração em atuação conjunta com as representações da Secretaria do Patrimônio da União nos Estados da Federação. O DNIT destacou por fim que as restrições orçamentárias atuais reduzem as



possibilidades de aplicação de recursos financeiros nas ações de reforma de imóveis e readequação da frota de veículos para fiscalização de obras sob responsabilidade do DNIT nos Estados.

### **Análise do Controle Interno**

Diante das respostas do Gestor, verifica-se que várias ações estão em execução no DNIT, a saber:

a) Quanto à regularização dos imóveis para o patrimônio do DNIT: foi encaminhada à SPU, por meio do Ofício nº 67/DAF/DNIT, listagem dos bens imóveis (sedes das Superintendências Regionais e das Unidades Locais) de interesse do DNIT para a discriminação em ato do Secretário do Patrimônio da União na forma do art. 1º, inciso III e §2º do Decreto nº 8376/2014;

b) Quanto à manutenção e reforma de bens imóveis das sedes das Superintendências Regionais e Unidades Locais: encontra-se em análise na DAF proposta de Portaria com a “finalidade de contribuir para o processo de otimização e aprimoramento da aplicação dos recursos destinados a melhoria, reforma, conservação e recuperação dos imóveis da Autarquia”;

c) Quanto ao desfazimento de bens móveis inservíveis no âmbito das Superintendências Regionais do DNIT: encontra-se em análise na DAF proposta de Portaria com a finalidade de orientar os SR-DNIT para a aplicação correta dos instrumentos legais vigentes que disciplinam sobre procedimentos para o desfazimento de bens móveis no âmbito da Administração Pública Federal.

A publicação, no exercício de 2014, do Decreto nº 8376/2014 e da Instrução de Serviço DG/DNIT nº 003/2014 demonstra a existência de esforços para a regularização dos imóveis da União de interesse do DNIT (sedes das Superintendências Regionais e das Unidades Locais). No entanto, ainda resta pendente a discriminação desses imóveis por parte da SPU. Assim, há necessidade de o DNIT manter canal de discussão com a Secretaria e Superintendências Regionais da SPU, de modo que sejam saneadas as pendências na regularização do patrimônio imobiliário de interesse da Autarquia.

Com relação à atuação do DNIT (DAF) para a manutenção, reforma de bens imóveis e desfazimento dos bens móveis inservíveis, verifica-se que a elaboração de minutas de portarias são ações iniciais e, portanto, requerem ainda um levantamento nacional de modo a quantificar quantos e quais imóveis necessitam de manutenção/reformas bem como quantos e a localização dos bens móveis inservíveis.

### **Recomendações:**

Recomendação 1: Dar prosseguimento ao levantamento que se encontra em andamento com a SPU com o propósito de definir as áreas efetivamente necessárias para cada UL, envidando esforços para que o mesmo seja concluído com a maior brevidade possível.

Recomendação 2: Que a DAF adote rotinas de manutenção, de conservação, de diagnóstico da infraestrutura e de vistoria nos imóveis que assegure as condições necessárias dos ambientes de trabalhos nas ULs, bem como a ocupação somente por pessoas autorizadas, de forma a garantir o adequado gerenciamento do patrimônio sob a responsabilidade da Autarquia.



## 5 CONTROLES DA GESTÃO

### 5.1 Avaliação da Integridade

#### 5.1.1 Avaliação da Integridade

##### 5.1.1.1 CONSTATAÇÃO

#### **Falta de atualização do Código de Ética do DNIT e sua inserção no Regimento Interno.**

##### **Fato**

Com relação ao Código de Ética (Portaria nº 1234/06) e à Comissão de Ética (Portaria nº 1058/07), ambos já formalizados e disponíveis no sítio da entidade, a equipe de auditoria, por ocasião do Acompanhamento Permanente da Gestão (OS 201405237), questionou o DNIT sobre sua aprovação pela Diretoria Colegiada, divulgação/realização de cursos e palestras e julgamento de conflitos/adoção de medidas disciplinares.

Em resposta, por meio do Memorando nº 019/2014/CGMI/DAF, de 26/05/2014, o DNIT prestou as seguintes informações:

- O código existente deverá ser adequado, no que couber, às disposições da Resolução nº 10, de 29 de setembro de 2008, ao Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994 e ao Decreto nº 6.029, de 1º de fevereiro de 2007. Toda essa proposta integra um processo denominado “Marco Regulatório da ética no DNIT”.
- Os mandatos de todos os membros da Comissão de Ética encontram-se vencidos, fato este que dificulta tanto o andamento da aprovação do Marco Regulatório quanto da divulgação e valorização da ética na Entidade. O DNIT não tem previsão para sanar esta pendência, mas estima atualizar o plano e colocar o mesmo em marcha assim que estiverem empossados os novos membros da Comissão de Ética do órgão.
- O processo (Marco Regulatório) inclui amplo programa de formação ética e implantação de representantes em todas as Superintendências Regionais da Autarquia, assim como a realização de seminários e eventos referentes à ética.
- Sobre o procedimento adotado pela Direção do DNIT quanto às violações de políticas, aos procedimentos ou ao código de conduta, a Entidade informou que a responsabilidade cabe à Comissão de Ética.
- No tocante à divulgação aos servidores das ações disciplinares passíveis de serem adotadas, consequências das violações do Código de Ética, o DNIT alegou unicamente que, no sítio do Autarquia, existe link direto para a página da Comissão de Ética, onde está publicada toda a legislação pertinente à ética pública.

Em vista dessas informações, foram solicitados esclarecimentos (Ofício da CGU nº 31600/DITRA/DI/SFC/CGU-PR, de 27/11/2014), sobre os seguintes pontos: Finalização do processo denominado “Marco Regulatório da Ética no DNIT”; a nova composição da Comissão de Ética; a efetiva implementação do Plano de Trabalho da Comissão de Ética; e quais os meios que o DNIT utiliza para comunicar aos servidores as ações disciplinares passíveis de serem adotadas.

O DNIT, por meio do Ofício nº 1738/2014/AUDINT/DNIT, de 17/12/2014 e Memorando nº 018/2014-CEDNIT, de 15/12/2014, prestou os seguintes esclarecimentos:



a) No tocante à reforma e adequação do código de ética, o mesmo manteve-se praticamente com a mesma redação do anterior, ressalvada a alteração de alguns pontos a serem revisados pela Comissão.

b) A atual Comissão de Ética foi designada pela Portaria DG nº 1.178, de 17/07/2014.

c) A Comissão realizou consulta junto à Corregedoria, à Auditoria e à Ouvidoria do DNIT, para levantamento das áreas com maior suscetibilidade para o desvio de conduta ética, com a finalidade de realizar atividades específicas para a mitigação de possíveis desvios e definição de área prioritária de atuação. Além disso, planeja-se realizar uma campanha educativa e preventiva sobre desvios éticos.

d) No sítio do DNIT, encontram-se disponíveis as legislações, normas internas e competências relacionadas com a ética no serviço público federal, além de publicadas as atas de reuniões e Ementas de decisões em processos. Os servidores também são notificados por correio eletrônico e intranet.

Em 27/03/2015, por meio do Ofício nº 7122/ DITRA/DI/SFC/CGU-PR, foi solicitado ao DNIT que atualizasse essas informações, o qual respondeu por meio do Ofício nº 443/2015/AUDINT/DNIT, de 19/05/2015 e Memorando nº 005/2015-CEDNIT, de 12/05/2015, com os seguintes esclarecimentos:

a) A campanha educativa foi elaborada pela Comissão de Ética, mas ainda não foi aprovada pelo Diretor Geral. Em 16/03/2015, foi enviado por correio eletrônico a todos os servidores do DNIT mensagem sobre o funcionamento da CE/DNIT bem como o código de ética do DNIT;

b) Sobre a conclusão do “Marco Regulatório da Ética no DNIT”, cabem os seguintes esclarecimentos sobre os pontos pendentes no processo:

- Instituição da Gestão da Ética no Regimento Interno do DNIT – ainda não realizado, tendo sido solicitado por meio do Memorando nº 002/2015-CE/DNIT;
- Os ordenamentos legais internos do DNIT foram atualizados, ficando ressalvas quanto à alteração do nome que passaria a ser denominado “Código de Conduta Pessoal de Profissional dos Agentes Públicos do DNIT”, de forma a abranger conceitualmente os demais profissionais alcançados pelo Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo.
- Não foi aprovado o regimento interno do CE/DNIT devido à necessidade de revisão.

## **Causa**

Falta de priorização por parte do DNIT das medidas anunciadas para revisão do código de ética e ações complementares visando sua implementação.

## **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Memorando nº 2314/DAF, de 17 de agosto de 2015, foi encaminhada resposta formulada pela Comissão de Ética do DNIT, por meio da qual foi solicitada a inclusão da referida Comissão na estrutura Regimental do DNIT. Ressalta-se que tal solicitação se deu por meio do Memo nº 002/2015 – CEDNIT, de 29 de abril de 2015, o qual já havia sido encaminhado anteriormente à CGU, conforme já exposto no item anterior.



## **Análise do Controle Interno**

Em vista do exposto, constata-se que desde a resposta inicial, veiculada por meio do Memorando nº 019/2014/CGMI/DAF, de 26/05/2014, o DNIT não adotou nenhuma medida efetiva para sanar em definitivo as pendências com relação ao Código de Ética da Autarquia, tanto no sentido de permitir a conclusão do citado “Marco Regulatório da Ética” quanto da implementação do plano de trabalho da Comissão de Ética, incluindo divulgação da mensagem de cunho educativo e preventivo sobre questões éticas. Dessa forma, cabe recomendação no sentido de que a Autarquia passe a priorizar o saneamento dessas pendências, uma vez que as providências adotadas surtiram pouco ou nenhum efeito não obstante as reiteradas solicitações da CGU.

### **Recomendações:**

Recomendação 1: Aprovar o plano de trabalho da Comissão de Ética e implementar campanha por ela idealizada sobre mensagem de cunho educativo e preventivo sobre questões éticas.

Recomendação 2: Promover estudos visando a inclusão da CE/DNIT na estrutura regimental do DNIT com a instituição da Gestão da Ética.

Recomendação 3: Finalizar o "Marco Regulatório da Ética no DNIT" que ainda tem ressalvas quanto à abrangência dos profissionais alcançados.

Recomendação 4: Aprovar o Regimento Interno do CE/DNIT, dependente de revisão, aprovação e publicação.

