

Relatório de Auditoria Anual de Contas



Presidência da República

Controladoria-Geral da União

Secretaria Federal de Controle Interno

Unidade Auditada: DEPART. NAC. DE INFRA-ESTRUTURA DE TRANSPORTE

Exercício: 2013

Processo: 50600.027691/2014-10

Município: Brasília - DF

Relatório nº: 201407520

UCI Executora: SFC/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 201407520, 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 conclusivos foram realizados no período de 05/05/2014 a 10/07/2014, 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.

2. Resultados dos trabalhos

Verificamos na Prestação de Contas da Unidade a existência das peças e respectivos conteúdos exigidos pela IN-TCU-63/2010 (alterada pela IN 72/2013) e pelas DN-TCU-127/2013 (alterada pela DN 129/2013). Em acordo com o que estabelece o Anexo III da DN-TCU-132/2013, e em face dos exames realizados, efetuamos as seguintes análises:

2.1 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 referência, e se estas contemplam os formatos e conteúdos obrigatórios nos termos da DN-TCU-127/2012 (alterada pela DN 129/2013) e da Portaria-TCU-175/2013. A metodologia da equipe de auditoria consistiu na análise censitária de todos os itens que compõem o Relatório de Gestão 2013 do DNIT e as peças complementares.

A partir da análise do Relatório de Gestão do DNIT referente ao exercício de 2013, conclui-se que a Unidade elaborou todas as peças a ela atribuídas para o exercício, porém, parte das peças não contemplavam os formatos e conteúdos obrigatórios nos termos da Portaria TCU nº 175/2013 (subitem 2.2, 4.1, 4.4, 5.1.2.3, 6.1, 6.2, 7.1, 9.3, 9.5, 10.3, e 11.2 da parte A e item 48 da parte B, do Anexo II da DN TCU nº 127/2013). Em virtude da inconsistência de informações, esta equipe de auditoria solicitou ao DNIT que complementasse os dados faltantes. A Autarquia, em resposta, somente deixou de encaminhar, manifestações relativas ao Subitem 4.4 (Transferências de Recursos), conforme especificado no subitem 2.1.2.2 deste Relatório.

2.2 Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão

Esse subitem visa responder se os resultados quantitativos e qualitativos da gestão, em especial quanto à **eficácia e eficiência dos objetivos e metas físicas e financeiras planejadas ou pactuadas** para o exercício, foram cumpridos.

Informações extraídas do Relatório de Gestão do exercício de 2013 da Unidade indicam, especificamente no subitem 4.1.1 – Programação de Despesas, que o DNIT elabora, de fato, duas programações: uma contendo as reais necessidades levantadas pelas áreas técnicas da Autarquia, incluindo as 23 Superintendências Regionais, e outra adequada ao referencial monetário (limite) estabelecido pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e repassado pelo Ministério dos Transportes.

Segundo a Unidade, para o exercício de 2013, os valores apresentados na proposta elaborada pelas suas áreas técnicas não divergiram muito dos valores do Projeto de Lei Orçamentária Anual - PLOA e da Lei Orçamentária Anual - LOA. A dotação proposta pela Autarquia, somando Despesas Correntes e de Capital, foi de R\$ 14,29 bilhões, o PLOA R\$ 14,40 bilhões e a LOA R\$ 14,95 bilhões (aumento de 5% sobre a proposta apresentada pela Autarquia).

Para o ano de 2013, a dotação atualizada (lei mais créditos adicionais) foi de R\$ 14,11 bilhões, representando sensível redução na ordem de R\$ 836 milhões frente à dotação inicial.

Como acontece todos os anos, algumas ações frustram as previsões enquanto outras desenvolvem além do previsto, necessitando de ajustes ao longo do exercício. Entretanto, devido a aproximadamente 80% da dotação do DNIT fazer parte do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, remanejamentos de créditos podem ser



feitos por meio de Decreto, facilitando sobremaneira a gestão dos recursos, ajustando, assim, o orçamento as reais necessidades da Autarquia ao longo do exercício financeiro.

Embora possua flexibilidade orçamentária, dados extraídos do SIAFI Gerencial, apresentados na Tabela 01 abaixo, indicam que a Autarquia não foi capaz de cumprir com as metas definidas por suas áreas técnicas para os Programas de Governo vinculados as suas atividades finalísticas como se segue: Transporte Hidroviário (2072); Transporte Ferroviário (2073); e Transporte Rodoviário (2075).

Tabela 01: Execução Orçamentária de Programas de Governo previstos na LOA 2013 vinculados ao DNIT

39252 – DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES - DNIT								
Programa		Dotação Inicial LOA 2013 (A)	Dotação Atualizada LOA 2013 (B)	Despesas Empenhadas LOA 2013 (C)	Despesas Liquidadas LOA 2013 (D)	Execução Orçament. (D) / (B) = (E)	RAP-NP(*) de Exerc. Anteriores Liquidados (F)	[(F+D) / (A)] = (G)
2072	Transporte Ferroviário	320.515.000	336.047.751	110.377.599	6.277.949	2%	27.744.282	10%
2073	Transporte Hidroviário	118.120.000	167.160.373	106.991.273	5.478.186	3%	21.024.267	22%
2075	Transporte Rodoviário	13.239.046.773	12.316.696.066	11.168.694.961	3.321.301.669	27%	4.998.602.697	63%
Total		13.677.681.773	12.819.904.190	11.386.063.834	3.333.057.806	26%	5.047.371.247	61%

Fonte: Elaborado pela DITRA/DI/SFC/CGU-PR, a partir de consulta ao SIAFI.

* RAP-NP = Restos a Pagar Não Processado

No âmbito dos Programas 2072, 2073 e 2075, quando comparadas as despesas empenhadas (coluna C) com as despesas liquidadas decorrentes da LOA 2013 (coluna D), descarta-se, em princípio, como fator afeto aos resultados, a disponibilização de recursos financeiros em tempo hábil. Pelo fato de os três programas finalísticos estarem vinculadas ao Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, ou seja, ações sujeitas à execução orçamentária obrigatória, a realização de empenhos no final do exercício por meio da ampla utilização do instrumento “Resto a Pagar Não Processado” não decorre de contenções financeiras advindas do Governo Federal, mas da estreita relação com a cultura organizacional da Autarquia, entendida de forma simplificada como sendo o conjunto de características-chave que a organização valoriza, compartilha e utiliza para atingir seus objetivos.

Dentre as justificativas consideráveis para o descolamento dos dispêndios financeiros em relação à meta planejada (coluna G) para os três programas finalísticos, podem ser destacadas as limitações da organização na elaboração, análise e revisão de projetos de infraestrutura de transportes; a existência de rotinas processuais excessivamente burocráticas; e a greve de servidores no período de 25/06/2013 a 11/09/2013.

A execução orçamentária de 2013 equiparou-se aos percentuais obtidos no exercício de 2012 mesmo com a greve dos servidores. Tal situação pode ser explicada pela preferência na utilização do Regime Diferenciado de Contratações - RDC e do Pregão Eletrônico, como novas modalidades de licitação utilizadas pela Autarquia,



proporcionando maior celeridade nos processos licitatórios e contribuindo para que a execução orçamentaria não apresentasse queda.

Quando considerados os critérios de materialidade, relevância e criticidade percebe-se que a execução das ações finalísticas pela Unidade se torna o foco dos trabalhos de auditoria. As ações finalísticas representam 91% do orçamento previsto na LOA 2013 para a Instituição.

As principais ações finalísticas de competência do DNIT, o demonstrativo da execução física e financeira e os respectivos fatos que refletem nos resultados alcançados, encontram-se descritos a seguir, segmentados por Diretoria e suas respectivas Coordenações-Gerais, quando necessário.

Diretoria de Infraestrutura Rodoviária - DIR

Coordenação-Geral de Operações Rodoviárias - CGPERT

Na análise do Relatório de Gestão 2013 do DNIT, verificou-se a seguinte execução física e financeira, em 2013, das Ações do Programa 2075 – Transporte Rodoviário, sob responsabilidade da CGPERT, conforme a Tabela 02 a seguir.

Tabela 02: Demonstrativo consolidado da execução das Ações de Operação Rodoviária contidas nos Programa 2075 em 2013

Programa 2075 – Transporte Rodoviário			
Ação - Controle de Velocidade na Malha Rodoviária Federal (1 ação - 2036)			
Meta Física Planejada	Meta Física Executada	-	Execução (%)
2696 pontos de operação	1481 pontos de operação	-	55
Dotação Inicial LOA 2013 (A)	Despesas Liquidadas LOA 2013 (B)	RAP-NP* de Exerc. Anteriores Liquidados (C)	Execução (%) (C + B) / A
R\$ 300.000.000	R\$ 8.633.935	R\$ 98.908.376	36
Ação – Julgamento de Recursos Administrativos a Multas de Trânsito (1 ação - 4482)			
Meta Física Planejada	Meta Física Executada	-	Execução (%)
180.000 recursos julgados	-	-	-
Dotação Inicial LOA 2013 (A)	Despesas Liquidadas LOA 2013 (B)	RAP-NP* de Exerc. Anteriores Liquidados (C)	Execução (%) (C + B) / A
R\$ 2.000.000	-	-	-
Ação – Operação do Sistema de Pesagem de Veículos (1 ação - 2325)			
Meta Física Planejada	Meta Física Executada	-	Execução (%)
77 postos mantidos	73 postos mantidos	-	95
Dotação Inicial LOA 2013 (A)	Despesas Liquidadas LOA 2013 (B)	RAP-NP* de Exerc. Anteriores Liquidados (C)	Execução (%) (C + B) / A
R\$ 99.900.000	R\$ 36.178.823	R\$ 53.385.178	90
Ação – Implantação de Postos de Pesagem de Veículos (1 ação – 108X)			
Meta Física Planejada	Meta Física Executada	-	Execução (%)
32 postos construídos	-	-	-
Dotação Inicial LOA 2013 (A)	Despesas Liquidadas LOA 2013 (B)	RAP-NP* de Exerc. Anteriores Liquidados (C)	Execução (%) (C + B) / A
R\$ 90.000.000	-	-	-

Fonte: Elaborado pela DITRA/DI/SFC/CGU-PR, a partir de consulta ao SIAFI e ao Relatório de Gestão 2013 DNIT.

* RAP-NP = Restos a Pagar Não Processado



A CGPERT aponta como causas para o não cumprimento das metas da Ação 2036 - Controle de Velocidade na Malha Rodoviária Federal: a dificuldade em agendar a aferição inicial dos equipamentos no Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia - Inmetro, devido às limitações na estrutura do instituto; as dificuldades na obtenção de energia elétrica para alimentação dos aparelhos; e atrasos na aprovação pelas Superintendências Regionais do DNIT de estudos técnicos elaborados pelas empresas contratadas para instalação dos equipamentos, em razão de insegurança dos gestores responsáveis pela sua análise em âmbito regional, ao vislumbrarem riscos ao aprovar a instalação de equipamento quando ainda não é possível aplicar multas aos infratores. Há a expectativa de conclusão das instalações de todos os equipamentos de controle de velocidade para o exercício de 2014.

Especificamente quanto à aplicação de penalidades aos infratores, o Tribunal de Contas da União, por meio do Acórdão TCU nº 2578/2012 – Plenário, ressaltou que embora alguns equipamentos de controle de velocidade estivessem em operação, as notificações de penalidades não estavam sendo produzidas, o que impossibilitava a aplicação de sanções. Essa limitação decorria, principalmente, de fragilidades observadas no cumprimento dos prazos das etapas necessárias à execução das notificações de autuação.

Segundo consta no Acórdão TCU nº 0547/2014 – Plenário, o DNIT buscou desenvolver um sistema corporativo para atender a demanda do processamento de infrações, denominado de Sistema de Administração e Gestão de Infrações – SAGI. Segundo o relatório que compõe o supracitado Acórdão do TCU, o SAGI está apto para emitir notificações de penalidades, mas não o faz por falta de autorização do DNIT para início dessas emissões, pois não há condições de apenar os responsáveis, tendo em vista a existência de pendências referentes ao banco de dados, aos registros de respostas às notificações e à criação e funcionamento das Jaris. Portanto, a produção das notificações de penalidades não teria sido iniciada apenas porque o DNIT considera que ainda não há meios de tratar adequadamente os eventuais recursos que seriam interpostos contra tais sanções, de modo que os prazos para análise dos recursos se expirariam e os infratores restariam impunes. Justifica-se, desse modo, a inexecução orçamentária da Ação 4482 - Julgamento de Recursos Administrativos a Multas de Trânsito.

Nesse contexto, a Autarquia esclareceu que, apesar das dificuldades para iniciar o envio das notificações de penalidades, a arrecadação de multas iniciou-se em 24/07/2013, mesmo sem tais notificações, pois há possibilidade do infrator pagar a multa utilizando a ferramenta DNIT Cidadão, disponibilizada pela Autarquia (<http://www.DNIT.gov.br/rodovias/DNIT-cidadao>). Esse pagamento antecipado, segundo a Autarquia, estaria respaldado no art. 21 da Resolução CONTRAN 404, de 12/6/2012.

Já as Ações de “Operação do Sistema de Pesagem de Veículos” e “Implantação de Postos de Pesagem de Veículos” são executadas por meio do Plano Nacional de Pesagem – PNP. Segundo a CGPERT, novas tecnologias e métodos para pesagem em movimento estão sendo testadas visando aumentar a eficácia e a eficiência no controle



das operações do transporte comercial, situação que tem provocado atrasos no programa.

Por não existir Regulamento Técnico Metrológico para equipamento de pesagem à velocidade diretriz da via, e pelo fato de a legislação de trânsito brasileira não permitir a fiscalização direta do excesso de peso, sem a necessidade de parada do veículo infrator e com o envio de notificações através dos Correios, à semelhança do que ocorre com os radares de velocidade no Brasil, o DNIT optou pela adoção de um modelo de sistema de transição para a pesagem de veículos.

Nesta perspectiva o DNIT, em conjunto com a Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, por meio do Termo de Cooperação TC-497/2012, está procedendo à análise de viabilidade da transformação dos Postos de Pesagem de Veículos – PPV's que estavam previstos na 2ª Etapa do PNP (Edital 162/2011 - revogado em virtude de uma série de fragilidades observadas pela CGU) em Postos Integrados Automatizados de Fiscalização – PIAF's. Tais análises serão baseadas em informações de volume de tráfego, do programa de expansão de concessão rodoviária do Governo Federal, das disponibilidades de infraestrutura de comunicação e dos volumes de movimentação de carga dentre outros parâmetros.

A CGPERT esclarece que estão sendo desenvolvidos os anteprojetos e o Edital de Licitação para a contratação do projeto, construção e operação de 44 PIAF's, selecionados inicialmente pelo estudo.

Dentro dessa nova concepção encontram-se em processo licitatório 21 PIAF's, por meio dos editais de licitação na modalidade RDC Presencial nº(s) 686/2013-00, 128/2014-00 e 129/2014-00. A Autarquia informa que estão em andamento os levantamentos topográficos e sondagens de terreno nos locais a serem implantados os 23 PIAF's restantes. Esses estudos comporão as informações necessárias para possibilitar a publicação dos editais em meados de agosto de 2014.

Estima-se ser necessário um prazo de oito a doze meses para entrada em operação dos PIAF's, após a conclusão dos processos licitatórios, tendo em vista a necessidade de realização dos projetos básico, executivo, de desapropriação, de estudos ambientais e o tempo necessário à construção do local onde serão efetuadas as operações de controle do excesso de peso.

Coordenação-Geral de Restauração e Manutenção Rodoviária - CGMRR

Distribuídas dentro dos Programas de Governo 2075 – Transporte Rodoviário, as ações de manutenção de trechos rodoviários são consideradas as mais difundidas, sob responsabilidade do Ministério dos Transportes, compreendendo a restauração e conservação dos serviços de pavimentação, acostamentos, drenagem, sinalização vertical, horizontal e semafórica, recuperação de obras-de-arte especiais, obras complementares e preservação do meio ambiente.

Na Tabela 03 a seguir, são apresentados os resultados físicos e financeiros alcançados por essas ações em relação às metas estabelecidas na LOA 2013, a partir da



consolidação da tipologia das ações nos respectivos programas de governo. Trata-se de cinco Ações de Manutenção de Trechos Rodoviários Programadas, destinadas a cada uma das regiões geográficas brasileiras (Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul), e uma Ação ampla, de cunho extraordinário, destinada a mitigar situações de perigo e interrupções no tráfego porventura não previstos pela Autarquia.

Tabela 03: Demonstrativo consolidado da execução das Ações de Manutenção e Restauração Rodoviária contidas nos Programa 2075 em 2013

Programa 2075 – Transporte Rodoviário			
Ações de Manutenção de Trechos Rodoviários (total de 5 ações distribuídas por região geográfica)			
Meta Física Planejada	Meta Física Executada	-	Execução (%)
59.480 km	52.410 km	-	88
Dotação Inicial LOA 2013 (A)	Despesas Liquidadas LOA 2013 (B)	RAP-NP* de Exerc. Anteriores Liquidados (C)	Execução (%) (C + B) / A
R\$ 4.630.720.000	R\$ 1.446.915.098	R\$ 2.416.817.293	83

Fonte: Elaborado pela DITRA/DI/SFC/CGU-PR, a partir de consulta ao SIAFI e ao Relatório de Gestão 2013 DNIT.

* RAP-NP = Restos a Pagar Não Processado

No exercício de 2013, o Programa de Contratação, Restauração e Manutenção por Resultados de Rodovias Federais Pavimentadas (PROCREMA) tornou-se o foco do DNIT, com um aumento significativo de contratos frente aos outros programas. Estão cobertos por este programa 35.755,9 km de rodovias, cerca de 60% da malha pavimentada federal.

Os tipos de intervenção utilizados nas obras e serviços estão definidos num catálogo de soluções técnicas pré-estabelecido, que avalia, a partir da condição do pavimento e do volume de tráfego atuante na rodovia, a melhor relação custo/benefício.

O contrato por resultados diferencia-se de outros formatos de contratação, adotados pelo DNIT, por estabelecer como forma de pagamento à empresa executante da obra a extensão da solução de projeto efetivamente concluída. Esse novo formato, que simplifica a metodologia de medição de serviços anteriormente utilizada pela Autarquia, é possibilitado pela exigência da apresentação das propostas de preços unitários e de preços globalizados por solução às empresas licitantes.

Segundo o DNIT, também ficou demonstrado, que sob a ótica administrativa e operacional, a adoção de contratos por desempenho proporciona a cobertura da malha rodoviária com um número reduzido de contratos se comparado com o número de contratos tradicionais que seriam necessários. Efetivamente, existe também uma redução substancial dos procedimentos administrativos de licitação, contratação e acompanhamento em função da redução do número de contratos proporcionando uma maior eficiência administrativa.

Dentre os principais projetos concluídos no âmbito do Programa estão as intervenções ocorridas na BR-101/BA, BR-135/BA, BR-349/BA, BR-080/GO, BR-050/MG, 365/MG, BR-452/MG, BR-497/MG, BR-155/PA, BR-163/PA, BR-230/PA, BR-104/PB, BR-010/PI, BR-020/PI, BR-230/PI, BR-153/PR, BR-158/PR, BR-373/PR, BR-



101/RJ, BR-364/RO, BR-153/RS, BR-158/RS, BR-285/RS, BR-287/RS, BR-290/RS e BR-386/RS.

Coordenação-Geral de Construção Rodoviária - CGCONT

Na análise do Relatório de Gestão 2013 do DNIT, verificou-se a seguinte execução física e financeira, em 2013, das Ações do Programa 2075 – Transporte Rodoviário, sob responsabilidade da CGCONT, conforme a Tabela 04 a seguir.

Tabela 04: Demonstrativo consolidado da execução das Ações de Adequação e Construção Rodoviária contidas nos Programa 2075 em 2013

Programa 2075 – Transporte Rodoviário			
Ações de Construção de Obras de Arte Especiais (total de 12 ações)			
Meta Física Planejada	Meta Física Executada	-	Execução (%)
% de execução física de 12 OAE	2 OAE tiveram trabalhos executados	-	-
Dotação Inicial LOA 2013 (A)	Despesas Liquidadas LOA 2013 (B)	RAP-NP* de Exerc. Anteriores Liquidados (C)	Execução (%) (C + B) / A
R\$ 317.710.000	R\$ 73.699.131	R\$ 52.517.589	40
Ações de Construção e Adequação de Trechos Rodoviários Urbanos (total de 27 ações)			
Meta Física Planejada	Meta Física Executada	-	Execução (%)
76 km construídos	17 km construídos	-	22
Dotação Inicial LOA 2013 (A)	Despesas Liquidadas LOA 2013 (B)	RAP-NP* de Exerc. Anteriores Liquidados (C)	Execução (%) (C + B) / A
R\$ 328.040.000	R\$ 45.598.819	R\$ 90.078.805	41
Ações de Construção e Adequação de Contornos ou Anéis Rodoviários (total de 29 ações)			
Meta Física Planejada	Meta Física Executada	-	Execução (%)
227 km construídos	44 km construídos	-	19
Dotação Inicial LOA 2013 (A)	Despesas Liquidadas LOA 2013 (B)	RAP-NP* de Exerc. Anteriores Liquidados (C)	Execução (%) (C + B) / A
R\$ 645.530.000	R\$ 245.864.081	R\$ 181.240.235	66
Ações de Construção e Adequação de Trechos Rodoviários (165 ações)			
Meta Física Planejada	Meta Física Executada	-	Execução (%)
2.631 km construídos	549 km construídos	-	21
Dotação Inicial LOA 2013 (A)	Despesas Liquidadas LOA 2013 (B)	RAP-NP* de Exerc. Anteriores Liquidados (C)	Execução (%) (C + B) / A
R\$ 7.101.146.773	R\$ 1.473.045.713	R\$ 2.105.244.399	50

Fonte: Elaborado pela DITRA/DI/SFC/CGU-PR, a partir de consulta ao SIAFI e ao Relatório de Gestão 2013 DNIT.

* RAP-NP = Restos a Pagar Não Processado

A partir de dados extraídos do SIAFI 2013, verificou-se que somente 131 ações das 233 com dotação orçamentária, previstas inicialmente na LOA/2013, tiveram recursos empenhados ou utilizaram-se de RAP-NP de exercícios anteriores. Em termos percentuais sobre cada uma das tipologias de obras que tiveram recursos empenhados tem-se: 33% das 12 Ações de Construção de Obras de Arte Especiais; 67% das 27 Ações de Construção e Adequação de Trechos Rodoviários Urbanos; 69% das 29 Ações de Construção e Adequação de Contornos ou Anéis Rodoviários; e 41% das 165 Ações de Construção e Adequação de Trechos Rodoviários.



Observa-se que os recursos trabalhados pelos gestores, no exercício de 2013, frente ao inicialmente solicitado em proposta orçamentária, demonstra que a CGCONT tem tido dificuldades de cumprir com o planejamento de empreendimentos sob sua governança, impactando negativamente nas metas da Unidade.

A Unidade justifica que a existência de distorções nos percentuais de execução física e financeira se deve, também, ao fato de as metas de execução previstas na LOA levarem em consideração apenas os itens "capa pronta" ou "tabuleiro pronto". Desta forma, uma obra que tenha tido um bom desempenho executivo, mas que não tenha concluído 1 km de capa de rolamento aparecerá com 0% da execução da meta.

Exemplo prático seria o caso dos anéis e contornos rodoviários, que possuem em seu escopo um grande número de obras-de-arte especiais, bem como trevos, alças e entroncamentos. A simples soma da extensão do segmento indicado no objeto do contrato pode resultar num falso entendimento sobre a real situação dos serviços executados.

Para a CGCONT, outra prática que acarreta distorções na apresentação do resultado, e que é diretamente ligada ao critério simplificado de atingimento da meta, se dá por ocasião da elaboração da proposta de Lei Orçamentária (primeiro quadrimestre do ano anterior à lei), haja vista não existir qualquer cronograma que garanta a execução das obras para o exercício futuro.

Dentre os problemas que impactam negativamente no atingimento das metas, segundo a Unidade, podem ser destacados os seguintes: a) atrasos na elaboração de projetos (básico ou executivo); b) obras objeto de determinação do TCU (paralisação, adequação de projetos ou orçamentos); c) problemas com a empresa contratada (empresa atrasou execução, contrato rescindido); d) problemas na licitação (atrasos, edital mal elaborado etc.); e) problemas de licenciamento ambiental; f) atraso na liberação de convênios; e g) problemas com a desapropriação da faixa de domínio.

O DNIT cita como principais projetos concluídos no âmbito do programa de construção e adequação de trechos rodoviários: a construção de via expressa do Porto de Salvador (BR-324/BA); a duplicação do contorno rodoviário de Vitória (BR101/ES); a construção e pavimentação da BR-158/MT; a duplicação, restauração e melhoramentos da BR-381/MG e da BR-470/SC; a implantação e pavimentação da BR-156/AP; e a Ponte Internacional sobre o rio Paraná – em Foz do Iguaçu, ligando o Brasil ao Paraguai.

Diretoria de Infraestrutura Aquaviária - DAQ

Na análise do Relatório de Gestão 2013 do DNIT, verificou-se a seguinte execução física e financeira, em 2013, referente às Ações do Programa 2073 – Transporte Hidroviário, sob responsabilidade da DAQ, conforme a Tabela 05 a seguir.



Tabela 05: Demonstrativo consolidado da execução das Ações de Transporte Hidroviário contidas nos Programa 2073 em 2013

Programa 2073 – Transporte Hidroviário			
Ação – Manutenção e Operação de Terminais Fluviais na Região Norte (1 ação - 20LN)			
Meta Física Planejada	Meta Física Executada	-	Execução (%)
38 unidades mantidas	-	-	-
Dotação Inicial LOA 2013 (A)	Despesas Liquidadas LOA 2013 (B)	RAP-NP* de Exerc. Anteriores Liquidados (C)	Execução (%) (C + B) / A
R\$ 4.500.000**	-	R\$ 6.833.188	152%
Ação – Construção de Terminais Fluviais na Região Norte (1 ação – 127G)			
Meta Física Planejada	Meta Física Executada	-	Execução (%)
Execução física em 45 terminais	-	-	-
Dotação Inicial LOA 2013 (A)	Despesas Liquidadas LOA 2013 (B)	RAP-NP* de Exerc. Anteriores Liquidados (C)	Execução (%) (C + B) / A
R\$ 110.371.168**	-	R\$ 6.967.078	6%
Ação – Manutenção de Eclusas (1 ação – 20LO)			
Meta Física Planejada	Meta Física Executada	-	Execução (%)
2 unidades	2 unidades	-	100
Dotação Inicial LOA 2013 (A)	Despesas Liquidadas LOA 2013 (B)	RAP-NP* de Exerc. Anteriores Liquidados (C)	Execução (%) (C + B) / A
R\$ 4.000.000	R\$ 1.150.226	R\$ 2.074.187	81%
Ação – Melhoramento de Canais de Navegação Hidroviária (08 ações)			
Meta Física Planejada	Meta Física Executada	-	Execução (%)
2175 km melhorados	1352 km melhorados	-	62
Dotação Inicial LOA 2013 (A)	Despesas Liquidadas LOA 2013 (B)	RAP-NP* de Exerc. Anteriores Liquidados (C)	Execução (%) (C + B) / A
R\$ 114.120.000	R\$ 11.346.444	R\$ 5.149.812	15%

Fonte: Elaborado pela DITRA/DI/SFC/CGU-PR, a partir de consulta ao SIAFI e ao Relatório de Gestão 2013 DNIT.

* RAP-NP = Restos a Pagar Não Processado

** Valor decorrente de emenda orçamentária

A partir de dados extraídos do SIAFI 2013, verificou-se que somente 6 ações das 11 com dotação orçamentária, previstas inicialmente na LOA 2013, tiveram recursos empenhados ou utilizaram-se de RAP-NP de exercícios anteriores. Destaca-se negativamente, nesse quesito, o programa de melhoramento de canais de navegação hidroviária, com somente 3 das 8 ações com dotação orçamentária utilizadas.

O descolamento observado dos recursos trabalhados pelos gestores, no exercício de 2013, frente ao inicialmente solicitado em proposta orçamentária, demonstra que a DAQ tem tido dificuldades de cumprir o planejado para os empreendimentos sob sua governança, impactando negativamente nas metas da Unidade.



Dentre as ações consideradas prioritárias pelo DNIT estão a construção de terminais fluviais na Região Norte e a execução de obras e serviços de melhoramentos em hidrovias. A execução dessas obras se faz por intermédio de convênio firmado com a CODOMAR, responsável pela supervisão das administrações hidrovias AHIMOC, AHINOR, AHIMOR, AHITAR, AHIPAR, AHRANA, AHSFRA e AHSUL, que são as entidades responsáveis pelo acompanhamento de estudos, obras, serviços e exploração das vias interiores no âmbito geográfico de suas jurisdições. Para a construção de alguns terminais fluviais também são firmados convênios em que o DNIT concede às respectivas Prefeituras e Secretarias Estaduais de Infraestrutura os recursos necessários à realização de cada empreendimento, cabendo à Diretoria a análise e aprovação da respectiva prestação de contas.

O DNIT, ao ser questionado sobre o cumprimento das metas física e financeira das ações sob sua responsabilidade, limitou-se a prestar esclarecimentos sobre a Ação 127G - Construção de Terminais Fluviais na Região Norte. A Autarquia esclarece que o impacto negativo das metas dessa ação decorre de atrasos no início de obras causadas por fatores como licitações ainda em andamento, prestação de contas de convênios em análise impedindo novos repasses e conclusão de projetos de engenharia somente em dezembro de 2013.

Diretoria de Infraestrutura Ferroviária - DIF

Na análise do Relatório de Gestão 2013 do DNIT, verificou-se a seguinte execução física e financeira, em 2013, das Ações do Programa 2072 – Transporte Ferroviário, sob responsabilidade da DIF, conforme a Tabela 06 a seguir.

Tabela 06: Demonstrativo consolidado da execução das Ações de Transporte Ferroviário contidas nos Programa 2072 em 2013

Programa 2072 – Transporte Ferroviário			
Ação – Desapropriação de Área para Construção da Ferrovia Transnordestina (1 ação – 10MK)			
Meta Física Planejada	Meta Física Executada	-	Execução (%)
3362 ha	-	-	-
Dotação Inicial LOA 2013 (A)	Despesas Liquidadas LOA 2013 (B)	RAP-NP* de Exerc. Anteriores Liquidados (C)	Execução (%) (C + B) / A
R\$ 9.000.000	-	-	-
Ação – Construção de Terminais Intermodais (1 ação – 13KY)			
Meta Física Planejada	Meta Física Executada	-	Execução (%)
2 % de execução física do terminal	-	-	-
Dotação Inicial LOA 2013 (A)	Despesas Liquidadas LOA 2013 (B)	RAP-NP* de Exerc. Anteriores Liquidados (C)	Execução (%) (C + B) / A
R\$ 475.000	-	-	-
Ações de Construção e Adequação de Trechos Ferroviários Urbanos (5 ações)			
Meta Física Planejada	Meta Física Executada	-	Execução (%)
Consolidação de % de execução física de ações inviabilizada	-	-	-
Dotação Inicial LOA 2013 (A)	Despesas Liquidadas LOA 2013 (B)	RAP-NP* de Exerc. Anteriores Liquidados (C)	Execução (%) (C + B) / A
R\$ 53.450.000	-	R\$ 141.908	-



Ações de Construção e Adequação de Contornos Ferroviários (8 ações)			
Meta Física Planejada	Meta Física Executada	-	Execução (%)
46 km construídos	2 km construídos	-	4
Dotação Inicial LOA 2013 (A)	Despesas Liquidadas LOA 2013 (B)	RAP-NP* de Exerc. Anteriores Liquidados (C)	Execução (%) (C + B) / A
R\$ 129.045.600	R\$ 1.356.027	R\$ 23.102.484	19%
Ações de Construção e Adequação de Trechos Ferroviários (11 ações)			
Meta Física Planejada	Meta Física Executada	-	Execução (%)
94 km construídos	7 km construídos	-	7
Dotação Inicial LOA 2013 (A)	Despesas Liquidadas LOA 2013 (B)	RAP-NP* de Exerc. Anteriores Liquidados (C)	Execução (%) (C + B) / A
R\$ 128.470.000	R\$ 4.921.922	R\$ 4.499.888	7%

Fonte: Elaborado pela DITRA/DI/SFC/CGU-PR, a partir de consulta ao SIAFI e ao Relatório de Gestão 2013 DNIT.

* RAP-NP = Restos a Pagar Não Processado.

A partir de dados extraídos do SIAFI 2013, verificou-se que somente 13 ações das 26 com dotação orçamentária prevista inicialmente na LOA 2013 tiveram recursos empenhados ou se utilizaram de RAP-NP de exercícios anteriores. Em termos percentuais sobre cada uma das tipologias de obras que tiveram recursos empenhados tem-se: a Ação de Desapropriação de Área para Construção da Ferrovia Transnordestina; 20% das 5 Ações de Construção e Adequação de Trechos Ferroviários Urbanos; 63% das 8 Ações de Ações de Construção e Adequação de Contornos Ferroviários; 45% das 11 Ações de Construção e Adequação de Trechos Ferroviários.

Dentre as ações, cujas consolidações das execuções foram apresentadas na Tabela 06, somente cinco possuíram um bom atingimento das metas físicas e financeiras, conforme apresentado a seguir:

- 11H1 - Adequação de Ramal Ferroviário em Barra Mansa – EF 222/RJ: Execução física acumulada de adequação de 50% e do Pátio de 38%. Obra em andamento, previsão de conclusão para o primeiro semestre de 2015. Foi instituída força tarefa para concluir processos de desapropriação e assim abrir nova frente de trabalho no final do segundo semestre.
- 1D69 - Construção do Contorno e Pátio Ferroviário de Tutóia - no Município de Araraquara - na EF-364/465 - No Estado de São Paulo: Execução física acumulada do Contorno de 98%, do Pátio de 85% e do Viaduto Judicial de 0%. Obra em andamento, previsão de conclusão em agosto 2014. Foi contratada inclusão de viaduto no empreendimento por determinação judicial.
- 13L9 - Adequação de Linha Férrea no município de Paverama – EF 116/RS: Execução física acumulada de 98%. Em fase de recebimento definitivo do empreendimento.
- 10HE - Construção de Contorno Ferroviário em Três Lagoas - EF-265/MS - No Estado do Mato Grosso do Sul: Execução física acumulada de 64%. Empreendimento executado por meio de convênio com Governo Estadual que



propôs revisão do projeto. Em 2013, foi realizada análise e viabilizada a compra de trilhos e acessórios para superestrutura.

- 14NH - Obras Complementares para adequação da linha férrea – no município de Paranaguá – EF-277/278 – No Estado do Paraná: Execução física acumulada de 5%.

Deste modo, apenas 05 das 26 Ações, sob a governança da DIF, com dotação orçamentária disponível para o exercício de 2013, tiveram desempenho satisfatório. Contrapondo-se a isso, 20 Ações (77%) não tiveram qualquer execução físico/financeira.

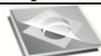
Da mesma forma que na Auditoria Anual de Contas dos exercícios de 2011, 2012 e 2013, os problemas mais comumente relatados pela Diretoria que impactaram negativamente no atingimento das metas físicas e financeiras são os que envolvem o atraso na obtenção das licenças ambientais e os projetos executivos não concluídos ou necessitando de adequação.

Controles Internos Administrativos

Para avaliar a consistência dos controles internos administrativos relacionados à gestão dos resultados institucionais, foram utilizados questionários junto às áreas visando obter a percepção dos gestores quanto ao ambiente de controle, avaliação de riscos, procedimentos de controle, informação e comunicação, e monitoramento no aspecto interno da Autarquia.

Quadro 01: Avaliação dos aspectos de controle interno

Aspecto	Descrição do aspecto avaliado	Avaliação do controle interno existente no DNIT
Ambiente de Controle	Há normativos internos que tratam sobre a necessidade de a UJ avaliar seus resultados quantitativos e qualitativos? Há definição dos papéis a serem desempenhados pelos responsáveis e colaboradores do processo? Estão definidos em normativos internos os responsáveis pelo acompanhamento dos resultados quantitativos e qualitativos?	IS/DG nº 20/2010 - dispõe sobre fornecimento de dados no SIAC para acompanhamento do avanço físico de serviços. IS/DG nº 100/2009 - define procedimentos a serem aplicados quanto à comprovação de execução de serviços em licitações do órgão. Necessidade de aprimoramento de normativos internos de modo a indicar claramente os papéis a serem desempenhados pelos agentes atuantes nos macroprocessos finalísticos.
Avaliação de risco	Existem mecanismos para identificar as fragilidades e potenciais riscos no desempenho da ação administrativa? A UJ possui conhecimento dos riscos associados ao seu setor de atuação, possuindo processos estruturados de mitigação desses riscos.	Realização de mapeamento de processos de trabalho, possibilitando a identificação de pontos críticos nas rotinas estabelecidas pelas áreas.
Procedimento	São tomadas medidas compatíveis	Não existem procedimentos



de Controle	conforme a avaliação do risco? Existência de rotinas para tratar os riscos, diminuindo-se os potenciais efeitos associados ao risco.	formalizados nesse sentido. Desvios da execução de ações são tratados pontualmente pelos dirigentes. Adoção do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOP para avaliação do cumprimento de metas previstas na LOA.
Informação e comunicação	Existem indicadores dos resultados quantitativos e qualitativos? Os resultados quantitativos e qualitativos são evidenciados em tempo hábil.	Existem 14 indicadores de desempenho em utilização pelo DNIT e previsão de implantação/utilização de mais 06 indicadores até o final de 2014.
Monitoramento	O gestor atua no atendimento de recomendações anteriores (Auditoria Interna, CGU e TCU)? Existência de mecanismos de monitoramento dos resultados quantitativos e qualitativos; Existência de rotinas para atender as recomendações anteriormente emanadas pelos órgãos de controle.	Não há uma definição clara formalizada sobre mecanismos de monitoramento de resultados. Monitoramento de ações são tratadas por meio de reuniões periódicas no âmbito das diretorias finalísticas. Encontra-se em desenvolvimento o Sistema de Informações e Monitoramento do DNIT – SIMDNIT. Há a previsão de criação de um Comitê de Gerenciamento de Processos, o qual terá como uma de suas atribuições analisar e propor, de forma colegiada, medidas cabíveis para mitigar eventos negativos.

Fonte: Elaborado pela DITRA/DI/SFC/CGU-PR, a partir da coleta de dados no DNIT.

Um problema verificado durante os trabalhos de auditoria foi a percepção de que os servidores e funcionários em geral ainda não tem uma visão clara sobre os mecanismos gerais de controle instituídos. O DNIT afirma que pretende mitigar esse problema com o desenvolvimento de página na intranet que possibilite a publicação de conceitos, regras, ações, indicadores e processos estabelecidos no Planejamento Estratégico da Autarquia, instituído por meio da Portaria/DG nº 1387/2013.

No que diz respeito à distribuição das tarefas em função dos assuntos que são pertinentes a diferentes setores da Unidade, o DNIT informa que o plano de ações para mapeamento de processos procurou distribuir as atividades de forma equitativa para evitar a concentração de tarefas, evitando sempre que possível a sobrecarga de trabalho e eventuais conflitos. Contudo, no âmbito interno da Autarquia foram verificadas resistências por parte de alguns servidores para o desenvolvimento dos trabalhos de mapeamento e sistematização, o que tem afetado bastante o melhor desenvolvimento destes trabalhos.

No que tange a documentos que formalizem as atribuições dos servidores de carreira da UJ, ressalta-se que constam nos artigos de nº 124 a 129 da Resolução nº 10, de 31 de



janeiro de 2007 – Regimento Interno do DNIT, atribuições cabíveis ao Diretor-Geral, Diretor-Executivo e Titulares da Procuradoria Federal Especializada, bem como da Auditoria Interna, da Corregedoria, da Ouvidoria, das Superintendências Regionais, Coordenações Gerais, Divisões, Serviços, Seções, Setores e Núcleos, assim como a Assessoros, Assistentes, Técnicos e Gerentes de Projeto. Todavia, salienta-se que tal normativo dispõe de regras bastante genéricas sendo, portanto, necessária a formulação de instrumentos internos (tal como uma Instrução Normativa ou Instrução de Serviço) no quais constem, de maneira mais específica e menos generalista, as atribuições a que os servidores do DNIT são responsáveis no andamento de seus trabalhos, bem como a definição do fluxo de informações.

2.3 Avaliação dos Indicadores de Gestão da UJ

A presente análise busca avaliar se os indicadores utilizados pela UJ atendem aos requisitos de completude, comparabilidade, confiabilidade, acessibilidade e economicidade.

Atualmente, o DNIT possui 20 indicadores qualificados para utilização, dentre os quais 14 se encontram consolidados e estão sendo utilizados (Quadro 02). Os 6 indicadores restantes estão sendo revisados e o planejamento da Autarquia é que eles estejam aptos para implantação e utilização até o final do ano de 2014.

Quadro 02: Indicadores avaliados

Denominação sintética	Descrição	Forma de cálculo e/ou aferição
Acréscimo Anual da Malha Rodoviária	Mostrar o aumento da malha viária pavimentada	Km de obras de construção + pavimentação realizada em rodovia federal e concluída no período
Extensão de Rodovias Pavimentadas	Somatório da extensão de rodovias pav., dupl., eod dividida pela extensão total do SNV, descontando-se a situação planejada (somatório da extensão de rodovias pavimentadas)	(extensão de rodovias pav, dup, eod/extensão total do SNV-(situação planejada = somatório da extensão de rodovias federais pavimentadas))
Acréscimo da Malha Duplicada e Sinalizada	Somatório Acumulado dos quilômetros de obras de duplicação e adequação realizadas em rodovias federais concluídas no período de um ano	(Acumulado dos quilômetros de obras de duplicação + adequações realizadas em rodovias federais concluídas no período de um ano)
Malha rodoviária federal em programas de Manutenção Estruturada	Quilômetros de contratos vigentes de: Restauração, CREMA 1ª e 2ª etapas, cadastrados no Sistema de Acompanhamento de Contratos - SIAC	(Somatório de contratos vigentes cadastrados no SIAC)
Malha Rodoviária classificada como Boa	Extensão da malha rodoviária federal pavimentada classificada como boa dividida pela extensão total da malha rodoviária federal pavimentada	(Somatório da extensão da malha rodoviária federal pavimentada classificada como Boa / Extensão total da malha rodoviária federal pavimentada)
Equipamentos de controle de pesagem em operação	Soma dos quantitativos de equipamento/ponto	<input type="checkbox"/> dos quantitativos de equipamento/ponto
Equipamentos de controle de velocidade em operação	Soma dos quantitativos de equipamento/ponto	<input type="checkbox"/> dos quantitativos de equipamento/ponto
Cobertura do BR-Legal sobre a malha	Percentual da malha rodoviária federal sob jurisdição do DNIT coberta pelo BR-Legal	Km da malha rodoviária federal sob jurisdição do DNIT coberta pelo BR-



rodoviária federal sob jurisdição do DNIT		Legal / km total da malha rodoviária federal sob jurisdição do DNIT
Execução do Orçamento – LOA	Valor acumulado pago às contratadas, valor global do orçamento no período (acumulado trimestralmente)	Valor acumulado pago às construtoras/valor global do orçamento no período acumulado trimestralmente
RAP* Executado (Planejamento)	Valor acumulado pago às contratadas dividido pelo valor global do RAP (orçamento de exercícios anteriores empenhado mas não utilizado) (acumulado mensalmente)	Valor acumulado pago às contratadas/valor global do RAP (orçamento de exercícios anteriores empenhado mas não utilizado) (acumulado mensalmente)
Medições sem atraso DNIT	Somatório de contratos onde as medições mensais foram registradas no sistema dentro do prazo dividido pelo somatório total dos contratos	<input type="checkbox"/> de contratos onde as medições mensais foram registradas no sistema dentro do prazo / <input type="checkbox"/> total dos contratos
Volume de contratação por modalidade no DNIT	Percentual de valor de contrato por modalidade de licitação (RDC/Concorrência/Pregão/etc.)	Percentual dos valores contratados de obra por modalidade de licitação
Número de RAEs** realizadas	Medir a quantidade de RAEs executadas ao longo do ano	Número de RAEs realizadas / previstas
Valor Contratual por Fiscal	Valor contratual por SR e numero de fiscais por SR	Valor contratual total por SR / <input type="checkbox"/> de fiscais por SR

Fonte: Elaborado pela DITRA/DI/SFC/CGU-PR, a partir da coleta de dados no DNIT.

* RAP = Restos a Pagar Processado.

** RAEs = Reuniões de Avaliação Estratégicas.

De posse dos indicadores utilizados pela Autarquia, foi elaborada uma análise para cada um deles visando verificar seu atendimento aos critérios estabelecidos (Quadro 03), os quais devem permitir que se obtenham informações sobre características, atributos e resultados de determinado serviço, sistema ou processo de maneira eficaz e eficiente.

Quadro 03: Avaliação dos atributos dos indicadores

Indicador	Atributo	Atendimento do indicador ao critério
Acréscimo Anual da Malha Rodoviária	Compleitude (a)	atende
	Comparabilidade (b)	atende
	Confiabilidade (c)	atende
	Acessibilidade (d)	atende
	Economicidade (e)	atende
Extensão de Rodovias Pavimentadas	Compleitude	atende
	Comparabilidade	atende
	Confiabilidade	atende
	Acessibilidade	atende
	Economicidade	atende
Acréscimo da Malha Duplicada e Sinalizada	Compleitude	atende
	Comparabilidade	atende
	Confiabilidade	atende
	Acessibilidade	atende
	Economicidade	atende
Malha rodoviária federal em programas de Manutenção Estruturada	Compleitude	atende
	Comparabilidade	atende
	Confiabilidade	Atende parcialmente
	Acessibilidade	atende
	Economicidade	atende
Malha Rodoviária classificada como Boa	Compleitude	Atende parcialmente
	Comparabilidade	atende
	Confiabilidade	Atende parcialmente
	Acessibilidade	atende
	Economicidade	atende
Equipamentos de controle de pesagem em operação	Compleitude	Atende parcialmente
	Comparabilidade	atende
	Confiabilidade	atende
	Acessibilidade	atende
	Economicidade	atende



Equipamentos de controle de velocidade em operação	Completude	Atende parcialmente
	Comparabilidade	atende
	Confiabilidade	atende
	Acessibilidade	atende
	Economicidade	atende
Cobertura do BR-Legal sobre a malha rodoviária federal sob jurisdição do DNIT	Completude	atende
	Comparabilidade	atende
	Confiabilidade	atende
	Acessibilidade	atende
	Economicidade	atende
Execução do Orçamento – LOA	Completude	atende
	Comparabilidade	atende
	Confiabilidade	atende
	Acessibilidade	atende
	Economicidade	atende
RAP Executado (Planejamento)	Completude	atende
	Comparabilidade	atende
	Confiabilidade	Atende parcialmente
	Acessibilidade	atende
	Economicidade	atende
Medições sem atraso DNIT	Completude	atende
	Comparabilidade	atende
	Confiabilidade	atende
	Acessibilidade	atende
	Economicidade	atende
Volume de contratação por modalidade no DNIT	Completude	atende
	Comparabilidade	atende
	Confiabilidade	atende
	Acessibilidade	atende
	Economicidade	atende
Número de RAEs realizadas	Completude	atende
	Comparabilidade	atende
	Confiabilidade	atende
	Acessibilidade	atende
	Economicidade	atende
Valor Contratual por Fiscal	Completude	Atende parcialmente
	Comparabilidade	atende
	Confiabilidade	atende
	Acessibilidade	atende
	Economicidade	atende
<p>(a) capacidade de representar, com a maior proximidade possível, a situação que a unidade pretende medir e de refletir os resultados das intervenções efetuadas na gestão;</p> <p>(b) capacidade de proporcionar medição da situação pretendida ao longo do tempo, por intermédio de séries históricas;</p> <p>(c) confiabilidade das fontes dos dados utilizados para o cálculo do indicador, avaliando, principalmente, se a metodologia escolhida para a coleta, processamento e divulgação é transparente e reaplicável por outros agentes, internos ou externos à unidade;</p> <p>(d) facilidade de obtenção dos dados, elaboração do indicador e de compreensão dos resultados pelo público em geral;</p> <p>(e) razoabilidade dos custos de obtenção do indicador em relação aos benefícios para a melhoria da gestão da unidade.</p>		

Fonte: Elaborado pela DITRA/DI/SFC/CGU-PR, a partir da coleta de dados no DNIT.

Infere-se do Quadro 03 que, como regra geral, os indicadores atendem aos requisitos de completude, comparabilidade, confiabilidade, acessibilidade e economicidade. Em alguns casos, é necessário que se aperfeiçoe os procedimentos de obtenção de dados, haja vista que os mesmos podem ser obtidos de diferentes fontes e muitas vezes ocorrem divergências entre os mesmos, comprometendo-se consequentemente a confiabilidade dos dados.

O critério utilizado pelo DNIT para a seleção desses indicadores priorizou os que são relacionados às principais entregas do órgão à sociedade – Ampliar a malha viária e



contribuir para a segurança dos usuários. Salienta-se ainda que dentre os 14 indicadores atualmente utilizados pelo DNIT, 13 possuem séries históricas (apenas o indicador “Número de RAEs realizadas” não possui).

A principal razão de o DNIT não ter implementado os demais 6 indicadores na Autarquia está na necessidade de sistematização da coleta de dados. Neste sentido, o órgão atualmente vem desenvolvendo meios para realizar a coleta de dados por intermédio do Sistema de Informações e Monitoramento do DNIT (SIM-DNIT), o qual permitirá a extração de dados de sistemas estruturantes, tais como: Sistema de Acompanhamento de Contratos (SIAC), Sistema de Gestão Financeira (SGF) e Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI).

A partir de 2014, o Ministério dos Transportes decidiu que as RAEs passariam a ocorrer de forma trimestral. Salienta-se que a partir destas reuniões são emanadas recomendações que são direcionadas às áreas responsáveis para as medidas corretivas e é definida a forma de monitoramento do atendimento dessas recomendações e indicadores no âmbito do DNIT.

Com relação à normatização dos indicadores, a Gerência de Projetos informou que, para cada indicador estratégico, é elaborada uma ficha de qualificação, na qual é definido o responsável pela coleta, a periodicidade e a forma de obtenção do indicador. Alguns normativos internos também foram expedidos pela UJ no intuito de normatizar a obtenção dos dados necessários para elaboração dos indicadores, bem como definir os responsáveis e prazos para fornecimento e consolidação das informações. Entretanto, salienta-se sobre a necessidade de elaboração de um normativo mais amplo, no qual se considere as atribuições da Assessoria de Gestão Estratégica, do Escritório de Processos e da Assessoria de Gestão de Informações, detalhando-se as atribuições de cada um.

2.4 Avaliação da Gestão de Pessoas

A avaliação da Gestão de Pessoas considerou as seguintes questões de auditoria: a) se a gestão de pessoas possui processos de trabalho que buscam a adequabilidade da força de trabalho da unidade frente às suas atribuições; b) se os setores responsáveis observaram a legislação aplicável à remuneração, cessão e requisição de pessoal, e à admissão de pessoal, concessão de aposentadorias, reformas e pensões; e c) se os registros pertinentes no sistema contábil e nos sistemas corporativos obrigatórios (SIAPE/SIAFI e SISAC) estão sendo lançados de forma tempestiva e possuem qualidade suficiente ao nível de sensibilidade inerente ao assunto.

A metodologia utilizada pela equipe de auditoria foi diferenciada conforme o item. Quanto à força de trabalho foi realizada a confirmação das informações prestadas no Relatório de Gestão da Unidade com a subsequente análise. Quanto à remuneração de pessoal estatutário (ativos, inativos e pensionistas) foi realizada análise censitária no SIAPE a partir de ocorrências pré-estabelecidas (cruzamento entre os registros no SIAPE e a legislação de pessoal das unidades). Quanto aos registros no respectivo



sistema corporativo, foi realizada uma análise censitária de todos os registros de admissão, aposentadoria, reforma ou pensão no SISAC.

Força de Trabalho

Em consulta ao SIAPE e com base nas informações extraídas do Relatório de Gestão de 2013, verificou-se que o efetivo de pessoal do DNIT no final do exercício de 2013 estava constituído conforme Tabela 07 a seguir.

Tabela 07: Força de Trabalho da UJ – Situação em 31/12/13.

Tipologias dos Cargos	Lotação		Ingressos em 2013	Egressos em 2013
	Autorizada	Efetiva		
1 Provitamento de cargo efetivo (1.1 + 1.2)	4.740	3.586	944	184
1.1 Membros de poder e agentes políticos	0	0	0	0
1.2 Servidores de Carreira (1.2.1+1.2.2+1.2.3+1.2.4)	4.740	3.586	944	184
1.2.1 Servidor de carreira vinculada ao órgão	4.740	3.213	900	142
1.2.2 Servidor de carreira em exercício descentralizado	0	155	44	0
1.2.3 Servidor de carreira em exercício provisório	0	11	0	2
1.2.4 Servidor requisitado de outros órgãos e esferas	0	207	0	40
2. Servidores com Contratos Temporários	0	0	0	0
3. Servidores sem Vínculo com a Administração Pública	0	22	1	0
4. Total de Servidores (1+2+3)	4.740	3.608	945	184

Fonte: DW-SIAPE. Elaborado pela Coordenadoria de Cadastro e Pagamento - DNIT.

Sistema Corporativo (SISAC)

A fim de atender ao estabelecido pela Corte de Contas no que se refere aos devidos registros nos sistemas corporativos, considerou-se a questão de auditoria referente ao lançamento dos registros pertinentes relacionados às nomeações, aposentadorias, pensões e reformas nos sistemas corporativos obrigatórios.

Segundo a Coordenação de Cadastro e Pagamento do DNIT, o Serviço de Cadastro de Pessoal e as Seções de Recursos Humanos das Superintendências Regionais efetuam os lançamentos dos atos de pessoal no SISAC, obedecendo à IN TCU nº 55/2007, embora reconheça que desvios relacionados a prazos, de parte desses lançamentos, ocorreram no exercício de 2013. Esclarece que se tratou de ano atípico, no qual a equipe disponibilizada para lançamentos no sistema era a mesma responsável pela análise de documentos para a posse e exercício de 900 novos servidores, bem como a inclusão no cadastro e folha de pagamento. Outra situação apontada pela área, se refere a intempestividade de registros de atos de aposentadoria e pensão causados pela greve de servidores da Autarquia, no período de 25/06/2013 a 06/09/2013.

Segundo informações constantes no Relatório de Gestão da Unidade, no exercício sob exame, havia 1.043 atos sujeitos a registros no TCU, sendo que os atos cadastrados no SISAC totalizaram 1.037, conforme demonstrado na Tabela 08 a seguir:

Tabela 08: Atos sujeitos ao registro do TCU (art. 3º da IN TCU 55/2007) – Situação em 31/12/13.

ATO	SUJEITO A REGISTRO NO TCU	CADASTRADOS NO SISAC
Admissão	900	900



Concessão de aposentadoria	124	123
Concessão de pensão civil	16	11
Total	1.043	1.037

Fonte: Relatório de Gestão 2013 DNIT.

Porém, quando da conferência desses lançamentos por parte desta equipe de auditoria, em 02/04/2014, que se deu pelo cruzamento de dados do SIAPE x SISAC, constatou-se a falta do registro no SISAC de somente 1 (um) ato de admissão. Em resposta à inconsistência apontada, a Diretoria de Administração e Finanças informou que o caso identificado pela equipe de auditoria foi devidamente sanado em 30/05/2014, entretanto, não explicitou os motivos para o registro intempestivo do ato.

Conclui-se que, embora o DNIT tenha realizado o registro do ato de admissão de forma intempestiva no SISAC, em desacordo com o prazo previsto na Instrução Normativa - TCU nº 55/2007, o cadastramento extemporâneo não causou prejuízo ao ato.

Remuneração de pessoal à luz da legislação e Sistema Contábil (SIAPE/SIAFI)

A Controladoria-Geral da União como Órgão Central de Controle Interno do Poder Executivo Federal, vem participando, juntamente com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, do Projeto de Melhoria da Qualidade dos Gastos na Folha de Pagamento, e tem como premissa o apoio à melhoria da gestão pública, com foco na interação com Gestores Públicos e na busca do fortalecimento dos controles internos e administrativos, bem como da resolução de problemas e dificuldades da Administração Pública.

Mediante aplicação de procedimentos de auditoria na área de pessoal, foram apontadas, para o exercício de 2013, inconsistências quanto à legislação aplicável à admissão de pessoal, concessão de aposentadorias, reformas e pensões, sendo solicitado ao DNIT a justificativa para tais situações. No Quadro 04 é apresentado um resumo da situação das ocorrências observadas diante da resposta encaminhada pela Autarquia, sendo que maiores detalhes estão demonstrados no subitem 4.1.1.1 deste Relatório.

Quadro 04: Ocorrências relacionadas à remuneração de pessoal

Descrição da ocorrência	Detalhamento da ocorrência	Quantidade
Trilha 01 - Servidores com desconto de faltas na folha, sem o respectivo registro no cadastro.	Servidores relacionados	106
	Situações solucionadas integralmente	-
	Situações solucionadas parcialmente	-
	Situações não solucionadas	106
	Situações pendentes de manifestação da unidade	-
Trilha 03 - Servidores que recebem devolução de faltas anteriormente descontadas.	Servidores relacionados	1342
	Situações solucionadas integralmente	-
	Situações solucionadas parcialmente	-
	Situações não solucionadas	1342
	Situações pendentes de manifestação da unidade	-
Trilha 008C - Servidores com parcela de devolução ao erário interrompida ou prazo e/ou valor alterados - servidor (1 ANO Anterior).	Servidores relacionados	02
	Situações solucionadas integralmente	01
	Situações solucionadas parcialmente	01
	Situações não solucionadas	-
	Situações pendentes de manifestação da unidade	-
Trilha 008D - Servidores com parcela de devolução ao erário	Servidores relacionados	02
	Situações solucionadas integralmente	02



interrompida ou prazo e/ou valor alterados - pensão (1 ANO Anterior).	Situações solucionadas parcialmente	-
	Situações não solucionadas	-
	Situações pendentes de manifestação da unidade	-
Trilha 013A - Pensionista por dependência econômica com outro(s) vínculo(s) no Siape.	Servidores relacionados	01
	Situações solucionadas integralmente	
	Situações solucionadas parcialmente	
	Situações não solucionadas	01
Trilha 019 - Servidores com idade superior a 70 anos ainda na situação de ativo permanente.	Situações pendentes de manifestação da unidade	
	Servidores relacionados	01
	Situações solucionadas integralmente	01
	Situações solucionadas parcialmente	
Trilha 021 - Servidores/instituidores com ocorrência no SIAPE de aposentadoria com provento proporcional e estão recebendo provento integral.	Situações não solucionadas	
	Situações pendentes de manifestação da unidade	
	Servidores relacionados	07
	Situações solucionadas integralmente	06
	Situações solucionadas parcialmente	-
Trilha 027 - Servidores com pagamento de GSISTE com valor inconsistente.	Situações não solucionadas	01
	Situações pendentes de manifestação da unidade	-
	Situações solucionadas integralmente	01
	Situações solucionadas parcialmente	-
Trilha 029 - Servidores requisitados sem informação do valor da remuneração extra-SIAPE.	Situações não solucionadas	-
	Situações pendentes de manifestação da unidade	-
	Situações solucionadas integralmente	-
	Situações solucionadas parcialmente	-
	Situações não solucionadas	01
Trilha 031 - Inclusão de informações pelo próprio servidor habilitado no SIAPE (nível operacional), em sua respectiva folha de pagamento.	Situações pendentes de manifestação da unidade	-
	Situações solucionadas integralmente	15
	Situações solucionadas parcialmente	13
	Situações não solucionadas	-
	Situações não solucionadas	2
Trilha 034 - Servidores cedidos para órgãos recusáveis, que recebem, na origem, gratificação por desempenho/produzividade específica de sua carreira/plano de cargos.	Situações pendentes de manifestação da unidade	-
	Situações solucionadas integralmente	09
	Situações solucionadas parcialmente	08
	Situações não solucionadas	01
	Situações não solucionadas	-
Trilha 037 - Servidores (ativo, aposentado e instituidor de pensão) e pensionistas com somatório de remuneração / provento / pensão superior ao limite estabelecido no inciso XI, art. 37, CF, com pagamento na base Siape.	Situações pendentes de manifestação da unidade	-
	Situações não solucionadas	-
	Situações solucionadas integralmente	01
	Situações solucionadas parcialmente	01
Trilha 040A - Servidores com devolução do Adiantamento de Férias no último ano, em valor inferior ao recebido (1 ANO Anterior).	Situações pendentes de manifestação da unidade	-
	Situações não solucionadas	-
	Situações solucionadas integralmente	02
	Situações solucionadas parcialmente	-
	Situações não solucionadas	02
Trilha 041 - Pagamento de Adiantamento de Férias sem o respectivo desconto nos três meses subsequentes ao mês do recebimento da antecipação.	Situações pendentes de manifestação da unidade	-
	Situações não solucionadas	-
	Situações solucionadas integralmente	01
	Situações solucionadas parcialmente	01
	Situações não solucionadas	-
Trilha 048 - Aposentados com fundamentos EC 41 em diante com vantagens do art. 192, 184 e	Situações pendentes de manifestação da unidade	-
	Situações solucionadas integralmente	01
	Situações solucionadas parcialmente	01



193.	Situações não solucionadas	-
	Situações pendentes de manifestação da unidade	-
Trilha 052 - Instituidores de pensão sem pensionista ou com pensionista excluído.	Servidores relacionados	01
	Situações solucionadas integralmente	01
	Situações solucionadas parcialmente	-
	Situações não solucionadas	-
	Situações pendentes de manifestação da unidade	-
Trilha 055A - Pagamento de Grat. Natalina/13 Salario (Nov-2011), com base de cálculo acrescida de valor superior a 30% em relação ao considerado para o cálculo da Antecipação da Grat. Natalina/13 Salario (1 ANO ANTERIOR).	Servidores relacionados	05
	Situações solucionadas integralmente	05
	Situações solucionadas parcialmente	-
	Situações não solucionadas	-
	Situações pendentes de manifestação da unidade	-

Fonte: DITRA, elaborado a partir da coleta de dados no DNIT.

Acumulação Funcional

Essa avaliação consistiu em verificar a qualidade do controle da Unidade para identificar e tratar as acumulações ilegais de cargos, conforme disposto no art. 118 da Lei nº 8.112/1990.

Assim, para responder a questão de auditoria relacionada à acumulação funcional, foi solicitado que o DNIT informasse os procedimentos de controle adotados para identificar e corrigir eventuais ocorrências envolvendo servidores que exercem cargos com dedicação exclusiva ou tempo integral. Em resposta, a Autarquia informou três rotinas adotadas: (i) exigência, na ocasião da posse de servidores, da apresentação de declaração de não acumulação de cargos públicos na Administração Direta ou Administração Indireta, inclusive Empresa Estatal, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, ou declaração de acumulação lícita ao abrigo do inciso XVI do artigo 37 da Constituição Federal; (ii) existência de travas na inclusão de registros no SIAPE de servidor que ingressa de outro órgão pertencente ao SIPEC; (iii) divulgação de trilhas anuais pela SEGEP/MP aos órgãos da administração pública federal contendo possíveis casos de acumulação indevida.

Quanto a essa última rotina, a Coordenação-Geral de Recursos Humanos do DNIT - CGRH informou que, no exercício de 2013, foram identificados dois possíveis casos de acumulação indevida na Autarquia.

O primeiro caso foi o de possível acumulação indevida de servidor no DNIT e no DER/RJ, a qual foi devidamente esclarecida, uma vez que o servidor havia solicitado vacância daquele órgão, tendo sido a portaria publicada em data posterior com efeito retroativo à data da sua nomeação no DNIT, não configurando, assim, acumulação de cargos.

O segundo caso de possível acumulação indevida, refere-se à percepção de vencimentos de cargo do DNIT com pensão por invalidez do Governo do Distrito Federal. Conforme esclarecimentos da CGRH, a irregularidade está na percepção da pensão, sendo o assunto devidamente acompanhado pelo Tribunal de Contas do DF.

Cumprimento do TCJ - Terceirizações



Buscou-se averiguar a observância ao disposto no art. 1º do Decreto 2.271/97, especificamente sobre a substituição dos terceirizados em situação irregular, mediante concurso público. Bem como o cumprimento dos prazos do Acórdão 1.520/2006 prorrogado pelo Acórdão 2.681/2011 – Plenário – TCU, em cumprimento ao Termo de Conciliação Judicial Geral, de 5.11.2007, nos autos da Ação Civil Pública nº 00810-2006-017-10-00-7 (17ª Vara da Justiça do Trabalho de Brasília/DF). Nesse sentido, houve o comprometimento de a União regularizar a situação jurídica dos seus recursos humanos, rescindindo-se assim os contratos cujo objeto se pautava em atividades exercidas em desacordo com o Decreto 2.271/97.

Desta feita, solicitou-se à Unidade que demonstrasse o controle da força de trabalho terceirizada, em termos quantitativos, planejamento para substituição, lotação, números dos contratos, fiscais, etc. Bem como, a relação das atividades terceirizadas objeto do TCJ e o seu cumprimento.

Como medida, o DNIT indicou a edição da Portaria/DG nº 1.064/2013, retificada pela de nº 1.165/2013 que contém a relação dos terceirizados dispensados e a serem dispensados em função da substituição. Até o momento, 239 terceirizados foram dispensados (Anexo I), situação que, após retificação, agregou mais 426 trabalhadores (Anexo II) a serem dispensados no prazo de 360 dias a contar da publicação, ou seja, 20.11.2013.

Segundo dados constantes do Relatório de Gestão do DNIT – RG/2013, mormente sobre o aspecto de terceirização de atividades finalísticas, repousa no item 5.2.1 informações sobre terceirização de cargos e atividades do plano de cargos do Órgão. Segundo esses dados, em 2013, foram 8 terceirizados no cargo de Analista de Infraestrutura de Transportes (NS); 19 no de Analista Administrativo (NS) e 473 no cargo de Técnico Administrativo, totalizando 500 funcionários. Entretanto, não houve a informação de quais contratos advém essa mão de obra.

Pontuou ainda, que tramita na Autarquia processo referente à celebração de Termo de Ajuste de Conduta- TAC, a ser firmado com o Ministério Público do Trabalho – MPT, com o objetivo de fixar os prazos e condições para a substituição da totalidade dos terceirizados irregulares em atividade no DNIT que, aguarda a emissão de parecer da Procuradoria Federal Especializada do DNIT para ser submetida ao MPT. A proposta constante do referido TAC é apresentada no Quadro 05 a seguir.

Quadro 05: Cronograma de substituições previstos em Termo de Ajuste de Conduta - TAC

Terceirizados substituídos (quantidades cumulativas)	Prazo
665	Até o término de validade do concurso público 2012/2013*
870	Para o provimento das vagas do concurso público em 2015
972	Até 90 dias após a primeira nomeação dos servidores do concurso de 2015
O restante do total de terceirizados irregulares	Até 180 dias após a primeira nomeação dos servidores do concurso de 2015

Fonte: Elaborado pela DITRA/DI/SFC/CGU-PR, a partir da coleta de dados no DNIT.

*validade prorrogada por mais um ano, a ser exaurida em 22 de maio de 2015.

Além do TAC, o DNIT assevera que adotou as seguintes medidas:



- a) Solicitação ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MP de autorização para a nomeação, em caráter excepcional de mais 124 cargos do DNIT, mediante nomeação de candidatos aprovados no concurso público;
- b) Solicitação ao MP de autorização para a realização de concurso publico para provimento de todos os cargos vagos do quadro de pessoal efetivo do DNIT;
- c) Elaboração de dispositivo, que tramita na Câmara dos Deputados, propondo modificação do art. 4º da Lei nº 11.171/2005, o qual impede que os cargos administrativos do Plano Especial de Cargos do DNIT sejam transformados em cargos correspondentes da área meio do atual Plano de carreiras próprios do DNIT.
- d) Desenvolvimento, em convênio com o SERPRO, de sistema de controle de terceirizados, atualmente em fase de homologação.

No TAC há informação de que a dispensa dos 665 terceirizados se daria até o término da validade do concurso (maio de 2015). Entretanto, o Relatório de Gestão da Unidade lista apenas 596 possíveis terceirizados irregulares.

Em manifestação a Autarquia informou que o controle de contratos de terceirização não é realizado pela CGRH, estando, contudo, a cargo dos gestores e fiscais dos respectivos contratos.

Logo, conclui-se que se não existe controle das terceirizações os produtos advindos de tais contratações também se tornam fragilizados e antieconômicos. Situação já evidenciada quando da análise do contrato nº 512/2013 firmado com a Empresa WORKS em que não se vislumbrou o devido acompanhamento do fiscal do contrato, com ações junto ao preposto visando o fiel cumprimento do avençado em termos de horários, qualificações e quantidades, valores pagos, etc.

O DNIT salientou que a impossibilidade de atendimento ao TCJ decorre, sobretudo, pelo baixo percentual de provimento das vagas efetivas no concurso realizado em 2012. No entendimento da Autarquia, a substituição é condicionante para que se efetivem as dispensas mencionadas, pois, caso não haja contrapartida, haverá severo comprometimento da capacidade administrativa da instituição. Salientou que, apesar de o referido concurso público estar em validade, muitos dos provimentos autorizados, como para os cargos de Técnico de Suporte em Infraestrutura de Transportes e Analista Administrativo, encontram-se sem excedente de candidatos aprovados habilitados a novas nomeações.

Veja-se que o TCJ fora assinado em 2007 e somente agora o DNIT elaborou cronograma de ações voltadas a regularizar a situação, ainda pendente de aprovação por meio do TAC. A determinação para o cumprimento dos prazos constantes do cronograma do TCJ foi rigorosa, com a substituição da totalidade dos terceirizados pela União.

Há que se ressaltar que a cláusula quinta do TCJ impõe penalidades para o descumprimento das obrigações assumidas, sujeitando-se a União ao pagamento de multa (*astreinte*) correspondente a R\$1.000,00 (um mil reais), por obrigação descumprida, ou seja, por trabalhador encontrado em situação jurídica irregular.



Desta feita, o DNIT encontra-se em situação de risco por não ter atendido ao cronograma e por ainda não ter formalizado novo prazo para atendimento. Uma vez que o TAC ainda encontra-se em fase interna.

Por fim, cabe destacar que, não havendo controle satisfatório das terceirizações, o atendimento ao TCJ tornar-se-á prejudicado. Da mesma forma, não há como a Autarquia suportar a afirmação de que os serviços são imprescindíveis. Registre-se ainda, que vários dos desligamentos dos detentores dos CPF's listados nas portarias mencionadas foram demitidos ainda em 2011 (conforme dados dos Sistemas consultados) e, as empresas as quais possuíam vínculo não são, em sua totalidade, as listadas nos quadros apresentados pelo DNIT.

Assim, o DNIT deverá comprovar que as dispensas dos terceirizados irregulares (Portaria nº 1064/2013) são de fato oriundas dos contratos de terceirização mantidos com a Autarquia e que se deram em face das nomeações decorrentes do último concurso público para o DNIT, condição *sine qua non* para as nomeações.

Controles Internos Administrativos

Para avaliar a consistência dos controles internos administrativos relacionados à gestão de pessoas, foram utilizados questionários junto à área visando obter a percepção do gestor quanto ao ambiente de controle, avaliação de riscos, procedimentos de controle, informação e comunicação, monitoramento no aspecto interno da Autarquia.

Quadro 06: Avaliação dos aspectos de controle interno

Aspecto	Descrição do aspecto avaliado	Avaliação do controle interno existente no DNIT
Ambiente de Controle	Existência de normativos internos que definem os papéis no processo, e a adequada e eficiente segregação de funções - definição dos papéis a serem desempenhados pelos responsáveis e colaboradores do processo.	<p>Necessidade de aprimorar normativos internos relativos, estabelecendo atribuições e responsabilidades de agentes atuantes nas Superintendências Regionais e na CGRH.</p> <p>Terceirizados atuando em atividades finalísticas, sujeitando o DNIT a pressões externas.</p> <p>Ausência de autonomia de dirigentes na nomeação de cargos.</p> <p>Ausência de plano de capacitação publicado, que regulamente a educação corporativa no DNIT.</p>
Avaliação de risco	Existência de mecanismos para identificar as fragilidades e potenciais riscos (materialidade, relevância e criticidade) e sua classificação, de mecanismos para ponderar as distintas opções normativas à luz dos resultados da avaliação de risco.	<p>Necessidade de prosseguir com tratativas para mapeamento de competências e avaliação de clima organizacional.</p> <p>Realização de mapeamento de processos de trabalho, possibilitando a identificação de pontos críticos nas</p>



		rotinas estabelecidas à área.
Procedimento de Controle	Existência de seleção e aplicação das possíveis medidas de controle apropriadas, incluídas as medidas regulamentares para gerenciamento do risco, de fluxo de informações e opiniões sobre os riscos entre os responsáveis por avaliá-los, gerenciá-los e outras partes interessadas.	Realização de iniciativas voltadas para: <u>Retenção de Pessoas</u> (reestruturação de carreiras; qualidade de vida no trabalho, plano de saúde); <u>Organização Administrativa</u> (redesenho de processos relativos a área de recursos humanos, revisão de instruções normativas); <u>Educação Corporativa</u> (capacitação de servidores); e <u>Desenvolvimento de Sistema de Informação (SIGRH)</u> .
Informação e comunicação	Existência de indicadores de gestão para a área de gestão/processo auditado, e que permitam uma comunicação bidirecional.	Não existem indicadores formalmente implantados para área.
Monitoramento	Atendimento das recomendações da Auditoria Interna, CGU e TCU, e identificação do nexa entre seus sistemas de Controle Interno e melhoria de seu desempenho.	Embora reconheça as fragilidades apontadas por órgãos de controle ainda persistem dificuldades de atendimento pleno de recomendações estruturantes.

Fonte: Elaborado pela DITRA/DI/SFC/CGU-PR, a partir da coleta de dados no DNIT.

O DNIT informa que as atividades/procedimentos sensíveis da área de gestão de pessoas são monitoradas por meio de quadros, onde podem ser visualizadas as rotinas e prazos fixados. Entretanto, não explicita as medidas corretivas adotadas no caso de desvios no cumprimento das metas estabelecidas. Informou apenas que busca conscientizar e sensibilizar os funcionários, sendo avaliados os motivos que ensejaram as possíveis distorções.

No que tange à rotina de acompanhamento das ações tomadas durante o exercício de 2013 para atender às recomendações dos órgãos de controle, a CGRH informou não possuir documentação comprobatória, porém as recomendações e determinações são acompanhadas e informadas quando são solicitadas.

Conforme observado no Quadro acima, a área de gestão de pessoas tenta implantar medidas com fulcro no fortalecimento de sua atuação dentro do DNIT. Segundo a Autarquia são realizadas reuniões periódicas com o fito de planejar e avaliar a execução dos processos em andamento na CGRH, quais sejam: organização administrativa; atração e desenvolvimento de pessoas; e educação corporativa.

No aspecto da organização administrativa, esclarece que foi encaminhado ao Ministério dos Transportes por meio do Ofício nº 006/2011/DIREX, de 07 de novembro de 2011, o trabalho denominado de “Política de Recursos Humanos para o DNIT – período 2012-2014” na qual quantifica a força de trabalho necessária para atender as demandas existentes no DNIT. Entretanto, em razão das necessárias mudanças estruturais da Autarquia, bem como da revisão dos macroprocessos desenvolvidos pela Autarquia, é que poderá ser melhor quantificada a força de trabalho necessária para atender as demandas existentes no DNIT. Atualmente encontram-se mapeados 15 processos relativos à área de Recursos Humanos, a saber: realizar nomeação e posse; incluir dados cadastrais; alocar pessoas; manter currículos; definir metas individuais; aplicar



avaliações de desempenho; consolidar resultados; tratar pedidos de reconsideração e recursos de avaliação de desempenho; gerir estágio probatório; formalizar capacitação; preparar e executar capacitação; realizar avaliação de aprendizagem; gerir qualificação; identificar vagas disponíveis para a promoção; conduzir a promoção e progresso.

Outro ponto que se faz necessária atenção dentro da estrutura administrativa existente na Autarquia é a ausência de autonomia de dirigentes do órgão para nomeação de cargos, elevando a probabilidade de conflito de interesses decorrentes do tráfico de influência e risco de captura por grupos políticos. Atualmente o Diretor-Geral do DNIT não tem soberania/competência/autossuficiência para nomear os principais cargos de seu organograma, tais como os Diretores, cargos de nível 5, os Superintendentes Regionais da Autarquia nos Estados, cargos de nível 4, os Coordenadores Gerais, cargos de nível 4, Coordenadores, cargos de nível 3, e nem os demais cargos de direção e assessoramento, nível 1 e 2, muito menos as Funções Comissionadas Técnicas – FCT, uma vez que tal prerrogativa foi outorgada ao Ministro dos Transportes e, até o momento, não foi subdelegada ao DNIT. Nesse contexto, também se evidencia que a falta de normas que definam as competências almejadas pelos ocupantes dos postos de decisão da estrutura administrativa representa elevado risco, ante a possibilidade de designações decorrentes apenas de fatores políticos sem que os mesmos tenham os conhecimentos imprescindíveis para o exercício do cargo. A normatização das competências necessárias para a ocupação dos cargos de designação visa tornar mais branda a vulnerabilidade de influências políticas, mormente nos casos de mudança de gestão. A análise detalhada dessa questão consta do subitem 2.1.1.2 deste Relatório.

Quanto ao aspecto de atração e desenvolvimento de pessoas, esclarece a necessidade da reestruturação da carreira, sendo o caminho escolhido a implantação da Gestão por Competências do DNIT. Para viabilizar a Gestão por Competência faz-se necessária a implementação das ferramentas mapeamento e redesenho de processos; mapeamento de competências e avaliação de clima organizacional, por considerar que estas são interdisciplinares e constituem a tríade desse modelo de gestão de pessoas.

Foram iniciadas tratativas com o Ministério dos Transportes - MT para que o DNIT adira ao Termo de Cooperação firmado entre o MT e a Universidade Federal do Pará que tem por objeto o apoio metodológico e a realização de mapeamento de competências e a avaliação de clima organizacional, bem como a cessão do sistema GESTOM, de Gestão de Competências, pelo prazo de 24 meses prorrogáveis por 60 meses.

Já para o aspecto de educação corporativa, informa, por exemplo, que o plano de capacitação do DNIT encontra-se em construção desde 2012, com a proposta de regulamentação da educação corporativa e, em 2013, com o processo de elaboração do plano anual de capacitação. Para tanto, trabalhou em duas linhas, a primeira, de construção da instrumentalização do Decreto 5.707/2006 e a segunda, da elaboração do plano anual de capacitação.



Na primeira linha, foi criada a portaria que estabelece políticas e diretrizes para a Educação Corporativa no âmbito do DNIT. Referida portaria foi submetida à Diretoria Colegiada para aprovação ainda em 2013 e regulamenta os programas educacionais, os eventos de pós-graduação, licença capacitação, cria o Comitê de Gestão de Pessoas e ainda institui os direitos, deveres e obrigações dos servidores perante a Educação Corporativa. Referido normativo está aprovado, faltando apenas a publicação.

Na segunda linha, seguindo os instrumentos da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal – PNDP, foi elaborado o Plano Educacional Anual – PEA. Iniciou-se também o Levantamento de Necessidades de Desenvolvimento de Pessoal – LNPD que culminou com a proposta do PEA. Porém ao final de dezembro de 2013 o plano ainda não estava aprovado.

2.5 Avaliação da Situação das Transferências Voluntárias

Com vistas a identificar a adequação dos controles internos no acompanhamento das transferências concedidas pelo DNIT buscou-se obter, por meio de questionamentos efetuados à Unidade, respostas a questões envolvendo o conjunto de atividades, planos, rotinas, métodos e procedimentos estabelecidos com vistas a assegurar o alcance dos objetivos estabelecidos; a análise de riscos considerados relevantes, informações relacionadas ao processo de comunicação, dentre outros.

Levantou-se também o universo das transferências concedidas e a situação em que se encontram em termos de aprovação, comprovação, etc.

O Relatório de Gestão de 2013 apresentou 185 transferências vigentes durante o exercício sob exame, com o montante de R\$ 741.261.776,76 repassados durante o exercício, elevando-se, porém, o valor para o quantum de R\$10.829.626.311,22 se considerados valores de repasses acumulados. Dessas 185 transferências vigentes, apenas quatro figuravam com o status de “inadimplente”.

Durante o exercício avaliado, não houve instrumentos celebrados pela Unidade (na modalidade convênio (SIASG)), no entanto, houve duas celebrações via PORTAL; 12 Termos de Cooperação e 8 Termos de Compromisso (UG/GESTÃO: 393003/39252), conforme é demonstrado no Quadro 07 abaixo:

Quadro 07: Transferências Concedidas: (UG's 393003 e 393022)

Quantidade total de transferências concedidas	Volume total de recursos de transferências no exercício (R\$)	Quantidades avaliadas	Volume dos recursos avaliados (R\$)	Quantidade em que foi detectada alguma irregularidade	Volume dos recursos em que foi detectada alguma irregularidade
22	741.261.776,76	2	7.526.507,18	-	-

Fonte: Relatório de Gestão 2013 DNIT.

Fiscalização física e presencial



Segundo informações do gestor, a fiscalização dos empreendimentos quanto à aplicação dos recursos, em conformidade com o plano de trabalho, é realizada por fiscal ou comissão nomeada pela respectiva Superintendência Regional, que são os responsáveis pela verificação da correta aplicação dos recursos transferidos.

Quadro 08: Fiscalização Física e Presencial

Área responsável	Total de instrumentos	Fiscalizados
DAQ	56	44
DIF	10	05
DPP	15	8
DIR	86	Não foram apresentadas informações

Fonte: Elaborado pela DITRA/DI/SFC/CGU-PR, a partir da coleta de dados no DNIT.

Observou-se que o plano de fiscalização estabelecido pela Diretoria de Infraestrutura Aquaviária, Diretoria de Infraestrutura Ferroviária e Diretoria de Planejamento e Pesquisa foi cumprido em sua maioria.

Embora tenha sido instada a se pronunciar sobre o assunto, a Diretoria de Infraestrutura Rodoviária não encaminhou qualquer informação sobre a existência de plano de fiscalização de convênios e instrumentos congêneres de transferência de recursos da União a Municípios, a Estados e ao Distrito Federal. Tal situação, atualmente acompanhada por meio do Plano de Providências Permanente da Autarquia, foi justificada pela Diretoria, no sentido de que se faz necessário estabelecer, por meio de instrução normativa, as atribuições e responsabilidades das Superintendências Regionais, unidades responsáveis pela fiscalização de transferências de recursos de âmbito rodoviário, diferentemente das outras diretorias, segundo estabelecido no Regimento Interno da Unidade.

Grupo de trabalho para tratar da elaboração de tal normativo foi formado no exercício de 2012, no entanto, em virtude da não conclusão dos seus trabalhos e consequente não aprovação de tal normativo pela Diretoria Colegiada do DNIT, permanece a falta de informações sobre a efetividade das fiscalizações in loco pelas Superintendências Regionais.

Imperioso se faz que o controle dos convênios seja concomitante e também eficaz sob pena de se estimular as inadimplências dos convenientes fomentadas pela atmosfera de liberdade que se instaura ao não se acompanhar/fiscalizar/cobrar os instrumentos firmados.

Avaliação das Prestações de Contas

Conforme a Instrução Normativa nº 01/97 da Secretaria do Tesouro Nacional - STN, o órgão conveniente tem o prazo de até 60 (sessenta) dias após o término da vigência da transferência para apresentar a prestação de contas ao concedente. Após o recebimento



da prestação de contas final, o órgão concedente tem o prazo de até 60 (sessenta) dias para se pronunciar sobre a aprovação ou não da prestação de contas apresentada, à exceção dos convênios celebrados após a Portaria nº 127/2008, de 29/05/2008, cujo prazo para análise foi alterado para 90 (noventa) dias.

No âmbito do DNIT, a praxe era de que a Coordenação de Contabilidade/CGOF procedesse à cobrança das prestações de contas e respectivas instaurações de Tomadas de Contas Especiais – TCE's. Referida tarefa se dava a partir de informações contidas no SIAFI, porém, com o advento do SICONV a referida sistemática restou prejudicada. Desta feita, por intermédio do Memorando-Circular nº 124/2010-DG/DNIT, de 02/12/2010, o DNIT apresentou novos procedimentos solicitando que cada setorial gestora procedesse à diligência junto aos órgãos e entidades convenientes para a cobrança das prestações de contas dos recursos transferidos, bem como na instauração de procedimentos de TCE's, exercendo, desta forma, o acompanhamento e fiscalização preceituada pelo artigo 1º, inciso I, do Decreto 67.090/1972, pelo artigo 80, incisos I, V e VII, pelo artigo 92, incisos I, IV e V, e pelo artigo 99, incisos I, V e VI do Regimento do DNIT.

Foi objeto de verificação a existência de transferências que apresentavam pendências em relação à comprovação ou aprovação de prestações de contas.

De início, em consulta aos dados do SICONV verificou-se oito instrumentos cujos recursos liberados totalizaram R\$ 37.942.127,52, em que as “prestações de contas” não haviam sido apresentadas até 31.12.2013.

Na mesma situação, porém, a partir de informações assentadas no SIAFI (posição: dezembro/2013) observou-se que catorze instrumentos, além dos mencionados no parágrafo anterior, encontravam-se na mesma situação de “a comprovar”, cujas liberações, nesse caso, totalizavam R\$176.855.336,50.

No que pertine aos convênios em situação “a comprovar”, pelo que se extrai da manifestação da Unidade, na maioria dos casos, tal situação assim se apresenta devido a demora na emissão dos pareceres pela área técnica responsável, condição necessária ao registro da comprovação.

Por vez as pendências em relação à aprovação de prestação de contas denota que o conveniente as apresentou, porém, essas não foram objeto de análise do concedente ou seja, o concedente não se manifestou a respeito da correta utilização dos recursos por ele repassados. Registros do SIAFI apontam também, a existência de convênios/termos cujas prestações de contas parciais ou totais encontram-se pendentes de aprovação pelo DNIT.

Nesse cenário verificou-se, com base nos registros do referido Sistema, a existência de 183 instrumentos, com liberações no montante de R\$6.740.009.574,70 (posição dez/2013), pendentes de aprovação pelas áreas responsáveis do DNIT.

A inobservância dos prazos estabelecidos na IN 01/97 e no Decreto nº 6.170/2007 para análise das prestações de contas mostra-se recorrente na Unidade examinada, sendo



objeto de registro em relatórios de Auditoria Anual de Contas desde o exercício de 2008.

O crescente estoque de processos passíveis de análise e com prazo expirado indica que a área responsável não tem obtido êxito no desempenho de suas competências. O Quadro 09 a seguir demonstra a crescente quantidade de processos sem análise:

Quadro 09: Demonstrativo do quantitativo de servidores designados para análise instrucional de processos de prestação de contas demandados a Coordenação de Contabilidade do DNIT.

Ano	Servidores	Processos em estoque (total)	Processos em estoque (em análise)	Processos em estoque (sem análise)	Transferências com contas a aprovar	Montante pendente de aprovação (R\$)
2008	6	83	42	41	46	678.040.333,57
2009	6	192	76	116	87	1.588.650.121,97
2010	8	340	98	242	109	2.928.037.850,76
2011	4	493	106	387	145	3.843.413.552,95
2012	4	562	108	454	162	5.272.340.550,14
2013	4	662	146	516	180	5.862.991.297,20
2014	8	705	203	502	183	6.740.009.574,70

Fonte: Elaborado pela DITRA/DI/SFC/CGU-PR, a partir da coleta de dados no DNIT.

Obs.: 1 - A situação "em análise" refere-se aqueles processos que estão aguardando providências dos convenientes ou de Diretorias/Superintendências. 2 - Não estão incluídos no Quadro os processos encaminhados as Diretorias e Superintendências para providências quanto a contas que não foram comprovadas.

Segundo a Coordenação de Contabilidade, já é do conhecimento da direção do DNIT a situação de carência de pessoal vivida pela Divisão, de cuja solução depende a capacidade de dar celeridade às análises formais dos processos de prestação de contas dos Convênios e Termos de Compromisso.

Tomadas de Contas Especiais – TCE

Registros extraídos do SIAFI apontaram a existência de doze Transferências com status de “Inadimplência”, passíveis, portanto de instauração de TCE. Porém, verifica-se que dentre esses, em apenas uma (SIAFI Nº 593657) consta a indicação de que o devido processo fora instaurado. Desta feita, foram solicitadas pela CGU justificativas para o não cumprimento do dever relacionado à matéria, qual seja a apuração dos fatos, identificação dos responsáveis, quantificação do dano e obtenção do ressarcimento.

Das doze situações apontadas, a Unidade informou ter instaurado TCE para dez, sendo que para as outras duas situações, uma o problema fora solucionado e a outra fora prorrogado o prazo. Das TCE's instauradas, quatro ainda estão em andamento. Observou-se também que o prazo entre o fim da vigência e o da instauração das TCE se demonstra muito extenso, sendo, na maioria dos casos, superior a três anos.

Controles Internos Administrativos

A avaliação dos controles internos administrativos relacionados à gestão de transferências concedidas no âmbito do DNIT teve por objetivo verificar se os controles existentes são suficientes. A metodologia empregada consistiu na avaliação por meio



dos esclarecimentos prestados pela Autarquia, cujo resultado levou à constatação da insuficiência dos controles internos com a identificação de fragilidades quanto aos seguintes aspectos:

Quadro 10: Avaliação dos aspectos de controle interno

Aspecto	Descrição do aspecto avaliado	Avaliação do controle interno existente no DNIT
Ambiente de Controle	Existência de normativos internos que definem os papéis no processo, e a adequada e eficiente segregação de funções - definição dos papéis a serem desempenhados pelos responsáveis e colaboradores do processo.	IS/DG nº 09/2010 - determina as Diretorias Setoriais que observem determinados procedimentos quando forem celebradas transferências de recursos como Convênios, Contratos de Repasse e Termo de Parceria. Necessidade de aprimorar normativos internos relativos, estabelecendo atribuições e responsabilidades de agentes atuantes nas Superintendências Regionais e Diretorias Finalísticas quanto às atividades de prestação de contas e fiscalização.
Avaliação de risco	Existência de mecanismos para identificar as fragilidades e potenciais riscos (materialidade, relevância e criticidade) e sua classificação, de mecanismos para ponderar as distintas opções normativas à luz dos resultados da avaliação de risco.	Restrita a análise e aprovação de plano de trabalho e regularidade de convenientes.
Procedimento de Controle	Existência de seleção e aplicação das possíveis medidas de controle apropriadas, incluídas as medidas regulamentares para gerenciamento do risco, de fluxo de informações e opiniões sobre os riscos entre os responsáveis por avaliá-los, gerenciá-los e outras partes interessadas.	Controle de convênios é realizado em planilhas pelas setoriais finalísticas do DNIT. Sistema de Projetos e Obras Delegadas – SIPROD em desenvolvimento. Número crescente de Prestações de Contas pendentes de análise em razão do reduzido quadro de servidores na CONTAB/DAF. Necessidade de treinamento de Diretorias Finalísticas na análise de prestação de contas do SICONV.
Informação e comunicação	Existência de indicadores de gestão para a área de gestão/processo auditado, e que permitam uma comunicação bidirecional.	Não existem indicadores formalmente implantados para área.
Monitoramento	Atendimento das recomendações da Auditoria Interna, CGU e TCU, e	Embora reconheça as fragilidades apontadas por órgãos de controle



	identificação do nexos entre seus sistemas de Controle Interno e melhoria de seu desempenho.	ainda persistem dificuldades de atendimento pleno de recomendações estruturantes.
--	--	---

Fonte: Elaborado pela DITRA/DI/SFC/CGU-PR, a partir da coleta de dados no DNIT.

Sobre a Área de Transferência de Recursos, em relação à solicitação da rotina de análise de forma organizada, o DNIT informou que não possui levantamento da quantidade de análises realizadas mensalmente e nem o controle do estoque de processos mensais.

A respeito do assunto informou que se encontra em desenvolvimento pelo SERPRO o Sistema de Projetos e Obras Delegadas – SIPROD, cujo objetivo é voltado para a gestão e o controle das diversas modalidades de Projetos e Obras Delegadas de responsabilidade do DNIT. Dentre as funções do citado Sistema está o registro e análise formal dos processos de prestações de contas e o acompanhamento do status e de possíveis Tomadas de Contas Especiais.

Sobre os convênios em situação “a comprovar” e “a aprovar”, verifica-se que o DNIT apresenta grande carência de servidores (oito no total) para realizar as análises de mais de setecentos processos de prestações de contas, o que tem acarretado um acúmulo de processos, que se torna maior a cada ano. Tal fragilidade vem sendo apontada pela CGU reiteradamente, conforme registros observados nos relatórios de Auditoria Anual de Contas dos anos de 2008, 2009, 2010 e 2011.

Desta forma, ressalta-se a urgência para que o controle dos convênios seja concomitante e eficaz, sob pena de se estimular as inadimplências dos convenientes fomentadas pela atmosfera de liberdade que se instaura ao não se acompanhar e fiscalizar os instrumentos firmados. Salienta-se, portanto, a necessidade de se definir bem os processos e rotinas de transferências concedidas, tornando-os eficientes, além da alocação de número adequado de servidores para o exercício das funções correlatas.

2.6 Avaliação da Regularidade dos Processos Licitatórios da UJ

A avaliação da regularidade dos Processos Licitatórios do DNIT visou responder as questões sobre a regularidade dos processos licitatórios e das contratações e aquisições feitas na gestão 2013 por inexigibilidade e dispensa de licitação; a utilização dos critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens e na contratação de serviços e obras; e a adequação dos controles internos administrativos relacionados à atividade de compras e contratações. A amostra analisada foi obtida utilizando-se critérios de materialidade, relevância e criticidade. O Quadro 11 a seguir relaciona os processos analisados e as conclusões acerca da adequabilidade dos elementos avaliados.

Quadro 11: Processos licitatórios analisados e conclusões acerca da adequabilidade



Edital	Objeto	Oportunidade e Conveniência do Motivo da Licitação	Modalidade da Licitação	Fundamentação da Dispensa	Fundamentação da Inexigibilidade
204/13	Obras de Duplicação da Rodovia BR-280/SC	Adequada	Devida (RDC)	-	-
280/13	Execução de supervisão dos serviços de manutenção rodoviária inclusive CREMA e serviços topográficos inerentes à faixa de domínio e desapropriações.	Adequada	Indevida (Concorrência)	-	-
384/2013	Execução das Obras de Adequação de Capacidade e Duplicação da Rodovia BR-304/RN	Adequada	Devida (RDC)	-	-
456/2013	Prestação de serviços continuados de terceirização de mão de obra de apoio às atividades operacionais e administrativas, de caráter subsidiário (apoio administrativo – auxiliar administrativo nível I e motorista) para atender a Sede do DNIT/MS em Campo Grande/MS e as Unidades Locais.	Adequada	Devida (Pregão)	-	-
21/2013	Execução de serviços de manutenção (conservação/recuperação) rodoviária, na rodovia BR-101/AL - R\$ 21.035.657,23.	-	Não se Aplica (Dispensa de Licitação)	Adequada	-
20/2013	Execução das Obras de Recuperação Emergencial de Erosão e Substituição de Bueiros, na rodovia BR-354/MG – R\$ 5.307.790,93.	-	Não se Aplica (Dispensa de Licitação)	Adequada	-
10/2013	Contratação de empresa para a prestação de serviços de atividades auxiliares (motoristas) na área de condução de veículos oficiais no Edifício Sede do DNIT – R\$ 17.709,32.	-	Não se Aplica (Dispensa de Licitação)	Adequada	-



Edital	Objeto	Oportunidade e Conveniência do Motivo da Licitação	Modalidade da Licitação	Fundamentação da Dispensa	Fundamentação da Inexigibilidade
046/2013	Serviços especializados em Arqueologia, incluindo Monitoramento, Laudo pericial, Salvamento Arqueológico e Educação Patrimonial para as Obras de Implantação da rodovia BR-135/MG/BA/PI/MA.	-	Não se Aplica (Inexigibilidade)	-	Adequada
033/2013	Serviços especializados em arqueologia e paleontologia, incluindo monitoramento, laudo pericial, salvamento arqueológico e educação patrimonial.	-	Não se Aplica (Inexigibilidade)	-	Inadequada
017/2013	Gestão de contratos administrativos com critérios de sustentabilidade.	-	Não se Aplica (Inexigibilidade)	-	Adequada
015/2013	Contratação de empresa para prestação de serviço de treinamento para os servidores da SR/DNIT/MT.	-	Não se Aplica (Inexigibilidade)	-	Inadequada
006/2013	Contratação de empresa especializada no Regime Diferenciado de Contratação - RDC para curso de capacitação de 03 (três) servidores da SR/DNIT/RN.	-	Não se Aplica (Inexigibilidade)	-	Inadequada

Fonte: Elaborado pela DITRA/DI/SFC/CGU-PR, a partir da análise dos processos licitatórios.

No tocante à regularidade da licitação Concorrência 280/13, foi emitida solicitação de Auditoria questionando a infringência à orientação do TCU, que em seu Acórdão 2.932/2011 determina a realização da contratação em tela na modalidade pregão. No decorrer dos trabalhos de auditoria o DNIT firmou o entendimento da necessidade do ajustamento do contrato decorrente do Edital nº 280/2013 às determinações da Corte de Contas, procedendo-se ao seu cancelamento, bem como ao cancelamento da licitação que o originou conforme extrato de rescisão de Contrato nº 220/2014, embasado no artigo 49, § 1º e 2º da Lei 8666/93. Maiores detalhes sobre o assunto constam no subitem 5.2.1.1 deste Relatório.

Quanto ao enquadramento nas hipóteses de inexigibilidade de licitação descritas no artigo 25 da Lei 8666/93 e sua correta instrução, embora solicitado ao DNIT, ainda permanecem pendentes de esclarecimentos a escolha de empresa/justificativa de preços no caso do Contrato nº 033/2013, conforme especificado no subitem 5.1.1.1 deste Relatório. Em relação aos Contratos nº(s) 015/2013 e 006/2013, o DNIT apresentou as



devidas providências para sanar a falta de itens obrigatórios na instrução dos processos de contratação, que não observavam o disposto na Lei 8666/93 e a orientação do TCU (Decisão 439/98, súmula 252/2010 e Acordão 1945/2006). Detalhes sobre essas providências constam no subitem 5.1.1.2 deste Relatório.

Avaliação da Sustentabilidade Ambiental em Aquisições de Bens e Serviços

De acordo com as informações contidas no Quadro A.8.1 do Relatório de Gestão 2013 da Unidade, os critérios de sustentabilidade ambiental não foram incluídos nos processos de contratações de serviços e obras e aquisições de bens realizados no exercício. Embora a inclusão desses indicadores de sustentabilidade não seja um critério vinculado ao cadastro do procedimento licitatório, ou seja, não há obrigatoriedade de utilizá-los, a CGU vem recomendando como boa prática. Assim, com o intento de esclarecer essa omissão, haja vista o comprometimento da Autarquia em promover a inserção de critérios de sustentabilidade nos termos de referência e projetos básicos dos editais de sua responsabilidade, foi expedida a SA nº 201407520-01, de 07/05/2014.

Pela resposta do DNIT, encaminhada por meio dos Ofícios nº 634/2014/AUDINT/DNIT, 673/2014/ AUDINT/DNIT e 703/2014/AUDINT/DNIT, pode-se constatar que de fato a Autarquia vem implementando a adoção da inserção dos referidos critérios nos editais de licitação não só na Sede, mas também na maioria das Superintendências Regionais. Alguns critérios, tais como recolhimento de entulhos com destinação adequada, fornecimento de produtos sustentáveis ou de menor impacto ambiental, atendimento a normas ambientais e expedição de instruções de serviços versando sobre destinação ambientalmente correta dos materiais utilizados e/ou reciclados, vêm sendo observados em parte dos certames realizados.

O DNIT informou a realização dessa prática em 71 editais. Em consulta aos registros do SIASG, em extração obtida no dia 10/06/2014 para contratações de TI e Obras e Serviços de Engenharia, que em regra deveriam utilizar critérios sustentáveis de obras e serviços de engenharia, verifica-se um total de 332 contratos celebrados em 2013 (283 de obras e serviços e 49 de TI) sem a referida inclusão, ou seja, classificados como não sustentáveis.

Dessa forma, considerando o quantitativo informado de adesão a essa boa prática de gestão, conclui-se que o DNIT, vem promovendo de forma gradativa a inclusão da inserção dos critérios de sustentabilidade nos editais, cabendo, todavia, recomendação no sentido de que a Autarquia procure acelerar essa implementação de forma a atingir a totalidade das contratações sustentáveis.

Ainda de acordo com o Relatório de Gestão 2013, verifica-se que o DNIT vem implementando medidas no sentido de obter a redução e o desperdício de recursos tais como a contratação de revitalização do sistema hidrossanitário visando a redução do consumo de água, substituição do sistema de ar condicionado por outro mais econômico e menos poluente, planejamento dos processos de compras evitando desperdícios, desfazimento de bens inservíveis além da capacitação de servidores com cursos de



qualificação na área de elaboração de termos de referência, gestão de materiais e licitações sustentáveis.

Controles Internos Administrativos

A avaliação dos controles internos administrativos relacionados aos processos de contratações e aquisições no âmbito do DNIT teve por objetivo verificar se os controles existentes são suficientes. A metodologia empregada consistiu na avaliação por meio dos esclarecimentos prestados pela Autarquia, cujo resultado levou à constatação da insuficiência dos controles internos com a identificação de fragilidades quanto aos seguintes aspectos:

Quadro 12: Avaliação dos aspectos de controle interno

Aspecto	Descrição do aspecto avaliado	Avaliação do controle interno existente no DNIT
Ambiente de Controle	Existência de normativos internos que definem os papéis no processo, e a adequada e eficiente segregação de funções - definição dos papéis a serem desempenhados pelos responsáveis e colaboradores do processo.	IS/DG nº 01/2010, a qual dispõe sobre procedimentos na gestão de contratos com empresas inscritas no SICAF e CADIN. Não há política de capacitação aos servidores que atuam na área de gestão de compras e contratações.
Avaliação de risco	Existência de mecanismos para identificar as fragilidades e potenciais riscos (materialidade, relevância e criticidade) e sua classificação, de mecanismos para ponderar as distintas opções normativas à luz dos resultados da avaliação de risco.	A identificação dos fatores impactantes no alcance dos objetivos da área é realizada de forma subjetiva pelo Coordenador, que propõe as correções à Administração.
Procedimento de Controle	Existência de seleção e aplicação das possíveis medidas de controle apropriadas, incluídas as medidas regulamentares para gerenciamento do risco, de fluxo de informações e opiniões sobre os riscos entre os responsáveis por avaliá-los, gerenciá-los e outras partes interessadas.	Não há orientações sobre medidas corretivas na ocorrência de riscos. Cada caso é analisado individualmente pela Coordenação.
Informação e comunicação	Existência de indicadores de gestão para a área de gestão/processo auditado, e que permitam uma comunicação bidirecional.	Não existem indicadores formalmente implantados para área.
Monitoramento	Atendimento das recomendações da Auditoria Interna, CGU e TCU, e identificação do nexos entre seus sistemas de Controle Interno e melhoria de seu desempenho.	Embora reconheça as fragilidades apontadas por órgãos de controle ainda persistem dificuldades de atendimento pleno de recomendações estruturantes.

Fonte: Elaborado pela DITRA/DI/SFC/CGU-PR, a partir da coleta de dados no DNIT.

Segundo informações coletadas do DNIT, o controle interno administrativo relacionado aos processos de contratações e aquisições no tocante às atividades de controle de avaliação de riscos depende basicamente da experiência do Coordenador-Geral da área,



não havendo interesse da direção da Autarquia em capacitar a equipe envolvida nos trabalhos. Trata-se de uma deficiência de gestão que deverá receber a devida atenção por parte da direção do DNIT no sentido de aprimorar esse controle por meio de treinamento de pessoal permitindo inclusive o repasse da experiência dos gestores de forma que a correta instrução dos processos de dispensa e inexigibilidade seja observada minimizando-se os riscos quanto à ocorrência de irregularidades. Tais problemas juntamente com a inexistência de indicadores na gestão de compras, de sistema de gerenciamento de informações e da falta de política de capacitação de pessoal e de normativos sobre a ordenação lógica do setor, enfatizam a necessidade de reestruturação da área de gestão de compras, com o levantamento dos processos de trabalho e elaboração de propostas e metas para melhoramento e saneamento das deficiências apontadas.

2.7 Avaliação da Gestão de Passivos sem Previsão Orçamentária

A verificação da Gestão de Passivos, sob responsabilidade do DNIT, teve como objetivo: a) avaliar a existência de passivos assumidos sem previsão orçamentária; e b) os controles internos adotados pela Autarquia para minimizar ou evitar tais ocorrências.

Conforme informado no subitem 4.2 do Relatório de Gestão da Unidade, não foi detectado saldo na conta 21211.11.00 - FORNECEDORES POR INSUFICIÊNCIA DE CRÉDITOS/RECURSOS no final do exercício de 2013. A Autarquia demonstrou ter adotado as medidas necessárias para a sua regularização de pendências relativas a exercícios anteriores, sendo o pagamento de débitos existentes efetuado em 19.06.2013.

Controles Internos Administrativos

Para avaliar a consistência dos controles internos administrativos relacionados à gestão de passivos, foram utilizados questionários junto à área visando obter a percepção do gestor quanto ao ambiente de controle, avaliação de riscos, procedimentos de controle, informação e comunicação, monitoramento no aspecto interno da Autarquia.

Quadro 13: Avaliação dos aspectos de controle interno

Aspecto	Descrição do aspecto avaliado	Avaliação do controle interno existente no DNIT
Ambiente de Controle	Está definido em normativos internos os responsáveis pelo tratamento dos passivos sem prévia dotação orçamentária?	IS/DG nº 08/2011, a qual dispõe sobre procedimentos de inscrição de RAP. Não há política de capacitação aos servidores que atuam na área.
Avaliação de risco	Existe avaliação de risco para os passivos contingentes em função da série histórica ou outro processo?	A identificação dos fatores impactantes no alcance dos objetivos da área é realizada de forma subjetiva pelo Coordenador, que propõe as correções à Administração.



Procedimento de Controle	São adotadas medidas compatíveis com os riscos identificados (estrutura pessoal e física da conformidade dos registros de gestão)? O Reconhecimento de Passivos por Insuficiência de Créditos estão registrados conforme a legislação vigente (NT STN 2.309/2007)?	A área encontra-se estruturada para atender demandas do tipo, realizando os lançamentos conforme a legislação vigente.
Informação e comunicação	Existem indicadores que possibilitem o gestor identificar fragilidades no processo?	Não existem indicadores formalmente implantados para área.
Monitoramento	O gestor atua no atendimento das determinação e recomendações anteriores ?	O atendimento a recomendações ocorre a contento.

Fonte: Elaborado pela DITRA/DI/SFC/CGU-PR, a partir da coleta de dados no DNIT.

Em relação aos controles internos administrativos relacionados à prevenção e à gestão de ocorrências de passivos na condição em comento, observou-se que inexistente norma que discipline a atuação do gestor na atuação de medidas corretivas no caso de desvios orçamentários ao longo do exercício, sendo que as atividades desenvolvidas limitam-se ao acompanhamento da execução do planejamento orçamentário, a qual compreende a composição de reserva técnica da rubrica Administração da Unidade para fazer frente a contingências que possam surgir, bem como a busca pelo tempestivo questionamento e remanejamento, se for o caso, acerca da execução orçamentária e do próprio orçamento.

2.8 Avaliação da Gestão de Tecnologia da Informação

Avaliação da Governança em TI

A verificação da Gestão de TI visou avaliar: a) o PDTI e sua adequação ao modelo de referência do Guia de Elaboração de PDTI do SISP; b) a Política de Segurança da Informação – POSIC e sua definição, documentação e adequação às recomendações do GSI e normas aplicáveis; c) o Desenvolvimento de Software e sua definição, documentação e implantação, com a utilização de padrões de gestão para o monitoramento dos projetos de desenvolvimento e adoção de métricas para mensuração de esforço e custo relacionado à entrega de produtos.

Com relação ao direcionamento estratégico da TI, o DNIT finalizou o Plano Diretor de TI (PDTI) para o biênio 2012/2013. Esse instrumento foi aprovado em março de 2013 pelo Comitê de TI do DNIT e publicado posteriormente no sítio na Internet da unidade.

Quanto à Política de Segurança da Informação e Comunicações – POSIC, a unidade aprovou o documento com as diretrizes dessa política. Esse documento foi publicado por meio da Portaria nº 461, em maio de 2013.

Com relação ao Desenvolvimento de Software, observou-se que a Unidade ainda não definiu uma Metodologia de Desenvolvimento de Software (MDS) própria para os projetos de desenvolvimento e manutenção de sistemas da Unidade, o que acarreta na



estruturação de sistemas sem padronização, dificultando a contratação, manutenção e a transferência de conhecimento. Ressalta-se que o atendimento dessa ação é solicitado pela CGU desde 2012, conforme Relatório Anual de Contas do mesmo ano, e pelo TCU desde 2011, conforme Acórdão nº 866/2011.

Ressalta-se que, em dezembro de 2013, a unidade assinou um Termo de Cooperação com a Universidade Federal de Brasília (UnB) com o objetivo de melhorar a governança de TI e solucionar os problemas já apontados pela CGU e pelo TCU, especialmente quanto ao Acórdão nº 866/2011. As ações estão estruturadas em três eixos de atuação. Entre elas, quatro se destacam:

- Aprimoramento e aprofundamento do Plano Estratégico e Diretor de TI (PETI/PDTI)
 - Complementação do PDTI com o conjunto de todas as ações estratégicas a serem realizadas, informações técnicas, objetivos e métricas, planejamento da capacitação do pessoal técnico e todas as informações que permitam definir as diretrizes e metas a serem atingidas pelos planos de trabalho de cada um das gerências de TI. Produto final esperado da ação: PDTI revisado para o biênio 2014/2015.
- Estruturação de Modelo de Gestão e Governança de TI
 - Desenho do cenário ideal de funcionamento da área de TI do DNIT envolvendo a construção de um ambiente de gestão mais condizente com os desafios presentes.
 - Definição de proposta de metodologia de desenvolvimento de software atualizada com modelos e métodos organizacionais definidos por padrões, normas e melhores práticas nacionais e internacionais.
- Apoio à Gestão de TI
 - Assessoramento técnico especializado, monitoração da execução do PDTI, elaboração de modelos de contratação, especialmente no que se refere aos contratos de TI.

Avaliação das Contratações de TI

Para análise das contratações de TI, foram selecionados os seguintes instrumentos:

- Termo de Cooperação firmado junto à Universidade de Brasília – UnB, no valor de R\$ 1.711.600,00, firmado em 10/12/2013, para tratar da estruturação de modelos de gestão, governança e apoio a gestão no âmbito do DNIT.

- Contrato nº 786/2012, celebrado com a empresa Business To Technology Consultoria e Análise de Sistemas Ltda. (B2T), no valor de R\$ 11.516.235,95, que trata do fornecimento de Solução OLAP (Solução Integrada de Processamento Analítico On-line de Dados).

- Contrato nº 513/2012, celebrado com a empresa Allen Rio Serviços e Comércio de Produtos de Informática Ltda., no valor de R\$ 15.342.607,62, que trata do fornecimento de softwares aplicativos e sistemas operacionais Microsoft, na modalidade *Enterprise*



for government, destinados aos equipamentos servidores e estações de trabalho do DNIT.

Após vistas aos processos, foram observados que os mesmos encontram-se em consonância com as necessidades das demandas de tecnologia da informação da Autarquia.

Devido ao escopo dos trabalhos de auditoria se limitar ao exercício financeiro de 2013, a análise dos instrumentos tornou-se restritiva diante dos produtos contratados pré-selecionados pela equipe de auditoria, haja vista a inexistência de produtos entregues pela UNB, cujo cronograma estabelecido no plano de trabalho define as primeiras entregas para julho de 2014, bem como inexistência de ordens de pagamento relativas a treinamentos realizados no Contrato nº 786/2012 e a aquisições de licenças no Contrato nº 513/2012.

Controles Internos Administrativos

A avaliação dos controles internos administrativos relacionados à tecnologia da informação no âmbito do DNIT teve por objetivo verificar se os controles existentes são suficientes. A metodologia empregada consistiu na avaliação por meio dos esclarecimentos prestados pela Autarquia, cujo resultado levou à constatação da insuficiência dos controles internos com a identificação de fragilidades quanto aos seguintes aspectos:

Quadro 14: Avaliação dos aspectos de controle interno

Aspecto	Descrição do aspecto avaliado	Avaliação do controle interno existente no DNIT
Ambiente de Controle	O órgão/entidade instituiu um Comitê Diretivo de Tecnologia da Informação? O órgão/entidade possui Plano Diretor de Tecnologia da Informação (PDTI) aprovado pela alta administração, atualizado regularmente e amplamente divulgado? O órgão/entidade adota Metodologia de Desenvolvimento de Software? O órgão/entidade definiu e documentou a Política de Segurança da Informação e Comunicação - POSIC, com apoio da alta gestão da UJ, em conformidade com as recomendações do GSI e normas aplicáveis?	Portaria nº 1.252/2011 – institui o CGTI. Portaria nº 461/2013 – institui a POSIC Ausência de Portaria instituindo o PDTI MDS em elaboração
Avaliação de risco	As contratações de Soluções de TI são baseadas nas necessidades reais do órgão/entidade e estão alinhadas com o PDTI ou documento equivalente?	Contratações previstas no PDTI e com origens nos objetivos estratégicos constantes no PETI.
Procedimento de Controle	A escolha da solução de TI foi precedida de estudos que comprovem sua viabilidade e adequação? O instrumento de contrato estabelece os controles necessários para a gestão contratual?	Ações listadas como necessárias no PDTI são precedidas de estudos, formando um estoque de ações a serem lançadas na medida que a CGMI for suprida de recursos humanos e financeiros



	A gestão dos contratos de Soluções de TI foi executada em consonância com os controles definidos no instrumento contratual e nas normas aplicáveis? Os aditivos contratuais são precedidos de avaliação que comprove a vantagem na manutenção do contrato?	para gerir o nível de atividades demandado para a sua realização. Porém no momento da execução, a CGMI indica que pagamentos nunca são feitos em função da mensuração objetiva dos resultados entregues. Os produtos são recebidos sem avaliação conforme padrões constantes em contrato. Não há software que de suporte aos termos contratuais – protocolo e artefatos.
Informação e comunicação	1.1e, 1.2d e 1.3b - O órgão apresenta iniciativas de divulgação do PDTI, da POSIC e da Metodologia de Desenvolvimento de Software?	PDTI e POSIC são divulgados em boletim interno e disponibilizados na internet.
Monitoramento	As recomendações da Auditoria Interna, CGU e TCU são atendidas?	Embora reconheça as fragilidades apontadas por órgãos de controle ainda persistem dificuldades de atendimento pleno de recomendações estruturantes.

Fonte: Elaborado pela DITRA/DI/SFC/CGU-PR, a partir da coleta de dados no DNIT.

2.9 Avaliação da Gestão do Patrimônio Imobiliário

Verificou-se que a Autarquia possuía, ao final do exercício de 2013, 256 imóveis da União sob sua responsabilidade, conforme indicado no Quadro A.6.2.1 do Relatório de Gestão. No entanto, segundo dados extraídos do SPIUnet, apenas quinze imóveis estão regularizados (cedidos ou doados) e incorporados ao patrimônio do DNIT. Os imóveis regularizados referem-se ao Edifício Sede do DNIT em Brasília e das sedes das Superintendências Regionais e Unidades Locais nos Estados PA/AP, PB, ES, AL, PE e MG. Esses imóveis estão avaliados em R\$ 370.233.931,60.

Destaca-se que a cerca de quatro anos foi firmado acordo entre a SPU e o DNIT na Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal como o objetivo de solucionar definitivamente a questão da regularização dos imóveis sob responsabilidade da Autarquia. Observamos que boa parte das providências acordadas por ambos os órgãos permaneceram pendentes de solução efetiva devido à precariedade das informações cadastrais, necessárias à regularização cartorial, de grande parte dos bens imóveis classificados pelo DNIT como essenciais ao desenvolvimento de suas atividades.

Como tentativa de reverter os embaraços causados pela legislação atual, que atribui à SPU um passivo que a impossibilita de efetuar, com a celeridade desejada pelo DNIT, a transferência dos bens imóveis, consideradas de interesse pela Autarquia, encontra-se em tramitação minuta de Decreto, investindo o DNIT de poderes, antes destinados exclusivamente à SPU, dentre os quais:



- Promover o registro cartorial;
- Autorizar e efetuar concessões de direito real de uso, locações, arrendamentos e cessões a qualquer título;
- Autorizar a utilização, sob o regime de permissão de uso;
- Celebrar contratos e convênios com Estados, Municípios e a iniciativa privada para executar a identificação, demarcação, cadastramento e fiscalização de áreas da União; e
- Promover a discriminação administrativa e judicial de terras devolutas da União.

Para gerenciar o patrimônio imobiliário sob sua responsabilidade, a Autarquia utiliza-se exclusivamente do SPIUnet como sistema de informação. Apesar de os servidores terem sido capacitados em 2012 pela SPU na operacionalização do referido sistema, a Autarquia ainda encontra dificuldades para utilizar o sistema SPIUnet. Para a Coordenação de Administração Patrimonial do DNIT o número de servidores designados para atuar na área se mostra insuficiente para a realização de ações necessárias à boa e regular gestão dos bens imóveis.

Evidências de fragilidades na gestão patrimonial são apresentadas no Relatório de Gestão, apresentado pela Unidade. Citam-se como exemplos as seguintes fragilidades:

- Os Quadros A.6.2.1 e A.6.2.2 não apresentam os bens imóveis oriundos da extinta Rede Ferroviária Federal – RFFSA, nem os imóveis da extinta Portobrás, que estão sob a responsabilidade do DNIT. As informações apresentadas no Quadro A.6.2.1 não são coincidentes com as informações apresentadas no Quadro A.6.2.2.
- No que tange aos registros dos imóveis locados de terceiros, foi constatada ausência de registro no SPIUnet. Também foi verificada no Portal da Transparência, além dos três imóveis locados de terceiros (Contratos nºs 930/2010, 930/2012 e 381/2010), apontados no Quadro A.6.3, a existência de mais dois imóveis. Um é para atender às necessidades do DNIT/RN (Contrato nº 11013/2013) e o outro é destinado ao DNIT/MG (Contrato nº 1115/2013). Essas deficiências também foram detectadas quando da avaliação da gestão do exercício de 2012.
- Não foi possível avaliar os gastos realizados em 2013 com a manutenção de imóveis próprios e locados de terceiros, uma vez que os Quadros A.6.2.2 e A.6.2.3 do Relatório de Gestão não apresentam as informações ali solicitadas. Questionada a Autarquia sobre o assunto, essa somente apresentou as informações para o imóvel da Sede DNIT no DF, conforme Quadro 15 a seguir.

Quadro 15 – Despesas com manutenção e reformas na SEDE/DNIT/DF, em 2013

GASTOS REALIZADOS (R\$)	
-------------------------	--



	COM REFORMAS	COM MANUTENÇÃO
VALORES TOTAIS	9.036.717,13	3.363.485,57

Fonte: Ofício nº 873/2014/AUDINT/DNIT

Controles Internos Administrativos

A avaliação dos controles internos administrativos relacionados à gestão de bens imóveis no âmbito do DNIT teve por objetivo verificar se os controles existentes são suficientes. A metodologia empregada consistiu na avaliação por meio dos esclarecimentos prestados pela Autarquia, cujo resultado levou à constatação da insuficiência dos controles internos com a identificação de fragilidades quanto aos seguintes aspectos:

Quadro 16: Avaliação dos aspectos de controle interno

Aspecto	Descrição do aspecto avaliado	Avaliação do controle interno existente no DNIT
Ambiente de Controle	Existência de normativos internos que definem os papéis no processo, e a adequada e eficiente segregação de funções - definição dos papéis a serem desempenhados pelos responsáveis e colaboradores do processo.	IS/DG nº 03/2014 – regulamenta, métodos, rotinas e procedimentos relativos à administração patrimonial e gestão de riscos dos bens imóveis da União e locados de terceiros sob a responsabilidade do DNIT.
Avaliação de risco	Existência de mecanismos para identificar as fragilidades e potenciais riscos (materialidade, relevância e criticidade) e sua classificação, de mecanismos para ponderar as distintas opções normativas à luz dos resultados da avaliação de risco.	Levantamento da situação da ocupação, valor patrimonial, e estado de conservação de bens imóveis ainda é precária. Cadastrados de bens imóveis sob a responsabilidade do DNIT no SPIUNet se mostra precária.
Procedimento de Controle	Existência de seleção e aplicação das possíveis medidas de controle apropriadas, incluídas as medidas regulamentares para gerenciamento do risco, de fluxo de informações e opiniões sobre os riscos entre os responsáveis por avaliá-los, gerenciá-los e outras partes interessadas.	Tratativas e regularização de bens oriundos do extinto DNER, RFFSA e Portobrás dependem de atuação conjunta com a SPU/MP. Tratativas para repassar a titularidade dos bens imóveis sob poder da SPU/MP para o DNIT ocorrem por meio da tentativa de edição de Decreto Presidencial, entretanto documento ainda encontra-se em elaboração.
Informação e comunicação	Existência de indicadores de gestão para a área de gestão/processo auditado, e que permitam uma comunicação bidirecional.	Não existem indicadores formalmente implantados para área.
Monitoramento	Atendimento das recomendações da Auditoria Interna, CGU e TCU, e identificação do nexa entre seus sistemas de Controle Interno e melhoria de seu desempenho.	Embora reconheça as fragilidades apontadas por órgãos de controle ainda persistem dificuldades de atendimento pleno de recomendações



		estruturantes.
--	--	----------------

Fonte: Elaborado pela DITRA/DI/SFC/CGU-PR, a partir da coleta de dados no DNIT.

A partir dos exames aplicados pela equipe de auditoria, verificou-se na avaliação da gestão do exercício de 2013 a ausência de processo de trabalho relativo à gestão dos imóveis, a ausência de rotinas de programação e manutenção dos imóveis, a ausência de rotinas para verificação do vencimento da data de validade da avaliação dos imóveis, a ausência de rotinas com objetivo de diagnosticar periodicamente a situação em que se encontram os imóveis, sob responsabilidade da Autarquia. Tais deficiências também foram detectadas quando da Auditoria Anual de Contas em 2012.

Diante da recomendação exarada pela CGU na gestão de 2012, a Autarquia publicou em 2014 a Instrução de Serviço DG/DNIT nº 03. Essa dispõe sobre a regulamentação dos métodos, rotinas e procedimentos relativos à administração patrimonial e gestão de risco dos bens imóveis da União e locados de terceiros sob a responsabilidade do DNIT em todo o território nacional.

A publicação dessa Instrução de Serviço indica a existência de esforços para adequação da área de bens imóveis, no entanto, ainda há muito a ser feito para que o DNIT se encontre aderente às normas que regem a matéria. Nesse sentido, faz-se necessária a devida atenção por parte da direção do DNIT no sentido de aprimorar a gestão dos bens imóveis por meio de treinamento de pessoal e buscando manter canal de discussão com as Superintendências Regionais do DNIT e Superintendências Regionais da Secretaria do Patrimônio da União nos Estados, de modo que sejam saneadas as pendências na regularização do imobiliário patrimonial e quaisquer outras provenientes da gestão de bens imóveis sob a responsabilidade da Autarquia.

2.10 Avaliação da Gestão Sobre as Renúncias Tributárias

A unidade auditada não praticou atos de gestão relacionados a esse tema no exercício de 2013.

2.11 Avaliação do Cumprimento das Determinações/Recomendações do TCU

Entre diversos Acórdãos proferidos pelo Tribunal de Contas da União no exercício 2013 contendo determinações ao DNIT, dois trouxeram, também, solicitações a CGU no sentido de acompanhar a atuação da UJ, Acórdãos nº 721/2013 – TCU – 1ª Câmara e nº 2963/2013 – TCU – Plenário. Em virtude disso, a Controladoria-Geral da União se fez presente, solicitando informações ao DNIT sempre que observado o não atendimento das determinações do Tribunal. A despeito do acompanhamento da CGU, especificamente no que se refere a esses dois Acórdãos, alguns itens permanecem pendentes de implementação por parte da UJ. Essas pendências estão detalhadas nos subitens 2.2.1.1 e 2.21.2 deste Relatório.



Importante destacar que, além da CGU, o DNIT também mantém uma rotina de acompanhamento e atendimento das recomendações emanadas pelo TCU. Na Autarquia, as determinações são recebidas diretamente no Gabinete do Diretor-Geral e enviadas à Unidade de Auditoria Interna que as encaminha às Unidades para elaboração das manifestações, enviando-as ao TCU diretamente ou através da Diretoria, dependendo do caso, observando os prazos estipulados. É de conhecimento geral das unidades e principalmente da Diretoria da Autarquia o risco do não atendimento tempestivo a tais determinações. A fim de mitigar tal risco, cabe destacar tanto a existência de acompanhamento sistemático do assunto por parte da Auditoria Interna, quanto a existência de recomendação do Diretor-Geral para que seja dada prioridade ao atendimento e manifestações a tais recomendações. Quando da não possibilidade de atendimento tempestivo das determinações, são apresentadas informações e justificativas.

Embora exista a rotina de acompanhamento e atendimento das recomendações emanadas pelo TCU acima descrita, essa ainda carece de normatização e de indicadores que meçam o seu atendimento.

2.12 Avaliação do Cumprimento das Recomendações da CGU

A avaliação do cumprimento das recomendações da CGU teve como objetivo verificar se o DNIT mantém uma rotina de acompanhamento e atendimento das recomendações emanadas por esta Controladoria, especialmente quanto: a) à correção de irregularidades observadas em contratos e convênios/termos de compromisso; b) à apuração de responsabilidade; e c) ao fortalecimento do controle interno administrativo. A metodologia consistiu no levantamento de todas as recomendações emitidas durante a gestão 2013 e posterior verificação do atendimento das mesmas.

O Quadro 24 do subitem 2.1.2.1 deste Relatório traz as providências adotadas pelo DNIT para atender às recomendações da CGU. Da análise do quadro, observa-se que das onze constatações inseridas no Plano de Providências Permanente no exercício de 2013 da Unidade, quatro foram atendidas, quatro foram parcialmente atendidas (em andamento) e outras três foram canceladas em virtude da inviabilidade de atuação de gestores. As questões pendentes de atendimento demandam a continuação da atuação das áreas responsáveis para eliminação e solução dos problemas descritos.

Destaca-se nesse sentido, a atuação da Autarquia na elaboração de normativos internos com o objetivo de regulamentar a atuação dos diferentes agentes atuantes nas áreas de Auditoria Interna, Gestão do uso de CPGF, Gestão de Bens Imóveis, bem como as providências adotadas para a homologação de sistemas de informática, para a realização de controle de servidores e terceirizados.

Em relação à rotina de acompanhamento e atendimento das recomendações emanadas pela CGU, verifica-se que é a mesma estabelecida para as recomendações do TCU descritas no subitem 2.11. Assim como citado naquele item, a despeito da existência da



rotina de acompanhamento das recomendações, essa carece de normatização. Segundo o Regimento Interno do DNIT, cabe à Auditoria Interna o controle do atendimento das recomendações.

Com relação à existência de indicadores de gestão que permitam mensurar a incidência de recomendações bem como o seu percentual de atendimento, observa-se no Plano Estratégico, cujo escopo engloba a elaboração de indicadores institucionais, que a prioridade é a definição de indicadores para a área finalística.

2.13 Avaliação da Carta de Serviços ao Cidadão

Conforme ajuste de escopo realizado nos termos do §6º da Decisão Normativa TCU nº 132/2013, esse tema não foi objeto de exame.

2.14 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, resposta à Solicitação de Auditoria acerca do tema e dos resultados dos trabalhos de Inspeção Correcional realizados na Unidade pela Corregedoria Setorial da Área de Transportes no exercício de 2013.

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.

Quanto à estrutura e o funcionamento do setor responsável pelas atividades correcionais na Autarquia, foram verificadas melhorias na gestão em comparação a exercícios anteriores, a exemplo da substituição das Comissões Permanentes Disciplinares, nas quais os servidores desempenhavam cumulativamente atribuições do cargo com atividades correcionais, pelos Núcleos de Disciplina e Correição, criados no âmbito das Superintendências Regionais do DNIT nos Estados de Amazonas/Roraima, Bahia, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Paraná, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul e compostos por no mínimo três servidores estáveis, com competência para realizar prioritariamente as atividades típicas de correição, fato devidamente instrumentalizado



pela Portaria nº 952, de 11/10/2013, evidenciando autonomia normativa suficiente para o desempenho da atividade correcional.

Outro ponto positivo foi a centralização dos atos de instauração e prorrogação de PADs em uma única autoridade, qual seja, o Corregedor do DNIT, tarefas que anteriormente eram realizados pelos Superintendentes Regionais.

Também merece ser mencionada a divisão administrativa da Corregedoria em três setores: de Juízo de Admissibilidade da Corregedoria, que dispõe de dois servidores, Acompanhamento Processual, com dois servidores e reconhecimento de dívida, com um servidor. Entretanto, o quantitativo de pessoal locado na Corregedoria ainda é insuficiente para o pleno desenvolvimento de suas atribuições, haja vista o grande número de processos pendentes de análise, aproximadamente duzentos, e da excessiva quantidade de processos em que atua um mesmo servidor, o que apresenta riscos a gestão, consubstanciados na morosidade de procedimentos de apuração disciplinar e em prescrição de medidas de responsabilização. Neste sentido, a alocação de cinco novos servidores verificada no exercício examinado ainda não é suficiente às demandas da área de Correição, sendo estimada uma força de trabalho ideal composta por 22 servidores, em relação aos treze servidores atualmente em exercício.

No exercício de 2013 foram instauradas oito sindicâncias e 25 Processos Administrativos Disciplinares na Unidade, havendo a gestão de setenta procedimentos disciplinares, fato que evidencia a grande demanda da área Correcional.

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 necessários para que Unidade possa cumprir plenamente suas metas, cabendo a adoção de novas medidas administrativas no sentido de sanar essa falha.

2.15 Avaliação do Parecer da Auditoria Interna

O objetivo da presente análise foi o de verificar se o Parecer de Auditoria, encaminhado no processo de contas nº 50600.027691/2014-10, contém todos os elementos exigidos pela DN-TCU nº 132/2013, Anexo III, item 1.

A partir dos exames realizados, conclui-se que o Parecer da Unidade de Auditoria Interna do DNIT referente ao ano de 2013 apresenta todos os elementos requisitados, contemplando a síntese das avaliações e resultados das ações de Auditoria realizadas pela entidade, abrangendo tanto as auditorias planejadas para o exercício quanto às demandadas, tanto por órgãos de controle quanto pela própria diretoria do DNIT.

Com relação à capacidade de os controles internos administrativos da UJ minimizarem a ocorrência de falhas, tratem de irregularidades e evitem riscos, verifica-se que não consta no Parecer da Auditoria Interna uma avaliação objetiva sobre quais



procedimentos/áreas de trabalho possuem necessidades de aprimoramentos em seus mecanismos de controle.

No intuito de promover melhorias nos controles internos administrativos da Autarquia, o DNIT vem buscando aprimorar alguns procedimentos internos. Um dos principais foi que a Autarquia começou a operar o SIAUDI – Sistema de Auditoria Interna. Trata-se de um software que automatiza o processo de acompanhamento das constatações verificadas nos processos de auditoria e promove, dessa forma, um maior gerenciamento e flexibilidade no acesso às informações dos Relatórios de Auditoria Interna. Outra medida adotada diz respeito à elaboração de normativos internos que normatizem obrigações e deveres inerentes aos trabalhos realizados pelos auditores internos, tais como acesso irrestrito a informações e sistemas. Entretanto, ressalta-se que alguns ainda carecem de elaboração e/ou validação para serem colocados em prática - como exemplo, tem-se o Manual de Auditoria, o qual se encontra em fase de revisão para posterior aprovação e publicação.

No que tange ao atendimento às recomendações exaradas, a Auditoria Interna tem buscado a implementação de rotinas de acompanhamento e de implementação, pela Autarquia, das determinações expedidas por ela no intuito de auxiliar o gestor na execução de ações saneadoras. Entretanto, o que se verificou a partir da análise de informações constantes no RAINIT 2013 é que o grau de atendimento das recomendações por parte da Autarquia foi baixo – na ordem de 25%. Em comparação com o ano de 2012, no qual o índice de implementação das recomendações propostas foi de 52%, verifica-se uma queda acentuada no percentual de atendimento. Verifica-se, portanto, que a rotina de acompanhamento de implementações da Auditoria é insuficiente para que os trabalhos sejam feitos de maneira satisfatória.

No que diz respeito à execução do plano de trabalho da Auditoria Interna no exercício das contas, ressalta-se que as auditorias planejadas dispostas no Plano de Atividade da Auditoria Interna para o exercício de 2013 foram cumpridas na sua quase totalidade, haja vista que foram realizadas nove auditorias planejadas dentre doze que foram programadas inicialmente no PAINT, além de três demandadas pela própria administração do DNIT e uma por denúncia ao Ministério dos Transportes. Três auditorias planejadas originalmente, referentes às Ordens de serviço 02, 03 e 07, foram canceladas.

Com relação aos mecanismos de informação à alta gerência da entidade sobre as recomendações feitas pela auditoria, verificou-se que não existem problemas de comunicação, haja vista que as constatações e recomendações exaradas nos relatórios de Auditoria Interna são encaminhadas ao Conselho de Administração da Autarquia por meio de Sumário Executivo, o qual demonstra, além das constatações, recomendações e o status acerca do saneamento da constatação apontada, após a manifestação do gestor auditado. O Auditor Chefe da Auditoria Interna do DNIT participa das reuniões do Conselho Administrativo, assim como sugere a inclusão na pauta do Conselho de assuntos acerca de trabalhos de auditoria previamente encaminhados.



Por fim, cabe salientar que o Parecer da Unidade de Auditoria Interna não contempla análises gerenciais que seriam relevantes, tais como o grau de cumprimento das metas previstas no PPA e na LDO, a avaliação dos controles internos administrativos da entidade, a avaliação do gerenciamento de convênios, acordos e ajustes firmados e a avaliação dos indicadores de desempenho utilizados pela UJ no que diz respeito à sua qualidade, confiabilidade, representatividade, homogeneidade, praticidade, validade e independência.

2.16 Avaliação do Conteúdo Específico do Relatório de Gestão

A Decisão Normativa TCU nº 127/2013, Anexo II, Parte B, item 36, estabelece os seguintes tópicos como conteúdo específico a constituir o Relatório de Gestão do Exercício de 2013 do DNIT:

“Informações sobre a execução do Plano Diretor Nacional Estratégico de Pesagem – PNP–, abordando, no mínimo:

- a) Escopo original, alterações sofridas nesse escopo e escopo atual do PNP;*
- b) Etapas planejadas para o PNP e o estágio de execução em que cada uma se encontra;*
- c) Cronograma detalhado das atividades relacionadas ao PNP, demonstrando o grau de execução em relação ao que foi planejado;*
- d) Discriminação dos custos incorridos nas etapas já implantadas e estimativas dos custos das etapas que ainda serão realizadas;*
- e) Demonstração das ações adotadas pelo Departamento para mitigar riscos relacionados à disponibilidade orçamentária e financeira, assim como aos processos licitatórios necessários à execução do PNP;*
- f) Justificativas para eventuais atrasos na execução do PNP”*

Em atendimento a essa Decisão Normativa do Tribunal de Contas da União, o DNIT trouxe os tópicos acima descritos no seu Relatório de Gestão 2013, página 690 a 699, com exceção do item “c”, “cronograma detalhado das atividades relacionadas ao PNP”. Em justificativa a essa falta, o DNIT esclareceu, no próprio Relatório de Gestão, que o cronograma ainda estava em processo de definição porque os estudos referentes à automatização do processo de fiscalização e de identificação das principais rotas ainda encontravam-se em andamento. O DNIT esclareceu, também, que os referidos estudos estão sendo realizados em conjunto com a Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC.

A despeito do que consta no Relatório de Gestão, após solicitação desta equipe de auditoria, o DNIT encaminhou à CGU cronogramas sobre o PNP, mediante o Memorando nº 1342/2014/CGPERT/DIR, conforme Quadros 17 e 18 abaixo:

Quadro 17: Cronograma Provável – 21 PIAFs

Ação	Datas Prováveis
------	-----------------



Publicação dos Editais 0686/2013-00 e 0129/2014-00	De Dezembro de 2013 a Fevereiro/2014
Publicação do Edital 128/2014-00*	Até Julho/2014
Realização das Licitações	Maior/2014 à Setembro/2014
Elaboração dos Projetos	Outubro/2014 a Janeiro/2014
Aprovação dos Projetos	Novembro/2014 a Fevereiro/2015
Construção dos 21 primeiros PIAFs	Março/2015 a Outubro/2015
Operação dos 21 primeiros PIAFs	A partir de Outubro/2015

Fonte: Memorando nº 1342/2014/CGPERT/DIR

*E demais em havendo necessidade.

Quadro 18: Cronograma Provável – PIAFs a licitar

Ação	Datas Prováveis
Levantamento Topográfico e Sondagem (CGPLAN-DPP)	Em curso
Elaboração dos Anteprojetos	Maior/2014 a Julho/2014
Elaboração do Termo de Referência	Julho/2014
Publicação dos Editais	Agosto/2014

Fonte: Memorando nº 1342/2014/CGPERT/DIR

Como pode ser observado nos cronogramas acima, 21 Postos Integrados Automatizados de Fiscalização – PIAFs –, já se encontram em processo de licitação e os demais estão em fase de estudo com previsão de publicação dos editais para o mês de agosto.

Em relação ao que havia sido planejado, há dois imprevistos, até o momento. Um diz respeito ao Edital nº 0128/14, que se encontra temporariamente suspenso pela própria Coordenação Geral de Operações Rodoviárias – CGPERT, devido a uma possível falha na elaboração do orçamento referencial e nas exigências da proposta técnica, o que estaria sendo objeto de análise da sua equipe. Segundo a CGPERT, caso a falha seja confirmada, será necessária a revogação do referido edital, o que poderá provocar novo adiamento da sua publicação.

O outro imprevisto trata-se de cumprimento de sentença proferida por Juiz do Trabalho da 1ª Vara do Trabalho em Brasília, nos autos da ACP 908-02.2013.5.10.0001, que declarou a ilicitude da terceirização promovida pelo DNIT para as atividades de operação em postos de pesagem. Logo, também estão suspensos os seguintes instrumentos: Pregão, na forma eletrônica, Edital nº 0356/2014, referente à recuperação e operação de 53 Postos de Pesagem de Veículos oriundos da 1ª Etapa do PNP; bem



como o RDC, Edital 0686/13-00; e o RDC, Edital 0129/14-00, referente a implantação e operação de 14 PIAFs.

Por fim, com relação à solicitação do Tribunal de Contas da União constante na Decisão Normativa TCU nº 127/2013, Anexo II, Parte B, item 36, é possível afirmar que o DNIT apresentou todo o conteúdo específico exigido pela DN, não restando nenhuma pendência quanto a essa determinação.

2.17 Avaliação dos Controles Internos Administrativos

Com um foco operacional, o TCU (2004) define controles internos como: "**Conjunto de atividades, planos, métodos e procedimentos interligados** utilizados com vistas a **assegurar que os objetivos dos órgãos e entidades da administração pública sejam alcançados**, de forma **confiável** e concreta, **evidenciando eventuais desvios ao longo da gestão, até a consecução dos objetivos** fixados pelo Poder Público".

Utilizando-se do modelo definido pelo Committee of Sponsoring Organizations - COSO, os controles internos administrativos foram avaliados de forma a verificar a **qualidade e suficiência desses controles** instituídos pela unidade jurisdicionada com vistas a **garantia de que seus objetivos estratégicos sejam atingidos**, considerando os seguintes elementos do sistema de controles internos da UJ:

- a) Ambiente de controle (cultura de uma organização e a consciência de controle das pessoas que nela trabalham);
- b) Avaliação de risco (avaliação que os eventos em potencial podem impactar a realização de seus objetivos, definindo forma de mensurá-los e seus respectivos impactos);
- c) Atividades de controle (são as políticas e as atividades que contribuem para assegurar que os riscos sejam geridos);
- d) Informação e Comunicação (identificação, coleta e comunicação de informações relacionadas a atividades e eventos internos e externos, necessárias ao alcance dos objetivos da organização);
- e) Monitoramento (Acompanhamento das atividades de controle da Unidade, com a finalidade de diminuir riscos e de implementar melhorias).

A suficiência e adequação dos controles internos dependem de resposta a quesitos como:

- a) Existência de normativos internos que definem os papéis no processo, e a adequada e eficiente segregação de funções - definição dos papéis a serem desempenhados pelos responsáveis e colaboradores do processo (Ambiente de Controle);



- b) Existência de mecanismos para identificar as fragilidades e potenciais riscos (materialidade, relevância e criticidade) e sua classificação, de mecanismos para ponderar as distintas opções normativas à luz dos resultados da avaliação de risco (Avaliação de Risco);
- c) Existência de seleção e aplicação das possíveis medidas de controle apropriadas, incluídas as medidas regulamentares para gerenciamento do risco, de fluxo de informações e opiniões sobre os riscos entre os responsáveis por avaliá-los, gerenciá-los e outras partes interessadas (Procedimentos de Controle);
- d) Existência de indicadores de gestão para a área de gestão/processo auditado, e que permitam uma comunicação bidirecional (Informação e Comunicação); e
- e) Atendimento das recomendações da Auditoria Interna, CGU e TCU, e identificação do nexos entre seus sistemas de Controle Interno e melhoria de seu desempenho (Monitoramento).

Para o levantamento de informações necessárias à avaliação dos controles internos administrativos existentes no DNIT, foi utilizado o método descritivo, também chamado de narrativa, para obter informações do modo como diferentes áreas da Autarquia identificam e gerenciam os riscos existentes nas atividades por elas desempenhadas. Trata-se de indagações, observações, revisão de normativos internos e conversas com gestores.

Como resultado da avaliação dos Controles Internos administrativos do DNIT, com base nos apontamentos descritos neste Relatório (subitens 2.2 e 2.4 a 2.9), elaborou-se o Quadro 19 a seguir.

Quadro 19: Avaliação dos controles internos administrativos existentes com base nos apontamentos deste Relatório

ITEM (DN 124 TCU) AVALIADO	INTERPRETAÇÃO	DESCRIÇÃO DA AVALIAÇÃO
Ambiente de Controle	Parcialmente Válida	É prática da unidade a formalização de procedimentos e de instruções operacionais padronizadas, estabelecendo segregação de funções e atribuindo claramente as responsabilidades nas delegações de autoridade e competências. No entanto, há necessidade de disseminar a utilização de tais instrumentos.
Avaliação de Risco	Parcialmente Válida	Realização de mapeamento de processos de trabalho, possibilitando a identificação de pontos críticos nas rotinas estabelecidas às áreas de contratação, execução e controle de obras, bem como gestão de Pessoas e TI.
Atividades de Controle	Parcialmente Válida	A priorização no acompanhamento de procedimentos de maior risco no âmbito da Autarquia é bastante incipiente. Em regra não há metodologia de previsão de ocorrência de problemas. Atualmente o DNIT conta como principais ferramentas próprias para o planejamento e gestão de suas ações: - Sistema de Gerenciamento de Pavimentos – SGP; - Sistema de Gerenciamento de Obras de Arte Especiais – SGO; - Sistema de Acompanhamento de Contratos – SIAC.



ITEM (DN 124 TCU) AVALIADO	INTERPRETAÇÃO	DESCRIÇÃO DA AVALIAÇÃO
		Estão sendo desenvolvidos pelo DNIT, no intuito de aprimorar as ferramentas de controle e gerenciamento de riscos, os seguintes sistemas: - Sistema de Informações e Monitoramento do DNIT – SIMDNIT; - Sistema de Gestão Financeira – SGF; - Sistema de Projetos e Obras Delegadas – SIPROD; e - Sistema Integrado de Gerência de Recursos Humanos – SIGRH.
Informação e Comunicação	Parcialmente Válida	Foi verificada a implantação e utilização parcial de indicadores de governança desenvolvidos pela Autarquia.
Monitoramento	Parcialmente Válida	Recomendações de Auditoria Interna, CGU e TCU são tratadas satisfatoriamente pela Autarquia, sendo atendidas na maioria dos casos.

Fonte: Elaborado pela DITRA/DI/SFC/CGU-PR, a partir da coleta de dados no DNIT.

Como exemplo prático da existência de fragilidades no controle interno administrativo, cita-se auditoria realizada pelo TCU no exercício de 2012. Com um foco operacional relacionado à gestão de obras públicas, o TCU identificou e encaminhou para o DNIT, por meio do Ofício nº 75/2012-SEPROG/TCU, de 09.05.2012, várias disfunções dos processos organizacionais da Autarquia. Resumindo, indicou a Egrégia Corte:

“há uma ineficiência e controle insuficiente na análise de projetos, não há procedimento padrão para apenar projetistas por falhas graves na execução do projeto contratado e não há aplicação de penalidades às supervisoras e empreiteiras por descumprimento contratual. Verificou-se, também, que a estrutura das SRs e ULs é incompatível com suas atribuições e que o controle e o acompanhamento das obras são insuficientes para assegurar sua qualidade e a razoabilidade dos seus custos. Constatou-se, ainda, que há pouca integração entre as áreas responsáveis pelas obras do DNIT e que o sistema de informações gerenciais de obras e projetos e os sistemas de protocolo são inadequados. Por fim, percebeu-se atraso nas obras devido a dificuldades com questões ambientais e indígenas.”

Por todo o exposto, com base nas avaliações sobre os controles internos, observa-se que os controles existentes ainda **não são adequadamente suficientes para garantir que os objetivos estratégicos** (ex.: ampliar a malha viária federal; elevar o nível de serviço das vias; assegurar a manutenção da malha viária; e contribuir para segurança dos usuários) sejam atingidos de maneira plena, e conseqüentemente, também não são suficientes para atingir a missão da Autarquia (implementar a política de infraestrutura de transportes contribuindo para o desenvolvimento sustentável do país).

Porém, ciente da necessidade de promover melhorias nos seus controles internos administrativos, o DNIT instituiu a Assessoria de Gestão de Informação e Processos - AGIP, responsável pela integração dos sistemas estruturantes e implantação do Business Intelligence - BI, principalmente no que se refere às análises de regras de negócio e de



otimização dos processos organizacionais necessárias para a sistematização e consolidação das informações estratégicas de governança institucional, atividades essas estabelecidas por meio da publicação da Portaria nº 850, de 18.09.2013.

A Autarquia vislumbra, a partir da atuação da AGIP, a implementação de ações de melhoria na gestão do alinhamento estratégico das atividades e dos processos finalísticos do DNIT, 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. Maiores informações sobre a situação da AGIP, bem como do Escritório de Processos que lhe presta o devido suporte, encontram-se no subitem 2.1.1.3 deste Relatório.

2. 18 Ocorrências com dano ou prejuízo

Entre as análises realizadas pela equipe, não foi constatada ocorrência de dano ao erário.

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. Informamos que os servidores listados abaixo, cujas assinaturas não foram apostas neste Relatório, não estavam presentes quando da geração final deste documento por motivo previsto legalmente, apesar de terem efetivamente atuado como membros da equipe de auditoria.

Brasília/DF, 11 de agosto de 2014.



1 GESTÃO OPERACIONAL	58
1.1 PROGRAMAÇÃO DOS OBJETIVOS E METAS.....	58
1.1.1 ORIGEM DO PROGRAMA/PROJETO	58
1.1.1.1 INFORMAÇÃO.....	58
INFORMAÇÕES BÁSICAS DAS PRINCIPAIS AÇÕES SOB RESPONSABILIDADE DO DNIT	
1.2 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS	60
1.2.1 SISTEMA DE INFORMAÇÕES OPERACIONAIS	60
1.2.1.1 INFORMAÇÃO.....	60
POLÍTICA DE SEGURANÇA DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÕES	
2 CONTROLES DA GESTÃO.....	60
2.1 CONTROLES INTERNOS	60
2.1.1 AVALIAÇÃO DOS CONTROLES INTERNOS ADMINISTRATIVOS	61
2.1.1.1 INFORMAÇÃO.....	61
NOMEAÇÃO DE SUPERINTENDENTE REGIONAL DO DNIT NO ESTADO DO AMAPÁ	
2.1.1.2 INFORMAÇÃO.....	62
O PROCESSO DE ESCOLHA DE CARGOS EM COMISSÃO NO DNIT	
2.1.1.3 CONSTATAÇÃO.....	66
AS ATRIBUIÇÕES RELACIONADAS AO ESCRITÓRIO DE PROCESSO E ÀS ATIVIDADES DE GESTÃO DE PROCESSÃO NÃO FORAM CONSIGNADAS PELO DNIT EM SEU REGIMENTO INTERNO	
2.1.1.4 CONSTATAÇÃO.....	68
AUSÊNCIA DE RESPOSTAS ÀS SOLICITAÇÕES DE AUDITORIA EMITIDAS À UNIDADE AVALIADA, PREJUDICANDO OS TRABALHOS DA AUDITORIA ANUAL DE CONTAS.	
2.1.2 AUDITORIA DE PROCESSOS DE CONTAS	70
2.1.2.1 INFORMAÇÃO.....	70
DO ATENDIMENTO ÀS RECOMENDAÇÕES DA CGU	
2.1.2.2 CONSTATAÇÃO.....	71
INCONFORMIDADE DAS PEÇAS DO RELATÓRIO DE GESTÃO	
2.2 CONTROLES EXTERNOS	76
2.2.1 ATUAÇÃO DO TCU/SECEX NO EXERCÍCIO	76
2.2.1.1 INFORMAÇÃO.....	76
DETERMINAÇÕES DO ACÓRDÃO TCU Nº 2963/2013-PLENÁRIO PENDENTES DE ATENDIMENTO	
2.2.1.2 INFORMAÇÃO.....	78
DETERMINAÇÕES DO ACÓRDÃO TCU Nº 271/2013-1ª CÂMARA PENDENTES DE ATENDIMENTO	
3 GESTÃO PATRIMONIAL	83
3.1 BENS IMOBILIÁRIOS	83
3.1.1 UTILIZAÇÃO DE IMOBILIÁRIOS	83
3.1.1.1 INFORMAÇÃO.....	83



GESTÃO DO PATRIMÔNIO IMOBILIÁRIO SOB A RESPONSABILIDADE DO DNIT, CLASSIFICADO COMO BENS IMÓVEIS DE USO ESPECIAL, PROVENIENTE DO EXTINTO DNER	
3.1.1.2 CONSTATAÇÃO.....	88
REINCIDÊNCIA QUANTO À DEFICIÊNCIA NO GERENCIAMENTO DOS IMÓVEIS DE USO ESPECIAL PERTENCENTES À UNIÃO, SOB A RESPONSABILIDADE DO DNIT	
3.1.1.3 CONSTATAÇÃO.....	94
IMÓVEIS LOCADOS DE TERCEIROS NÃO INFORMADOS NO QUADRO A.6.3 DO RELATÓRIO DE GESTÃO E NÃO CADASTRADOS NO SPIUNET	
4 GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS	97
4.1 REMUNERAÇÃO, BENEFÍCIOS E VANTAGENS.....	97
4.1.1 CONSISTÊNCIA DOS REGISTROS	97
4.1.1.1 CONSTATAÇÃO.....	97
INCONSISTÊNCIAS NA FOLHA DE PAGAMENTO	
4.1.1.2 CONSTATAÇÃO.....	103
IMPROPRIEDADES NA EXECUÇÃO DO CONTRATO Nº 512/2013	
4.1.1.3 INFORMAÇÃO.....	115
ATUALIZAÇÃO DAS INFORMAÇÕES SOBRE A FORMAÇÃO E QUALIFICAÇÃO DE SERVIDORES DO DNIT	
5 GESTÃO DO SUPRIMENTO DE BENS/SERVIÇOS	117
5.1 CONTRATOS DE OBRAS, COMPRAS E SERVIÇOS.....	117
5.1.1 CONTRATOS SEM LICITAÇÃO.....	117
5.1.1.1 CONSTATAÇÃO.....	117
CONTRATAÇÃO DA FIRMA ARQUEOLOG PESQUISAS LTDA. POR INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO SEM COMPROVAÇÃO DE SINGULARIDADE DO OBJETO	
5.1.1.2 INFORMAÇÃO.....	119
CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DAS FIRMAS FERNANDES TEIXEIRA EDUCAÇÃO LTDA E ELO CONSULTORIA EMPRESARIAL NA MODALIDADE DE INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO SEM COMPROVAÇÃO DE SINGULARIDADE DO OBJETO	
5.2 PROCESSOS LICITATÓRIOS.....	121
5.2.1 OPORTUNIDADE DA LICITAÇÃO	121
5.2.1.1 INFORMAÇÃO.....	121
CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE SUPERVISÃO DE OBRAS POR MEIO DE CONCORRÊNCIA PÚBLICA, CONTRARIANDO ORIENTAÇÃO DO TCU	
5.2.1.2 INFORMAÇÃO.....	123
ATUAÇÃO DA CGU SOBRE O SICRO 2	
5.3 CONVÊNIOS DE OBRAS, SERVIÇOS E DE SUPRIMENTO	124
5.3.1 AVALIAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS CONCEDIDAS	124
5.3.1.1 CONSTATAÇÃO.....	124
FRAGILIDADES NA ESTRUTURA DE CONTROLE E FISCALIZAÇÃO DE TRANSFERÊNCIAS CONCEDIDAS	



1 GESTÃO OPERACIONAL

1.1 PROGRAMAÇÃO DOS OBJETIVOS E METAS

1.1.1 ORIGEM DO PROGRAMA/PROJETO

1.1.1.1 INFORMAÇÃO

INFORMAÇÕES BÁSICAS DAS PRINCIPAIS AÇÕES SOB RESPONSABILIDADE DO DNIT

Fato

Trata-se das informações básicas das principais ações executadas pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT. No levantamento dessas informações foram considerados os critérios de materialidade, relevância e criticidade, além da vinculação finalística à missão da UJ, com extensão correspondendo a 62,8% do total das despesas executadas pela UJ, conforme discriminado abaixo:

Quadro 20: Principais Ações executadas pelo DNIT

PROGRAMA	AÇÃO	FINALIDADE	FORMA DE IMPLEMENTAÇÃO	REPRES. NO ORÇAMENTO DA UJ
	20VJ MANUTENCAO DE TRECHOS RODOVIARIOS NA REGIAO NORDESTE 20VK MANUTENCAO DE TRECHOS RODOVIARIOS NA REGIAO NORTE 20VL MANUTENCAO DE TRECHOS RODOVIARIOS NA REGIAO SUDESTE 20VI MANUTENCAO DE TRECHOS RODOVIARIOS NA REGIAO CENTRO-OESTE 20VM MANUTENCAO DE TRECHOS RODOVIARIOS NA REGIAO SUL	GARANTIR CONDIÇÕES ADEQUADAS DE TRAFEGABILIDADE EM TRECHOS RODOVIÁRIOS FEDERAIS, DE ACORDO COM AS SUAS CARACTERÍSTICAS TÉCNICAS ORIGINAIS, PROMOVENDO A REDUÇÃO DOS CUSTOS DE TRANSPORTE E PROPORCIONANDO MAIOR SEGURANÇA E CONFORTO AOS USUÁRIOS.	A IMPLEMENTAÇÃO DA AÇÃO SE DÁ DE FORMA DIRETA ATRAVÉS DA CONTRATAÇÃO DE EMPRESAS MEDIANTE PROCESSO LICITATÓRIO, PARA REALIZAÇÃO DE OBRAS DE ENGENHARIA E SERVIÇOS DE SUPERVISÃO	33,8%
2075 – TRANSPORTE RODOVIÁRIO	1208 ADEQUACAO DE TRECHO RODOVIARIO - PALHOCA - DIVISA SC/RS - NA BR-101 - NO ESTADO DE SANTA CATARINA 7624 ADEQUACAO DE TRECHO RODOVIARIO - DIVISA AL/PE - DIVISAAL/SE - NA BR-101 - NO ESTADO DE ALAGOAS 7L04 ADEQUACAO DE TRECHO RODOVIARIO - PORTO ALEGRE - PELOTAS - NA BR-116 - NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL 10IX ADEQUACAO DE TRECHO RODOVIARIO - ENTRONCAMENTO BR-116/259/451 (GOVERNADOR VALADARES) - ENTRONCAMENTO MG-020 -NA BR-381 - NO ESTADO DE MINAS GERAIS 7I40 ADEQUACAO DE TRECHO RODOVIARIO - GOIANIA - JATAI - NA BR-060 - NO ESTADO DE GOIAS 105S ADEQUACAO DE TRECHO RODOVIARIO - DIVISA SE/BA - ENTRONCAMENTO BR-324 - NA BR-101 - NO ESTADO DA BAHIA 10L1 ADEQUACAO DE TRECHO RODOVIARIO - RONDONOPOLIS -	POSSIBILITAR O AUMENTO DA CAPACIDADE DE TRÁFEGO PELA INCORPORAÇÃO DE MELHORAMENTOS DE SEGMENTOS RODOVIÁRIOS SATURADOS, FACILITANDO O TRÂNSITO ATÉ OS MUNICÍPIOS ABRANGENTES PELA RODOVIA E PROPORCIONANDO SEGURANÇA E CONFORTO AOS USUÁRIOS.	A IMPLEMENTAÇÃO DA AÇÃO SE DÁ DE FORMA DIRETA ATRAVÉS DA CONTRATAÇÃO DE EMPRESAS MEDIANTE PROCESSO LICITATÓRIO, PARA REALIZAÇÃO DE OBRAS DE ENGENHARIA E SERVIÇOS COMO DESAPROPRIAÇÕES, COMPENSAÇÕES AMBIENTAIS E SUPERVISÃO.	18,6%



PROGRAMA	AÇÃO	FINALIDADE	FORMA DE IMPLEMENTAÇÃO	REPRES. NO ORÇAMENTO DA UJ
	<p>CUIABA- POSTO GIL - NA BR-163 - NO ESTADO DO MATO GROSSO</p> <p>110R ADEQUACAO DE TRECHO RODOVIARIO - DIVISA BA/SE - ENTRONCAMENTO BR-235 - NA BR-101 - NO ESTADO DE SERGIPE</p> <p>1214 ADEQUACAO DE TRECHO RODOVIARIO - RIO GRANDE - PELOTAS - NA BR-392 - NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL</p> <p>7M95 ADEQUACAO DE TRECHO RODOVIARIO - ANEL RODOVIARIO DE BELO HORIZONTE - ENTRONCAMENTO MG-437/MGT-262 - ENTRONCAMENTO BR-040/135/262/381 - ENTRONCAMENTO BR-040/BR-356 -NA BR-262/381/040 - NO ESTADO DE MINAS GERAIS</p> <p>7435 ADEQUACAO DE TRECHO RODOVIARIO - DIVISA PB/PE - DIVISAPE/AL - NA BR-101 - NO ESTADO DE PERNAMBUCO</p>			
	<p>1490 CONSTRUCAO DE TRECHO RODOVIARIO - DIVISA MT/PA - SANTAREM - NA BR-163 - NO ESTADO DO PARA</p> <p>10KK CONSTRUCAO DE TRECHO RODOVIARIO - ENTRONCAMENTO BR-163(SORRISO) - ENTRONCAMENTO BR-158 (RIBEIRAO CASCALHEIRA) - NA BR-242 - NO ESTADO DO MATO GROSSO</p> <p>10L7 CONSTRUCAO DE TRECHO RODOVIARIO - PORTO ALEGRE - ESTEIO - SAPUCAIA - NA BR-448 - NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL</p> <p>110I CONSTRUCAO DE TRECHO RODOVIARIO - ALTAMIRA - RUROPOLIS - NA BR-230 - NO ESTADO DO PARA</p> <p>10KR CONSTRUCAO DE TRECHO RODOVIARIO - DIVISA PA/TO - ALTAMIRA - NA BR-230 - NO ESTADO DO PARA</p> <p>5E15 CONSTRUCAO DE TRECHO RODOVIARIO - PEIXE - PARANA - TAGUATINGA - NA BR-242 - NO ESTADO DO TOCANTINS</p> <p>7E79 CONSTRUCAO DE TRECHO RODOVIARIO - URUACU - DIVISA GO/MT - NA BR-080 - NO ESTADO DE GOIAS</p> <p>12KG CONSTRUCAO DE TRAVESSIA URBANA - NO MUNICIPIO DE SANTAMARIA - NAS BRS-158/287 - NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL</p>	<p>OFERECER AOS USUÁRIOS UMA VIA SEGURA E PROPORCIONAR REDUÇÃO DE CUSTOS NO TRANSPORTE DE BENS E PESSOAS</p>	<p>A IMPLEMENTAÇÃO DA AÇÃO SE DÁ DE FORMA DIRETA ATRAVÉS DA CONTRATAÇÃO DE EMPRESAS MEDIANTE PROCESSO LICITATÓRIO, PARA REALIZAÇÃO DE OBRAS DE ENGENHARIA E SERVIÇOS COMO DESAPROPRIAÇÕES, COMPENSAÇÕES AMBIENTAIS, SÍTIOS ARQUEOLÓGICOS, SUPERVISÃO E GERENCIAMENTO</p>	7,5%
	<p>2036 - CONTROLE DE VELOCIDADE NA MALHA RODOVIÁRIA FEDERAL</p> <p>2325 OPERACAO DO SISTEMA DE PESAGEM DE VEICULOS</p>	<p>PROPORCIONAR SEGURANÇA AOS USUÁRIOS DAS RODOVIAS FEDERAIS, POR INTERMÉDIO DO CONTROLE DA VELOCIDADE, E PRESERVAR OS PAVIMENTOS PELO MONITORAMENTO DE CARGAS E PELO CONTROLE ESTATÍSTICO POR EIXO DE VEÍCULOS.</p>	<p>A IMPLEMENTAÇÃO DA AÇÃO SE DÁ DE FORMA DIRETA ATRAVÉS DA CONTRATAÇÃO DE EMPRESAS MEDIANTE PROCESSO LICITATÓRIO, PARA REALIZAÇÃO DE OBRAS DE ENGENHARIA E DE SERVIÇOS DE OPERAÇÃO DE CAMPO.</p>	2,9%



Fonte: Elaborado pela DITRA/DI/SFC/CGU-PR, a partir de consulta ao SIAFI e ao Relatório de Gestão 2013 DNIT.

1.2 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

1.2.1 SISTEMA DE INFORMAÇÕES OPERACIONAIS

1.2.1.1 INFORMAÇÃO

POLÍTICA DE SEGURANÇA DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÕES

Fato

A Política de Segurança da Informação e Comunicação – POSIC do DNIT foi publicada com a Portaria nº 461, de 14/05/2013. Essa política foi aprovada pelo Diretor Executivo na época após relato da Reunião da Diretoria Colegiada em 17/04/2013.

A Unidade encaminhou Ofício nº 883/2014/AUDINT/DNIT que comprova a publicação da POSIC no sítio na Internet.

Questionado por meio da Solicitação de Auditoria nº 201407520/44 para apresentar termos de responsabilidade assinados, durante o exercício de 2013, por servidores, prestadores de serviço, contratados e terceirizados, assumindo que adotam as regras definidas na POSIC, o gestor assim se manifestou através do Memorando nº 812/2014/AUDINT/DNIT:

“Quanto ao item 2.b., temos que a designação do Gestor de Segurança de Informação, do Comitê Gestor de Segurança de Informação e da Equipe de Tratamento e Resposta a Incidentes de Rede do DNIT, data de 18 de outubro de 2013, cerca de um mês após um período onde a autarquia permaneceu em greve por setenta e cinco dias, e por isso com a necessidade de repor inúmeras demandas presentes e atrasadas, além de iniciar os trabalhos da EITR com relação aos normativos que lhe cabem. Por essa razão foi-nos impossível, no curto período de tempo até o final do ano, providenciar a distribuição e assinatura dos termos de compromisso, objeto dessa auditoria”.

Tendo em vista o exposto, o gestor afirma que não houve tempo hábil para a tomada de ação para cumprimento do item 5.1.5 da POSIC da unidade. Ressalta-se que o Comitê Gestor de Segurança de Informação deve continuar os trabalhos para a normatização e operacionalização da POSIC, dando celeridade especialmente na distribuição e assinatura de termos de responsabilidade, conforme preceituado pelas Normas Complementares nº 03 e nº 07 do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República.

2 CONTROLES DA GESTÃO

2.1 CONTROLES INTERNOS



2.1.1 AVALIAÇÃO DOS CONTROLES INTERNOS ADMINISTRATIVOS

2.1.1.1 INFORMAÇÃO

NOMEAÇÃO DE SUPERINTENDENTE REGIONAL DO DNIT NO ESTADO DO AMAPÁ

Fato

Constitui objeto da presente análise o ato de nomeação de Superintendente Regional do DNIT para o Estado do Amapá, realizado por meio da Portaria MT nº 187, de 21 de novembro de 2013, publicada na Pág. 51. Seção 2. Diário Oficial da União (DOU) de 22 de Novembro de 2013.

Considerando a necessidade de esclarecimentos sobre a validade de possíveis atos administrativos emitidos pelo novo Superintendente Regional, questionou-se o DNIT sobre as razões da inobservância de qualquer registro da referida Unidade no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas – CNPJ, condição necessária para gerir recursos orçamentários e financeiros, e por consequência, fazer-se representar diante de outras pessoas jurídicas.

Em resposta a Coordenação de Contabilidade informou que se encontra impossibilitada de realizar a inscrição da Superintendência Regional do DNIT no Estado do Amapá, em virtude da ausência de um ato constitutivo, conforme preconiza o § 3º do Artigo 130 do atual Regimento Interno do DNIT, aprovado por intermédio da Resolução nº 10, de 31 de janeiro de 2007.

“Art. 130 As Superintendências Regionais serão localizadas nas capitais dos Estados e terão atuação em uma ou mais unidades da Federação.

...

*§ 3º **O ato que criar uma Superintendência Regional fixar-lhe-á o local de sua sede, sua área de jurisdição e seu respectivo quadro de lotação de pessoal.**” (destacou-se)*

Esclarece ainda que a apresentação de um documento constitutivo válido perante a Secretaria da Receita Federal do Brasil é condição legal para a inscrição da Superintendência Regional no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas – CNPJ, tendo em vista que tal documento deverá acompanhar o Documento Básico de Entrada – DBE - ou o Protocolo de Transmissão quando da solicitação da almejada inscrição, conforme preconiza o artigo 14, inciso I da Instrução Normativa RFB nº 1.183, de 19 de agosto de 2011, cujo teor transcreve-se a seguir:

“Art. 14. As solicitações de atos cadastrais no CNPJ são formalizadas:

*I - pela remessa postal, pela entrega direta ou por outro meio aprovado pela RFB, à unidade cadastradora de jurisdição do estabelecimento, do Documento Básico de Entrada (DBE) ou do Protocolo de Transmissão, **acompanhado de cópia autenticada do ato constitutivo**, alterador ou extintivo da entidade, devidamente registrado no*



órgão competente, observada a tabela de documentos constante do Anexo VIII a esta Instrução Normativa; ou” (destacou-se)

Segundo a setorial contábil do DNIT, consta no Processo nº 50600.030403/2014-04, que trata da criação das Superintendências Regionais no DNIT nos Estados do Acre, Amapá, Roraima e no Distrito Federal, cópia do Relato nº 05/2014-DG, de 22 de abril de 2014, por meio do qual a Diretoria-Geral do DNIT propõe a criação daquelas Superintendências Regionais. Tal proposta foi aprovada pela Diretoria Colegiada em reunião realizada na data de 22 de abril de 2014. Ressalta, no entanto, que a proposta feita pela Diretoria-Geral previa a ratificação da aprovação pelo Conselho de Administração do DNIT, ato que até o presente momento não se efetivou.

Do exposto, qualquer ato que vier a ser editado pelo então Superintendente Regional do DNIT no Estado do Amapá, sem que haja o devido ato de constituição da Unidade pelo DNIT constituir-se-á de vício relativo à competência, tornando-o inválido. Do mesmo modo, sem o devido registro no CNPJ a Unidade não poderá gerir recursos orçamentários e financeiros.

2.1.1.2 INFORMAÇÃO

O PROCESSO DE ESCOLHA DE CARGOS EM COMISSÃO NO DNIT

Fato

A autonomia para nomeação de cargos constitui um importante aspecto da governança pública, em especial no Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT, ante a elevada probabilidade de conflito de interesses decorrentes do tráfico de influência e risco de captura por grupos políticos.

Ainda na esfera da governança, a normatização do exercício da competência de designar visa tornar mais branda a vulnerabilidade de influências políticas, mormente nos casos de mudança de gestão.

Importante destacar que a ocupação de cargos em comissão tem previsão constitucional, especificamente no inciso V do artigo 37 e objetiva estabelecer na administração pública relação de hierarquia, de modo que não é um posto para contratação de pessoas propriamente dito.

No âmbito da Administração Pública Federal a competência para praticar os atos de provimento de cargos em comissão do Grupo – Direção e Assessoramento Superiores – DAS foi delegada, pelo Presidente da República (Decreto nº 4.734/2003) ao Ministro de Estado Chefe da Casa Civil, sendo passível ainda referida atribuição ser subdelegada.

Interessante destacar que o Decreto nº 83.937/1979 com o objetivo de imprimir maior celeridade e objetividade às decisões, aproximando-as dos fatos, das pessoas ou dos



problemas a atender, regulamentou a delegação de competência para a prática de atos administrativos. Cabe esclarecer que a delegação de competência para a prática de atos administrativos é um instrumento de descentralização administrativa, regulamentado pelo Decreto nº 83.937/1979, e que tem como objetivo assegurar maior rapidez e objetividade às decisões, situando-as na proximidade dos fatos, pessoas ou problemas a atender.

Ademais, quando conveniente ao interesse da Administração, as competências objeto de delegação poderão ser incorporadas, em caráter permanente, aos regimentos ou normas internas dos órgãos e entidades interessados.

Foi nesse contexto que o Ministro Chefe da Casa Civil da Presidência da República, por intermédio da Portaria nº 1.056/2003, subdelegou competência aos Ministros de Estado para, guardadas as exceções para cargos de órgãos jurídicos, praticar os atos de provimento de cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS, níveis 1 a 4. A supracitada portaria também definiu que a competência outorgada aos Ministros de Estado poderá ser subdelegada.

Cumprir observar que o citado normativo define de forma precisa, que a nomeação dos cargos DAS “superiores”, ou seja, de níveis 5 e 6, continua exclusiva à esfera da governança política do Ministro Chefe da Casa Civil. Registre-se, portanto, que essa restrição ao exercício pleno da autonomia de nomeação por parte dos Ministros de Estado constitui um mecanismo de controle de natureza política.

Os cargos de níveis 5 e 6 são os que compõem a alta direção dos órgãos e entidades da administração, como por exemplo diretores e secretários, ou equivalentes, e dirigentes máximos de autarquias e fundações da administração pública federal. Destaca-se que os cargos da função direção DAS 101, níveis 3 e 4, estão condicionados, por imposição normativa, à apreciação prévia da Presidência da República, por intermédio da Casa Civil.

Ressaltando, porém, que a relação de subordinação decorrente da submissão da indicação ao crivo da Casa Civil constitui o segundo mecanismo de controle de natureza política.

No que tange aos cargos da função e assessoramento é conferida autonomia para nomeação dos níveis 1 a 4, visto que promovem eminentemente auxílio e assistência aos detentores de competências decisórias. Portanto, a autonomia plena de nomeação somente é exercida para os cargos da função direção, níveis 1 e 2. Esses cargos compõem a chefia das áreas operacionais inferiores.

À vista do exposto, tem-se que o Ministro dos Transportes não tem autonomia para indicar o Diretor-Geral do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT, cargo DAS nível 6, principal autarquia daquela pasta, visto que tal incumbência é prerrogativa do Ministro Chefe da Casa Civil.



Por sua vez, o Diretor-Geral do DNIT não tem soberania/competência/autossuficiência para nomear os principais cargos de seu organograma, tais como os Diretores, cargos de nível 5, os Superintendentes Regionais da Autarquia nos Estados, cargos de nível 4, os Coordenadores Gerais, cargos de nível 4, Coordenadores, cargos de nível 3, e nem os demais cargos de direção e assessoramento, nível 1 e 2, muito menos as Funções Comissionadas Técnicas – FCT, uma vez que tal prerrogativa foi outorgada ao Ministro dos Transportes e, até o momento, não foi subdelegada ao DNIT.

Para exemplificar, no exercício de 2013, foram nomeados, para o Grupo Direção e Assessoramento Superior do DNIT, 61 servidores e todas as nomeações foram decorrentes de atos do Ministro dos Transportes.

Diante do relatado nos parágrafos anteriores e com vistas ao fortalecimento da estrutura organizacional do DNIT, no fim de 2013, foram criadas por meio da Lei nº 12.898, de 18 de dezembro de 2013, 518 Funções Comissionadas do DNIT – FCDNIT e onze Funções Gratificadas – FG-3, de exercício privativo de servidores ativos em exercício na Autarquia, em substituição a 270 Funções Comissionadas Técnicas – FCT, 76 FG-1, (oito FG-2, e 109 cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores – DAS, sendo quarenta DAS-3, dezesseis DAS-2 e 53 DAS-1.

O Quadro 21 a seguir demonstra os quantitativos e níveis das FCDNIT:

Quadro 21: Quantitativos e níveis das FCDNIT

Funções Comissionadas	Quantitativo
FCDNIT-1	373
FCDNIT-2	29
FCDNIT-3	116

Fonte: art. 1º da Lei 12.898/2013.

As funções FCDNIT equiparam-se, para todos os efeitos legais e regulamentares, aos cargos em comissão do Grupo DAS de níveis correspondentes, de acordo com o Quadro de equivalência, a seguir:

Quadro 22: Equivalência de Cargos e FCDNIT

Funções Comissionadas	Cargos em Comissão
FCDNIT-1	DAS-1
FCDNIT-2	DAS-2
FCDNIT-3	DAS-3

Fonte: Anexo II da Lei nº 12.898, de 18/12/2013.

O objetivo da criação da FCDNIT é reduzir o número de cargos em comissão do DNIT e melhorar o nível de profissionalização do setor público, aumentando a capacidade técnica do Estado na condução de políticas públicas.



Ocorre que, embora muito positiva a criação e a extinção de cargos e funções, de que trata a Lei nº 12.898/2013, somente produzirão efeitos quando da publicação do decreto que aprovar a Estrutura Regimental do DNIT. Segundo informações apresentadas pela Coordenação-Geral de Recursos Humanos, por meio do Memorando nº 652/2014/CGRH/DAF, de 25/06/2014, a proposta do decreto encontra-se sob análise da Direção-Geral da Autarquia para adequação da estrutura regimental do DNIT.

Cabe ressaltar também que, os 25 Superintendentes, o mais alto cargo de direção da Autarquia nos estados, continuam sendo cargos em comissão DAS 101.4, e não foram alterados para a função FCDNIT. Por conseguinte, esses cargos não são de exercício privativo de servidores ativos em exercício no DNIT.

Em resumo, o modelo atual adotado para as nomeações de cargos de provimento em comissão no DNIT estabelece uma estrutura de governança em que a hierarquia administrativa é mitigada diante da hierarquia política cruzada. A Lei nº 12.898/2013 não reforçou a independência das unidades descentralizadas e também não resguardou suas atividades de atuais interferências políticas impróprias.

Imperioso evidenciar que a falta de normas que definam as competências almejadas pelos ocupantes dos postos de decisão da estrutura administrativa representa elevado risco, ante a possibilidade de designações decorrentes apenas de fatores políticos sem que os mesmos tenham os conhecimentos imprescindíveis para o exercício do cargo.

Nesse contexto, é imprescindível priorizar a revisão da estratégia de nomeação estritamente política para os cargos em comissão no DNIT. A tendência que se observa na administração pública e já implementada em alguns Órgãos, tais como: Controladoria Geral da União - CGU, Instituto Nacional de Seguro Social - INSS, Secretaria do Tesouro Nacional – STN e Ministério da Fazenda – MF, é a adoção de processo seletivo interno para ocupar os cargos em comissão.

O processo seletivo pode, a critério da unidade, ser realizado por meio de provas objetivas, discursivas e análise de títulos. Cita-se como exemplo a Portaria do Ministério da Fazenda nº 111, de 09 de junho de 2008, que institui “processo seletivo interno para elaboração de lista de servidores efetivos do Ministério da Fazenda para ocupar cargo em comissão de Gerente Regional de Administração da Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração”. Outro exemplo a ser ressaltado é a Portaria CGU nº 79/2005, que definiu que a permanência de servidor no exercício de chefe das Controladorias Regionais da União nos Estados fica limitada a quatro anos em uma mesma unidade. Esse regulamento ao instituir prazo máximo para permanência no cargo contribui para a salutar renovação de dirigentes no cargo.

A CGU implementou sua seleção interna, por meio de análise curricular, com vistas ao preenchimento dos cargos em comissão, iniciando esta forma de opção de escolha para os cargos de Chefe de Divisão, DAS 101.2 e DAS 102.1. O mesmo modelo também é



utilizado pela STN. Já o INSS desde 2006 vem realizando processo seletivo interno para a escolha das Gerências Executivas. O processo seletivo é organizado pela Universidade Católica de Brasília, que inclui provas objetivas e de títulos.

Enfim, os processos seletivos internos se alinham ao pensamento de que é preciso manter um constante método de avaliação e reavaliação das práticas institucionais. Tais sistemáticas estão alinhadas ao estado da arte em gestão de pessoas nas organizações públicas, servindo de ferramenta para alavancar a boa avaliação do clima organizacional, democratizando o acesso de servidores efetivos às funções gerenciais e técnicas dentro da organização e consolidando os valores institucionais da meritocracia, profissionalização e transparência.

Nesse contexto, é imprescindível dedicar atenção à revisão da estratégia de nomeação estritamente política para os cargos em comissão do DNIT. A institucionalização do processo seletivo interno, com foco no merecimento técnico e comportamental, como forma de designação para funções e cargos em comissão precisa ser instituída no âmbito do DNIT, propondo-se desta forma, profissionalizar sua força de trabalho.

2.1.1.3 CONSTATAÇÃO

ATRIBUIÇÕES RELACIONADAS AO ESCRITÓRIO DE PROCESSO E ÀS ATIVIDADES DE GESTÃO DE PROCESSÃO NÃO FORAM CONSIGNADAS PELO DNIT EM SEU REGIMENTO INTERNO.

Fato

Por meio da Contratação do Consórcio Memora/CPqD (CNPJ 14.533.081/0001-08), em 14/11/2012, o DNIT iniciou o processo de implementação de ações de melhoria na gestão do alinhamento estratégico das atividades e dos processos finalísticos do DNIT, 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.

Assim, definiu como produtos a serem entregues pelo consórcio contratado: a) Estruturação e implantação do Escritório de Processos do DNIT; b) Suporte à gestão do Escritório de Processos; c) Mapeamento da Cadeia de Valor da Organização; d) Suporte à gestão das iniciativas de transformação organizacional pela Gestão de Processos; e) Fornecimento e implantação de solução para automação de Gestão de Processos; f) Capacitação para a Gestão por Processos – treinamento para gestor de processo; g) Capacitação para a Gestão por Processos – treinamento para arquiteto de processos; e h) Capacitação para a Gestão por Processos – treinamento para suporte em TI para a ferramenta de automação da gestão de processos.

Para garantir a sustentabilidade das mudanças necessárias na gestão de 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 implantação do *Business Intelligence - BI*, principalmente no que se refere às análises de regras de negócio e de otimização dos processos organizacionais necessárias para a sistematização e consolidação das informações estratégicas de governança institucional, atividades essas estabelecidas por meio da publicação da Portaria nº 850, de 18/09/2013.

Passado cerca de um ano e meio, o Escritório de Processos implantado priorizou os processos alinhados aos objetivos do mapa estratégico do DNIT, aprovado por meio da Portaria/DG nº 1387, de 19/12/2013, baseando-se no Acórdão nº 3448/2012-TCU, resultado de uma auditoria operacional realizada na Autarquia. Realizou, também: a capacitação de 86 servidores a fim de se tornarem gestores ou arquitetos de processos e sendo, conseqüentemente, multiplicadores do conhecimento adquirido; e a sistematização e operacionalização de catorze 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. Nesse sentido, o Escritório tem contribuído para a consecução dos resultados planejados mediante o mapeamento e acompanhamento dos processos nas unidades, além de estar realizando a sistematização de informações inseridas no Sistema de Informações e Monitoramento do DNIT – SIMDNIT.

Entretanto, ressalta-se que até o presente momento não se encontra formalizada a estrutura organizacional, as respectivas competências e atribuições relacionadas ao Escritório de Processos e às atividades de gestão de processos na Autarquia. A falta de previsão explícita desses elementos no Regimento Interno do DNIT põe em risco a atuação tanto do Escritório de Processos quanto da AGIP, sobretudo num caso de mudança de dirigentes e até mesmo de equipes.

Causa

Ausência de previsão no Regimento Interno do DNIT das competências e atribuições relacionadas ao Escritório de Processos e às atividades de gestão de processos na Autarquia.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Memorando nº 853/2014/AGE/DG/DNIT, foi informado que o Regimento Interno da Autarquia está sendo revisado em função da aprovação do decreto de regulamentação das Funções Comissionadas do DNIT, previstas na Lei nº 12.898/13. Foi salientado que as responsabilidades da AGE e da AGIP se encontram formalizadas, de forma resumida, na Portaria nº 225, de 07 de fevereiro de 2014.

Análise do Controle Interno

Após a manifestação da Autarquia, na qual foi reconhecida a necessidade de inclusão das unidades citadas no Regimento Interno do DNIT, reitera-se sobre a relevância e imprescindibilidade de que tanto a AGE, quanto a AGIP, quanto ao Escritório de Processos, estejam formalmente consolidados no Regimento Interno da Autarquia - a



despeito de os mesmos já se encontrarem formalizados por meio de Portaria - com vistas a dar maior solidez, respaldo e segurança a estas Unidades. Do contrário, futuramente corre-se o risco da perda de continuidade dos trabalhos realizados pelas referidas unidades, em especial num eventual caso de mudança da direção e das equipes.

Recomendações:

Recomendação 1: Que o Diretor-Geral do DNIT apresente ao Conselho de Administração as proposições sobre alteração/revisão do Regimento Interno estabelecendo as competências e atribuições relacionadas ao Escritório de Processos e às atividades de gestão de processos na Autarquia.

2.1.1.4 CONSTATAÇÃO

AUSÊNCIA DE RESPOSTAS ÀS SOLICITAÇÕES DE AUDITORIA EMITIDAS À UNIDADE AVALIADA, PREJUDICANDO OS TRABALHOS DA AUDITORIA ANUAL DE CONTAS.

Fato

Durante a realização dos trabalhos de campo a equipe de auditoria emitiu 44 solicitações de auditoria à Unidade examinada. Dessas, 39 foram integralmente respondidas e duas parcialmente respondidas, e três não respondidas, conforme demonstrado no Quadro 26 a seguir.

Quadro 26: Respostas as Solicitações de Auditoria 201405237.

SA	Área	Resposta DNIT
1	06.01.07.0002 – Compras sustentáveis	Resposta Integral
2	06.02.02.0012 - Regularidade da Inexigibilidade	Resposta Integral
3	06.03.08.0006 – Controle e Acompanhamento das Transferências - Transf. a comprovar - SICONV	Resposta Parcial (não respondida pela DIR)
4	06.03.08.0013 – Controles Internos adm. – Transferências	Resposta Integral
5	06.02.02.0013 - Dispensa	Resposta Integral
6	06.01.02.0010 - Regularidade de Licitação	Resposta Integral
7	06.02.02.0014 - Controle Interno Administrativo - Licitações	Resposta Integral
8	07.03.07.0053 - Gestão TI - DAF	Resposta Integral
9	07.03.07.0039 – Disponibilização Processos - TI	Resposta Integral
10	07.03.05.0015 – Resultados Quantitativos e Qualitativos	Resposta Integral
11	06.03.08.0006 - TCE	Resposta Integral



SA	Área	Resposta DNIT
12	06.03.08.0006 – Controle e Acompanhamento das Transferências - Transf. a comprovar/a aprovar - SIAFI	Resposta Integral
13	06.03.08.0006 – Controle e Acompanhamento das Transferências - Fiscalização DIF	Resposta Integral
14	06.03.08.0006 – Controle e Acompanhamento das Transferências - Fiscalização DAQ	Resposta Integral
15	06.03.08.0006 – Controle e Acompanhamento das Transferências - Fiscalização DIR	Não Respondida
16	06.03.08.0006 – Controle e Acompanhamento das Transferências - Fiscalização DPP	Resposta Integral
17	01.04.06.0014 - Parecer de Auditoria Interna – AAC	Resposta Integral
18	05.02.01.0028 - Controles Internos Adm. - Gestão Pessoas	Resposta Integral
19	01.04.10.0012 - Avaliação – CGUPAD	Resposta Integral
20	05.01.10.0011 - Acumulação Funcional	Resposta Integral
21	05.01.02.0023 - SISAC	Resposta Integral
22	Licitações - Concorrência 280-2013	Resposta Integral
23	05.01.01.0019 - Avaliação do Cumprimento do TCJ Terceirização	Resposta Integral
24	05.01.01.0015 - Análise da Gestão de Recursos Humanos	Resposta Integral
25	01.04.10.0001 - Avaliação da Conformidade das Peças	Resposta Integral
26	07.01.01.0011 – Controle Interno Administrativo DIR	Resposta Integral
27	07.01.01.0011 – Controle Interno Administrativo DAQ	Resposta Integral
28	07.01.01.0011 – Controle Interno Administrativo DIF	Resposta Integral
29	07.01.01.0011 – Controle Interno Administrativo DPP	Resposta Integral
30	Licitações - Concorrência 395-2013	Resposta Integral
31	01.04.11.0005 – Controle Interno Administrativo DG	Resposta Integral
32	01.04.11.0005 – Resultados PPA - DIR	Não respondida
33	Reiteração SAs não respondidas	-
34	04.02.04.0008 - Avaliação da Gestão Patrimônio Imobiliário UJ	Resposta Integral
35	07.03.06.0022 - Avaliação dos Indicadores Utilizados pela UJ	Resposta Integral
36	03.03.04.0004 – Avaliação da Gestão de Passivos	Resposta Parcial
37	05.01.01.0019 - Avaliação do Cumprimento do TCJ Terceirização - Complementar	Resposta Integral



SA	Área	Resposta DNIT
38	05.01.01.0019 - Medições Contrato 512/2013 - WORKS	Resposta Integral
39	05.02.01.0020 - Análise da Folha de Pagamento	Resposta Integral
40	01.80.00.0006 – Conteúdo Específico – Contas 2013	Resposta Integral
41	06.02.02.0014 – Controles Int. Adm. Licitações - Concorrência 280-2013 - Complementar	Resposta Integral
42	06.02.02.0012 - Regularidade da Inexigibilidade - Complementação	Não respondida
43	04.02.04.0008 – Avaliação da Gestão Patrimonial – RFFSA - DIF	Resposta Integral
44	07.03.07.0053 - Gestão TI - DAF - Complementação	Resposta Integral

Fonte: Elaborado pela DITRA/DI/SFC/CGU-PR, a partir da coleta de dados no DNIT.

Embora estendido o período de campo, parte das solicitações de auditoria emitidas ainda permaneceram sem respostas, causando restrições à realização dos trabalhos. Destaca-se, nesse aspecto, a ausência de respostas encaminhada pela Diretoria de Infraestrutura Rodoviária.

Causa

Descumprimento do artigo 26 da Lei nº 10.180, de 06/02/2001.

Manifestação da Unidade Examinada

Não houve manifestação da Unidade Examinada.

Análise do Controle Interno

Não se aplica.

Recomendações:

Recomendação 1: Apresentar respostas às Solicitações de Auditoria com pendências no atendimento (resposta parcial ou não respondida), a fim de que sejam analisadas no Plano de Providências Permanente da Unidade.

2.1.2 AUDITORIA DE PROCESSOS DE CONTAS

2.1.2.1 INFORMAÇÃO

DO ATENDIMENTO ÀS RECOMENDAÇÕES DA CGU.

Fato

No que se refere ao atendimento das recomendações da CGU, conforme observado no Plano de Providências Permanente, o DNIT vem envidando esforços de forma a



solucionar as irregularidades apontadas para o exercício de 2012. Consta do Quadro 24, a seguir, a situação de acatamento das providências apresentadas.

Quadro 24: Atendimento ao Plano de Providências Permanente DNIT referente ao exercício de 2012.

Itens do Relatório Anual de Contas 2012 do DNIT nº 201306199		Atendimento
4.1.1.1	DEFICIÊNCIA NO GERENCIAMENTO DOS IMÓVEIS DE USO ESPECIAL PERTENCENTES À UNIÃO E LOCADOS DE TERCEIROS SOB A RESPONSABILIDADE DO DNIT	ATENDIDO
5.1.1.1	NÃO ATUALIZAÇÃO DAS INFORMAÇÕES SOBRE A FORMAÇÃO E QUALIFICAÇÃO DOS SERVIDORES DO DNIT	ATENDIDO
2.1.1.1	FALTA DE NORMATIVOS INTERNOS ABORDANDO AS PRERROGATIVAS E LIMITAÇÕES À ATUAÇÃO DA AUDITORIA INTERNA	PARCIAL
2.1.2.3	NÃO AVALIAÇÃO DO PADRÃO DE QUALIDADE DE ATENDIMENTO DA CARTA DE SERVIÇOS AO CIDADÃO	ATENDIDO
5.2.1.1	AUSÊNCIA DE SISTEMÁTICA DE CONTROLE NOS CONTRATOS DE TERCEIRIZAÇÃO DA UJ	PARCIAL
3.1.1.1	FALTA DE NORMATIVOS INTERNOS ABORDANDO ATRIBUIÇÕES DE SETORES CONTÁBEIS NA ANÁLISE DE PRESTAÇÃO DE CONTAS DE SUPRIMENTO DE FUNDOS (CGPF)	ATENDIDO
6.1.1.1	PRECARIIDADE NO CONTROLE E FISCALIZAÇÃO DOS CONVÊNIOS PARA CONSTRUÇÃO DE TERMINAIS FLUVIAIS	CANCELADA
1.2.2.1	AUSÊNCIA DE UMA METODOLOGIA DE DESENVOLVIMENTO DE SOFTWARE PARA A UJ	PARCIAL
1.1.1.3	DESEMPENHO INSATISFATÓRIO NA EXECUÇÃO DAS AÇÕES PREVISTAS NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO DAS HIDROVIAS DO TOCANTINS E ARAGUAIA – AHITAR	PARCIAL
2.1.2.6	INCONFORMIDADE DAS PEÇAS DO RELATÓRIO DE GESTÃO	CANCELADA
2.1.3.2	AUSÊNCIA DE RESPOSTAS ÀS SOLICITAÇÕES DE AUDITORIA EMITIDAS À UNIDADE AVALIADA, PREJUDICANDO A AVALIAÇÃO DA GESTÃO	CANCELADA

Fonte: Elaborado pela DITRA/DI/SFC/CGU-PR, a partir do relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201306199 e do Plano de Providências Permanente.

Ressalta-se que o gestor deverá apresentar as providências atualizadas no Plano de Providências Permanente em relação às constatações indicadas como Atendidas Parcialmente ou Não Atendidas.

2.1.2.2 CONSTATAÇÃO

INCONFORMIDADE DAS PEÇAS DO RELATÓRIO DE GESTÃO.

Fato

Em análise ao **processo de contas do exercício de 2013** do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT, esta equipe de auditoria, em atenção às orientações exaradas na Portaria TCU nº 175, de 09 de julho de 2013, constatou a ausência/insuficiência e/ou incorreções das seguintes informações no Relatório de Gestão:

Quadro 25: Ausências/Insuficiências e/ou Incorreções de informações do Relatório de Gestão

SUBITEM
Subitem 2.2, da parte A, do Anexo II da DN TCU nº 127/2013 - Estratégias de Atuação Frente aos Objetivos Estratégicos.



1 - Ausência de dados referentes a objetivos estratégicos 0141, 0149 e 0278, cuja participação do DNIT se faz presente, no Quadro A.2.2.2:

- *Objetivo 0141 – Ampliar o sistema ferroviário nacional em bitola de maior capacidade, de forma integrada com os demais modos de transportes.*
- *Objetivo 0149 – Aumentar a competitividade no transporte ferroviário, induzindo a entrada de novos operadores de transporte multimodal, proporcionando uma redução no custo do frete.*
- *Objetivo 0278 – Desenvolver o transporte aquaviário de passageiros e misto (passageiros e cargas) na Região Norte.*

2 – Ausência de análise crítica por parte dos gestores do órgão dos resultados relacionados aos objetivos fixados no PPA de responsabilidade da UJ contemplando os seguintes aspectos, entre outros, que julgasse cabíveis:

- **Execução das metas:** *Análise da execução das metas frente aos resultados almejados para o final de 2015, contextualizando, sempre que possível, os efeitos das ações empreendidas em 2013 para a política pública, função ou área na qual o objetivo se insere, bem como a sua representatividade frente às demandas internas ou externas da unidade.*
- **Fatores intervenientes:** *Evidenciação de eventos que tenham prejudicado o desenvolvimento do objetivo, tais como: dotação insuficiente ou contingenciamento nas ações concernentes ao objetivo, não obtenção de licença ambiental, liberação de recursos orçamentários e financeiros fora dos prazos previstos, falta de estrutura, problemas na licitação, etc.*

3 – Ausência de análise crítica por parte dos gestores do órgão dos resultados relacionados a ações de responsabilidade da UJ contemplando os seguintes aspectos, entre outros, que julgasse cabíveis:

- **Execução das metas:** *Análise da execução das metas físicas das ações frente à sua execução financeira, contextualizando, sempre que possível, as regiões/estados beneficiados com a aplicação dos recursos, possíveis efeitos da sua realização em 2013 na área na qual a ação está inserida, bem como a sua representatividade frente às demandas internas ou externas da unidade.*
- **Fatores intervenientes:** *Evidenciação de eventos que tenham prejudicado o desenvolvimento das ações, tais como: dotação insuficiente, contingenciamento, não obtenção de licença ambiental, liberação de recursos orçamentários e financeiros fora dos prazos previstos, falta de estrutura, problemas na licitação, etc.;*
Bem como, os fatores que contribuíram para a superação dos resultados esperados no exercício e/ou mitigação dos fatores negativos, notadamente as estratégias empreendidas pela gestão nesse senti
- **Restos a pagar:** *Possíveis razões para inscrição de valores em restos a pagar, caso o montante seja significativo em relação à dotação da ação em 2013. Análise da adequação da inscrição ao que dispõe a Lei 4320/1964 e o Decreto 93.872/1986 e demais normativos que regem a matéria, notadamente no que se refere à existência de obrigação de pagamento para o ente, pendente ou não de implemento de condição, consoante os termos do Acórdão 2659/2009-Plenário- TCU. Assim como, os possíveis impactos do volume de recursos inscritos em restos a pagar em exercícios anteriores, vigentes em 2013, para execução da ação com base no orçamento 2013.*
- **Ações Prioritárias na LDO:** *Avaliação da execução das ações prioritárias definidas pela LDO, explicitando as razões para eventual baixa execução, empenho menor que 50% da dotação, ou as providências adotadas para que sua execução fosse priorizada no decorrer do exercício.*

Subitem 4.1, da parte A, do Anexo II da DN TCU nº 127/2013 - Execução de Despesas.



Neste subitem a UJ deixou de proceder a uma análise crítica da programação orçamentária, originária e adicional, considerando os seguintes aspectos:

- **Créditos extraordinários:** Razões para proposição de abertura de créditos extraordinários, caso realizadas no exercício, registrando os aspectos indicados quando de sua solicitação para satisfação dos pressupostos constitucionais de imprevisibilidade e de urgência. Resultados alcançados pela execução das ações planejadas, explicitando em que medida as ações foram executadas e as metas alcançadas, bem como os motivos e justificativas para o não atingimento das metas estabelecidas ou a não execução da ação planejada.

Subitem 4.4, da parte A, do Anexo II da DN TCU nº 127/2013 – Transferências de Recursos.

A UJ não contemplou na análise crítica a mensurabilidade necessária a objetividade das seguintes informações:

- a) Medidas adotadas para sanear as transferências na situação de prestação de contas inadimplente;*
- b) Análise do comportamento das prestações de contas frente aos prazos regulamentares no decorrer dos últimos exercícios;*
- c) Análise da evolução das análises das prestações de contas referentes às transferências expiradas até 2013, quanto à eficiência e eficácia dos procedimentos adotados, bem como quanto à disponibilidade adequada de recursos humanos e materiais para tanto;*
- d) Estruturas de controle definidas para o gerenciamento das transferências, informando, inclusive, a capacidade de fiscalização in loco da execução dos planos de trabalho contratados;*
- e) Análise da efetividade das transferências como instrumento de execução descentralizada das políticas públicas a cargo da UJ.*

Subitem 5.1.2.3, da parte A, do Anexo II da DN TCU nº 127/2013 – Qualificação do Quadro de Pessoal da Unidade Jurisdicionada Segundo a Escolaridade.

Da análise do Quadro A.5.1.2.3 do Relatório de Gestão 2013 do DNIT, observou-se a reiteração de erro apontado nas Auditorias Anuais de Contas 2011 e 2012, referentes à não atualização dos dados do nível de escolaridade dos servidores da entidade. Questionada sistematicamente, a Coordenação-Geral de Recursos Humanos tem informado que seria providenciado o recadastramento para fins de atualização do nível de escolaridade dos servidores, situação essa não evidenciada nos respectivos relatórios.

Subitem 6.1, da parte A, do Anexo II da DN TCU nº 127/2013 - Gestão da Frota de Veículos Próprios e Contratados de Terceiros.

Neste subitem a UJ deixou de apresentar as razões que embasaram a decisão da diretoria pela aquisição em detrimento da locação.

Subitem 6.2, da parte A, do Anexo II da DN TCU nº 127/2013 – Gestão do Patrimônio Imobiliário.

Não foram informados pela UJ os bens imóveis oriundos da Rede Ferroviária Federal, nem das Administrações Hidroviárias, portanto, os Quadros A.6.2.1 e A.6.2.2 não evidenciam a realidade da



<p>entidade.</p> <p>Ademais, no Quadro A.6.2.1 consta informação de 256 imóveis de propriedade da União sob a responsabilidade da UJ. No entanto, no Quadro A.6.2.2 só foram discriminados um total de 73 imóveis.</p> <p>Cabe ressaltar que possível equívoco da UJ no preenchimento do Quadro A.6.2.3, haja vista que a princípio nenhum de seus imóveis possui os atributos indicados no Decreto 980/93.</p> <p>Quanto ao Quadro A.6.3 consta a informação de 03 imóveis como locados de terceiros – Contratos nº(s) 930/2010, 930/2012 e 381/2010. Contudo, em pesquisa ao Portal da Transparência, ficou constatada existência de mais dois imóveis locados de terceiros no exercício de 2013. Esses imóveis são, a saber:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Locação de imóvel para atender às necessidades do DNIT/RN, tendo como representante a sra. Eliane Gomes Pinheiro Silva, CPF nº 201.749.694-49 – Contrato nº 11013/2013; - Locação de imóvel para atender às necessidades do DNIT/MG, tendo como representante o sr. Manoel Mendes Carli, CPF nº 590.534.618-68 – Contrato nº 1115/2013.
<p>Subitem 7.1, da parte A, do Anexo II da DN TCU nº 127/2013 – Gestão da Tecnologia da Informação (TI).</p>
<p>Neste subitem a UJ observa-se possíveis inconsistências no preenchimento do Quadro A.7.1, especificamente quanto aos itens 4 e 8.</p>
<p>Subitem 9.3, da parte A, do Anexo II da DN TCU nº 127/2013 – Informações sobre a Atuação da Unidade de Auditoria Interna.</p>
<p>Neste subitem a UJ deixou de apresentar as seguintes informações:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Como se dá a certificação de que a alta gerência tomou conhecimento das recomendações feitas pela auditoria interna e a aceitação dos riscos pela não implementação de tais recomendações; e b) Descrição da sistemática de comunicação à alta gerência, ao conselho de administração e ao comitê de auditoria sobre riscos considerados elevados, mas assumidos pela alta gerência ao decidir não implementar as recomendações da auditoria interna.
<p>Subitem 9.5, da parte A, do Anexo II da DN TCU nº 127/2013 – Medidas Adotadas em Caso de Dano ao Erário.</p>
<p>Informações constantes no Quadro A.9.5 não condizem com as constantes no Quadro Demonstrativo das Tomadas de Contas Instauradas – Anexo I (pág. 703).</p>
<p>Subitem 10.3, da parte A, do Anexo II da DN TCU nº 127/2013 – Demonstração dos resultados de eventuais pesquisas de opinião feitas nos últimos três últimos anos com cidadãos em geral, segmentos organizados da sociedade ou usuários dos produtos e serviços resultantes da atuação do órgão ou entidade.</p>
<p>Informações constantes neste subitem não estão consoantes com o objetivo proposto - Demonstrar os pontos fortes e fracos da atuação da UJ na percepção dos beneficiários/usuários dos serviços que presta. Caso a UJ não tenha realizado a pesquisa de opinião junto aos usuários, deveria tal informação</p>



<i>constar no relatório.</i>
Subitem 11.2, da parte A, do Anexo II da DN TCU nº 127/2013 – Declaração do Contador Atestando a Conformidade das Demonstrações Contábeis.
<i>Informações constantes no Quadro de Prestação de Contas Aprovada com Ressalva – Anexo I (pág. 719 e 720) encontram-se inelegíveis.</i>
Item 48, da parte B, do Anexo II da DN TCU nº 127/2013 – Informações sobre a execução do Plano Diretor Nacional Estratégico de Pesagem – PNP.
<i>Ausência de informações sobre as alterações propostas no PNP pela Secretaria Executiva do Ministério dos Transportes, bem como a ausência de cronograma de implantação revisado, impossibilitaram o entendimento adequado quanto aos atrasos na execução do Plano.</i>

Fonte: Elaborado pela DITRA/DI/SFC/CGU-PR, a partir do Relatório de Gestão 2013 DNIT e da Portaria TCU nº 175, de 09 de julho de 2013.

Causa

A Entidade não procedeu ao adequado acompanhamento e controle na elaboração do Relatório de Gestão visando à adequação deste aos formatos e conteúdos obrigatórios nos termos da DN-TCU nº 127/2013 (alterada pela DN-TCU nº 129/2013) e da Portaria-TCU nº 175/2013.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta à solicitação de complementação e/ou correções das informações elencadas acima, no mesmo formato determinado pelo TCU, as quais serão anexadas ao final do processo de contas 50600.027691/2014-10, a Autarquia somente não encaminhou manifestações relativas ao Subitem 4.4 (Transferências de Recursos). As manifestações do DNIT ocorreram por meio dos Ofícios nº(s): 748/2014/AUDINT/DNIT, de 05/06/2014; 770/2014/AUDINT/DNIT, de 09/06/2014; 791/2014/AUDINT/DNIT, de 10/06/2014; 840/2014/AUDINT/DNIT, de 17/06/2014; 870/2014/AUDINT/DNIT, de 20/06/2014; e 875/2014/AUDINT/DNIT, de 27/06/2014.

Análise do Controle Interno

Em análise às informações apresentadas pela Autarquia, observa-se que as manifestações relativas ao **Subitem 4.4** (Transferências de Recursos); **Subitem 5.1.2.3** (Qualificação do Quadro de Pessoal da Unidade Jurisdicionada Segundo a Escolaridade), e **Subitem 6.2** (Gestão do Patrimônio Imobiliário), nos moldes das orientações da Portaria TCU nº 175, de 09/07/2013, restaram prejudicadas em virtude de fragilidades na sistemática de controle exercida pelas áreas responsáveis pela gestão de bens patrimoniais, de transferências de recursos e de pessoal dentro DNIT. Todos os demais subitens foram complementados de forma satisfatória.



Recomendações:

Recomendação 1: Estabelecer rotinas, de observância obrigatória pelos servidores envolvidos na produção do Relatório de Gestão, no intuito de que o Relatório contemple as peças, bem como os formatos e conteúdos obrigatórios, nos termos das normas expedidas pelo Tribunal de Contas da União para o exercício de referência.

2.2 CONTROLES EXTERNOS

2.2.1 ATUAÇÃO DO TCU/SECEX NO EXERCÍCIO

2.2.1.1 INFORMAÇÃO

DETERMINAÇÕES DO ACÓRDÃO TCU Nº 2963/2013-PLENÁRIO PENDENTES DE ATENDIMENTO

Fato

Em análise ao Acórdão nº 2963/2013 – TCU – Plenário contendo determinações ao DNIT e, ao mesmo tempo, solicitações à Controladoria Geral da União no sentido de acompanhar a atuação daquela Autarquia, verificou-se que, a despeito do acompanhamento do órgão de controle interno, não foram implementadas todas as medidas suficientes ao atendimento das determinações da Egrégia Corte de Contas.

A esse respeito, segue resumo dos itens do referido Acórdão ainda pendente de solução:

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 143, inciso V, alínea "a", c/c art. 169, inciso I, ambos do Regimento Interno do TCU, em considerar ainda não cumpridas integralmente as determinações contidas no item 9.1, e respectivos subitens, do Acórdão 2.130/2010-Plenário, em apensar estes autos TC 006.679/2005-1, em fazer as seguintes ciências, de acordo com os pareceres emitidos nos autos:

(...)

1.6.2. Dar ciência à Controladoria-Geral da União, em observância ao disposto no inciso IV, art. 74 da Constituição Federal, para que acompanhe o deslinde da referida atuação da Auditoria Interna do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), representando a este Tribunal no caso de inércia dos gestores do Dnit, em especial em função do disposto no art. 8º da Lei 8.443/1992, sem prejuízo do monitoramento que já deve realizar sobre o tratamento que a unidade jurisdicionada dá às deliberações exaradas em acórdãos do TCU, conforme a Parte A, item 9.1, do Anexo II da Decisão Normativa - TCU 127/2013 c/c art. 9º, inciso I, e item I do Anexo IV à Decisão Normativa - TCU 132/2013."

ACÓRDÃO Nº 2.130/2010-Plenário

(...)

“ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:



9.1. com fundamento no art. 1º da Instrução Normativa TCU nº 56/2007, fixar prazo de 180 (cento e oitenta) dias para que o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – Dnit, por meio de sua Diretoria-Geral:

9.1.1. apure, em relação aos sete itens de serviços discriminados na tabela inserida no subitem 9.2 da instrução técnica de fls. 879/892, da Secex/MA, quais foram os quantitativos de serviço efetivamente executados pela empresa Sergen Serviços Gerais de Engenharia S.A. na segunda ponte rodoviária sobre o Estreito dos Mosquitos (Contrato PD-15-000.964/99-00);

9.1.2. esclareça, em definitivo, as divergências apontadas na referida tabela, entre as informações registradas nos boletins de medição da obra e os quantitativos constantes do levantamento e memória de cálculo elaborados por engenheiros dessa autarquia, após vistoria realizada em julho/2003, para subsidiar, à época, a licitação e contratação dos serviços de conclusão da obra;

9.1.3. após o esclarecimento determinado no subitem anterior, instaure, caso seja apurado débito, o respectivo processo de tomada de contas especial, encaminhando-o à Controladoria Geral da União, para pronunciamento, ou informe a este Tribunal o motivo de eventual não envio, ao referido órgão, do processo de contas especiais relativo ao mencionado ajuste, devendo esse esclarecimento ser devidamente acompanhado dos pareceres conclusivos que venham a ser exarados no âmbito da apuração determinada pelo TCU;

9.1.4. remeta a este Tribunal, ao fim do prazo fixado, informações quanto ao resultado do cumprimento das determinações acima;

Em 28/05/2013, a Diretoria de Infraestrutura Rodoviária do DNIT, mediante o Memorando nº 1572, informou à Auditoria Interna da Autarquia que instauraria Comissão Técnica formada por três engenheiros civis com conhecimento em estruturas e em Obras de Arte Especiais para que se atendessem às determinações emanadas pelo Tribunal de Contas da União no Acórdão nº 2963/2013 – TCU – Plenário. Após isso, a Auditoria Interna já expediu três memorandos à Diretoria de Infraestrutura Rodoviária solicitando o resultado dos trabalhos da Comissão, mas, até o momento, não obteve resposta.

A AUDINT/DNIT, mediante o Ofício nº1564/2013/AUDINT-DNIT, de 30/12/2013, informou a esta Controladoria que "em cumprimento ao Art. 27, inciso VI do Regimento Interno do DNIT e tendo em vista a inexistência de pronunciamento da área demandada, despachou os autos do processo nº 50600.001652/2011-31, instaurado para monitorar o cumprimento das determinações do Tribunal de Contratos da União em relação ao Acórdão nº 2130/2010, à Diretoria de Infraestrutura Rodoviária, corroborando a necessidade de encaminhar informações sobre os trabalhos da Comissão Técnica".

No dia 03 de dezembro de 2013, a Controladoria-Geral da União enviou a Solicitação de Auditoria Nº 201314031/46 à AUDINT/DNIT requerendo informações sobre as



providências adotadas pela Autarquia para atender o item 9.1 do Acórdão nº 2.130/2010-TCU-Plenário. Em resposta, a AUDINT, mediante o Ofício nº 1564/2013, apresentou todas as providências adotadas até o momento e demonstrou que vem acompanhando a determinação do TCU.

A despeito do acompanhamento, até o momento, as determinações ainda não foram totalmente cumpridas. A última posição da Diretoria de Infraestrutura Rodoviária data de 28/05/2013. Mediante o Memorando nº 1572, referida Diretoria informou que instauraria Comissão Técnica formada por três engenheiros civis com conhecimento em estruturas e Obras de Arte Especiais para que se atendesse o determinado pela Corte de Contas. Após isso, a Auditoria Interna já expediu três memorandos à Diretoria de Infraestrutura Rodoviária solicitando o resultado dos trabalhos da Comissão, mas, até o momento, não obteve resposta.

Pelo exposto, observa-se o acompanhamento da Auditoria Interna do DNIT, todavia, até o momento, as pendências não foram resolvidas.

2.2.1.2 INFORMAÇÃO

DETERMINAÇÕES DO ACÓRDÃO TCU Nº 271/2013-1ª CÂMARA PENDENTES DE ATENDIMENTO

Fato

Em análise ao Acórdão nº 271/2013 – TCU – 1ª Câmara contendo determinações ao DNIT e, ao mesmo tempo, solicitações à Controladoria Geral da União no sentido de acompanhar a atuação daquela Autarquia, verificou-se que, a despeito do acompanhamento do órgão de controle interno, não foram implementadas todas as medidas suficientes ao atendimento das determinações da Egrégia Corte de Contas.

A esse respeito, segue resumo dos itens do referido Acórdão ainda pendente de solução:

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão da Primeira Câmara, quanto ao processo abaixo relacionado, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei nº 8.443/1992 c/c os arts. 143, inciso III; e 250 a 252 do Regimento Interno/TCU, ACORDAM em mandar fazer as seguintes determinações, bem como cientificar os interessados, com o envio das cópias nos pareceres emitidos nos autos.

1. Processo TC-041.640/2012-8 (RELATÓRIO DE AUDITORIA)

(...)

1.9. solicitar à Controladoria Geral da União - CGU/SC que:

a) encaminhe a este Tribunal o relatório conclusivo da auditoria objeto da ordem de serviço CGU/SC 201209489 (Elementos comprobatórios/Evidências 2, dos papéis de trabalho), onde, dentre outros, foram detectados os seguintes achados:



- a.1) licitação indevida de atividades que não são passíveis de terceirização juntamente com atividades de informática, objeto da concorrência 289/2007;*
- a.2) direcionamento na licitação concorrência 289/2007;*
- a.3) terceirização indevida de atividades previstas no plano de cargos e salários do Dnit, objeto do contrato PG 254-2000;*
- a.4) custos unitários de terceirização informados pela contratada e pagos pelo Dnit referentes à concorrência 289/2007 superiores aos custos efetivos da empresa;*
- a.5) reajuste de preços previsto no contrato UT-16-001/2002-00, objeto do edital de licitação 319/2001-16, prevendo reajustes baseados em índices que não tem relação com as categorias profissionais contratadas, bem como realizados sem anexação no processo do comprovante dos índices utilizados;*
- a.6) descumprimento de exigências contidas no edital da concorrência 289/2007;*
- a.7) ausência de detalhamento dos custos administrativos na planilha de preços da concorrência 289/2007;*
- a.8) custos administrativos do contrato PG 254/2000 sem detalhamento de sua composição;*
- a.9) custos de itens pagos referentes ao contrato PG-254/2000 sem justificativa; e*
- a.10) custos unitários de terceirização informados pela contratada e pagos pelo Dnit referentes ao contrato PG-254/2000 superiores aos custos efetivos da empresa.*

Sobre as determinações, o DNIT se manifestou da seguinte forma para cada um dos subitens apresentados:

a.1) A Autarquia informou que no edital do último concurso para técnico administrativo não foram exigidos dos participantes dos concursos conhecimentos de apoio ao usuário de informática e que os profissionais contratados mediante terceirização não seriam usuários dos sistemas, mas sim técnicos de suporte.

a.2) Reiteramos que, conforme reconhece a CGU, todas as especificações relativas a tempo de experiência estão diretamente relacionadas com pontuação, ou seja, são requisitos de classificação e não de habilitação com caráter restritivo à participação na licitação. Em nenhum momento foi estabelecida no Edital exigência de comprovação de atividade com limitações de tempo ou época, ou seja, que os atestados apresentados se referissem aos 24 meses anteriores à apresentação da proposta ou que se referissem a serviços prestados entre 2004 e 2006, por exemplo. Da mesma forma, o edital não tinha qualquer requisito que tal experiência técnico profissional fosse em locais específicos, tais como Brasília ou Rio de Janeiro, nem mesmo que se limitasse a serviços prestados ao DNIT. O objetivo foi o de pontuar e de buscar a maior vantagem para o DNIT na execução do contrato e, desta forma, entendemos que não houve óbice à competição e sim a definição de itens pontuáveis de forma clara e ampla, amparada, ainda, no parecer PGE/DNIT/SC nº 109/2007 (fls. 129 e 130 do processo 50616000698/2007-88), que não identificou o caráter restritivo mencionado pela CGU."

a.3) Idem a.1.



a.4) Os mais recentes Acórdãos do TCU a respeito dessa matéria, no entanto, vêm tornando insubsistentes a vinculação entre os pagamentos da Administração e custos das empresas em contratos da mesma natureza que o ora auditado.

a.5) Guardamos o entendimento de que o contrato ora auditado não fere a legislação, visto que o mesmo prevê reajuste com base nos índices de consultoria aplicáveis ao setor de transportes rodoviários, tratando-se, portanto, de índice setorial previsto no aludido artigo 40 da Lei 8.666/1993, apropriado ao objeto do mesmo, que trata de prestação de serviços de consultoria para implantação e operação de uma suíte de sistemas totalmente integrados, especialistas nas áreas de transportes e obras.

a.6) (...) a Unidade citou que Bibiana Cornelius teria substituído Katia Regina Loch Bez, Eder Carlos Querino teria substituído Fernando Angeloni, e Cesar Aristo da Silva teria substituído Sérgio L. T. Gomes.

a.7) (...) mantemos o entendimento de que nos contratos com a Administração, particularmente a observância do que neles é avençado quanto ao que deve ser exigido, devem ser realizados em regime de concreta segurança jurídica, a qual não se supõe, mas se pratica. E, vale lembrar, o que se paga nos contratos decorre do que a Administração assume como preços contratuais, sempre consagrados em regime de licitação pública, no sentido de melhor atender ao erário e ao interesse da sociedade.

a.8) Idem a.7.

a.9) Aqui novamente, deve-se consignar que o entendimento da auditoria não tem alcance para modificar o que foi avençado em face de edital e contrato legalmente processados em conformidade com a legislação e os normativos vigentes à época em que foram editados. O que se verifica em cada medição mensal é a efetiva necessidade dos veículos e equipamentos mencionados pela auditoria, bem como a disponibilidade e capacidade operacional dos mesmos. Caso não sejam mais necessários, determina-se a sua desmobilização. Caso não estejam disponíveis ou em condições não operacionais, deixam de ser medidos.

a.10) idem a.4.

Sobre as justificativas/providências adotadas pelo DNIT, a CGU adotou o seguinte posicionamento para cada um dos subitens elencados:

a.1) Conforme demonstrado no Relatório de Auditoria, os profissionais contratados não estão desenvolvendo atividades estritamente limitadas a apoio ao usuário de informática. Constatou-se que os terceirizados estão utilizando os sistemas na condição de usuários e no desempenho de atividades privativas de servidores efetivos.



a.2) Novamente afirma-se, conforme já analisado no Relatório de Auditoria nº 201209489, que “a exigência de experiência mínima dos profissionais está contida no documento ‘B – Instruções para o preenchimento da proposta técnica’, sem referência alguma à pontuação. Portanto, está definida como uma exigência absoluta, onde empresas que não apresentassem profissionais com experiência mínima exigida seriam desclassificadas. Os critérios de pontuação estão em outra parte do Edital, no item “Critérios de Avaliação da Proposta Técnica”. Conforme já afirmado pela equipe de auditoria no Relatório nº 201209489, a empresa que não possuísse a pontuação mínima exigida no edital seria desclassificada. Desta forma, a manifestação da Unidade está baseada em afirmações que não correspondem ao que está registrado no processo licitatório, não esclarecendo desta forma os fatos apontados na auditoria.

a.3) Idem a.1

a.4) (...) o debate realizado no Acórdão TCU nº 1.233/2008 e nº 2.438/2013, que trata de serviços de fiscalização e supervisão de obras, que portanto, são diferentes dos serviços caracterizados como locação de mão de obra, não se aplica diretamente a constatação ora analisada. (...) Conforme já relatado, no presente caso, os preços de mercado são os previstos na Convenção Coletiva de Trabalho, os quais não foram observados pela Unidade.

a.5) Conforme informado na manifestação da Unidade, o DNIT está utilizando para o presente contrato índice de reajuste baseado nos Índices de Reajustamento de Obras Rodoviárias, na função de consultoria de obras rodoviárias. No entanto, tal índice não deveria ser aplicado ao presente contrato, tendo em vista que a proposta de preços inicial se baseou em documento fornecido pelo “Sindicato das Empresas de Informática e Processamento de Dados da Região Metropolitana de Florianópolis” no dia 09/05/2007, sendo que os reajustes deveriam ocorrer tendo em vista mudanças nos preços dos salários definidos com base nos acordos coletivos das categorias lá informadas, conforme efetuado no momento da licitação. Mas mesmo a utilização dos salários definidos pelo Sindicato das Empresas de Informática e Processamento de Dados da Região Metropolitana de Florianópolis no momento da licitação não foi explicada pela Unidade, uma vez que são valores definidos pelas empresas, não sendo, portanto, uma convenção dos trabalhadores das diversas categorias contratadas.

a.6) Destaque-se que nenhum desses profissionais consta na relação de profissionais que receberam recursos do contrato ora analisado, não sendo compreensível porque o DNIT citou esses profissionais em sua manifestação. Por outro lado, continuou, como já havia feito quando da manifestação em relação ao Relatório, sem apresentar os documentos em relação aos 65 profissionais que substituíram os profissionais inicialmente alocados.



a.7) A Unidade insiste nesta manifestação no entendimento de que não deve solicitar o detalhamento dos custos administrativos que estão sendo pagos para a contratada, o que já foi objeto de análise no Relatório nº 201209489, sendo que os pagamentos realizados pela Unidade estão, conforme fundamentado no Relatório, acima dos percentuais aceitáveis de custos indiretos para a administração.

a.8) A Unidade, em sua manifestação em relação à constatação da CGU de que deveria solicitar o detalhamento dos custos administrativos e de que deveria saber o que está de fato pagando às suas contratadas, afirma que paga “o que está estipulado nos contratos”. Esta justamente é a questão colocada pelo Relatório. O contrato definiu um percentual de custos administrativos que não possuem embasamento algum, sendo este o questionamento efetuado pela CGU foi justamente para que se apresentasse o fundamento, o que não foi realizado.

a.9) Verifica-se, tendo em vista a manifestação da Unidade, que não há uma preocupação em verificar se os valores pagos para este item são econômicos ou guardam relação com os custos efetivos da empresa. Desta forma, não há como certificar que os itens analisados estão sendo pagos de forma econômica pela Unidade”.

a.10) Idem a.4.

Para uma melhor compreensão dos fatos, segue descrição sumária dos acontecimentos até o momento.

Em 26/02/2013, o Tribunal de Contas da União publicou o Acórdão Nº 721/2013 referente ao processo TC-041.640/2012-8, cujo assunto é "Auditoria na Superintendência do DNIT no Estado de Santa Catarina". O referido Acórdão traz, ao mesmo tempo, determinações ao DNIT e solicitações a Controladoria-Geral da União. À CGU, o TCU solicitou que encaminhasse o relatório conclusivo da auditoria objeto da ordem de serviço CGU/SC nº 201209489 referente ao acompanhamento da gestão da Superintendência do DNIT no Estado de Santa Catarina. A referida auditoria, realizada pela CGU Santa Catarina no período de 20/09/2012 a 28/09/2012, resultou em nove constatações e respectivas recomendações ao DNIT. Em atendimento à solicitação do Acórdão, em 05/07/2013, por meio de e-mail, a CGU encaminhou à SECEX/SC o relatório conclusivo da auditoria n.º 201209489.

Vale esclarecer também que, em 14/05/2013, por meio do Ofício nº 501/2013/AUDINT/DNIT, o DNIT enviou à CGU as respostas referentes às constatações constantes do Relatório. Em 05/11/2013, a CGU encaminhou ao DNIT a Nota Técnica nº 2450/2013/DITRA/SFC/CGU-PR, contendo a análise desta Controladoria quanto às respostas apresentadas pela Autarquia. Em 21/11/2013, a AUDINT/DNIT encaminhou para a CGU o Ofício nº 1414/2013/AUDINT/DNIT, contendo manifestação da Superintendência do DNIT no Estado de Santa Catarina sobre



a referida Nota Técnica nº 2450/2013 da CGU. No momento, a CGU Santa Catarina está concluindo nova nota técnica a qual reitera algumas recomendações constantes do Relatório inicial.

Por todo o exposto, observa-se a atuação do Controle Interno no sentido de atender o Acórdão do TCU, inclusive, encaminhando ao Tribunal o relatório conclusivo da auditoria nº 201209489, conforme solicitado. Todavia, é importante frisar que nenhuma das constatações do referido relatório foi totalmente elidida. Até o momento, das 23 recomendações existentes, três foram canceladas pela CGU e duas foram atendidas pelo DNIT, conforme resumo abaixo:

Quadro 23: Situação do Atendimento as Recomendações emitidas pela CGU.

Constatação	Recomendações	Situação
001	002	Cancelada
	003	Cancelada
	004	Cancelada
007	002	Atendida
009	002	Atendida

Fonte: Elaborado pela DITRA/DI/SFC/CGU-PR, a partir da coleta de dados no DNIT.

As demais recomendações continuam sendo acompanhadas pela CGU e pela AUDINT/DNIT.

3 GESTÃO PATRIMONIAL

3.1 BENS IMOBILIÁRIOS

3.1.1 UTILIZAÇÃO DE IMOBILIÁRIOS

3.1.1.1 INFORMAÇÃO

GESTÃO DO PATRIMÔNIO IMOBILIÁRIO SOB A RESPONSABILIDADE DO DNIT, CLASSIFICADO COMO BENS IMÓVEIS DE USO ESPECIAL, PROVENIENTE DO EXTINTO DNER.

Fato

Sobre esse assunto, cabe destacar que o DNIT, desde 2010, vem informando em item específico do Relatório de Gestão não possuir a administração do seu patrimônio imobiliário. Ocorre que o DNIT, para dar sustentação às atribuições regimentais e legais, possui um acervo de bens imóveis oriundo do extinto Departamento Nacional de Estradas e Rodagem – DNER, decorrente da Lei nº 10.233/2001.

A Lei nº 10.233, de 05 de junho de 2001, trata da reestruturação administrativa no âmbito do transporte aquaviário e terrestre, e da destinação dos bens imóveis a cargo do DNER, conforme disposição contida no art. 102.

Art. 102-A. Instaladas a ANTT, a ANTAQ e o DNIT, ficam extintos a Comissão Federal de Transportes Ferroviários - COFER e o Departamento Nacional de Estradas de



Rodagem - DNER e dissolvida a Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes - GEIPOT. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.217-3, de 4.9.2001)

§ 1º A dissolução e liquidação do GEIPOT observarão, no que couber, o disposto na Lei no 8.029, de 12 de abril de 1990. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.217-3, de 4.9.2001)

§ 2º Decreto do Presidente da República disciplinará a transferência e a incorporação dos direitos, das obrigações e dos bens móveis e imóveis do DNER. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.217-3, de 4.9.2001)

Para cumprir com o parágrafo segundo do art. 102-A da supracitada Lei, foi publicado o Decreto nº 4.128, de 13 de fevereiro de 2002, dispondo no art. 3º, inciso V, sobre procedimentos administrativos relacionados à transferência e incorporação dos bens imóveis do DNER.

Art. 3º São atribuições do Inventariante, além da adoção das providências para o cumprimento do disposto nos artigos seguintes, especificamente:

[...]

V - identificar, localizar e relacionar os bens móveis e imóveis da Autarquia em extinção, dando-lhes destinação;

[...]

Art. 4º Durante o processo de inventariança, serão transferidos:

[...]

III - ao DNIT:

[...]

d) instalações, bens móveis, imóveis e equipamentos pertencentes à Autarquia em extinção, localizados em todo o território nacional, utilizados pela Administração Central, pelo Instituto de Pesquisas Rodoviárias, pelos Distritos Rodoviários Federais e por suas Residências, assim como aqueles utilizados, a qualquer título, por serviços e repartições públicas municipais, estaduais e federais;

Segundo a legislação supra, coube ao DNIT o papel de herdeiro administrador dos bens imóveis do extinto DNER, ainda que a título precário. No entanto, o Governo Federal, por considerar a destinação de bens imóveis de propriedade da União atribuição da Secretaria do Patrimônio da União - SPU, em cumprimento ao Decreto-Lei nº 9.760/1946, publicou o Decreto nº 4.234, de 16 de maio de 2002, dando nova redação aos art. 3º e 4º do Decreto nº 4.128.

Art. 3º São atribuições do Inventariante, além da adoção das providências para o cumprimento do disposto nos artigos seguintes, especificamente:

[...]

V - identificar, localizar e relacionar os bens móveis e imóveis da Autarquia em extinção, dando destinação aos primeiros, e propondo à Secretaria do Patrimônio da União, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a destinação dos bens imóveis; (Redação dada pelo Decreto nº 4.234, de 15.5.2002)



[...]

Art. 4º Durante o processo de inventariança serão transferidos:

[...]

III - ao DNIT:

[...]

d) instalações, bens móveis e equipamentos pertencentes à Autarquia em extinção, localizados em todo o território nacional, utilizados pela Administração Central, pelo Instituto de Pesquisas Rodoviárias, pelos Distritos Rodoviários Federais e por suas Residências, assim como aqueles utilizados, a qualquer título, por serviços e repartições públicas municipais, estaduais e federais; (Redação dada pelo Decreto nº 4.234, de 15.5.2002)

A participação da Secretaria do Patrimônio da União - SPU no processo é corroborada, novamente, por meio do art. 2º do Decreto nº 4.803/2003 que lhe atribuiu expressamente a adoção das medidas necessárias para a gestão dos bens imóveis oriundos do extinto DNER, sem qualquer distinção quanto à tipologia ou afetação.

Art. 2º - O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, por intermédio da Secretaria do Patrimônio da União, deverá adotar as medidas necessárias para a gestão dos bens imóveis oriundos do extinto DNER.

Segundo esclarecimentos apresentados pela SPU, por meio da Nota Técnica nº 756/SPU/MP, atualmente, e na prática, a gestão do conjunto de bens correspondentes às faixas de domínio das rodovias, bem como das sedes regionais e locais do extinto DNER, é compartilhada entre a SPU e o DNIT, ainda que sem um arranjo institucional específico. Enquanto o primeiro órgão, na condição de sucessor patrimonial do extinto DNER, responde, enquanto proprietário legal, pela gestão desses bens (incorporação, regularização, destinação etc.), o DNIT, por sua vez, assume a administração e operação dos mesmos.

A SPU ressalta na Nota Técnica a ocorrência de controvérsia de interpretação da legislação apresentada no que se refere à responsabilidade do DNIT e da SPU na administração dos bens imóveis do extinto DNER, conforme excerto da NT 756/SPU/MP, a seguir:

(...)

13. A despeito de hoje pacificada, importante registrar a ocorrência de controvérsia inicial entre o Ministério dos Transportes, o DNIT e a SPU a respeito da interpretação do disposto na alínea “d” do inciso III do art. 4º do Decreto nº 4.128, alterado pelo Decreto nº 4.234, ambos de 2002, conforme demonstra trecho do Despacho da Diretoria da Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal, abaixo transcrito:

“3. Para o DNIT e a CONJUR/MT, a supressão promovida pelo Decreto nº 4.234, de 2002, do termo “imóveis” previsto originalmente na alínea “d” do inciso III do art. 4º do Decreto nº 4.128, de 2002, não teria alterado o alcance



da norma, uma vez que a expressão “instalações”, contido no mesmo dispositivo, abarcaria tanto os bens móveis como os imóveis. Entendiam, além disso, haver ocorrido a transferência direta em favor da autarquia das instalações do extinto DNER, sem necessidade de qualquer deliberação por parte da SPU para a sua efetivação.

4. Por outro lado, a SPU e a CONJUR/MP entendiam inexistir disposição legal que vinculasse a destinação dos imóveis ao DNIT: com a alteração todos os bens imóveis teriam passado ao domínio da União.”

14. No decorrer das tratativas, os interessados chegaram ao entendimento de que a alteração introduzida pelo Decreto nº 4.234/2002 de fato transferiu à União a titularidade dos imóveis do extinto DNER. Ainda, reconheceu-se que o DNIT, apesar de ter sucedido o DNER nas suas competências legais, acabou destituído de todo e qualquer imóvel, operacional ou não, em prejuízo da sua missão institucional.

15. Chegado a tal entendimento, ajustou-se o que segue por meio do Termo de Conciliação CCAF/CGU/AGU-THP nº 032/2009 (fls. 06 a 08), datado de 22 de dezembro de 2009: (i) doação imediata ao DNIT do seu imóvel sede, respeitando-se as ocupações atuais; (ii) doação ao DNIT dos imóveis sedes das Superintendências nos Estados, respeitada as ocupações atuais; (iii) avaliação e viabilização da cessão de uso, sem prejuízo de eventual doação, dos imóveis relacionados no expediente encaminhado ao Ministro dos Transportes, considerados essenciais ao desenvolvimento das atividades do DNIT; e (iv) adoção pela SPU dos procedimentos necessários para registro das faixas de domínio ao longo das rodovias em nome do DNIT, com cláusula de reversão à União no caso de desafetação de tais bens.

16. Tal solução evitou medidas tendentes à alteração do Decreto nº 4.234, de 2002, como preliminarmente pretendido pelo Ministério dos Transportes e DNIT, assegurando à autarquia a titularidade dos imóveis considerados tecnicamente indispensáveis ao desempenho de suas atividades.

Conforme exposto acima, as alterações promovidas na legislação, referentes à transferência da propriedade dos bens imóveis do extinto DNER para o DNIT, causaram grandes dúvidas aos gestores da Autarquia sobre o papel que caberia a eles desempenhar na administração dos bens imóveis oriundos da estrutura administrativa herdada, haja vista a falta de titularidade sobre os mesmos. Tal situação, em regra, acabou por gerar a precariedade na administração patrimonial dos imóveis até então pertencentes ao DNER, em especial quanto ao seu uso e guarda.

Embora se tenha passado mais de quatro anos do acordo firmado entre a SPU e o DNIT na Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal, observa-se que boa parte das providências acordadas pelos órgãos (SPU e DNIT) permanecem pendentes de solução efetiva devido à precariedade das informações cadastrais, necessárias à regularização cartorial, de grande parte dos bens imóveis classificados pelo DNIT como essenciais ao desenvolvimento de suas atividades.



Para exemplificar, até 31/12/2013, foram regularizados e incorporados ao patrimônio do DNIT quinze imóveis de um total de 256 (duzentos e cinquenta e seis) dos indicados no Quadro A.6.2.1 do Relatório de Gestão como necessários ao desempenho das atividades da Autarquia.

Os imóveis regularizados referem-se ao Edifício Sede do DNIT em Brasília e das sedes das Superintendências Regionais e Unidades Locais nos Estados PA/AP, PB, ES, AL, PE e MG. Esses imóveis estão avaliados em R\$ 370.233.931,60, conforme demonstrado no Quadro 27 a seguir.

Quadro 27 : Relação de Bens Imóveis do DNIT registradas no SPIUnet.

UG	UF	Município	RIP do Imóvel - SPIUnet	RIP da Utilização	Regime de Utilização	Tipo de Destinação	Valor da Utilização R\$
393026	AL	Maceió	278500396500-1	278500397500-7	Doação	Sede da SR-DNIT	2.335.865,17
393003	DF	Brasília	970130905500-0	970130906500-5	Doação com encargo	Autarquia/Fundação	345.000.000,00
393018	ES	Cachoeiro de Itapemirim	562300019500-0	562300003500-3	Em regularização - Cessão	Residência Obrigatória	144.337,76
393018	ES	Domingos Martins	563700006500-0	563700004500-9	Em regularização - Cessão	Conjunto – UL DNIT	194.573,39
393018	ES	Domingos Martins	563700007500-5	563700003500-3	Em regularização - Cessão	Residência	54.431,55
393018	ES	Itapemirim	565500034500-0	565500001500-0	Uso em Serviço Público	Residência	1.741.761,65
393018	ES	Linhares	566300030500-0	566300001500-1	Em regularização - Cessão	Cons. Da Sede da Res. RR17/03	1.329.285,85
393031	MG	Pirapora	502300032500-3	502300007.500-7	Incorporado pela Lei 10233/2001	Porto Fluvial	1.363.344,09
393016	PA	Itaituba	047100248500-6	047100190.500-1	Doação com encargo	Complexo	790.332,68
393016	PA	Marabá	048300187500-9	048300025.500-7	Cessão – Atividades do órgão	Complexo	13.671.863,59
393016	PA	São Miguel do Guama	55100014500-5	55100015500-0	Uso em Serviço Público	Complexo	88.247,81
393017	PB	João Pessoa	205100124500-2	205100048500-0	Cessão – Adm. Federal Indireta	Terreno	30.600,050
393017	PB	João Pessoa	205100126500-3	205100043500-2	Cessão – Adm. Federal Indireta	Edifício/ Prédio	833.424,72



UG	UF	Município	RIP do Imóvel - SPIUnet	RIP da Utilização	Regime de Utilização	Tipo de Destinação	Valor da Utilização R\$
393017	PB	Patos	211700012500-0	211700002500-5	Cessão – Adm. Federal Indireta	Edifício/ Prédio	815.404,29
393030	PE	Caruaru	238100017500-1	238100008500-2	Incorporado pela Lei 10233/2001	Edifício/ Prédio	1.840.459,00
Total							370.233.931,60

Fonte: SPIUnet

Por fim, como tentativa de reverter os embaraços causados pela legislação atual, que atribui à SPU um passivo que a impossibilita de efetuar, com a celeridade desejada pelo DNIT, a transferência dos bens imóveis, considerados de interesse pela Autarquia, encontra-se em tramitação minuta de Decreto, investindo o DNIT de poderes, antes destinados exclusivamente a SPU, dentre os quais:

- Promover o registro cartorial;
- Autorizar e efetuar concessões de direito real de uso, locações, arrendamentos e cessões a qualquer título;
- Autorizar a utilização, sob o regime de permissão de uso;
- Celebrar contratos e convênios com Estados, Municípios e a iniciativa privada para executar a identificação, demarcação, cadastramento e fiscalização de áreas da União; e
- Promover a discriminação administrativa e judicial de terras devolutas da União.

3.1.1.2 CONSTATAÇÃO

REINCIDÊNCIA QUANTO À DEFICIÊNCIA NO GERENCIAMENTO DOS IMÓVEIS DE USO ESPECIAL PERTENCENTES À UNIÃO, SOB A RESPONSABILIDADE DO DNIT.

Fato

Constatação semelhante a esta foi apontada pela CGU, no item 4.1.1.1 do Relatório da Auditoria Anual de Contas nº 201306199, referente ao exercício de 2012, e com vistas ao atendimento da recomendação, a Autarquia publicou a Instrução de Serviço DG/DNIT nº 03 em 26 de maio de 2014. Essa Instrução de Serviço – IS - dispõe sobre a regulamentação dos métodos, rotinas e procedimentos relativos à administração patrimonial e gestão de risco dos bens imóveis da União e locados de terceiros sob a responsabilidade do DNIT em todo o território nacional.

A publicação da IS indica a existência de esforços para adequação da área de bens imóveis, no entanto, há muito a ser feito para que a Autarquia se torne aderente às normas que regem a matéria. Para ratificar tal assertiva, nos próximos parágrafos serão descritos os principais achados da equipe de auditoria.



No que se refere ao controle e ao monitoramento das informações acerca dos imóveis citados, foi constatado, por meio de análise às informações prestadas pelo DNIT no item 6.2 do Relatório de Gestão/2013 – “Gestão do Patrimônio Imobiliário”, que a Autarquia ainda apresenta deficiência no gerenciamento desses bens. Como exemplo citam-se as inconsistências no preenchimento do Relatório de Gestão quanto aos seguintes elementos relacionados à gestão imobiliária no âmbito do DNIT:

- a) Não foram informados pela UJ os bens imóveis oriundos da extinta Rede Ferroviária Federal, nem das Administrações Hidroviárias, portanto, os Quadros A.6.2.1 e A.6.2.2 não evidenciam a realidade da entidade.
- b) No Quadro A.6.2.1 consta informação de 256 imóveis de propriedade da União sob a responsabilidade da UJ, no entanto, no Quadro A.6.2.2 só foram discriminados um total de 73 imóveis.
- c) Possível equívoco da UJ no preenchimento do Quadro A.6.2.3, haja vista que a princípio nenhum de seus imóveis possui os atributos indicados no Decreto 980/93.
- d) Quanto ao Quadro A.6.3 consta a informação de 03 imóveis como locados de terceiros – Contratos nº(s) 930/2010, 930/2012 e 381/2010. Contudo, em pesquisa ao Portal da Transparência, ficou constatada existência de mais dois imóveis locados de terceiros no exercício de 2013.
- e) Ausência de informações concernentes à discriminação das despesas realizadas no exercício (com reformas e com manutenção), para alguns imóveis discriminados no Quadro A.6.2.2.

Além das inconsistências acima relatadas também foram constatados os seguintes fatos:

- a) Não há rotinas de programação e acompanhamento da manutenção dos imóveis;
- b) Não existem rotinas com o objetivo de diagnosticar periodicamente a situação em que se encontram os imóveis sob a responsabilidade do DNIT, de forma a identificar possíveis problemas e propor soluções (check-list etc.);
- c) Não existe rotina de vistoria dos imóveis, de modo a garantir que só sejam ocupados por pessoas autorizadas, de acordo com as finalidades e condições estabelecidas nos artigos 76 e 77 do Decreto-Lei nº 9.760/1946;
- d) Estrutura insuficiente nas Superintendências Regionais do DNIT para gerir os bens imóveis da União sob a responsabilidade da Autarquia;

Tais fatos ensejaram a emissão das Solicitações de Auditoria nº(s) 201407520/25, 201407520/34 e 201407520/43, com pedido de esclarecimento.

Causa

Ausência de medidas efetivas da Autarquia (Coordenação-Geral de Administração Patrimonial, Coordenação de Administração Patrimonial e Superintendências Regionais), no exercício de 2013, para gerir informações gerenciais dos imóveis da União, sob a responsabilidade do DNIT.

Manifestação da Unidade Examinada



A Diretoria de Administração e Finanças, por meio da Coordenação-Geral de Administração Geral – CGAG/DAF e da Coordenação de Administração Patrimonial – COPATR/CGAG/DAF, encaminhou manifestações para as Solicitações de Auditoria, conforme exposto, a seguir:

I – Bens Imóveis, oriundos da extinta Rede Ferroviária Federal - RFFSA e das Administrações Hidroviárias, não informados nos Quadros A.6.2.1 e A.6.2.2.

a) Quanto aos imóveis oriundos da extinta RFFSA, o Gestor informou:

“Compete à Coordenação Geral de Patrimônio Ferroviário, na forma do artigo 96 do Regimento Interno do DNIT, disponibilizar as informações relacionadas com a regularização do patrimônio ferroviário oriundo da extinta RFFSA em sua condição Operacional (vinculado aos Contratos de Arrendamento do modal ferroviário) ou Não Operacional (desvinculado dos Contratos de Arrendamento).”

b) Quanto aos imóveis oriundos das Administrações Hidroviárias, o Gestor comunicou:

“(…) foi designado Representante do DNIT para execução dos procedimentos necessários à transferência para o DNIT dos Bens Móveis e Imóveis localizados nas AH’s – Portaria nº 1.305, de 14/12/2011 (...). Ademais, no intuito de atender às demandas dos órgãos de controle no que tange ao levantamento de informações sobre os bens imóveis das AH’s foi encaminhado o Ofício nº 0194/2013-DAQ-DNIT, de 8/11/2013 (cópia anexa), com o fito de obter inventário dos bens imóveis em questão. Até o momento, apenas 03 AH’s responderam ao instado. Tendo em vista o atendimento parcial do solicitado, foi encaminhado o Memorando nº 119/2014/COPATR/CGAG/DAF, de 11/6/2014, cópia anexa. A solicitação será reiterada com ênfase na Instrução de Serviço DG nº 003/2004, anexa, que regulamenta as ações a serem desenvolvidas pelas unidades gestoras do DNIT nos Estados visando à execução de todas as ações necessárias à regularização dos bens oriundos de Órgãos extintos e recomenda a constituição de banco de dados nesta Coordenação visando a disponibilidade de informações atualizadas sobre os bens, priorizando o atendimento às demandas dos órgãos de controle da União. É necessário acrescentar que as AH’s estão vinculadas ao DNIT por meio do Convênio DNIT-CODOMAR e suas competências na gestão patrimonial estão definidas no artigo 123 do Regimento Interno do DNIT. (...)”

II - Quadro A.6.2.1 consta informação de 256 imóveis de propriedade da União sob a responsabilidade da UJ, e no Quadro A.6.2.2 só foram discriminados 73 imóveis.

“A discriminação parcial dos imóveis constantes nas tabelas informadas decorre da ausência de respostas efetivas das unidades gestoras descentralizadas da Autarquia (Superintendências Regionais nos Estados), haja vista que esta Coordenação vem envidando todos os esforços para atendimento ao solicitado pelos Órgãos de Controle, sempre que necessário. A dificuldade preponderante que contribui para tal problema decorre da falta de recursos humanos disponíveis para tratar e executar as ações específicas da gestão do patrimônio imobiliário da Autarquia em conjunto com as

representações regionais da SPU, conforme informado pela maior parte das unidades regionais. (...) É oportuno esclarecer que o universo de 256 imóveis se refere ao levantamento de 2013. Esse quantitativo poderá ser revisto à medida que as unidades gestoras atuem de modo mais intensificado na regularização dos bens junto à SPU, quando poderão advir impedimentos ou obstáculos à destinação de alguns itens para o DNIT.” (Original sem grifos)

III - Preenchimento do Quadro A.6.2.3, haja vista que a princípio nenhum dos imóveis do DNIT possui os atributos indicados no Decreto 980/93.

“A tabela foi utilizada com ressalva a este aspecto, uma vez que a Autarquia dispõe de considerável quantidade de unidades residenciais nos Estados utilizadas por servidores no interesse do serviço, sendo que grande parte encontra-se em fase de regularização ocupacional. A tabela referente a imóveis funcionais apenas foi utilizada com o intuito de destacar estes bens em uma categoria análoga aos imóveis funcionais, por conta das características funcionais dos bens e das similaridades do enquadramento legal.”

IV - Imóveis locados de terceiros, Quadro A.6.3

As respostas do Gestor foram abordadas em item específico deste Relatório de Auditoria.

V - Ausência de informações concernentes à discriminação das despesas realizadas no exercício (com reformas e com manutenção) para alguns imóveis discriminados no Quadro A.6.2.2.

O Gestor encaminhou CD, contendo diversas respostas das Superintendências Regionais nos Estados, sem consolidar as informações e sem uma análise crítica sobre o assunto.

VI – Apresentar as medidas/rotinas de programação e acompanhamento da manutenção e conservação dos imóveis, sob a responsabilidade do DNIT. Apresentar relação de contratos de manutenção e conservação extraído do SIASG para todas as Unidades, justificando, quando houver, casos omissos.

Quanto a este item, o Gestor informou que compete à Coordenação de Serviços Gerais/CGAG/DAF, na Sede, e aos Serviços de Administração e Finanças das Superintendências Regionais do DNIT executar as atividades de manutenção e conservação das instalações sob sua responsabilidade. Nesse sentido, o Gestor encaminhou apenas CD, contendo as respostas das Superintendências Regionais nos Estados, sem apresentar uma análise crítica sobre o assunto.

VII – Rotinas de vistoria nos imóveis, de modo a garantir que só sejam ocupados por pessoas autorizadas, conforme as finalidades e condições estabelecidas nos arts. 76 e 77 do Decreto-Lei nº 9.760/46.



“As rotinas de vistoria nos imóveis utilizados na prestação de serviço público (unidades administrativas) são realizadas pelos gestores responsáveis por cada unidade, observados os compartilhamentos definidos nos respectivos contratos de cessão/doação dos imóveis, firmados entre o DNIT e a SPU. No tocante às unidades residenciais cabe aos Chefes de Serviço de Administração e Finanças das Superintendências Regionais, com apoio logístico dos Supervisores das Unidades Locais e das representações da SPU nos Estados, proceder às vistorias periódicas preconizadas na Instrução de Serviço DG nº 003/2014.”

VIII – Estrutura do DNIT para a gestão dos bens imóveis da União e dos locados de terceiros.

a) Quanto à estrutura de pessoal nas Superintendências Regionais e Sede do DNIT, para gerir o patrimônio imobiliário no exercício de 2013.

O gestor limitou-se a informar que consultou as Superintendências Regionais – SR nos Estados e apresentou as respostas em CD. No entanto, a CGAG não consolidou as informações e nem fez uma análise crítica sobre o assunto, apenas repassou à equipe de auditoria diversas respostas das Unidades Regionais.

b) Quanto ao sistema informatizado utilizado pelo DNIT para gerenciamento do patrimônio da União além do SPIUnet.

O gestor, diante das respostas encaminhadas pelas SR, concluiu que nenhuma unidade utiliza sistema informatizado alternativo ao SPIUnet.

c) Se a estrutura era suficiente para executar as atividades na área de gestão de bens imóveis.

O gestor não apresentou análise crítica sobre o assunto, mas apenas limitou-se a informar que consultou as Superintendências Regionais – SR nos Estados e encaminhou as respostas das unidades em CD, para análise da equipe de auditoria desta CGU.

Posteriormente, em decorrência da entrega da versão preliminar do relatório de auditoria, em que foram apresentadas as conclusões acerca das falhas e/ou irregularidades identificadas pela equipe de auditoria, bem como as respectivas recomendações, o DNIT encaminhou, por meio do Ofício nº 1117/2014/AUDINT/DNIT, de 12/08/2014, consubstanciado no Memorando nº 170/2014/COPATR/CGAG/DAF, de 07/08/2014, a seguinte manifestação a respeito da presente constatação:

“Quanto ao gerenciamento dos bens imóveis a Coordenação-Geral de Administração Geral tem buscado equacionar as demandas pendentes de solução relativas à regularização de bens imóveis em diversas Superintendências Regionais e ainda, vem aprimorando as técnicas de compilação de dados a fim de agilizar a sistematização dos

dados necessários a prestação das informações em tempo hábil, possibilitando desse modo, maior controle dos registros de bens imóveis do DNIT”.

Análise do Controle Interno

Em sua manifestação, o DNIT demonstra a ausência de controle sobre os bens imóveis de uso especial da União, sob sua responsabilidade, ao mesmo tempo em que trata as Superintendências Regionais (SR) nos Estados como órgãos independentes. A Autarquia, além da publicação da IS nº 03/2014, não apresenta nenhum tipo de ação efetivamente adotada em 2013 para solucionar as deficiências constatadas (quantitativo de imóveis necessários para as atividades do DNIT, valores patrimoniais, aluguéis, estado de conservação, utilidade dos imóveis, usuários, despesas com manutenção e reformas, sistemas informatizados ou planilhas excel para gerenciar o patrimônio imobiliário etc.), mas apenas imputa responsabilidade para as SR.

Cumprido ressaltar, diante das respostas encaminhadas, especialmente as conduzidas por meio do Ofício nº 873/2014/AUDINT/DNIT, de 24/06/2014, em atendimento à Solicitação de Auditoria nº 201407520/34, que a Coordenação-Geral de Administração Geral da Diretoria de Administração e Finanças – CGAG/DAF, assessorada pela Coordenação de Administração Patrimonial – COPATR, não consolidou as informações apresentadas pelas Superintendências Regionais. Também não foi realizada uma análise crítica para indicar quais Superintendências Regionais do DNIT não controlam os gastos com os bens imóveis e quais Unidades apresentam estrutura de pessoal insuficiente para tratar e executar as ações específicas da gestão do patrimônio imobiliário. A Autarquia tão somente encaminhou CD à CGU, contendo a íntegra das respostas das SR.

Do exposto, conclui-se que o DNIT ainda não possui informações gerenciais de qualidade e tempestivas sobre a gestão de seus bens imóveis. Essas informações não estão sob o domínio da CGAG/DAF ou da COPATR, mas tão somente das Superintendências Regionais.

Logo, a Coordenação-Geral de Administração Geral, assessorada pela COPATR, deve regimentalmente atuar para alcançar uma gestão eficiente que produza informações tempestivas e de qualidade e não somente obter informações das Superintendências Regionais e repassá-las aos órgãos de controle sem fazer uma análise crítica.

Dessa forma, observa-se que a gestão adequada dos bens imóveis em uso pelo DNIT, sejam os oriundos dos órgãos extintos (DNER, RFFSA e Portobrás), cedidos pela SPU ou locados de terceiros, depende, necessariamente, da adequação dos controles internos com vistas a garantir maior conformidade dos procedimentos adotados pela Autarquia com a legislação que dispõe sobre o assunto.

Por fim, em que pese o DNIT, quando do encaminhamento das respostas à versão preliminar do relatório de auditoria, ter-se manifestado favoravelmente à adoção de medidas de modo a sanear as falhas apontadas, mantém-se as recomendações a seguir, para fins de acompanhamento da plena implementação.



Nesse sentido, cabe registrar que a avaliação da efetividade de tais medidas será realizada durante o monitoramento do Plano de Providências da Unidade.

Recomendações:

Recomendação 1: Realizar seminário, reuniões ou outro evento similar com os servidores do DNIT nos estados de modo a cientificar que todos conhecem da IS nº 03/2014 e de suas responsabilidades na área de patrimônio.

Recomendação 2: Manter banco de dados (planilha excel ou outro sistema de informação) que permita obter informações gerenciais sobre os bens imóveis de uso especial da União e locados de terceiros, sob a responsabilidade do DNIT (Sede e Superintendências Regionais nos Estados).

3.1.1.3 CONSTATAÇÃO

IMÓVEIS LOCADOS DE TERCEIROS NÃO INFORMADOS NO QUADRO A.6.3 DO RELATÓRIO DE GESTÃO E NÃO CADASTRADOS NO SPIUNET.

Fato

Os controles nos procedimentos adotados pelo DNIT na gestão dos Bens de Uso Especial da União, sob sua responsabilidade, foram insuficientes para evitar inadequações quanto: às informações do Quadro A.6.3 do Relatório de Gestão; e aos registros dos imóveis locados de terceiros no SPIUnet.

Foi identificada a ausência no SPIUnet de imóveis locados de terceiros em nome da Autarquia, tanto no exercício de 2013 como em 2012, embora o Quadro A.6.3 do Relatório de Gestão aponte a existência de três imóveis locados de terceiros em 2013 e de quatro imóveis em 2012.

Constatou-se também, apesar do Quadro A.6.3 trazer informação de três imóveis locados de terceiros (contratos nºs 930/2010, 930/2012 e 381/2010), em pesquisa ao Portal da Transparência existir mais dois imóveis locados de terceiros no exercício de 2013. Esses imóveis são, a saber:

- Locação de imóvel para atender às necessidades do DNIT/RN, contrato nº 11013/2013; e
- Locação de imóvel para atender às necessidades do DNIT/MG, contrato nº 1115/2013.

Causa

Ausência de medidas efetivas da Autarquia (Coordenação-Geral de Administração Patrimonial, Coordenação de Administração Patrimonial e Superintendências



Regionais), no exercício de 2013, para gerir as informações dos bens imóveis de uso especial, locados de terceiros, conforme disposto no Manual do SPIUnet de 2009.

Manifestação da Unidade Examinada

A Autarquia, mediante o Memorando nº 99/2014/CGAG/DAF, de 16/06/2014, encaminhado por meio do Ofício nº 931/2014/AUDINT, de 04/07/2014, apresentou a manifestação da Coordenação-Geral de Administração Geral – CGAG/DAF com o seguinte esclarecimento:

“Os dois contratos informados neste item não foram objeto de resposta das respectivas unidades gestoras do DNIT nos Estados de Minas Gerais e Rio Grande do Norte, apesar de instados via Memorando nº 008/2013/COPATR/CGAG/DAF, de 07/12/2013, (...). Desta feita, foram incluídos no rol de imóveis locados de terceiros sob a responsabilidade do DNIT, para fins de acompanhamento e composição de banco de dados desta CGAG.”

Quanto à ausência de registro no SPIUnet, a CGAG/DAF informou no Memo nº 127/2014/COPATR/CGAG/DNIT, de 20/06/2014, a saber:

“(…). De maneira geral, as respostas encaminhadas pelas unidades gestoras informam que ainda encontram dificuldades para “alimentar” o SPIUnet com os devidos registros uma vez que ainda não possuem total controle do sistema para efetivar essa tarefa”.

Posteriormente, em decorrência da entrega da versão preliminar do relatório de auditoria, em que foram apresentadas as conclusões acerca das falhas e/ou irregularidades identificadas pela equipe de auditoria, bem como as respectivas recomendações, o DNIT encaminhou, por meio do Ofício nº 1117/2014/AUDINT/DNIT, de 12/08/2014, consubstanciado no Memorando nº 170/2014/COPATR/CGAG/DAF, de 07/08/2014, a seguinte manifestação a respeito da presente constatação:

“(…) a Coordenação de Administração Patrimonial/CGAG/DAF está sugerindo à CGAG e DAF que as áreas técnicas competentes (CGCL/DIREX, em conjunto com a COCOMP/CGAG/DAF) elaborem instrução interna relativa à padronização dos processos e seus componentes (minutas de contrato, termos de referência, projetos básicos, fluxograma da tramitação, *check-list* da documentação obrigatória), essenciais ao adequado encaminhamento das contratações para locação de imóveis de terceiros pelo DNIT, determinando que, imediatamente após a publicação dos instrumentos contratuais, sejam inseridos os dados de cadastro (locatário, nº do contrato/vigência) e despesas mensais de locação/manutenção/reforma dos bens no sistema SPIUnet, sob responsabilidade dos chefes administrativos das Superintendências ou por ofício destes à SPU (anexando-o aos autos do processo). Por fim, enviar à caixa de e-mail corporativo da COPATR/CGAG o extrato de publicação do contrato no DOU, para registro e acompanhamento)”.



Análise do Controle Interno

Diante das respostas apresentadas, percebe-se que não houve ações efetivas da Autarquia no acompanhamento dos bens imóveis de uso especial, locados de terceiros. A ausência de cadastramento desses imóveis no SPIUnet dificulta a realização de controle de gastos públicos na área imobiliária. Assim como a desatualização dos valores pagos pela Administração Pública com a locação de imóveis em sistemas de informação pode gerar o descontrole gerencial do setor patrimonial e não demonstrar o cenário real dos gastos efetivados nessa área, gerando uma visão limitada da materialidade dos gastos.

O DNIT realizou, em out./2012, curso para capacitar os servidores das Regionais do DNIT a utilizarem o SPIUnet, apesar disso, conclui-se que a ação não foi efetiva para evitar ocorrências de erros no Relatório de Gestão referente ao exercício de 2013 e a ausência de registro no SPIUnet.

Nota-se também pelas justificativas apresentadas que a Coordenação de Administração Patrimonial - COPATR e a Coordenação-Geral de Administração Geral – CGAG/DAF não possuem informações gerenciais de qualidade e tempestivas sobre a gestão dos imóveis do DNIT, locados de terceiros, tais como: contratos firmados, valores dos aluguéis e utilidade dos imóveis. Essas informações não estão sob o domínio da CGAG/DAF e da COPATR, mas tão somente das Superintendências Regionais.

Por fim, em que pese o DNIT, quando do encaminhamento das respostas à versão preliminar do relatório de auditoria, ter-se manifestado favoravelmente à adoção de medidas de modo a sanear as falhas apontadas, mantém-se as recomendações a seguir, para fins de acompanhamento da plena implementação.

Nesse sentido, cabe registrar que a avaliação da efetividade de tais medidas será realizada durante o monitoramento do Plano de Providências da Unidade.

Recomendações:

Recomendação 1: Manter canal de discussão com as Superintendências Regionais com o intuito de superar óbices na inserção e atualização dos dados dos bens imóveis no SPIUnet.

Recomendação 2: Instituir e manter rotinas que permitam a inserção correta e tempestiva dos dados dos bens imóveis locados de terceiros no SPIUnet.

Recomendação 3: Capacitar pessoal designado formalmente para a correta inserção de dados no SPIUnet.

Recomendação 4: Manter rigoroso controle documental dos imóveis locados de terceiros, por meio de processos devidamente instruídos.



4 GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS

4.1 REMUNERAÇÃO, BENEFÍCIOS E VANTAGENS

4.1.1 CONSISTÊNCIA DOS REGISTROS

4.1.1.1 CONSTATAÇÃO

INCONSISTÊNCIAS NA FOLHA DE PAGAMENTO.

Fato

Com vistas a avaliar a gestão de pessoas, por meio da observância à legislação sobre remuneração, cessão, requisição de pessoal, bem como sobre a concessão de aposentadorias, reformas e pensões, foram utilizados levantamentos resultantes de trilhas realizadas na área de pessoal. Assim, por intermédio da aplicação dos exames pela equipe, foram encontradas as ocorrências relacionadas às trilhas 01, 03, 008C, 008D, 013A, 019, 021, 027, 029, 031, 034, 037, 040A, 041, 048, 052 e 055A. Após ser instado, o DNIT prestou esclarecimentos sobre as possíveis inconformidades por intermédio do Memorando nº 1746/DAF, de 27/06/2014. Segue no Quadro 28 posicionamento da equipe de auditoria sobre as informações prestadas pela Autarquia:

Quadro 28: Justificativas/providências adotadas pelo DNIT quanto às trilhas de pessoal.

Descrição da ocorrência	Detalhamento da ocorrência	Quantidade	Justificativas/Providências adotadas
Trilha 01 - Servidores com desconto de faltas na folha, sem o respectivo registro no cadastro	Servidores relacionados	106	Segundo o DNIT, as faltas apontadas nas trilhas 01 e 03 referem-se ao período de greve ocorrido entre 25 de junho e 06 de setembro de 2013, porém, tendo em vista a negociação com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que resultou no Termo de Acordo nº 03/2013, os valores descontados a título de faltas foram restituídos nas folhas de pagamento dos meses de outubro, novembro e dezembro de 2013, na proporção de 40, 30 e 30%, respectivamente, mediante compensação das horas não trabalhadas até setembro de 2014. Dessa forma, esclarece que não existem registros de faltas a serem efetuados uma vez que as faltas foram devolvidas e estão sendo compensadas. Somente após o período final para compensação, ou seja, setembro de 2014, para os servidores que permanecerem com saldo de horas não compensadas é que terão os descontos efetuados e efetivados os respectivos registros no cadastro.
	Situações solucionadas integralmente	-	
	Situações solucionadas parcialmente	-	
	Situações não solucionadas	106	
	Situações pendentes de manifestação da unidade	-	
Trilha 03 - Servidores que recebem devolução de faltas anteriormente descontadas	Servidores relacionados	1342	Dessa forma, esclarece que não existem registros de faltas a serem efetuados uma vez que as faltas foram devolvidas e estão sendo compensadas. Somente após o período final para compensação, ou seja, setembro de 2014, para os servidores que permanecerem com saldo de horas não compensadas é que terão os descontos efetuados e efetivados os respectivos registros no cadastro.
	Situações solucionadas integralmente	-	
	Situações solucionadas parcialmente	-	
	Situações não solucionadas	1342	
	Situações pendentes de manifestação da unidade	-	
Trilha 008C - Servidores com parcela de devolução ao erário interrompida ou prazo e/ou valor alterados - servidor (1 ANO Anterior)	Servidores relacionados	02	O DNIT informa que se trata de um caso de exclusão tendo em vista o falecimento em 12/02/2012 do servidor, e outro de suspensão, em razão de incorreção no cálculo de devolução.
	Situações solucionadas integralmente	01	
	Situações solucionadas parcialmente	01	
	Situações não solucionadas	-	
	Situações pendentes de manifestação da unidade	-	
Trilha 008D - Servidores com parcela de devolução ao erário interrompida ou prazo e/ou valor	Servidores relacionados	02	O DNIT informa que não foi identificado o motivo das exclusões, razão pela qual foram tomadas todas as providências no sentido de proceder ao restabelecimento na rubrica 00145, em nome dos beneficiários da pensão
	Situações solucionadas integralmente	02	
	Situações solucionadas parcialmente	-	



Descrição da ocorrência	Detalhamento da ocorrência	Quantidade	Justificativas/Providências adotadas
alterados - pensão (1 ANO Anterior)	Situações não solucionadas	-	
	Situações pendentes de manifestação da unidade	-	
Trilha 013A - Pensionista por dependência econômica com outro(s) vínculo(s) no SIAPE	Servidores relacionados	01	Segundo o DNIT, a percepção irregular decorre da pensão proveniente de pai servidor do GDF (filho maior inválido), iniciado no momento em que o beneficiário ainda atuava no quadro de servidores do DNIT.
	Situações solucionadas integralmente		
	Situações solucionadas parcialmente		
	Situações não solucionadas	01	
	Situações pendentes de manifestação da unidade		
Trilha 019 - Servidores com idade superior a 70 anos ainda na situação de ativo permanente.	Servidores relacionados	01	O DNIT informa que o servidor deu entrada com pedido de aposentadoria em 02/09/2013, visto que estava aguardando a averbação da Certidão de Tempo de Serviço emitida pelo MPOG para compor o referido processo. Sua Portaria de aposentadoria foi publicada no D.O.U. 04/11/2013 e foi feita a devida alteração no SIAPE.
	Situações solucionadas integralmente	01	
	Situações solucionadas parcialmente		
	Situações não solucionadas		
	Situações pendentes de manifestação da unidade		
Trilha 021 - Servidores/instituidor es com ocorrência no SIAPE de aposentadoria com provento proporcional e estão recebendo provento integral	Servidores relacionados	07	Segundo o DNIT, trata-se da correção de cinco proventos decorrentes de aposentadoria por invalidez nos termos da Lei nº 10.887/2004. Esclarece que um provento não gera mais pagamentos devido a falecimento da beneficiária, e que um provento está com tratativas em andamento pela SR-DNIT/RJ.
	Situações solucionadas integralmente	06	
	Situações solucionadas parcialmente	-	
	Situações não solucionadas	01	
	Situações pendentes de manifestação da unidade	-	
Trilha 027 - Servidores com pagamento de GSISTE com valor inconsistente	Servidores relacionados	01	O DNIT esclarece que pelo fato da servidora ter tido progressão funcional e reajuste salarial, sua remuneração ultrapassou o limite estabelecido pela Lei n.º 12.778 de 28 de dezembro de 2012. Porém a divergência foi identificada e os valores já foram devolvidos pela respectiva servidora, a título de reposição ao erário. Ainda o valor da GSISTE foi reduzido, a fim de atender ao valor máximo da soma da GSISTE com a remuneração da servidora, conforme estabelece mencionada lei.
	Situações solucionadas integralmente	01	
	Situações solucionadas parcialmente	-	
	Situações não solucionadas	-	
	Situações pendentes de manifestação da unidade	-	
Trilha 029 - Servidores requisitados sem informação do valor da remuneração extra-SIAPE	Servidores relacionados	01	Por tratar de servidor cedido ao Poder Legislativo, o DNIT solicitou informação da remuneração do servidor para cadastramento no SIAPE, e tão logo incluído será informado.
	Situações solucionadas integralmente	-	
	Situações solucionadas parcialmente	-	
	Situações não solucionadas	01	
	Situações pendentes de manifestação da unidade	-	
Trilha 031 - Inclusão de informações pelo próprio servidor habilitado no SIAPE (nível operacional), em sua respectiva folha de pagamento	Servidores relacionados	15	O DNIT encaminha manifestação quanto à regularidade de lançamentos pelos respectivos Chefes de Seção de Recursos Humanos das SR-DNIT. Faz-se necessária a homologação por outro servidor, ou ordenador da despesa de pessoal nos dois casos onde o próprio gestor de RH realizou o lançamento (AL e PI).
	Situações solucionadas integralmente	13	
	Situações solucionadas parcialmente	-	
	Situações não solucionadas	2	
	Situações pendentes de manifestação da unidade	-	
Trilha 034 - Servidores cedidos para órgãos recusáveis, que recebem, na origem,	Servidores relacionados	09	O DNIT prestou esclarecimentos sobre a cessão de sete servidores a EPL, que em sua lei de criação estabelece pelo prazo de 48 meses, independentemente da ocupação de cargo em comissão ou função de confiança,
	Situações solucionadas integralmente	07	
	Situações solucionadas parcialmente	02	



Descrição da ocorrência	Detalhamento da ocorrência	Quantidade	Justificativas/Providências adotadas
gratificação por desempenho /produtividade específica de sua carreira/plano de cargos	Situações não solucionadas	-	aos servidores e empregados públicos todos os direitos e vantagens a que fariam jus no órgão ou entidade de origem. Esclarece, também, sobre o recebimento de 80 pontos de gratificação de desempenho funcional de dois servidores cedidos a outras esferas para ocupar cargos de chefias (equivalentes a DAS 101.4 ou superior). Resta pendente para esses dois casos a evidenciação por meio de documentação comprobatória dos atos de cessão e referidas prorrogações, quando houver, bem como demonstração de reembolsos efetuados conforme previsto no Decreto nº 4.050/2001.
	Situações pendentes de manifestação da unidade	-	
Trilha 037 - Servidores (ativo, aposentado e instituidor de pensão) e pensionistas com somatório de remuneração / provento / pensão superior ao limite estabelecido no inciso XI, art. 37, CF, com pagamento na base Siape.	Servidores relacionados	01	Segundo o DNIT, o falecimento do servidor ocorreu em 04/08/2013 e o cadastro da pensionista foi efetivado em outubro de 2013, sendo a devolução relativa aos meses de agosto e setembro, ocorrida em outubro/novembro/dezembro de 2013. Além disso, no mês de novembro houve o recebimento de gratificação natalina.
	Situações solucionadas integralmente	01	
	Situações solucionadas parcialmente	-	
	Situações não solucionadas	-	
	Situações pendentes de manifestação da unidade	-	
Trilha 040A - Servidores com devolução do Adiantamento de Férias no último ano, em valor inferior ao recebido (1 ANO Anterior)	Servidores relacionados	02	O DNIT esclarece que será efetivada a cobrança ao servidor e, posteriormente, informado a CGU, em razão de não ter sido possível identificar a devolução dos valores apontados.
	Situações solucionadas integralmente	-	
	Situações solucionadas parcialmente	-	
	Situações não solucionadas	02	
	Situações pendentes de manifestação da unidade	-	
Trilha 041 - Pagamento de Adiantamento de Férias sem o respectivo desconto nos três meses subsequentes ao mês do recebimento da antecipação.	Servidores relacionados	01	O DNIT informa que o servidor percebeu no mês de fevereiro de 2013 o valor referente a Férias – Antecipação, porém no mês de março de 2013 o mesmo foi exonerado, devolvendo o valor recebido antecipadamente, conforme se pode observar o valor lançado na rubrica de desconto 00073, observado em folha suplementar.
	Situações solucionadas integralmente	01	
	Situações solucionadas parcialmente	-	
	Situações não solucionadas	-	
	Situações pendentes de manifestação da unidade	-	
Trilha 048 - Aposentados com fundamentos EC 41 em diante com vantagens do art. 192, 184 e 193.	Servidores relacionados	01	O DNIT esclarece que a aposentadoria do servidor está em conformidade com artigo 6º da E.C. nº 41/2003, com a vantagem do art. 192, inciso II da Lei 8.112/90, conforme Portaria nº 013 de 21 de julho de 2006.
	Situações solucionadas integralmente	01	
	Situações solucionadas parcialmente	-	
	Situações não solucionadas	-	
	Situações pendentes de manifestação da unidade	-	
Trilha 052 - Instituidores de pensão sem pensionista ou com pensionista excluído.	Servidores relacionados	01	O DNIT esclarece que a servidora já estava excluída do pagamento, por motivo de falecimento em 27/09/2009 e apenas percebia a pensão o menor sob guarda, tendo sido excluído por força do Acórdão n.º 3419/2012 - TCU - 1ª Câmara.
	Situações solucionadas integralmente	01	
	Situações solucionadas parcialmente	-	
	Situações não solucionadas	-	
	Situações pendentes de manifestação da unidade	-	
Trilha 055A - Pagamento de Grat. Natalina/13 Salario	Servidores relacionados	05	Segundo o DNIT, trata-se da correção de cinco proventos decorrentes de aposentadoria por invalidez nos termos da Emenda
	Situações solucionadas integralmente	05	



Descrição da ocorrência	Detalhamento da ocorrência	Quantidade	Justificativas/Providências adotadas
(Nov-2011), com base de cálculo acrescida de valor superior a 30% em relação ao considerado para o cálculo da Antecipação da Grat. Natalina/13 Salario (1 ANO ANTERIOR).	Situações solucionadas parcialmente	-	Constitucional nº 070/2012.
	Situações não solucionadas	-	
	Situações pendentes de manifestação da unidade	-	

Fonte: Elaborado pela DITRA/DI/SFC/CGU-PR, a partir da coleta de dados no DNIT.

Verifica-se que a Coordenação-Geral de Recursos Humanos - CGRH procedeu às correções e apresentou as justificativas/documentações comprobatórias. Entretanto, os ajustes são parciais, restando, portanto, maiores providências, nos termos da Nota Técnica nº 1.245/DPPCE/DP/SFC/CGU-PR, de 18/06/2012, para a regularização de situações pendentes observadas no quadro acima para as trilhas 001, 003, 008C, 013A, 021, 029, 031 e 034.

Causa

Fragilidades nos lançamentos de registros no sistema SIAPE. Necessidade de melhorias do sistema SIAPE.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Memorando nº 840/2014/CGRH/DAF, de 08/08/2014, a Coordenação-Geral de Recursos Humanos apresentou, em complemento à manifestação anteriormente encaminhada, as seguintes justificativas/providências:

***Trilha 001** – Conforme informado, somente ao final do prazo de compensação das horas de greve é que serão efetuados os registros para os servidores que permanecerem com saldos de horas não compensados.*

***Trilha 003** – Da mesma forma, somente ao final do prazo de compensação das horas de greve é que serão efetuados os registros para os servidores que permanecerem com saldos de horas não compensados.*

***Trilha 008C** – O valor inicialmente lançado a título de reposição ao erário para o servidor ***, no mês de novembro de 2011, foi de R\$ 3.163,91. Entretanto, após análise foi verificado que o valor correto a ser ressarcido seria de R\$ 2.672,12 (242,92 x 11 meses) já que o servidor deveria ter deixado de receber o adicional de insalubridade em dezembro de 2010, em razão de ter se afastado da área insalubre para participação como membro em comissões de sindicância/PAD. Por essa razão, ocorreu a cessação do desconto, uma vez que no período de novembro de 2013 a março de 2014 o valor já estava totalmente devolvido.*

***Trilha 008D** – Não há pendências.*

***Trilha 013A** – Segue anexa a documentação relativa à notificação ao servidor aposentado *** acerca da Decisão nº 4170/2013 do Tribunal de Contas do Distrito Federal, encaminhada ao DNIT por meio do Ofício nº 2397/SP da Seção de Pensionistas da Diretoria de Inativos, Pensionistas e Civis do Departamento de Gestão de Pessoal da Polícia Militar do Distrito*



Federal. Segue também cópia da solicitação da Defensoria Pública do Distrito Federal referente à situação do servidor nesta Autarquia.

Trilha 0019 – Não há pendências.

Trilha 0021 – De acordo com as tratativas da Superintendência Regional do Estado do Rio de Janeiro com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (documentação anexa), foi solicitada a liberação do campo para acertar a proporcionalidade da aposentadoria do servidor ***, para 33/35 avos. Em resposta, o MPOG informou que, na data da aposentadoria, 10/06/2013, o servidor, de acordo com as informações constantes no cadastro, possuía 37 anos de exercício devendo a aposentadoria ser integral. Assim, esta Coordenação recomendou uma revisão na aposentadoria do servidor, uma vez que de acordo com os mapas de tempo de serviço, o servidor possuía tempo para aposentadoria integral.

Trilha 0027 – Não há pendências.

Trilha 0029 – Segue anexa a documentação relativa à devolução do servidor *** ao DNIT, nos termos do Ofício 648/2014/Cosec/Semor, da Câmara dos Deputados, em razão de candidatura para o cargo de Deputado Federal nas eleições de 2014, nos termos da Portaria nº 1.223, de 23 de julho de 2014, publicada no Boletim Administrativo nº 30, 21 a 25 de julho de 2014.

Trilha 0031 – Os valores lançados nos dois casos apontados (AL e PI) são relativos ao lançamento de devolução de faltas de greve, cujo relatório foi elaborado e encaminhado às Superintendências Regionais para lançamento, constando nele os valores relativos a todos os servidores que tiveram descontos, inclusive o próprio gestor de RH daquelas Unidades. A orientação para as Unidades, a partir de então, é que o servidor não efetue lançamentos no SIAPE em seu próprio cadastro ou ficha financeira. Que estes sejam efetuados por outro servidor da Unidade e caso não haja, que a documentação seja encaminhada a esta Sede-DF para lançamento.

Trilha 0034 – Segue anexa a documentação relativa a cessão e as respectivas prorrogações do servidor *** para a Prefeitura Municipal de Timon-MA, esclarecendo que não foi localizado registro de ressarcimento das despesas com a cessão do referido servidor, razão pela qual foi expedido o Ofício nº 73/2014-Sv.AF/SR/DNIT/PI da Superintendência Regional no Estado do Piauí o qual efetua a cobrança, encaminhando as GRUs – Guias de Recolhimento da União, relativas ao período da cessão. Assim, esta Coordenação efetuará o acompanhamento do respectivo ressarcimento, bem como das futuras cobranças, a fim de manter regularizada a situação.

Trilha 0037 – Não há pendências.

Trilha 040A – Esclarecemos que os valores devidos foram lançados na ficha financeira dos servidores, conforme comprovação anexa, sendo o desconto da servidora *** no valor integral de R\$ 175,12 e o do servidor *** no valor de R\$ 4.678,29, para cobrança na forma do artigo 46 da Lei 8.112/90.

Análise do Controle Interno

Em atenção às manifestações prestadas, temos a considerar os seguintes pontos:

Trilha 001 – Diante da ratificação da situação apresentada, entende-se que ao final do período de compensação deverá a unidade realizar levantamento dos



saldos de horas não compensadas pelos servidores de modo a realizar o respectivo registro em folha.

Trilha 003 – idem Trilha 001.

Trilha 008C – Considerando a realização de ajustes nos cálculos e o desconto em folha do servidor das respectivas parcelas, entende-se que a inconformidade que ainda restava pendente foi solucionada integralmente.

Trilha 013A – Considerando que as justificativas apresentadas foram devidamente evidenciadas por meio de documentos, entende-se que a Unidade adotou as medidas cabíveis, sendo considerado, portanto, a situação como solucionada integralmente.

Trilha 0021 – Considerando que o servidor possuía tempo para aposentadoria integral, conforme documentação encaminhada, entende-se como necessária, para a solução integral da ocorrência, a retificação da portaria de concessão de aposentadoria e o respectivo lançamento do registro no sistema SIAPE.

Trilha 0029 – Embora a Unidade tenha obtido informações sobre a remuneração obtida pelo servidor cedido a Câmara dos Deputados, indicou não ter encontrado no sistema campo específico para o lançamento da remuneração extra-Siape. Considerando que o “teto salarial” do funcionalismo público não foi atingido e que o servidor foi devolvido para a Autarquia, entende-se que a Unidade adotou as medidas cabíveis, sendo considerado, portanto a situação como solucionada integralmente.

Trilha 0031 – Considerando que a Coordenação de Cadastro e Pagamento encaminhou a esta equipe de auditoria a planilha de valores apresentadas pelas Superintendências Regionais, e que os valores lançados pelos dois servidores que se encontravam com pendências de averbação de lançamentos estão consoantes com tal documento, entende-se que a inconformidade que ainda restava pendente foi solucionada integralmente.

Trilha 0034 – Para as duas ocorrências com pendências foram apresentadas documentação comprobatória dos atos de cessão e referidas prorrogações. Conforme previsto no Decreto nº 4.050/2001, para o caso do servidor cedido a Prefeitura Municipal de Timon – MA, cabe a devida comprovação do ressarcimento das despesas com a cessão do servidor, sendo, portanto, tal ocorrência considerada como solucionada integralmente quando do encaminhamento a esta Controladoria dos comprovantes de pagamentos das GRUs emitidas pela Superintendência Regional do DNIT no Estado do Piauí.

Trilha 040A – Considerando o lançamento dos descontos devidos nas fichas financeiras dos servidores que apresentavam pendências, devidamente comprovadas por meio de registros encaminhados a esta equipe de auditoria, entende-se que a inconformidade que ainda restava pendente foi solucionada integralmente.



Do exposto, considera-se que a Coordenação-Geral de Recursos Humanos - CGRH atuou a contento para a realização das correções devidas, bem como apresentou as justificativas/documentações comprobatórias. Para a regularização de situações pendentes observadas nas trilhas 001, 003, 021 e 034, solicita-se que a Unidade apresente no plano de providências permanente documentação requisitada em análise pela equipe de auditoria.

Recomendações:

Recomendação 1: Apresentar documentação comprobatória da regularização das inconformidades apresentadas que ainda encontram pendentes de solução, conforme análise efetuada pela equipe de auditoria.

4.1.1.2 CONSTATAÇÃO

IMPROPRIEDADES NA EXECUÇÃO DO CONTRATO Nº 512/2013.

Fato

Trata-se do monitoramento da execução do Contrato nº 512/2013, firmado entre o DNIT e a Empresa WORKS Construções e Serviços Ltda. (CNPJ: 056.419.4492/0001-09) e destinado à prestação de apoio administrativo, recepção e secretária, sob o regime de terceirização, considerados essenciais para o suporte técnico/operacional necessário ao funcionamento das diferentes unidades organizacionais do DNIT. Em que pese o posicionamento da CGU em relação ao aspecto legal do pacto, a Autarquia resolveu manter ativo o Contrato em tela, motivo pelo qual se acompanha a execução.

Contrato firmado em 7 de maio de 2013, no valor de R\$27.711.878,88, sofreu, por intermédio do Termo Aditivo nº 1/2014 (publicado no DOU em 8.5.2014), repactuação de preços e prorrogação de prazo por mais doze meses, passando o vencimento para 7 de maio de 2015 e o valor para R\$30.018.162,48.

O acompanhamento permanente pautou-se no exame da aderência às exigências constantes do Edital, tais como: perfil profissional; cumprimento da carga horária estabelecida; pagamentos efetuados; atendimento ao TCJ; atuação do fiscal do contrato, etc.

Registre-se que foram licitados oito postos de serviços, dentre os quais, transcreve-se as exigências feitas pelo DNIT no Edital de Pregão nº 146/2013, para três dos oito postos:

PARA SECRETÁRIO BILÍNGUE:

- Ser portador de certificado de conclusão de curso Superior em Secretariado;
- Possuir registro profissional, obtido na SRTEs/MTE, exigido pela legislação vigente;



- Conhecimento de dois idiomas estrangeiros: Inglês e/ou Espanhol e ou Francês e/ou Chinês;
- Experiência comprovada, por meio de registro na Carteira Profissional de Trabalho, de que os profissionais possuem experiência de, no mínimo, doze meses, na função; dentre outras;

PARA TÉCNICO EM SECRETARIADO:

- Possuir certificado de conclusão de curso técnico de secretariado em nível de segundo grau;
- Registro profissional, obtido na SRTEs/MTE;

PARA SECRETÁRIO EXECUTIVO:

- Possuir certificado de conclusão de curso superior em secretariado ou declaração semestral de escolaridade da instituição de ensino;
- Registro profissional, obtido na SRTEs/MTE;
- Experiência comprovada, por meio de registro da Carteira Profissional de Trabalho, de que os profissionais possuem experiência de, no mínimo, doze meses na função;
- Conhecimento de um idioma: inglês ou espanhol; dentre outras.

a) Da aderência ao perfil profissional constante do Edital:

Do cotejamento da documentação relativa à qualificação profissional com as exigências feitas pelo Edital, verificou-se que há um índice considerável de desvio. Os postos relativos a secretário bilíngue e secretário executivo exigem que o ocupante possua certificado/diploma em curso superior e experiência profissional de doze meses na função e conhecimento de dois e um idiomas estrangeiros, dentre outros, respectivamente. Para o posto de técnico em secretariado, exigiu-se certificado de conclusão do curso respectivo. E, para os três postos exigiu-se o Registro profissional, obtido na SRTEs/MTE.

Em face de tais exigências, questionou-se o DNIT sobre o fiel atendimento à qualificação dos empregados alocados no Contrato sob análise, requerendo-se ainda, documentação comprobatória, tais como: cópias de Diplomas, Registros Profissionais, experiência, etc.

A documentação apresentada pelo DNIT pautou-se, na grande maioria dos casos, em “Requerimentos de Matrículas, Declaração de Matrícula, Atestado de Matrícula, Declarações, etc.” Também não foram apresentados comprovantes, para os casos em que se exige, do certificado de cursos em língua estrangeira.

b) Carga horária:



O Edital, especificamente no item 6, exigiu a seguinte carga horária: 1) 8 horas diárias (176 mensais) – de segunda a sexta-feira: para os postos de Técnico em Secretariado, Secretário Executivo, Contínuo, Auxiliar Administrativo I e Administrativo II; 2) 6 horas diárias (132 mensais) – de segunda a sexta-feira: para Secretário Executivo Bilingue, Operador de Fotocopiadora e Recepcionista.

Ocorre que, com base nas cópias de frequência apresentadas, uma grande quantidade de empregados não cumpria as horas avençadas, motivo pelo qual se solicitou também do fiscal que se manifestasse em relação à questão. Porém, em manifestação posterior, com o envio de novos relatórios de frequência, verificou-se que o tema se manteve.

Verificou-se ainda, na análise da documentação apresentada em decorrência do Acompanhamento Permanente da Gestão 2013, a não observância do intervalo mínimo intrajornada de uma hora diária em desobediência aos ditames do artigo celetista de nº 71. Solicitou-se assim que o fiscal do contrato acompanhasse o fato reportando-se ao preposto do contrato para que se exterminasse tal prática por conta das possíveis repercussões judiciais.

Tem-se a informação de que o DNIT solicitou providências junto a Works para que a situação fosse saneada, pontuando que nunca houve orientação da Contratada no sentido de se trabalhar durante o horário de alimentação e repouso, porém, o que tem sido observado é a ausência de registro, por parte de certos colaboradores, da saída para o intervalo de almoço. Para solução deste problema, foi elaborado o termo de ciência, assinado por todos os colaboradores, a respeito da necessidade de cumprimento dos procedimentos de controle de jornada, sob pena de aplicação das sanções previstas na legislação trabalhista por ato de indisciplina.

Providência semelhante foi apresentada para as compensações de horas de funcionários com débitos nos respectivos bancos. Para esse caso, a empresa encaminhou termo de ciência, assinado por todos os colaboradores citados na notificação, alertando-os da necessidade de cumprimento das horas trabalhadas a menor, sob pena de desligamento.

Registre-se que, as ausências em decorrência de atestados, paralisações de transportes coletivos ou congêneres, faltas, não são de ônus do tomador dos serviços, desta feita, não há que se falar em compensações, banco de horas ou similares. A prestadora dos serviços, independente de qualquer conjuntura, deverá colocar à disposição da Autarquia o profissional adequado para o exercício das tarefas afetas ao posto contratado. Desta feita, justificativas no que tange a atrasos, compensações, e correlatos, conforme já mencionado, são completamente inócuas.

c) Divergências Planilha de Medição Contratual x Folha de Pagamento (mês de maio de 2013):

Ao confrontar a planilha de medição com a folha de pagamentos, verificou-se inconsistências nos cargos medidos com os efetivamente pagos aos empregados. Veja-se: foram medidos 22 cargos de Secretário Executivo que na realidade constaram na folha de pagamentos com cargo de salário inferior, pois dezesseis perceberam o salário



de R\$ 2.615,51, relativo a Assistente Administrativo, e seis perceberam o salário de R\$ 2.008,57, referente a Auxiliar Administrativo.

Dessa feita, considerando-se que o exame da equipe da CGU pautou-se apenas em um mês. E, considerando-se ainda as responsabilidades afetas ao fiscal do contrato, solicitou-se, por meio da Solicitação de Auditoria nº 201314031/058 que referido agente fizesse os levantamentos dos pagamentos efetuados x cargos de fato exercidos, apurando-se os valores pagos a maior para que fossem efetuadas as devidas glosas.

No que se refere às divergências entre Planilha de Medição x Folha de Pagamento, assim se manifestou o DNIT, a saber:

[...] a empresa Works Construções e Serviços informou que as divergências entre a Planilha de Medição Contratual e a Folha de Pagamento se deram, justamente, em razão da irregularidade de algumas coberturas. Ocorre que, na medição não se atenta aos valores dos salários dos empregados, mas tão somente à realização ou não da cobertura dos postos. Isto é, no momento da medição é de difícil verificação da qualificação das pessoas excepcionalmente alocadas nos postos. Em todo caso, como dito anteriormente, foram feitas as contratações necessárias, e o devido treinamento, em outros casos, para que somente haja coberturas com pessoas que cumpram as exigências para o posto.

O entendimento apresentado na manifestação da Unidade revela fragilidade preocupante na condução dos serviços prestados. Veja-se que a contratada afirma que “na medição não se atenta aos valores dos salários dos empregados, mas tão somente à realização ou não da cobertura dos postos”.

Desta feita, a afirmativa revela um entendimento de que basta tão somente que o posto esteja preenchido para que se veja cumprida a obrigação. Registre-se que tal cognição encontra-se completamente dissociada das exigências pactuadas e oportunamente transcritas na alínea anterior. Deve-se pagar exatamente pelos serviços prestados nas condições e perfis realmente disponibilizados.

Traz-se, por oportuno, a fala do Parágrafo Terceiro da Cláusula Oitava do Contrato em comento, veja-se:

“Os trabalhos executados somente serão recebidos pelo DNIT se estiverem de acordo com o Termo de Referência, atendidas as especificações fornecidas pelo DNIT, (...)”

d) Substituição dos terceirizados por força do TCJ – Termo de Conciliação Judicial:

Considerando que a Portaria Interministerial MP/CGU Nº 494, de 18.12.2006, dispôs em seu art.1º que os atos de nomeação de candidatos aprovados em concurso público cuja autorização do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão tenha como fundamento o cumprimento das disposições do Termo de Conciliação Judicial, celebrado entre a União e o Ministério Público do Trabalho no âmbito da Ação Civil Pública nº 00810-2006-017-10-00-7, serão precedidos de publicação, no Diário Oficial da União, da relação dos empregados terceirizados que serão dispensados em função



dos provimentos dos cargos autorizados, solicitamos que fossem relacionados os empregados terceirizados por conta do Contrato 512/2013 e dispensados em função da nomeação de concursados.

Registre-se, que, com o intento de se fazer cumprir o TCJ, o DNIT publicou, no DOU, (Portaria nº 1.064/2013), com a relação dos funcionários dispensados, 238 (Anexo I) e os que seriam dispensados até dezembro de 2014 – 427 (Anexo II), totalizando 665 funcionários.

Desta feita, como forma de assegurar as afirmações do DNIT, efetuou-se pesquisa, a partir de consultas dos CPF's, nos dados constantes da Relação Anual de Informações Sociais – RAIS (atualização 1/2005 a 12/2012), e no Cadastro Nacional de Informações Sociais – CNIS (atualização 8/2013 a 12/2013), que contêm os vínculos empregatícios com pessoas jurídicas.

Dos CPF's listados nos referidos Anexos, mormente no Anexo I, 34 apresentavam vínculo com a WORKS, admitidos durante os exercícios de 2011 e 2012, e em nenhum se verificou informações relativas ao desligamento da mencionada Empresa.

Registre-se ainda, que em análise às medições posteriores à publicação da Portaria nº 1.064/2013, não se verificou redução no número de empregados alocados no contrato, pelo contrário, observou-se, tomando-se por base as medições de novembro/2013 e maio/2014, houve um incremento de oito postos, indo-se de encontro ao pactuado no Termo de Conciliação Judicial. Tal situação, aliada à prorrogação do prazo contratual, demonstra que o adimplemento das obrigações constantes do TCJ, pelo DNIT, não está se dando com o rigor necessário.

A Unidade enviou cópia da Portaria nº 1.165/2013, ratificando o anexo I da Portaria nº 1.064/2013. Em consulta ao anexo I, a partir dos CPF's ali disponibilizados, verificou-se que apenas 22 tiveram vínculo com o contrato firmado com a Works.

Ressalte-se, porém, em que pese a informação referir-se aos empregados já dispensados, três dos referentes ao Contrato sob exame, CPF's 000.xxx.xxx-70; 005.xxx.xxx-22 e 512.xxx.xxx-20, ainda encontram-se em perfeita atividade, integrando, inclusive a medição dos serviços relativos ao mês de maio/2014. Logo, a informação divulgada pelo DNIT está revestida de fragilidade e, também, em desacordo com o TCJ – Termo de Conciliação Judicial, firmado entre o Ministério Público do Trabalho e a União, tema que será aprofundado em item próprio desse Relatório.

e) Atuação do fiscal do contrato:

A CGU já se manifestou em posicionamentos anteriores, e de forma exaustiva, a respeito da importância da atuação dos fiscais de contrato, das consequências advindas da atuação precária, e das responsabilizações administrativas a que se sujeita não só o fiscal, mas também o gestor do contrato, e o gestor público, tornando-se desnecessário repisar a questão.

Causa



Fragilidade no acompanhamento do Contrato nº 512/2013.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 1117/2014/AUDINT/DNIT, de 12/08/2014, foram apresentadas as seguintes manifestações da Diretoria de Administração e Finanças quanto as inconformidades acima relatadas.

a) Da aderência ao perfil profissional constante do Edital:

Preliminarmente, esclareça-se que ainda que recaia sobre a empresa contratada a obrigação de recrutar, em seu nome e sob sua inteira responsabilidade, e alocar no desempenho das atividades contratadas, profissionais com experiência e qualificação técnica de acordo com a complexidade dos serviços objeto do contrato, conforme o estabelecido no inciso X da Cláusula Quinta desse instrumento, esta Autarquia, por meio de seu fiscal de contrato, procede regularmente ao cotejamento dos perfis dos profissionais contratados aos requisitos mínimos exigidos em edital, e, além de proceder, no primeiro momento, a verificação amostral à aderência profissional dos colaboradores contratados, dado a elevada carga de admissão inicial, prestando-se, ainda, a acompanhar se as atividades desenvolvidas pelos colaboradores empregados se dão a contento das tarefas e atribuições que lhes são designadas, em atuação conjunta com as chefias imediatas das unidades do DNIT, estes responsáveis por constatar a ocorrência de eventual inadequação, ineficiência, ou baixo desempenho da mão de obra utilizada, e o fiscal do contrato por reportá-las ao representante do preposto, procedendo-se, quando o caso, à substituição do ocupante do posto considerado.

Dito isto, asseveramos, conforme manifestação anterior, que a aderência aos perfis profissionais pactuados é verificada, atendo-se, o fiscal do contrato, ao exame dos requisitos mínimos exigidos em edital, e esclarecendo-se, ainda, que especificamente para o posto de Secretário Executivo, objeto do apontamento em tela, previu-se no contrato que a declaração semestral de escolaridade da instituição de ensino seria aceita como comprovação da qualificação exigida, hipótese na qual, se verificada, torna inexigível o Registro profissional junto à SRTEs/MTE.

Salientamos que a peculiaridade admitida ao cargo de Secretário Executivo pauta-se no termo dado pela § 3º, Cláusula Décima Segunda, da Convenção Coletiva de Trabalho 2011/2013, emitida pelo Sindicato das Secretarias e dos Secretariados do DF, o qual transcrevemos abaixo:

CLÁUSULA DÉCIMA SEGUNDA – REGISTRO PROFISSIONAL

(...)

Parágrafo Terceiro – no caso de secretário executivo, deverá ser apresentado o registro profissional e/ou comprovação de inscrição nos cursos de graduação, devendo, nesse caso, renová-la a cada semestre.

No que se refere à comprovação da qualificação exigida, informamos que já foi solicitado à empresa contratada o envio dos documentos relativos à capacitação em idiomas estrangeiros, encaminhando, nesta oportunidade, as documentações relativas a uma parcela do quantitativo de Secretários Executivos e Executivos Bilíngues em atividade, informando que a disponibilização da parcela remanescente será efetuada logo que atendida a demanda encaminhada àquele preposto.



b) Carga horária:

Com relação ao cumprimento da carga horária pactuada, ressaltamos que o fiscal do contrato jamais se eximiu em exigir a prestação do quantitativo de horas contratadas, ainda que mediante o comprometimento, e devida comprovação, da compensação das horas faltantes. Destaque-se que o entendimento firmado entre as partes do contrato, o qual possibilitou o pagamento integral da carga horária pactuada, sob a obrigação da reposição de horas faltantes, decorria da interpretação das cláusulas contratuais pactuadas, sem, caracterizar-se, contudo, o acarretamento de quaisquer prejuízos às rotinas de trabalho desenvolvidas na Autarquia ou de lesão ao erário, visto que o acordo de compensação firmado vem sendo regularmente cumprido.

Bem assim, estamos concluindo a verificação do total de horas não trabalhadas e efetivamente pagas pelo DNIT, as quais serão demonstradas em quadro resumo que e enviadas tão logo esteja consolidado, e ainda se faz prudente que seja mantido o posicionamento anteriormente firmado junto àqueles funcionários, permitindo-se a manutenção, neste primeiro momento, do mecanismo da compensação, uma vez que se exigir a restituição pecuniária, em contradição ao que até então já havíamos formalmente nos comprometido a aceitar, poderia ensejar futuras demandas judiciais, provenientes dos trabalhadores prejudicados, dando causa a potenciais ônus financeiros adicionais a serem custeados por esta Administração.

No entanto, acolhendo-se a recomendação expressa dessa CGU, em posicionamento a ser empregado doravante, instar-se-á aquele preposto a tomar as providências cabíveis, junto aos seus funcionários, no sentido de cientificá-los de que, a partir da folha deste mês de agosto, não será mais permitida a criação de horas adicionais a serem compensadas, devendo as eventuais faltas ou atrasos serem informados tempestivamente, para que se providencie as diligências pertinentes à promoção do traslado do colaborador à sede do DNIT ou, se for o caso, à disponibilização de outro ocupante para o respectivo posto de trabalho, como previsto em contrato, caso contrário, serão glosadas as parcelas pecuniárias referentes ao déficit da carga horária trabalhada, correspondente à 8 (oito) ou 6 (seis) horas diárias, a depender do cargo considerado.

c) Divergências Planilha de Medição Contratual x Folha de Pagamento (mês de maio de 2013):

Não houve manifestação da Diretoria de Administração e Finanças sobre esse item em específico.

d) Substituição dos terceirizados por força do TCJ – Termo de Conciliação Judicial:

Sobre o assunto o gestor se manifestou da seguinte forma:

Quanto a este assunto, previamente, informamos que a Portaria nº 1.064/2013 contém uma retificação, na forma da Portaria nº 1.165/2013 em anexo, publicada no DOU de 21/11/2013. Nesta feita, informamos que a necessidade de proceder à retificação das listas de CPFs divulgadas por meio da Portaria em tela é fato que se faz imperioso para o DNIT, constatado em apuração, ainda em andamento, decorrente dos trabalhos necessários para se ultimar o desligamento do total de 665 trabalhadores terceirizados da Autarquia, com prazo final estabelecido para outubro deste ano.

Ressalta-se que a possível inconsistência detectada em alguns dos CPFs listados decorre da metodologia aplicada para o levantamento dos terceirizados constantes dos Anexos I e II da Portaria. Assim, esclarecemos que os CPFs contidos nas duas listas publicadas foram



consolidados da seguinte forma: cada uma das Diretorias do DNIT informou os dados dos terceirizados já efetivamente desligados dos contratos de prestação em execução no seu respectivo âmbito de responsabilidade, os quais passaram a compor o Anexo I do ato publicado, bem como dos demais terceirizados a serem excluídos ao término do prazo estabelecido na Portaria, estes integrando o Anexo II da publicação, chegando-se, assim, ao total dos 665 CPFs divulgados.

Destaca-se que, embora fidedignos, os dados consolidados sob essas circunstâncias delimitam a realidade verificada no DNIT naquele tempo, constatando-se, posteriormente, que alguns dos trabalhadores já desligados, e, por isso, constantes do Anexo I, haviam sido admitidos em um contrato distinto, sob a responsabilidade de outra Diretoria do DNIT e outro fiscal de contrato, em movimentação ocorrida no íterim do levantamento dos dados e a publicação da Portaria. Contudo, é imperioso ressaltar que, àquele tempo, não foi vislumbrada essa possibilidade de concomitância de CPFs, visto que o levantamento de informações foi efetuado atendo-se ao âmbito de cada um dos contratos vigentes, envolvendo, assim, tempos distintos de demissão e admissão, o que resultou no conflito de alguns dos CPFs divulgados na Portaria.

Nesta feita, faz-se oportuno salientar que o conflito de informações em tela decorre do número de contratos de prestação de servidores em execução nesta Autarquia, e, sobretudo, do elevado nível de dispersão destes contratos dentro da estrutura administrativa do DNIT, sendo agravado, ainda, pela ausência de uma ferramenta automatizada que possibilite o acompanhamento centralizado e forneça um cadastro único de todas as admissões e desligamentos de terceirizados realizados na Autarquia.

No entanto, desde que foram constatadas as primeiras duplicidades de CPF, o DNIT vem empreendendo, com enorme dificuldade, a consolidação unificada de todos os dados referentes à mão de obra terceirizada da Autarquia, sendo necessário confrontar, uma a uma, os CPFs de todos terceirizados envolvidos, tanto os relativos a funcionários já demitidos quanto os dos que ainda estão em atividade, o que significa dar cabo, manualmente, do controle de uma lista de funcionários e de postos de trabalho, provenientes de contratos diversos, que chega à casa dos milhares.

Diante desta impropriedade, procedemos à elaboração de experiente ao Diretor da DAF, reforçando-se à recomendação de não efetuar admissões adicionais no âmbito do Contrato 512/2013, em consignação não apenas às recomendações proferidas por essa CGU e à sujeição ao TCJ vigente, como também em antecipação às obrigações e sanções que o DNIT se comprometerá a observar na ocasião da celebração de ato a ser firmando junto ao Ministério Público do Trabalho, na forma prescritas na proposta de Termo de Ajustamento de Conduta, encaminhado à análise do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a qual já foi ratificada, tanto pela Direção Geral quanto pela Procuradoria Federal Especializada do DNIT.

Por fim, além das providências supramencionadas, é importante enfatizar que, em atendimento à recomendação anterior desta mesma CGU, o DNIT, por meio do empenho conjunto da Coordenação-Geral de Modernização e Informática e da Coordenação-Geral de Recursos Humanos desta DAF, em parceria com o SERPRO, vêm desenvolvendo o Sistema de Gestão de Pessoas – SGP, que, entre outras finalidades, busca atribuir maior transparência, confiabilidade e tempestividade ao registro dos dados referentes à força de trabalho terceirizada empregada no DNIT, por meio da disponibilização de um cadastro único no qual seja possível integrar os dados referentes: à identificação dos trabalhadores terceirizados; aos postos de trabalhos ocupados; aos contratos de serviços vigentes, entre outras informações. Bem assim, o mencionado sistema encontra-se em fase de desenvolvimento, com data de disponibilização-teste prevista para dezembro do corrente ano, conforme documentação anexa.



O gestor conclui sua manifestação justificando o aumento dos postos de trabalhos observados nas medições de novembro de 2013 a maio de 2014.

Com base na confrontação dos quantitativos de postos de trabalhos apurados nos meses de novembro de 2013 e maio de 2014, identificamos, conforme quadro anexo, que o aumento do total 13 postos no decorrer deste período foram destinados aos cargos de Técnico em Secretariado, Contínuo e Secretários Executivo e Executivo Bilíngue, cargos estes devidamente regulamentados pelo Decreto nº 2.271/97. Assim, destaca-se que o quantitativo de colaboradores em atividade se manteve abaixo do total de postos trabalhos objeto do contrato, não sendo observado, ainda, aumento nos postos irregularmente terceirizados.

e) Atuação do fiscal do contrato:

Esclarecemos que, ordinariamente, o fiscal do contrato e o encarregado do preposto atuam em conjunto, mediante tratativas desenvolvidas diretamente, no intuito de assegurar a correta execução do contrato em tela, não apenas quanto ao cumprimento da carga horária pactuada; à exatidão dos pagamentos a serem efetuados; e ao atendimento das necessidades de apoio administrativo existentes no DNIT; como também para a solução dos demais apontamentos da Controladoria-Geral da União.

Contudo, faz-se oportuno mencionar, que, devido ao elevado quantitativo de empregados utilizado, como também do vasto número de setores internos do DNIT em que são desenvolvidas suas atividades, foi encaminhada a Nota nº 3/DAF, em anexo, dando-se ciência à Administração que a continuidade de uma fiscalização ainda mais acautelada viu-se limitada pelo fato do atual fiscal do contrato ter de responder, cumulativamente, e de forma igualmente satisfatória, às demais atribuições que lhes são designadas em virtude não só do cargo efetivo que ocupa, como também das reponsabilidades adicionais decorrentes da função comissionada que desempenha dentro da estrutura administrativa do DNIT.

Diante da ampla carga de trabalho decorrente da atividade de fiscalização do contrato nº 512/2013, e visando a melhoria continua da qualidade dos serviços prestados, a Diretoria de Administração e Finanças – DAF encaminhou ao Diretor-Geral do DNIT a indicação de quatro servidores para integrarem Comissão de Acompanhamento e Fiscalização ao contrato em questão, composta por um Gestor, dois Fiscais Técnicos e um Fiscal Administrativo, com o objetivo de adequar a capacidade de acompanhamento e atendimento tempestivo das demandas geradas durante a execução contratual à complexidade e à diversidade de atividades objeto do contrato.

Análise do Controle Interno

Em atenção às manifestações prestadas tem-se- os seguintes pontos:

a) Da aderência ao perfil profissional constante do Edital:

Destaca-se que, embora a Diretoria de Administração e Finanças indique realizar regularmente, por meio do fiscal do contrato, o cotejamento dos perfis profissionais contratados aos requisitos mínimos exigidos em edital, e, além de proceder, no primeiro momento, a verificação amostral à aderência profissional dos colaboradores contratados, a situação parece não se evidenciar na prática. Justifica-se tal



posicionamento ao verificar que a própria Unidade informa não ter o devido levantamento da comprovação da qualificação exigida relativo à capacitação em idiomas estrangeiros de Secretários Executivos e Executivos Bilíngues em atividade. Tendo o DNIT, somente agora, instado a empresa contratada a apresentar manifestação. Até a finalização deste relatório de auditoria, a demanda não foi atendida.

Conclui-se, a partir dessa situação, que a documentação comprobatória da qualificação estabelecida para os cargos ora analisados, conforme já destacado anteriormente, sequer foim observada pela contratada ou exigida pelo DNIT.

O Edital, bem como o contrato dele decorrente vincula as partes no que tange à observância de seus preceitos. Os subitens 3.6 a 3.8 do Edital são bastante claros ao exigir o perfil necessário ao desempenho das tarefas a ele afetas. Ocorre que tanto a empresa contratada quanto o contratante, ou seja, tanto a Works quanto o DNIT não atentam para o cumprimento dessa exigência. O Contrato, por sua vez, nos incisos V e X da Cláusula Quinta, que versa sobre as obrigações da contratada, exige que a prestação dos serviços deve ser mantida nas quantidades e qualidades contratadas (V) e, ainda, a contratada deverá recrutar em seu nome e sob sua inteira e exclusiva responsabilidade e alocar no desempenho das atividades contratadas, profissionais com experiência e qualificação técnica de acordo com a complexidade dos serviços objeto do contrato (X).

Ressalte-se, por fim, que as condições nos patamares requeridos pelo Edital refletiram no valor contratual. Sendo assim, a observância dos perfis profissionais exigidos não consiste em faculdade das partes e sim obrigação, revestindo-se, portanto, de caráter cogente.

b) Carga horária:

Quanto ao assunto, a Diretoria de Administração e Finanças registrou que estão levantando as horas efetivamente trabalhadas para apuração e o devido lançamento em planilha para caso sejam identificadas horas faltantes, seja realizada posterior cobrança à empresa contratada. Isto demonstra que não há um controle eficaz da Autarquia no que se refere à prestação dos serviços. As horas disponibilizadas em termos de serviços estão aquém às pagas pelo DNIT e sem o devido controle de tal discrepância.

Cabe realçar as obrigações contratuais da Works assentadas na cláusula quinta do Contrato nº 512/2013, mormente nos incisos a seguir transcritos:

CLÁUSULA QUINTA =- DAS OBRIGAÇÕES DA CONTRATADA:

(...)

V – manter a prestação dos serviços nas quantidades e qualidades contratadas, sem interrupção, em tempo integral, durante o expediente normal do DNIT.



VI – responsabilizar-se pelo transporte de seu pessoal de sua residência até as dependências da Contratante, e vice-versa, por meios próprios em caso de paralisação dos transportes coletivos;

VII – instalar e manter, durante a vigência da execução do contrato, nas dependências do Edifício Sede do DNIT/DF, 4 (quatro) equipamentos capazes de registrar o efetivo horário de entrada, intervalos e saída dos empregados a serem contratados, através de meio biométrico.

VIII – registrar e controlar diariamente a execução dos serviços, a assiduidade e a pontualidade de seus empregados, bem como, as ocorrências havidas durante a execução dos serviços devendo ser apresentados relatórios mensais de frequência, procedendo ao desconto de faltas e atrasos nos postos de serviços, por ocasião da elaboração da Nota Fiscal/Fatura;

IX – destacar empregado substituto para cada eventual falta, atrasos, cobertura de férias e licenças legais, de maneira a manter a continuidade e eficiência dos serviços, sendo que a cobertura do posto de trabalho será computada a partir da hora de chegada do profissional no DNIT e que a contratada se obriga a remunerar o profissional substituto com o salário do profissional substituído, recolhendo-se os encargos correspondentes e previstos contratualmente, conforme previsão legal;

(...)

XI dispor de quadro de pessoal suficiente para o atendimento dos serviços sem interrupção, seja por motivo de férias, descanso semanal, licença, falta ao serviço, demissão e outros análogos. Nos casos de falta de pessoal por qualquer motivo, a contratada deverá apresentar o reserva para cobertura do posto em até 1(uma) hora após ciência, por parte do encarregado da Empresa;

XII –fiscalizar diariamente a frequência dos empregados da empresa, em serviços nas dependências do DNIT, a fim de comprovar o atendimento da escala de distribuição de pessoal, bem como do efetivo contratado;

Imperioso evidenciar que, o não cumprimento do intervalo mínimo de uma hora intrajornada, para os postos que requerem oito horas diárias, conforme disposto no artigo celetista de nº 71, dá azo a possível reclamação trabalhista.

c) Divergências Planilha de Medição Contratual x Folha de Pagamento (mês de maio de 2013):

A não manifestação da Unidade sobre esse item específico demonstra o consentimento da existência da irregularidade.

d) Substituição dos terceirizados por força do TCJ – Termo de Conciliação Judicial:

Destaca-se inicialmente que a Diretoria de Administração e Finanças concorda com as fragilidades apresentadas neste item. Segundo a Unidade, a existência de funcionários



terceirizados atuando no DNIT e que constam no rol de funcionários desligados indicado no Anexo 1 da Portaria nº 1.165/2013 deve-se a contratação desses por meio de contratos distintos ao da época do levantamento, sob responsabilidade de outra Diretoria do DNIT e de outro fiscal de contrato, em movimentação ocorrida no ínterim do levantamento dos dados e a publicação da Portaria. A Unidade justifica que corroborou para tal situação o elevado nível de dispersão desses contratos dentro da estrutura administrativa do DNIT, sendo agravado, ainda, pela ausência de uma ferramenta automatizada que possibilite o acompanhamento centralizado e forneça um cadastro único de todas as admissões e desligamentos de terceirizados realizados na Autarquia.

Ciente da inconformidade apresentada, a DAF demonstrou, de modo satisfatório, as medidas que está adotando para corrigir a situação, tais como:

- Confrontação dos CPFs de todos os terceirizados envolvidos pela Portaria nº 1.165/2013, tanto os relativos a funcionários já demitidos quanto os dos que ainda estão em atividade;
- Elaboração de expediente ao Diretor da DAF, reforçando-se a recomendação de não efetuar admissões adicionais no âmbito do Contrato nº 512/2013;
- Atuação junto ao SERPRO para a conclusão do Sistema de Gestão de Pessoas – SGP.

Diante do exposto, entende-se que a Unidade tem adotado as medidas cabíveis para a resolução da questão, devendo realizar ao final do novo levantamento a retificação da Portaria nº 1.165/2013.

e) Atuação do fiscal do contrato:

A Diretoria de Administração e Finanças corrobora posicionamento da equipe de auditoria, quanto ao assunto, ao manifestar-se sobre a incompatibilidade da carga de trabalho designada ao fiscal do Contrato nº 512/2013, tendo em vista atribuições outras a qual esse servidor está sujeito na diretoria. Como medida mitigatória para o caso, visando maior controle sobre a execução do contrato em tela, a Unidade encaminhou ao Diretor-Geral do DNIT a indicação de quatro servidores para integrarem uma Comissão de Acompanhamento e Fiscalização ao contrato em questão, composta por um Gestor, dois Fiscais Técnicos e um Fiscal Administrativo.

Sobre essa medida em específico, essa equipe se abstém de emitir qualquer opinião, por não ter sido demonstrado pela Unidade os devidos esclarecimentos sobre o papel de cada um dos integrantes da comissão proposta.

Recomendações:

Recomendação 1: Considerando-se as exigências contratuais e editalícias, a Unidade deverá efetuar levantamento dos meses em que não foi observada a aderência ao perfil profissional pago com o efetivamente disponibilizado pela prestadora de serviços, fazendo-se a devida compensação financeira. Devendo ainda, o fiscal do contrato atuar



doravante de forma mais contundente, segundo as obrigações legais que lhe foram impostas, sob pena de lhe recair futuramente responsabilidades advindas de sua omissão. Da mesma forma, deverá ser levado a efeito o levantamento das faltas não cobertas, não se admitindo, porém, a compensação posterior, conforme manifestação da Unidade, fazendo-se a devida compensação das horas não trabalhadas e indevidamente medidas e pagas pelo DNIT conforme já apontado.

Recomendação 2: No que se refere à Portaria nº 1064/2013, publicada por força do TCJ, imperioso se faz que a Unidade certifique-se de que a relação de CPFs publicados no anexo I está de fato correta, fazendo-se a devida retificação, se for o caso, pelo mesmo meio de comunicação.

Recomendação 3: Demonstrar, conforme citado na manifestação, o resultado da apuração das horas faltantes.

Recomendação 4: Deverão atuar de forma conjunta, tanto o fiscal do contrato quanto o preposto, de modo a obter uma prestação de serviços aderente às condições pactuadas. Ao preposto cabe acompanhar, de perto, a execução contratual, no que tange aos aspectos qualitativos e quantitativos, e, o fiscal cabe realizar o devido ateste, com base, em fatos reais, dos serviços efetivamente prestados, observando-se as competências que lhe são legalmente atribuídas.

4.1.1.3 INFORMAÇÃO

ATUALIZAÇÃO DAS INFORMAÇÕES SOBRE A FORMAÇÃO E QUALIFICAÇÃO DE SERVIDORES DO DNIT

Fato

Da análise do Quadro A.5.1.2.3 do Relatório de Gestão 2013 do DNIT, observou-se a reiteração de erro apontado na Auditoria Anual de Contas 2011 e 2012 referente a não atualização dos dados do nível de escolaridade dos servidores da Entidade. Conforme consta no item 2.2.1.2 do Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201203654, referente ao exercício de 2011, e no item 5.1.1.1 do Relatório de Auditoria Anual de Contas 201306199, referente ao exercício de 2012, esta Controladoria apontou que os Relatórios de Gestão da Unidade apontavam que menos de 1% dos servidores da entidade teriam algum tipo de qualificação posterior à graduação.

Questionada sistematicamente sobre a precariedade de tais registros, a Coordenação-Geral de Recursos Humanos - CGRH informou não possuir um levantamento atualizado do grau de escolaridade/qualificação dos servidores da Unidade, e que foi solicitado em 2013 à Coordenação-Geral de Modernização e Informática - CGMI e ao SERPRO o desenvolvimento de módulo específico visando gerir os dados quanto à formação e qualificação dos servidores do DNIT.



Cumpra-se destacar que tal providência sempre esteve prevista como atribuição da setorial no Regimento Interno do próprio DNIT, aprovado em 31/01/2007, conforme transcrito abaixo:

*Art. 54 À Coordenação de Captação, Desenvolvimento e Treinamento compete:
XI – coordenar o desenvolvimento e gerenciar o registro de dados do sistema de acompanhamento da formação e qualificação dos servidores;*

Todavia, a CGMI, por meio do Memorando nº 003/2014/CGMI/DIREX, em resposta a solicitação apresentada pela CGRH, indicou a inexistência de um sistema no DNIT capaz de gerenciar informações sobre a formação e qualificação dos seus servidores, e que a ação para construí-lo, além de ser de longa duração, geraria redundância de informações em relação ao SIAPE. Como alternativa a CGMI sugeriu a possibilidade de monitoramento desse tipo de informação tanto pela CGRH, quanto por órgãos de controle, a partir de extrações consolidadas do SIAPE, permitindo assim uma fonte de dados de âmbito gerencial.

Diante da negativa apontada pela CGMI, a CGRH esclareceu que lhe coube como alternativa a expedição do Memorando Circular nº 01/2014/CGRH/DAF, de 24/01/2014, no qual os servidores do DNIT foram instados a atualizarem as informações pertinentes à formação e qualificação profissional no sítio virtual do SIAPE (<http://www.siapenet.gov.br>), para posterior solicitação de extração dos dados consolidados.

Como medida de controle adotada para a validação das informações cadastradas no sistema, a CGRH indicou no próprio memorando-circular a necessidade de apresentação à Seção de Recursos Humanos nas Superintendências Regionais ou à Coordenação de Cadastro e Pagamento (COCAP/CGRH) na Sede, conforme lotação do servidor, os documentos que comprovem as qualificações inseridas pelos servidores, para arquivamento na pasta de assentamentos funcionais.

Diante do cenário exposto, sem uma perspectiva de desenvolvimento de ferramenta própria por parte do DNIT, concordamos com a metodologia de obtenção e validação das informações preenchidas pelos servidores junto à base de dados do SIAPE. Porém, ressaltamos que sendo tais informações essenciais para fins de progressão na carreira, a CGRH deverá realizar o constante monitoramento dessa base de dados e propor medidas de controle alternativas junto aos dirigentes do DNIT, caso o sistema não se mostre totalmente adequado as necessidades operacionais da Autarquia.

Esclarece-se que a visão consolidada e atualizada da formação/qualificação do quadro de pessoal de um órgão possibilita aos dirigentes “conhecer” melhor sua equipe e consequentemente alocar de maneira adequada sua força de trabalho, dando atribuições condizentes com a capacidade de seus servidores. Além disso, permite aos gestores e à área de Recursos Humanos identificar possíveis fragilidades ou carências de conhecimento, o que ajuda na tomada de decisões quanto à definição e planejamento de treinamentos, cursos de capacitação, concessão de bolsas de estudo, entre outros



projetos que ajudam no aperfeiçoamento e desenvolvimento da força de trabalho da entidade.

Por todo o exposto, é possível observar que, a despeito da orientação proferida por esta Controladoria na Auditoria Anual de Contas de 2011 e 2012, ao longo do exercício 2013, houve atuação da Coordenação-Geral de Recursos Humanos no que diz respeito à manutenção de informações atualizadas quanto à qualificação dos servidores do DNIT.

5 GESTÃO DO SUPRIMENTO DE BENS/SERVIÇOS

5.1 CONTRATOS DE OBRAS, COMPRAS E SERVIÇOS

5.1.1 CONTRATOS SEM LICITAÇÃO

5.1.1.1 CONSTATAÇÃO

CONTRATAÇÃO DA FIRMA ARQUEOLOG PESQUISAS LTDA. POR INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO SEM COMPROVAÇÃO DE SINGULARIDADE DO OBJETO.

Fato

O Processo 50600.012810/2013-41, referente à Licitação 033/2013 - Arqueolog Pesquisas Ltda./Contratação de serviços arqueológicos, foi analisado para verificação do enquadramento nas hipóteses de inexigibilidade de licitação descritas no artigo 25 da Lei 8666/93 e sua correta instrução, com a anotação dos seguintes pontos a serem esclarecidos:

- A justificativa de preços não restou clara, pois consta apenas que a equipe técnica segue o dimensionamento adotado pela CGMAB/DNIT para serviços similares na área de arqueologia.
- Quando se está diante de contratação direta por inviabilidade de competição baseada no artigo 25 da Lei 8666/93, a justificativa de preço deve basear-se no preço praticado pelo especialista notório em outros contratos firmados, preferencialmente, com outros órgãos ou entidades da Administração Pública.
- As planilhas constantes do processo (fls 71/93) não indicam o valor total do contrato, não são comparadas com serviços similares em outros contratos e não possuem análise da área técnica quanto à sua plausibilidade.

A razão alegada para a escolha da empresa, ou seja, o fato dos arqueólogos que integram a empresa Arqueolog deterem a autorização para pesquisas e escavações arqueológicas e a tutela das áreas consideradas por intermédio das portarias do IPHAN, merece maiores esclarecimentos. Isso devido ao fato de as citadas portarias, que garantem exclusividade à Arqueolog durante a execução dos projetos de pesquisa nelas aprovado, datam de 10/janeiro/13 (Portaria 01/IPHAN) e 19/março/13 (Portaria 13/IPHAN), ou seja, foram obtidas após a definição da contratação dos referidos



serviços, uma vez que o IPHAN já havia se pronunciado sobre a necessidade dos mesmos por meio dos Ofícios 188/2011 189/2011 e 190/2011, todos de 15/07/2011(folhas 16 a 18 do processo 50600012810/2013-41). O Ofício DNIT 359/13, dirigido à Arqueolog manifestando interesse nos serviços, data de 21/03/13, ou seja, dois dias após a emissão da última Portaria.

Assim, considerando que os referidos tipos de serviços são usualmente licitados, cabe esclarecer sobre a impossibilidade de que outro interessado não pudesse ter tido, à época, êxito na obtenção da referida permissão para realização dos mesmos, haja vista que a referida singularidade foi obtida pela Arqueolog dois dias antes da consulta realizada pelo DNIT (Ofício 359/13). Tal procedimento se revela uma prática, a princípio, danosa para a Administração Pública uma vez que elimina a chance de concorrência entre potenciais interessados e, conseqüentemente, da obtenção de preços mais vantajosos, principalmente se considerar que não há nenhuma indicação de que os citados Ofícios do IPHAN, recomendando contratação de serviços arqueológicos, tenham tido ampla divulgação.

Causa

Fragilidade no procedimento de análise dos requisitos para o enquadramento legal do processo de inexigibilidade.

Manifestação da Unidade Examinada

O DNIT por meio do Memorando nº 1166/2014/CGMAB/DPP, de 07/08/2014 esclarece os seguintes pontos:

- Foram convidadas as Universidades Federais de Sergipe, Pernambuco, Santa Catarina e Piauí, detentoras de reconhecida competência técnica em arqueologia, aliada a empreendimentos rodoviários. Dessas, somente a Universidade de Pernambuco apresentou proposta.
- No tocante à justificativa de preços, informa que os preços apresentados pela empresa Arqueolog foram os praticados por ela em outros contratos similares, sendo que a lei não exige comparação entre os preços no momento da apresentação da proposta, mas sim a definição de como foi feito o orçamento apresentado.
- Afirma, ainda, que o valor total do contrato não é item essencial da formulação de proposta de preços, uma vez que a empresa Arqueolog demonstrou para cada rodovia objeto desta contratação, o orçamento geral, acompanhado da planilha de composição de custos.

Análise do Controle Interno

Pelas informações contidas nos autos, a justificativa para a contratação com a empresa Arqueolog reside no fato dos arqueólogos que integram a empresa Arqueolog deterem a autorização para pesquisas e escavações arqueológicas e a tutela das áreas consideradas



por intermédio das portarias do IPHAN. Não há qualquer informação no Processo 50600.012810/2013-41 quanto ao convite feito às citadas Universidades (em 18/04/2012) nem quanto à divulgação da necessidade dos referidos serviços após o IPHAN tê-los exigido, em 15/07/2011, viabilizando a competição. Quanto à justificativa de preços, o que se exige é a adequada instrução do processo de forma que fique registrada de forma transparente a análise de custos, com as tabelas comparativas de preços em contratos similares bem como a análise da área técnica quanto à sua plausibilidade, itens inexistentes na documentação analisada.

Recomendações:

Recomendação 1: Esclarecer os critérios utilizados para justificar os custos dos serviços contratados tendo em vista que essa escolha deve basear-se em comparações com os preços praticados pelo especialista notório em outros contratos firmados, preferencialmente com outros órgãos da Administração Pública. Deve ser apresentada, inclusive, a análise da área técnica quanto à plausibilidade dos custos.

Recomendação 2: Esclarecer se há divulgação adequada da necessidade dos serviços arqueológicos de forma a impedir a monopolização da tutela, junto ao IPHAN, da área onde serão desenvolvidos os citados levantamentos e, conseqüentemente, inviabilizar a competição forçando a contratação por inexigibilidade.

5.1.1.2 INFORMAÇÃO

CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DAS FIRMAS FERNANDES TEIXEIRA EDUCAÇÃO LTDA E ELO CONSULTORIA EMPRESARIAL NA MODALIDADE DE INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO SEM COMPROVAÇÃO DE SINGULARIDADE DO OBJETO.

Fato

Os Processos, 50614.004140/2013-30 - Licitação 06/13 - Fernandes Teixeira Educação Ltda. e 50611.003495/2013-31 - Licitação 015/13 - ELO consultoria Empresarial foram analisados para verificação do enquadramento nas hipóteses de inexigibilidade de licitação descritas no artigo 25 da Lei 8666/93 e sua correta instrução, com a anotação dos seguintes pontos a serem esclarecidos:

- Com relação a essas contratações, verificou-se que se referem a cursos abertos, existentes no mercado, disponibilizado em dia e horários específicos, sem ingerência da Administração Pública. Todavia, considerando o disposto na Lei 8666/93 e a orientação do TCU (Decisão 439/98, Súmula 252/2010 e Acórdão 1945/2006) acerca da contratação direta de cursos externos na modalidade de inexigibilidade, verificou-se que essas contratações não seguiram integralmente as determinações exaradas haja vista a falta dos seguintes itens obrigatórios:
- Justificativa de preço na instrução do processo de inexigibilidade. Quando se está diante de contratação direta por inviabilidade de competição baseada no



artigo 25 da Lei 8666/93, a justificativa de preço deve basear-se no preço praticado pelo especialista notório em outros contratos firmados, preferencialmente, com outros órgãos ou entidades da Administração Pública. Deverá, portanto, restar demonstrado no processo de contratação direta que o preço do notório especialista fornecedor do objeto singular pretendido é compatível com o mercado, com a apresentação de tabela comparativa de pesquisa de mercado com cursos semelhantes, indicando preços (hora/aula) e carga horária.

- Razão da escolha do executante, com a comprovação da notoriedade e singularidade da contratação. A notoriedade deve apresentar relação direta e imediata com a singularidade do objeto, demonstrando-se a adequabilidade entre a experiência profissional do notório especialista e o objeto singular do curso que se pretende ministrar aos servidores sem o que não se justifica a contratação direta.

Em vista do exposto, questionou-se o DNIT quanto à obrigação de o gestor atentar para a constituição de processos bem instruídos, contendo justificativas sólidas e bem fundamentadas, nos termos do art. 25 II c/c art. 13 VI (ambos da Lei 8666/93), mesmo diante da posição do TCU em reconhecer como regra sua inexigibilidade (Decisão 439/98-Plenário).

As respostas foram as seguintes:

Com relação ao processo de contratação da ELO Consultoria Empresarial, o DNIT se manifestou por meio do Ofício nº 930/2014/AUDINT/DNIT, de 04/07/2014, alegando que a Administração possui margem de discricionariedade para escolher a empresa que mais lhe parecer adequada, em sintonia com a necessidade administrativa e visando a qualidade almejada, de natureza singular e incomum específica, ressaltando que o quadro de instrutores é composto por profissionais especializados na área de atuação, envolvidos diretamente com os conceitos e diretrizes aplicáveis ao caso. Esclareceu, ainda, que essa contratação não foi efetivada devido à indisponibilidade de recursos financeiros para as despesas com diárias.

No caso do processo de contratação da Fernandes Teixeira Educação Ltda., o DNIT encaminhou, por meio de Ofício nº 1090/2014/AUDINT/DNIT, de 08/08/2014, a Nota Técnica nº 02/2014, de 22/07/2014, contendo os seguintes esclarecimentos:

- De acordo com a apresentação da tabela comparativa de preços de quatro instituições de ensino para realização de curso de RDC em datas próximas, com as pesquisas de preços anexas, fica demonstrado o equilíbrio e a correlação de preços de forma a permitir uma contratação vantajosa para a Administração pública, função da análise custo benefício, reforçada pelo fato de não haver outro curso sendo oferecido na mesma data.



- A escolha do executante se baseia na notoriedade de professor, Auditor Federal de Controle Externo do TCU e autor de livros sobre o assunto do curso, além de conselheiro do IBRAOP.

- A singularidade se justifica, pois, a despeito da existência de outros cursos, treinamentos e seminários sobre o tema, os mesmos não estavam especificamente voltados para a orçamentação de obras públicas e, devido a esse fato, o curso em questão apresenta conteúdo programático diferenciado, propiciando uma visão específica de obras públicas.

Em vista dessa manifestação, infere-se o seguinte:

- Com relação ao processo de contratação da empresa ELO Consultoria Empresarial, verifica-se que a resposta do DNIT não se alinha como o que foi solicitado uma vez que não houve por parte da CGU qualquer questionamento quanto à discricionariedade da Administração nem com relação ao quesito notoriedade do contratado. Foi solicitado o correto atendimento aos procedimentos determinados pelo TCU para contratação direta de cursos externos na modalidade de inexigibilidade, com a devida instrução do processo, apresentando a justificativa de preço e a razão da escolha com a comprovação da notoriedade, itens inexistentes nos processos citados. Embora essa contratação não tenha sido efetivada, cabe ao gestor observar essa orientação em contratações futuras.

- No tocante ao processo da empresa Fernandes Teixeira Educação Ltda., a citada Nota Técnica complementou as informações que faltavam nos autos. O DNIT justificou que o período, entre a aprovação da nova modalidade licitatória (RDC) e a realização do curso em questão, foi muito curto, o que teria inviabilizado uma pesquisa de mercado mais ampla. Isso, para a equipe de auditoria, não justifica o fato de o processo de inexigibilidade ter sido instruído sem os elementos obrigatórios a sua verificação, somente viabilizada com os esclarecimentos adicionais ora prestados.

Em vista do exposto conclui-se pelo acatamento das justificativas apresentadas, cabendo à Autarquia observar, nas contratações por inexigibilidade, o disposto na Lei 8666/93 e as orientações do TCU bem como realizar a juntada da citada Nota Técnica nº 02/2014 aos autos de forma a adequar a instrução do mesmo.

5.2 PROCESSOS LICITATÓRIOS

5.2.1 OPORTUNIDADE DA LICITAÇÃO

5.2.1.1 INFORMAÇÃO

CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE SUPERVISÃO DE OBRAS POR MEIO DE CONCORRÊNCIA PÚBLICA, CONTRARIANDO ORIENTAÇÃO DO TCU

Fato



A análise realizada com relação à regularidade da licitação nº 280/2013, realizada pela Superintendência Regional do DNIT/RJ, cujo objeto é a contratação de empresa especializada para execução de supervisão dos serviços de manutenção rodoviária inclusive CREMA e serviços topográficos inerentes à faixa de domínio e desapropriações, teve os seguintes desdobramentos:

- Foi expedida a SA 201407520/022, questionando o planejamento da equipe alocada, a razão do não parcelamento do objeto licitado e a infringência à orientação do TCU, que em seu Acórdão 2.932/2011 determina a realização da contratação em tela na modalidade pregão.

- Essa Solicitação de Auditoria foi atendida pelo DNIT por meio do Ofício nº 819/2014/AUDINT/DNIT, de 16/06/2014. Nesse expediente, a Autarquia informou a vinculação da supervisora com os contratos de obras/serviços de manutenção rodoviária e obras emergenciais, a malha viária coberta e o quadro das equipes por unidades locais. Também justificou o não parcelamento do objeto licitado em função do fato dos vários e pequenos segmentos sob sua jurisdição terem ficado muito dispersos, fato que não proporciona condições técnicas para a realização de licitações específicas com essa finalidade. Já com relação à escolha da modalidade técnica e preço, essa decisão foi justificada com a alegação de que a execução dos projetos de obras emergenciais requer alto padrão técnico face à minimização dos riscos que eventuais ocorrências possam acarretar para a segurança dos usuários.

Com as informações prestadas com relação aos dois primeiros questionamentos (planejamento da equipe e parcelamento do objeto), o DNIT preencheu uma lacuna nos registros constantes do processo de licitação nº 280/2013. Todavia, no tocante à escolha da modalidade técnica e preço, tal justificativa não procede, uma vez que de acordo com o disposto no Voto do Processo TCU nº TC 026.524/2012-0, *“o serviço de supervisão de obras deve ser, em regra, licitado na modalidade pregão, pois, na maioria dos casos, seu padrão de desempenho e qualidade pode ser objetivamente definido, conforme previsão legal. Como bem mostra a unidade técnica, conquanto as atividades em análise sejam complexas para leigos, não o são para as empresas de supervisão e consultoria, que fornecem, habitualmente, serviços semelhantes ao que ora se discute. Desse modo, as especificações seguem parâmetros do mercado, como obriga a lei.”*. Da leitura do citado processo depreende-se, ainda, o seguinte: *“Os serviços de topografia, laboratório de solos, concreto ou asfalto, ou até mesmo os serviços de engenharia, são complexos, sem dúvida, para o leigo ou alheio às formas de contratação de serviços relacionados às obras rodoviárias. Para as empresas de consultoria e supervisão, entretanto, os serviços apostos no termo de referência daquelas contratações são, via de regra, apenas corriqueiros, habituais, comuns. Dessa feita, apenas nos casos em que o edital contenha serviço estranho, extravagante ou diferente daquilo que habitualmente se contrata é que poderíamos falar em exceção ao que previu o Acórdão 2.932/2011, devendo, nesse caso, ser essa exceção claramente fundamentada.”*.



Essa questão somente foi resolvida em função dos esclarecimentos prestados por ocasião do Encontro Conjunto para Busca de Soluções e formalizados pelo DNIT por meio do Ofício nº 1099/2014/AUDINT/DNIT, de 11/08/2014 e do Memorando nº 839/2014/DIREX/DNIT cuja síntese é a seguinte:

- Com o objetivo de apresentar os ajustes necessários ao alinhamento de procedimentos das Superintendências com as recomendações da Corte de Contas (Processo TCU nº TC 026.524/2012-0), foi encaminhado o Memorando DIREX nº 1066, de 04/08/2014, visando deixar claro o entendimento de que as licitações a serem realizadas pela Autarquia, no âmbito de suas Superintendências, devem seguir o entendimento de que, caso apresentem como objetivo Serviços Comuns, deverão ser realizadas sobre a modalidade Pregão Eletrônico ou RDC eletrônico;
- Diante do exposto, houve o entendimento da necessidade do ajustamento do contrato apresentado pelo Edital nº 280/2013 às determinações da Corte de Contas, procedendo-se ao seu cancelamento, bem como ao cancelamento da licitação que o originou conforme extrato de rescisão de contrato nº 220/2014, embasado no artigo 49, § 1º e 2º da Lei 8666/93.

Considerando que a manifestação do DNIT complementa de forma satisfatória as informações relativas à análise da regularidade da licitação nº 280/2013, conclui-se pelo acatamento das justificativas apresentadas, devendo a Autarquia realizar a juntada dos documentos relativos ao cancelamento do contrato e da licitação de forma a adequar de forma correta a instrução do processo respectivo.

5.2.1.2 INFORMAÇÃO

ATUAÇÃO DA CGU SOBRE O SICRO 2.

Fato

A CGU está realizando auditorias em empreendimentos rodoviários sob responsabilidade do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT, sejam os em processo licitatório, sejam os já licitados ou mesmo contratados pela Autarquia, e que tiveram como referência de preço as tabelas publicadas pelo SICRO 2 para os anos de 2012 e 2013.

As referidas auditorias foram programadas em função do encerramento do Convênio entre o DNIT e o Departamento de Engenharia e Construção do Exército Brasileiro (DEC/EB) em janeiro de 2012, de maneira a possibilitar identificar, dentre outros aspectos, como foi conduzido o processo de continuidade da pesquisa de preços de insumos nas várias Unidades da Federação. Nesse sentido, para o acompanhamento do assunto foi autuado na CGU o Processo nº 00190.007700/2013-68.

Além disso, a CGU tem monitorado junto ao DNIT a evolução do novo sistema SICRO, haja vista que a Autarquia firmou o Contrato nº 327/2012 com a Fundação Getúlio Vargas – FGV, com prazo de execução de 36 (trinta e seis) meses a partir de junho de 2012, cujo



objeto é a análise, revisão, criação, manutenção de composições de preços unitários e a implantação e operação do novo SICRO, realização de pesquisa nacional de insumos em todas as Unidades da Federação, apoio técnico à Coordenação-Geral de Custos de Infraestrutura de Transporte – CGCIT e desenvolvimento de estudos e pesquisas na área de custos. Parte do monitoramento efetuado pela CGU se dá por meio da participação nas reuniões realizadas no âmbito da Câmara Técnica do SICRO, sendo autuado para tal o Processo nº 00190.002296/2014-17.

Essa Câmara foi criada tendo por objetivo constituir um fórum permanente de avaliação e atualização das composições de custos e dos insumos, permitindo que outros atores participem de forma ativa do processo de discussão, incorporando sugestões e serviços que contribuam para a sua melhoria, garantindo transparência aos atos referentes ao sistema de custos do DNIT, tão importante para a elaboração de orçamentos de obras licitadas diretamente e por diversos outros órgãos públicos da administração federal, estadual e municipal. A Câmara é presidida pelo Coordenador-Geral de Custos do DNIT e constituída por representantes da Associação Nacional das Empresas de Obras Rodoviárias - ANEOR, da Associação Brasileira de Consultores de Engenharia – ABCE, além de convidados, como observadores, da Controladoria-Geral da União, do Tribunal de Contas da União, do Ministério Público Federal, da Polícia Federal e de outros órgãos e empresas da Administração Pública.

Tanto os resultados decorrentes dos trabalhos da CGU no SICRO 2 como no novo SICRO serão devidamente aprofundados e apresentados por ocasião da realização da Auditoria Anual de Contas do DNIT, referente ao exercício de 2014, conforme acordado com o Tribunal de Contas da União, em função da customização das contas anuais da Autarquia.

5.3 CONVÊNIOS DE OBRAS, SERVIÇOS E DE SUPRIMENTO

5.3.1 AVALIAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS CONCEDIDAS

5.3.1.1 CONSTATAÇÃO

FRAGILIDADES NA ESTRUTURA DE CONTROLE E FISCALIZAÇÃO DE TRANSFERÊNCIAS CONCEDIDAS.

Fato

A Divisão de Convênios e Contratos da Coordenação de Contabilidade do DNIT possui atualmente 08 servidores designados para a realização da análise instrucional de 705 processos de prestações de contas em estoque. Embora a Coordenação não especifique o número de servidores que seriam necessários para o atendimento da demanda existente, resta evidenciado no Quadro 29, diante do crescente acúmulo de processos no setor, que a estrutura de análise ainda encontra-se subdimensionada.

Quadro 29: Demonstrativo do quantitativo de servidores designados para análise instrucional de processos de prestação de contas demandados a Coordenação de Contabilidade do DNIT.

Ano	Servidores	Processos em estoque (total)	Processos em estoque (em análise)	Processos em estoque (sem análise)	Transferências com contas a aprovar	Montante Pendente de aprovação (R\$)
2008	6	83	42	41	46	678.040.333,57



Ano	Servidores	Processos em estoque (total)	Processos em estoque (em análise)	Processos em estoque (sem análise)	Transferências com contas a aprovar	Montante Pendente de aprovação (R\$)
2009	6	192	76	116	87	1.588.650.121,97
2010	8	340	98	242	109	2.928.037.850,76
2011	4	493	106	387	145	3.843.413.552,95
2012	4	562	108	454	162	5.272.340.550,14
2013	4	662	146	516	180	5.862.991.297,20
2014	8	705	203	502	183	6.740.009.574,70

Fonte: Elaborado pela DITRA/DI/SFC/CGU-PR, a partir da coleta de dados no DNIT.

Obs.: 1 - A situação "em análise" refere-se aqueles processos que estão aguardando providências dos convenientes ou de Diretorias/Superintendências. 2 - Não estão incluídos no Quadro os processos encaminhados as Diretorias e Superintendências para providências quanto a contas que não foram comprovadas.

Embora tenha existido uma recomposição da força de trabalho na divisão, com a chegada de novos servidores, essa se apresenta ainda insuficiente para possibilitar a celeridade das análises formais dos processos de prestação de contas dos Convênios e Termos de Compromisso.

Tal fragilidade vem sendo apontada pela CGU reiteradamente, conforme registros observados nos relatórios de Auditoria Anual de Contas dos anos de 2008, 2009, 2010, 2011 e 2012, sem uma solução efetiva por parte dos dirigentes da Autarquia.

Outro ponto de destaque refere-se às fragilidades nos normativos internos definindo os responsáveis pelo acompanhamento (fiscalização e prestação de contas de transferências concedidas). O Regimento Interno da Autarquia dispõe de regras bastante genéricas sobre o assunto, sendo, portanto, necessária, a formulação de instrumentos internos (tal como uma Instrução Normativa ou Instrução de Serviço) no quais constem, de maneira mais específica e menos generalista, as atribuições e responsabilidades de agentes atuantes nas Superintendências Regionais e Diretorias Finalísticas quanto às atividades de prestação de contas e fiscalização.

No exercício de 2013, o DNIT adotou posicionamento contrário ao recorrentemente recomendado pela CGU, ou seja, restrição na celebração de novas transferências de modo a garantir o cumprimento da legislação. Para o exercício em exame foram celebrados 22 (vinte e dois) instrumentos de transferências pela Autarquia, totalizando um montante de R\$ 7.526.507,18. Entende-se que tais medidas não se alinham com as boas práticas da administração pública, quando observadas as fragilidades de controle existente no órgão concedente. Pois, os riscos atrelados ao acúmulo de prestações de contas não analisadas, desvio na finalidade na aplicação de recursos transferidos, e prejuízos quanto à execução do objeto e respectivo programa de governo, estão sendo potencializados diante da continuidade de celebração de novos instrumentos de transferências.

Como exemplo da necessidade de uma atuação mais contundente por parte dos dirigentes da Autarquia em relação ao tema, citam-se as inconsistências no



preenchimento do Relatório de Gestão quanto à mensurabilidade necessária a dar objetividade aos seguintes elementos relacionados à gestão das transferências:

- a) Medidas adotadas para sanear as transferências na situação de prestação de contas inadimplente;
- b) Análise do comportamento das prestações de contas frente aos prazos regulamentares no decorrer dos últimos exercícios;
- c) Avaliação da evolução das análises das prestações de contas referentes às transferências expiradas até 2013, quanto à eficiência e eficácia dos procedimentos adotados, bem como quanto à disponibilidade adequada de recursos humanos e materiais para tanto;
- d) Estruturas de controle definidas para o gerenciamento das transferências, informando, inclusive, a capacidade de fiscalização in loco da execução dos planos de trabalho contratados; e
- e) Análise da efetividade das transferências como instrumento de execução descentralizada das políticas públicas a cargo da UJ.

Desta forma, ressalta-se a urgência para que o controle das transferências concedidas seja concomitante e eficaz, sob pena de se estimular as inadimplências dos convenientes fomentadas pela atmosfera de liberdade que se instaura ao não se acompanhar e fiscalizar os instrumentos firmados. Salienta-se, portanto, a necessidade de se definir bem os processos e rotinas de transferências concedidas, tornando-os eficientes, além da alocação de número adequado de servidores para o exercício das funções correlatas.

Causa

Ausência de medidas efetivas pelo DNIT, no exercício de 2013, para adequar a estrutura organizacional da autarquia no que tange a transferência de recursos.

Manifestação da Unidade Examinada

Não houve manifestação da Unidade Examinada.

Análise do Controle Interno

Não se aplica.

Recomendações:

Recomendação 1: Que a Diretoria-Geral do DNIT estabeleça, por meio de portaria, grupo de trabalho destinado a apresentar um diagnóstico detalhado sobre a situação da gestão de transferências concedidas pelo DNIT, contemplando em sua análise soluções passíveis de serem adotadas para mitigar as fragilidades existentes.



Certificado de Auditoria Anual de Contas



Presidência da República - Controladoria-Geral da União - Secretaria Federal de Controle Interno

Certificado: 201407520

Processo: 50600.027691/2014-10

Unidade auditada: DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES - DNIT

Ministério supervisor: MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES

Município (UF): Brasília – DF

Exercício: 2013

1. Foram examinados os atos de gestão praticados entre 01/01 e 31/12/2013 pelos responsáveis pelas áreas auditadas, especialmente aqueles listados no artigo 10 da Instrução Normativa TCU nº 63/2010.

2. Os exames foram efetuados por seleção de itens, conforme escopo do trabalho informado no Relatório de Auditoria Anual de Contas inserido neste processo, em atendimento à legislação federal aplicável às áreas selecionadas e atividades examinadas, e incluíram os resultados das ações de controle, realizadas ao longo do exercício objeto de exame, sobre a gestão da unidade auditada.

3. As seguintes constatações subsidiaram a certificação dos agentes do Rol de Responsáveis:

- Improriedades na Execução do Contrato nº 512/2013 (item 4.1.1.2);
- Reincidência quanto à deficiência no gerenciamento dos imóveis de uso especial pertencentes à União, sob a responsabilidade do DNIT (item 3.1.1.2); e
- Fragilidades na Estrutura de Controle e Fiscalização de Transferências Concedidas (item 5.3.1.1).

4. Diante dos exames realizados e da identificação denexo de causalidade entre os atos de gestão de cada agente e as constatações mencionadas, proponho que o encaminhamento das contas dos integrantes do Rol de Responsáveis, disponível nas folhas 04 a 38 do processo, seja conforme indicado a seguir:

CPF do agente público	Cargo ou função	Avaliação do órgão de Controle Interno	Fundamentação da avaliação do Controle Interno
***.617.424-**	Diretor-Geral	Regular com ressalvas	Item 5.3.1.1 do Relatório de Auditoria nº 201407520
***.137.051-**	Diretor de Administração e Finanças, no período de 01/01/2013 a 21/07/2013	Regular com ressalvas	Itens 3.1.1.2 e 4.1.1.2 do Relatório de Auditoria nº 201407520
***.508.078-**	Diretor de Administração e Finanças - Substituto, no período de 22/07/2013 a 31/12/2013	Regular com ressalvas	Itens 3.1.1.2 e 4.1.1.2 do Relatório de Auditoria nº 201407520

Brasília, DF, de agosto de 2014.



Parecer de Dirigente do Controle Interno

Presidência da República - Controladoria-Geral da União - Secretaria Federal de Controle Interno

Relatório: 201407520

Processo: 50600.027691/2014-10

Unidade auditada: DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES - DNIT

Ministério supervisor: MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES

Município (UF): Brasília – DF

Exercício: 2013

Em conclusão aos encaminhamentos sob a responsabilidade da CGU quanto ao processo de contas do exercício da Unidade acima referida, expresse opinião acerca dos atos de gestão referente ao exercício de 2013, a partir dos principais registros e recomendações formulados pela equipe de auditoria.

2. Como avanços na Gestão da Unidade em 2013, destacam-se como aspectos positivos: a celeridade das contratações de novos empreendimentos resultado da preferência pela utilização do Regime Diferenciado de Contratações – RDC e do Pregão Eletrônico, o que proporcionou um incremento da execução das metas orçamentárias de 2013; a promoção de melhorias nos seus controles internos administrativos, em função da instituição da Assessoria de Gestão de Informação e Processos - AGIP, responsável pela integração dos sistemas estruturantes e implantação do *Businnes Intelligence - BI*, principalmente no que se refere às análises de regras de negócio e de otimização dos processos organizacionais necessárias para a sistematização e consolidação das informações estratégicas de governança institucional; especificamente em relação ao direcionamento estratégico de Tecnologia da Informação, foi aprovado o Plano Diretor de Tecnologia da Informação – PDTI e a Política de Segurança da Informação e Comunicação – POSIC, sendo também firmado Termo de Cooperação com a Universidade de Brasília – UNB com o objetivo de melhorar a governança de TI e solucionar problemas apontados pela CGU e pelo TCU.

3. Dentre as principais constatações que impactaram a execução das atividades a cargo da Unidade, cabe destacar: a) a ausência de sistemática de controle dos contratos de terceirização da Autarquia; b) as deficiências no gerenciamento dos imóveis de uso especial pertencentes à União e locados de terceiros sob a responsabilidade do DNIT; e c) a fragilidade no controle e fiscalização de transferências concedidas.

4. As principais causas estruturantes das constatações identificadas nos itens 3.a), 3.b) e 3.c) estão relacionadas basicamente à necessidade de melhorias no gerenciamento e na supervisão da estrutura de apoio necessária ao atingimento dos objetivos estratégicos da Autarquia. Dessa

forma, foram registradas diversas recomendações que serão acompanhadas por meio do Plano de Providências Permanente, dentre as quais destaco: em relação ao item 3.a) mitigar as impropriedades observadas na execução do Contrato nº 512/2013; quanto ao item 3.b) realizar a capacitação de servidores da Unidade lotados nos Estados de modo a cientificar que todos conheçam da Instrução de Serviço nº 03/2014 e de suas responsabilidades na área de patrimônio, bem como instituir e manter rotinas que permitam obter informações gerenciais sobre os bens imóveis sob responsabilidade da Autarquia; no que se refere ao item 3.c) estabelecer, por meio de portaria, grupo de trabalho destinado a apresentar um diagnóstico detalhado sobre a situação da gestão de transferências concedidas, contemplando em sua análise soluções passíveis de serem adotadas para mitigar as fragilidades existentes.

5. Quanto às recomendações do Plano de Providências Permanente não atendidas, cabe destacar: a não apresentação de um posicionamento efetivo sobre a possibilidade de incorporação da AHITAR à Administração das Hidrovias da Amazônia Oriental (AHIMOR), visando à racionalização e otimização das atividades operacionais, inclusive pelo fato de as duas Administrações compartilharem a hidrovia do Tocantins; a não definição e homologação da Metodologia de Desenvolvimento de Software (MDS) para a Unidade de TI do DNIT; a falta de normativos internos abordando as prerrogativas e limitações à atuação da auditoria interna; a não adoção de instrumentos efetivos de controle e fiscalização de convênios e termos de compromisso, e de terceirização de mão de obra. O não atendimento das recomendações do Plano de Providências Permanente no prazo devido tem como principal consequência, a existência de vulnerabilidade dos sistemas de informação que servem de suporte à tomada de decisão por parte do gestor, potencializando o risco de irregularidades na celebração de convênios, termos de compromisso e contratos de prestação de serviços, bem como no controle de sua execução, podendo inclusive resultar na malversação dos recursos.

6. A partir da aplicação de procedimentos de avaliação de controles internos administrativos, observou-se, em relação ao ambiente de controle, que é prática da Unidade a formalização de procedimentos e de instruções operacionais padronizadas, estabelecendo segregação de funções e atribuindo claramente as responsabilidades nas delegações de autoridade e competências. No entanto, há necessidade de disseminar a utilização de tais instrumentos. Com relação à avaliação de risco, observou-se que a Unidade tem realizado o mapeamento de processos de trabalho, possibilitando a identificação de pontos críticos nas rotinas estabelecidas para as áreas de contratação, execução de controle de obras, bem como gestão de pessoas e TI. Entretanto, a priorização no acompanhamento de procedimentos de maior risco no âmbito da Autarquia ainda se mostra incipiente. Em regra não há metodologia de previsão de ocorrência de problemas e os sistemas de informação (Sistema de Informações e Monitoramento do DNIT – SIMDNIT; Sistema de Gestão Financeira – SGF; Sistema de Projetos e Obras Delegadas – SIPROD; e Sistema Integrado de Gerência de Recursos Humanos – SIGRH), que permitirão um maior controle sobre processos definidos como estratégicos pela Autarquia, bem como a extração dos indicadores de governança estabelecidos, ainda encontram-se em desenvolvimento. Do exposto, pode-se concluir que os procedimentos de controle interno, adotados pela Unidade Jurisdicionada em 2013, ainda não se fizeram suficientes para permitir o acompanhamento das ações desenvolvidas pelas diferentes áreas, e, por isso, não foram capazes

de evitar impropriedades nos processos analisados, havendo, portanto, com objetivo de buscar a melhoria da gestão da Unidade, a necessidade de que seja fortalecido o papel desempenhado pela AGIP, seja por meio da sua formalização na estrutura regimental da Autarquia, seja pelo fortalecimento de sua estrutura operacional.

7. No exercício de 2013, merecem destaque algumas práticas administrativas implementadas que tiveram impactos positivos sobre as atividades desempenhadas pelo DNIT, tais como: a contratação de novos servidores; a ampla disponibilização no sítio eletrônico da Autarquia de informações relativas aos serviços prestados, aos normativos adotados, ao andamento dos processos licitatórios (inclusive disponibilizando os projetos licitados), ao andamento e pagamento de contratos; a transparência nos processos de decisão adotados pela direção, por meio da divulgação de atas de reuniões da colegiada; bem como a realização de eventos com o público externo com o objetivo de promover discussões técnicas sobre temas relacionados às atividades finalísticas desenvolvidas pela Autarquia.

Assim, em atendimento às determinações contidas no inciso III, art. 9º da Lei n.º 8.443/92, combinado com o disposto no art. 151 do Decreto n.º 93.872/86 e inciso VI, art. 13 da IN/TCU/N.º 63/2010 e fundamentado no Relatório de Auditoria, acolho a conclusão expressa no Certificado de Auditoria. Desse modo, o processo deve ser encaminhado ao Ministro de Estado supervisor, com vistas à obtenção do Pronunciamento Ministerial de que trata o art. 52, da Lei n.º 8.443/92, e posterior remessa ao Tribunal de Contas da União.

Brasília/DF, 11 de agosto de 2014.