

Relatório de Auditoria Anual de Contas



Secretaria Federal de Controle Interno

Unidade Auditada: DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES

Exercício: 2015

Município: Brasília - DF

Relatório nº: 201601477

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

Análise Gerencial

Senhor Coordenador-Geral,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço nº 201601477, e consoante o estabelecido na Seção III, Capítulo VII da Instrução Normativa SFC nº 01, de 06/04/2001, apresentamos os resultados dos exames realizados sobre a prestação de contas anual apresentada pelo DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES (DNIT).

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 15/04/2016 a 01/08/2016, por meio de testes, análises e consolidação de informações coletadas ao longo do exercício sob exame e a partir da apresentação do processo de contas pela unidade auditada, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal. Nenhuma restrição foi imposta à realização dos exames.

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

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



2. Resultados dos trabalhos

De acordo com o escopo de auditoria firmado, por meio da Ata de Reunião realizada em 07/03/2016, entre a Coordenação-Geral de Auditoria da Área de Transportes (CGTRA) e a Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Rodoviária (Seinfra Rodovias), acerca da atuação de ambas sobre a gestão da unidade prestadora de contas, especialmente sobre os trabalhos realizados referentes ao exercício de 2015, com vistas à definição das estratégias e do escopo da auditoria de gestão a ser feita pelo órgão de controle interno (OCI) para a certificação das contas desse exercício, foram efetuadas 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 2015, e se estas contemplam os formatos e conteúdos obrigatórios nos termos da DN TCU nº 146/2015, da Portaria TCU-321/2015 e da DN TCU nº 147/2015.

A metodologia da equipe de auditoria consistiu na análise do Relatório de Gestão do DNIT referente ao exercício de 2015, incluindo-se as peças suplementares, para verificação do cumprimento da obrigação, por parte da Autarquia, da apresentação dos conteúdos específicos solicitados pelo TCU, conforme preconiza a DN TCU nº 146/2015, em seu artigo 6º.

Dessa análise, conclui-se que a Unidade elaborou todas as peças a ela atribuídas para o exercício, contemplando os formatos e conteúdos obrigatórios nos termos da DN TCU nº 146/2015, da Portaria - TCU-321/2015 e da DN TCU nº 147/2015, assim como as informações suplementares solicitadas que são cabíveis ao DNIT - tal como o Relatório e Parecer da Unidade de Auditoria Interna, de forma a possibilitar o exame do desempenho pela completa descrição de metas e de resultados apresentados, bem como das medidas administrativas adotadas nos casos de dano ao erário.

Rol de Responsáveis

A identificação do Rol de Responsáveis busca verificar se o rol de responsáveis elaborado pelo DNIT está em conformidade com os dispositivos legais e com as orientações do E-Contas (IN TCU 147/2015, Art. 6, § 7º).

A metodologia da equipe de auditoria consistiu na identificação dos agentes que desempenharam, durante o exercício de 2015, alguma das naturezas de responsabilidade estabelecidas nos normativos, usando como fonte o Regimento Interno do DNIT, organograma do órgão e informações disponibilizadas no Sistema e-Contas sobre os agentes, e respectivos substitutos, que exerceram atividades de natureza de responsabilidade constantes do Art. 10 da IN TCU nº 63/2010.

Dessa análise, conclui-se que a Unidade informou todos os titulares e substitutos com natureza de responsabilidade estabelecida nos normativos, bem como que todas as informações constantes do e-Contas foram apresentadas de acordo com as orientações.

Ressalta-se por fim que houve no exercício de 2015 uma sobreposição de períodos de exercício para o cargo de Diretor de Administração e Finanças, conforme será exposto mais detalhadamente no item 3.1.2.1 da parte B do presente 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. Para tanto, foram abordados no presente Relatório de Auditoria Anual de Contas os principais programas, ações, políticas públicas e operações inerentes às atividades-fim do DNIT e que, por sua materialidade e relevância, tanto para um segmento expressivo da população quanto para o desenvolvimento da infraestrutura rodoviária nacional, merecem ser mais detalhadamente analisadas.

Informações obtidas no Relatório de Gestão do exercício de 2015 da Unidade indicam, especificamente no subitem 3.2.2.4 – Análise Situacional das Ações da LOA, que o DNIT elabora, de fato, duas programações: uma contendo as reais necessidades levantadas pelas áreas técnicas da Autarquia, incluindo as 25 Superintendências Regionais, e outra adequada ao referencial monetário (limite) estabelecido pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e repassado pelo Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil.

Para o ano de 2015, a dotação atualizada (lei mais créditos adicionais) foi de R\$ 10,1 bilhões, sendo que destes R\$ 8,6 bilhões abrangem a carteira de ações do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), e R\$ 1,5 bilhão representa as demais ações.

Como acontece todos os anos, algumas ações frustram as previsões enquanto outras desenvolvem além do previsto, necessitando de ajustes ao longo do exercício. Entretanto, como já destacado, uma vez que aproximadamente 85% da dotação do DNIT faz parte do PAC, remanejamentos de créditos podem ser feitos por meio de Decreto, facilitando sobremaneira a gestão dos recursos, ajustando, assim, o orçamento às reais necessidades da Autarquia ao longo do exercício financeiro.

Embora possua flexibilidade orçamentária, dados extraídos do Tesouro Gerencial, apresentados no Quadro 01, indicam que a Autarquia não foi capaz de cumprir com as metas definidas pelas áreas técnicas para os Programas de Governo vinculados às suas atividades finalísticas como se segue: Transporte Hidroviário (2072); Transporte Ferroviário (2073) e; Transporte Rodoviário (2075).

Quadro 01 - Execução Orçamentária de Programas de Governo previstos na LOA 2015 vinculados ao DNIT

39252 – DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES - DNIT								
Programa		Dotação Inicial LOA 2015 (A)	Dotação Atualizada LOA 2015 (B)	Despesas Empenhadas LOA 2015 (C)	Despesas Liquidadas LOA 2015 (D)	Execução Orçamento (D) / (B) = (E)	RAP-NP(*) de Exerc. Anteriores Liquidados (F)	$[(F+D) / (A)] = (G)$
2072	Transporte Ferroviário	395.797.143	352.890.913	12.799.237	2.273.896	1%	10.525.341	3%
2073	Transporte Hidroviário	254.943.668	270.069.868	150.828.603	38.689.036	14%	112.139.566	59%
2075	Transporte Rodoviário	10.326.457.609	9.585.044.556	5.848.433.556	2.425.779.347	25%	3.422.654.208	57%
Total		10.977.198.420	10.208.005.337	6.012.061.396	2.466.742.280	24%	3.545.319.116	55%

Fonte: Elaborado pela CGTRA/DI/SFC/MTFC, a partir de consulta ao Tesouro Gerencial.

* 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 2015 (coluna D), verifica-se que houve a realização de empenhos no final do exercício por meio da ampla utilização do instrumento “Resto a Pagar Não Processado”, decorrente não só de contenções financeiras advindas do Governo Federal, como também 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, o principal fator interveniente que impactou o desempenho do DNIT foi a contenção de verba para ações abrangidas pelo PAC e demais ações. Podem ser destacadas, ainda, as limitações da organização na elaboração, análise e revisão de projetos de infraestrutura de transportes e a existência de rotinas processuais que, por vezes, são excessivamente burocráticas.

Em 2014, por determinação do TCU (TC 009.002/2013-8), a Auditoria Anual de Contas do DNIT foi customizada, de forma que a presente análise não foi realizada naquele ano. Não obstante, verifica-se que a execução orçamentária de 2015 (55%) não divergiu, no total geral, dos percentuais obtidos nos exercícios de 2014 (64%) e de 2013 (61%). 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 orçamentária não apresentasse queda.

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 detalhadamente na Informação 3.1.1.1 – Parte B do presente Relatório, segmentados por Diretoria e suas respectivas Coordenações-Gerais, quando necessário.

2.3 Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão

A presente análise busca verificar o desempenho de alguns itens que, por serem de grande relevância financeira e orçamentária ou apresentarem risco à consecução de objetivos estratégicos do DNIT, foram objeto de análises e/ou auditorias realizadas pela CGU no ano de 2015, a saber: a) Macroprocesso Elaboração e Análise de Projetos Rodoviários; b) Macroprocesso Revisão de Projeto em Fase de Obras; c) Sistema de Custos Referenciais de Obras – SICRO; d) Programa BR-Legal; e) Programa de Contratação, Restauração e Manutenção por Resultados de Rodovias Federais Pavimentadas (PROCREMA); f) Programa Nacional de Controle de Velocidade (PNCV); g) IS-DG nº 06/2015; h) IS-DG nº 13/2013; i) Obras/Projetos Pontuais Fiscalizados pela CGU em 2015 e; j) Acompanhamento de aplicação de penalidades.

Macroprocesso Elaboração e Análise de Projetos Rodoviários

A elaboração ou análise de projetos de infraestrutura, a qual vem sendo objeto de trabalhos de Auditoria e consequentes monitoramentos por parte da CGU desde o ano de 2014, se constitui em atividade de fundamental importância para qualidade das obras, principalmente as rodoviárias, para evitar prejuízos em razão de revisões de projeto e atrasos de cronograma. Nesse sentido, ressalta-se o Regimento Interno do DNIT, art. 61, dispõe que compete à Diretoria de Planejamento e Pesquisa – DPP, entre outras, gerenciar as ações para elaboração e análise de projetos de engenharia aquaviária, ferroviária e rodoviária.

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

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

Com relação às atividades referentes à elaboração de normativos e recomendações sobre projetos, destaca-se inicialmente que tais competências também estão sob responsabilidade da DPP, que as demanda junto ao Instituto de Pesquisas Rodoviárias – IPR, entidade que lhe é subordinada hierarquicamente. De acordo com o Regimento Interno do DNIT (Resolução nº 26, de 05 de maio de 2016 – Conselho Administrativo),

inciso II, art. 106, cabe ao IPR: “elaborar, atualizar e revisar normativos, manuais e publicações técnicas, na área de engenharia rodoviária, incluindo os aspectos relativos ao meio ambiente, à desapropriação e ao reassentamento”.

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

Por outro lado, por meio do Memorando nº 034/2016/IPR/DPP, o qual encaminhou a Nota Técnica nº 02/2016/IPR, foram enviadas informações relativas às providências adotadas pela Coordenação do IPR no que diz respeito ao estabelecimento de rotinas e periodicidades formalizadas para atualização dos normativos técnicos específicos da área de análise e elaboração de projetos. Foi ressaltado que a Coordenação do IPR vem seguindo as orientações contidas no Manual de Normalização - Publicação IPR 732, o qual discorre em seu capítulo 4 sobre a elaboração e revisão das Normas Técnica e Manuais Técnicos do DNIT, definindo critérios a serem atendidos quando da elaboração/revisão de normas e manuais. Foi informado que nos anos de 2016 e 2017 serão priorizados trabalhos relacionados a elaboração/revisão de normas e manuais ligados diretamente a projetos rodoviários, devido a demanda para elaboração de anteprojetos e análise dos projetos básico/executivo, relacionados às licitações e contratos do RDCi.

Em sua manifestação, o DNIT expôs ainda uma relação com diversas normas que necessitam ser elaboradas/atualizadas/revisadas, com os respectivos prazos/previsões de publicação de cada uma delas, bem como pesquisas que estão em andamento no IPR visando a elaboração de normas e procedimentos importantes para o corpo técnico do DNIT.

Diante o exposto, verifica-se que há no DNIT, ainda que incipiente, um programa de revisão contínuo dos normativos e instruções vigentes com a consequente capacitação da equipe com relação aos mesmos para que as inconsistências e falhas que vem ocorrendo sejam efetivamente detectadas e sanadas.

No que diz respeito à existência de procedimentos que priorizem itens sobre análise de projetos, verificou-se que não existem na Coordenação-Geral de Desenvolvimento de Projetos (CGDESP) procedimentos normatizados nos quais sejam definidos itens prioritários. Segundo o DNIT, cada projeto tem a sua especificidade, que abrange itens de serviços diversos, com pesos maiores e menores, dependendo dos estudos de traçado, tráfego e capacidade viária, estudos topográficos e modelagem digital do terreno, estudos geológicos, geotécnicos, hidrológicos, hidráulicos e demais elementos técnicos que compõem o projeto.

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

Diante o exposto, verifica-se que não há, no âmbito da CGDESP, uma linha de trabalho ou processo instituído no qual sejam avaliados os riscos e as formas sistêmicas de priorização de processos, o que possibilitaria antecipar-se assim a eventos que podem ou não ocorrer (de modo positivo ou negativo), tais como: requisitos mal definidos; retrabalhos; inviabilidade de projeto; impasses financeiros, dentre outros.

No que tange ao fluxo de aprovação de projetos, constatou-se que existe na CGDESP um controle que é feito por meio de diversas planilhas em Excel. Nelas, pode-se consultar desde dados mais gerais, tais como número do contrato, empresa, objeto, edital, dentre outros, até alguns dados mais específicos, tais como datas de entrega e devolução para análise de projetos, prazos decorridos em cada fase de análise, observações feitas por cada analista em cada estágio de análise, dentre outros.

O DNIT ressaltou que, atualmente, o controle de versões de projetos segue duas metodologias, sendo que uma é gerenciada pela CGDESP e a outra se refere aos contratos firmados pela Diretoria de Infraestrutura Rodoviária (DIR), sob o Regime Diferenciado de Contratações Públicas Integradas - RDCi. Existem fluxos bem definidos para aprovação e controle dos projetos tanto para contratos gerenciados pela CGDESP quanto pela DIR - neste último caso, contratos sob RDCi.

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

Nesse contexto, foi questionado à CGDESP se existem indicadores de desempenho instituídos na Unidade, que sejam utilizados especificamente pela área de análise de projetos, e como se dá a sistemática de desenvolvimento destes indicadores: formas de cálculo, responsáveis pelas atividades, periodicidade e forma de aquisição de informações. Por sua vez, a DPP se manifestou por meio do Memorando nº 866/2016/DPP, de 29 de abril de 2016, o qual informou que há um indicador de desempenho específico para a análise de projetos - denominado de “Taxa Média de revisão de Projetos”, o qual indica a quantidade de análises de projeto que foram realizadas - que atualmente encontra-se em fase de estabelecimento tanto dos fluxos de informações quanto das ferramentas necessárias a sua operacionalização. Foi informado ainda que a previsão de implementação e início da efetiva utilização de tal indicador é para dezembro de 2016.

Muito embora tenha que se destacar a boa prática da CGDESP sobre a instituição de um indicador voltado especificamente para a análise de projetos, percebe-se que apenas um indicador não consegue atender a demanda mais básica, qual seja, que indicadores sejam ferramentas fundamentais para o gerenciamento organizacional. Percebe-se que a boa prática necessita, portanto, de aprimoramentos.

Por meio do Memorando nº 866/2016/DPP/DNIT, de 29 de abril de 2016, foi informado que os processos de avaliação de riscos foram construídos e implantados através da iniciativa estratégica 19 – Implantação do Escritório de Empreendimentos, que desenvolveu processos, ferramentas e governança para a gestão de riscos de empreendimento, incluindo o sistema Project Web App (PWA). A iniciativa, segundo o DNIT, encontra-se em fase de operação piloto pela Diretoria Executiva (DIREX), DIR, Diretoria de Infraestrutura Ferroviária (DIF), Diretoria de Infraestrutura Aquaviária (DAQ) e DPP, aplicando-se a metodologia, ferramentas, processos e governança para 11 empreendimentos, com o intuito de testar e refinar o modelo desenvolvido. Por fim, ressalta o referido Memorando que a previsão para conclusão da fase piloto é para julho de 2016, momento a partir do qual será analisada a inserção dos demais empreendimentos da DPP no modelo de gerenciamento do DNIT.

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

Em relação à demanda de pessoal necessária à atividade de análise de projetos pela CGDESP no ano de 2015, foi encaminhado o Memorando nº 733/2016/DPP, de 14 de abril de 2016, o qual foi direcionado à Diretoria de Administração e Finanças (DAF), com vistas especificamente para que a Coordenação-Geral de Recursos Humanos (CGRH) tome ciência tanto da carência do número quanto da qualificação de pessoal, por área de atividade, relativos aos trabalhos de análise e elaboração de projetos do DNIT, subsidiando inclusive um futuro pedido, por parte da Autarquia, de realização de novo concurso público. Segundo o referido Memorando, a demanda de servidores para análise de projetos é a apresentada na Tabela 01.

Tabela 01 – Demanda de pessoal para análise de projetos

Disciplina	Formação Profissional	Nº de Servidores existentes	Nº de Servidores necessários
Geometria/Terraplenagem	Eng. Civil	06	12
Hidrologia/Drenagem	Eng. Civil	04	12
Pavimentação/Geotecnica	Eng. Civil	06	12
Sinalização/ Obras Complementares	Eng. Civil	01	8
Obras de Arte Especiais	Eng. Civil	08	12
Orçamento	Eng. Civil	---	8
TOTAL	----	25	64

Fonte: Memorando nº 733/2016/DPP

Dos dados apresentados na Tabela 01, verifica-se no setor um déficit considerável de pessoal – trinta e nove servidores – considerando-se a previsão julgada necessária pelo

DNIT para as demandas planejadas/programadas, relativas às análises de projetos. Soma-se a isso o elevado número de terceirizados pertencentes ao quadro de pessoal da CGDESP, os quais – conforme orientações do TCU - devem ser gradativamente substituídos por servidores efetivos de carreira.

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

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

De acordo com as informações prestadas, conclui-se que os concursos realizados foram suficientes apenas para substituir em torno de 60% dos terceirizados sem, contudo, aumentar a força de trabalho então disponível na CGDESP que permaneceu estacionária em números absolutos. Como esse quantitativo é considerado insuficiente, com déficit apontado de trinta e nove servidores, faz-se necessário que o DNIT avalie a possibilidade de realocação de engenheiros, de maneira a mitigar esse déficit.

Macroprocesso Revisão de Projeto em Fase de Obras

Muito embora a DPP tenha entre suas atribuições o desenvolvimento de projetos de engenharia rodoviária, ressalta-se que cabe à DIR a responsabilidade pela revisão de projetos de engenharia na fase de execução de obras. Essa atividade engloba, além das análises técnicas relativas aos serviços contratados e conveniados - com vistas às alterações de projeto em fase de obras, a promoção das alterações contratuais decorrentes. De acordo com o disposto no parágrafo 2º do artigo 22 da Instrução Normativa/DG nº 01/2014, somente em caso de modificação de solução técnica, por razões de segurança, é que cabe manifestação prévia da DPP à aprovação da Revisão do Projeto na Fase de Obra (RPFO) pela DIR.

O Macroprocesso de Revisão de Projetos em Fase de Obra vem sendo objeto de trabalhos de Auditoria da CGU, e consequentes monitoramentos desde o ano de 2014. Neste sentido, buscou-se na presente análise a realização de mais uma etapa deste monitoramento, destacando-se tanto inconsistências quanto boas práticas realizadas pelo DNIT nestas atividades.

Com relação à instituição de Indicadores de Desempenho que identifiquem falhas generalizadas e que possam ter representado eventos de risco, foi questionado à DIR se existem indicadores de desempenho instituídos na área de análise de projetos e como se dá a sistemática de desenvolvimento destes indicadores – formas de cálculo, responsáveis pelas atividades, periodicidade e forma de aquisição de informações. Por meio do Memorando nº 1241/2016-CGCONT/DIR, de 01 de julho de 2016, o DNIT se manifestou

no sentido de que se encontra em andamento a reformulação da Instrução Normativa/DG nº 02/2015 – a qual fixa os procedimentos para revisão de projeto de engenharia de empreendimento rodoviário na fase de obra, no âmbito do DNIT – e que a previsão para a conclusão dessa reformulação é setembro de 2016. Ainda segundo a Autarquia, após esta etapa e a publicação da decorrente Instrução de Serviço, será concluída até o mês de julho de 2017 a sistematização da gestão de revisões de projeto em fase de obras, o que possibilitará a geração de informações tempestivas e de qualidade que auxiliarão nos processos de tomadas de decisões quanto ao processo de RPFO.

Neste sentido, salienta-se que indicadores de desempenho são vitais às organizações por atuarem como instrumentos de planejamento e gerenciamento, apresentando medidas de gestão de processos, resultados e controle. Portanto, haja vista que ainda não existem indicadores implementados na área relacionada a RPFO, infere-se que a concretização de resultados esperados pela Unidade pode vir a ser prejudicada.

No que tange às etapas referentes aos processos de Revisões de Projeto em Fase de Obras, de acordo com a Instrução Normativa/DG nº 02/2015, de 21 de outubro de 2015 – a qual encontra-se vigente no presente momento, deve ser elaborado pela Supervisora da obra o Relatório de Revisão e seu desenvolvimento acompanhado pela Fiscalização do DNIT e equipe de apoio da Unidade Local da SR/DNIT para, após conclusão, ser submetido às áreas técnicas competentes e encaminhado à DIR para as providências subsequentes – essencialmente quanto à verificação do reflexo financeiro e encaminhamento à Procuradoria Federal Especializada para análise dos aspectos legais.

Por meio do Memorando nº 1241/2016-CGCONT/DIR, o DNIT alegou que, paralelamente à reformulação da IN/DG nº 02/2015, foi iniciado o desenvolvimento de uma Instrução de Serviço a qual, dentre outras competências, buscará a padronização dos modelos de apresentação de relatórios de RPFO, além de modelos e escopos mínimos de pareceres dos agentes públicos envolvidos no processo. O prazo máximo estipulado pela Autarquia para sua conclusão e respectiva publicação é o mês de dezembro de 2016, o que permitirá a mitigação de riscos quanto aos atrasos no cronograma das obras com percepção de redução dos prazos demandados nas revisões de projeto.

Como já relatado, a expectativa do DNIT é que com a reformulação da IN nº 02/2015 (e consequente publicação da Instrução de Serviço) tal problema possa ser mitigado. Não obstante, verifica-se que toda a tramitação referente aos processos de RPFO não vem tendo uma rotina padronizada, uma vez que foi informado pelo DNIT que não existem prazos formalizados para tanto, inferindo-se que a ausência de controle sobre as atividades de revisão de projeto pela Sede impossibilita o acompanhamento adequado das revisões em curso.

No que diz respeito à sistemática de trabalho que contemplem a integração - e consequente *feedback* – da DIR com o setor de análises de projetos (CGDESP e Coordenação-Geral de Meio Ambiente (CGMAB)), o DNIT se manifestou por meio do Memorando nº 333/2016/CGCONT/DIR, no qual foi ressaltado que está sendo revisada a Instrução Normativa/DG nº 02/2015, que trata de Revisões de Projeto em Fase de Obra, a qual definirá de que maneira se dará a integração com o setor de análise de projetos,

além do desenvolvimento de sistema web que permitirá este controle. Destaca ainda a Autarquia que possivelmente serão integradas as revisões de projetos com os projetos desenvolvidos no sistema SIGATEC – o qual encontra-se em fase piloto na DPP.

Já no Memorando nº 1241/2016-CGCONT/DIR foi salientado pela Autarquia que tão logo sejam concluídas as melhorias internas de gestão, tal como a reformulação da IN/DG nº 02/2015 e a implementação de um Sistema Informatizado específico para tanto, a DIR estará apta a discutir junto à DPP sobre a melhor forma para integrar sua área de revisão de projetos com a CGDESP e a CGMAB.

Ante o exposto, verifica-se que não houve, na gestão do ano de 2015, a integração adequada – com consequente troca de informações – entre a DIR, responsável pelo processo de RPFO, com a área de análise de projetos (CGDESP e CGMAB), impossibilitando-se, portanto, que houvesse o *feedback* de informações importantes para os trabalhos tanto de uma área quanto de outra.

Sistema de Custos Referenciais de Obras – SICRO

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

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

Assim, diante da importância do tema, este Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle (MTFC) vem acompanhando tanto o procedimento de atualização do sistema, inclusive participando das discussões da Câmara Técnica do Novo SICRO, como as correções que se fazem necessárias no SICRO 2, identificadas na Ação de Controle nº 201412671.

Frisa-se que, apesar de existirem ainda pendências, no decorrer do exercício de 2015 foram implantadas ações por parte do DNIT que melhoraram à confiabilidade dos dados do SICRO 2. Dentre elas, destaca-se a correção de várias composições de serviços que estavam equivocadas, o que pode ser observado nos informes que acompanham as publicações das tabelas do SICRO de novembro/2014, maio/2015 e julho/2015 – Figura 01.

Figura 01 – Recorte do Informativo de preços de novembro/2014, publicado em fevereiro/2015.

DNIT

INFORMATIVO

Sicro 2 - Novembro de 2014

Em atendimento aos apontamentos do Relatório Preliminar da Ação de Controle sobre o Contrato nº 327/2012, elaborado pela Controladoria-Geral da União - CGU, algumas composições de custos unitários dos serviços de execução de dreno profundo longitudinal para corte em solo, disponibilizadas pelo Sicro 2, sofreram ajustes em sua estrutura, conforme detalhamento apresentado a seguir.

Fonte: disponível em <http://www.dnit.gov.br/custos-e-pagamentos/custos-e-pagamentos-1>

O DNIT retirou ainda alguns custos inexistentes que ocorriam no Sistema, tal como o valor pago a título de operador de equipamentos dos custos horários dos grupos geradores de energia. Contudo, ainda resta retirar o excesso de encarregados nos serviços de drenagem, por exemplo, que provavelmente só irá ocorrer com o advento do Novo SICRO.

Também estão sendo observadas melhorias significativas em relação à crítica dos preços dos insumos recebidos pelo DNIT da FGV, tendo sido implementadas as recomendações relacionadas à crítica de dados do Relatório nº 201412671. Porém, recomenda-se que esses procedimentos do DNIT sejam institucionalizados na Autarquia para que, em eventual mudança nos quadros técnicos da Coordenação-Geral de Custos de Infraestrutura de Transportes (CGCIT), não permitam que o quadro anterior, relatado pela CGU no citado Relatório, volte a ocorrer.

Cabe destacar que o MTFC mantém a sua posição de discordância com a inclusão do custo do frete a Capital no valor dos insumos pétreos nos preços publicados do SICRO, pois podem ser geradas duplicidades principalmente quando o sistema é utilizado por servidores externos à Autarquia, os quais desconhecem a mudança metodológica empreendida. Contudo, não se pode olvidar que a obrigatoriedade de realizar a cotação local dos materiais pétreos britados e a areia, conforme Memorando-Circular nº 219/2014/DIR, traz grandes vantagens, especialmente se o orçamentista realizar uma pesquisa adequada do mercado local, levando inclusive em conta o binômio custo de aquisição e valor do frete. Neste sentido, recorta-se trecho da Nota Técnica anexa ao Edital nº 270/2015-16 (Figura 02), cujo objeto era Manutenção Rodoviária (Conservação/Recuperação) na Rodovia BR-280/SC, para demonstrar tanto a discrepância de preços do SICRO 2 com mercado local, quanto para demonstrar que os orçamentistas deveriam realizar cotações no mercado local.

Figura 02 – Recorte do Anexo ao Edital nº 270/2015-16 para Manutenção Rodoviária (Conservação/Recuperação) na Rodovia BR-280/SC.

Processo nº 50616.000739/2015-46

MATERIAL	EMPRESA	CUSTO AQUISIÇÃO	DMT		CUSTO TRANSPORTE	CUSTO TOTAL
			PAV. (km)	NÃO PAV. (km)		
BRITA	<i>Fornecedor A</i>	R\$ 53,00	6,2	-	R\$ 3,38	R\$ 56,38
	<i>Fornecedor B</i>	R\$ 48,00	6,9	-	R\$ 3,76	R\$ 51,76
	<i>Fornecedor C</i>	R\$ 40,00	-	-	R\$ -	R\$ 40,00
						CUSTO MÉDIO R\$ 49,38
						CUSTO ADOTADO R\$ 40,00
CUSTO ADOTADO - DATA BASE JANEIRO/2015 R\$ 39,60						
PEDRA DE MÃO	<i>Fornecedor A</i>	R\$ 48,00	6,9	-	R\$ 3,76	R\$ 51,76
	<i>Fornecedor B</i>	R\$ 30,00	37,8	-	R\$ 20,61	R\$ 50,61
	<i>Fornecedor C</i>	R\$ 30,00	-	-	R\$ -	R\$ 30,00
						CUSTO MÉDIO R\$ 44,12
						CUSTO ADOTADO R\$ 30,00
CUSTO ADOTADO - DATA BASE JANEIRO/2015 R\$ 29,70						

TABELA I – Custo de aquisição do agregado pétreo

11. Considerando os custos de aquisição dos agregados apresentados nas Tabelas I e II, constata-se que há discrepância entre os preços praticados nos fornecedores locais e os constantes do SICRO. Dessa forma, conforme determinado pelo Memorando-Circular, os preços unitários dos serviços que possuam os insumos agregado pétreo e areia em sua composição serão adequados através da alteração dos custos dos materiais apresentados na Tabela III.

CÓDIGO SICRO	MATERIAL	CUSTO SICRO (janeiro/2015)	CUSTO ADOTADO (janeiro/2015)
1 A 00 717 00	Brita comercial	R\$ 59,29	R\$ 39,60
M710	Pedra de mão	R\$ 66,06	R\$ 29,70
1 A 00 716 00	Areia comercial	R\$ 51,25	R\$ 29,70

TABELA III – Custos unitários adotados

Vale ainda destacar que o DNIT passou a indicar, no Sistema, a relação de quais são os insumos e equipamentos com custos imputados e os critérios de imputação, facilitando a crítica dos órgãos de controle e, principalmente, para que os usuários do sistema possam validar esses custos em seus orçamentos, conforme documento “Relatório de Itens (Preços Imputados, Extrapolados e Pesquisados) ” que acompanha agora as publicações do SICRO 2.

Em relação ao Novo SICRO, este Ministério, além de participar de sua Câmara Técnica, avaliou os produtos apresentados pela FGV na Nota Técnica nº 1941/2015/GSNOB/GAB/SFC/CGU-PR, de 27 de novembro de 2015, momento anterior à consulta pública. Naquela data, foram emitidas diversas recomendações, por este Controle Interno, as quais foram parcialmente atendidas, conforme Memorando nº 17/2016-CGCIT/DIREX. Porém, como ainda não foram finalizados os trabalhos da Câmara Técnica, tão pouco restou aprovado/concluído o Novo SICRO, não é possível emitir, neste momento, opinião definitiva sobre os trabalhos realizados, visto que alterações significativas dos parâmetros tratados ainda podem vir a ocorrer.



BR-LEGAL

O acompanhamento realizado em 2015 na execução do Programa BR-Legal teve por objetivo avaliar a atuação do DNIT na gestão e fiscalização das obras e serviços de engenharia de tráfego com vistas à implantação e manutenção da sinalização horizontal, vertical e dispositivos de segurança na malha rodoviária federal em conformidade com as diretrizes estabelecidas.

Foram objeto de fiscalização em 2015 os contratos executados no Distrito Federal e no Estado do Espírito Santo, referentes à execução e manutenção de dispositivos de segurança e de sinalização rodoviária nas rodovias federais BR-020/060/070/080/251/DF (lote 9, contrato nº 473/2013) e BR-101/259/262/342/381/393/447/482/484/ES (lote 34, contrato nº 938/2013).

Os serviços consistiram na verificação de pontos críticos, por exemplo: a aprovação dos projetos básico e executivo, a execução dos serviços contratados (aspectos quantitativo e qualitativo), a atuação dos fiscais do DNIT (equipe capacitada, quantitativo de pessoal e equipamentos), o atesto dos serviços, o controle exercido pelas Superintendências Regionais do DNIT no acompanhamento das superposições de programas/intervenções por trecho e a avaliação da efetividade do Programa.

As principais constatações que tem impactado o Programa BR-Legal relacionam-se ao fato de o Programa não ser contemplado com consultoria de supervisão, além de a fiscalização do DNIT não dispor nem de equipamentos de controle laboratorial tampouco de equipamentos específicos para verificação da refletividade de faixas de tráfego e placas (retrorrefletômetros), prejudicando-se assim o controle qualitativo dos serviços realizados.

Entende-se, portanto, que as equipes de fiscalização do DNIT deveriam estar convenientemente equipadas para que, na falta de supervisão de apoio, possa ser evitada a dependência de equipamentos de empresas contratadas para a execução dos trabalhos, nem sempre devidamente aferidos.

Não obstante, verificou-se que os serviços de sinalização estão em conformidade com o projeto executivo e suas especificações técnicas. Além disso, ainda que sem a contratação de empresas supervisoras e dos equipamentos necessários, verificou-se que os serviços executados pelos contratos do BR-Legal estão sendo fiscalizados de maneira razoável.

Outro ponto de inconsistência na gestão do Programa diz respeito ao fato de o DNIT ainda não dispor de base própria de dados sobre levantamentos estatísticos de acidentes, estando assim impossibilitado de aferir a efetividade do Programa.

Dadas as observações supracitadas, foi recomendado ao DNIT, com vistas ao aperfeiçoamento da gestão do Programa, a aquisição dos equipamentos necessários à correta fiscalização dos serviços, a implementação de metodologia que permita aferir o reflexo dos serviços contratados na segurança dos usuários e a busca de entendimentos junto à Polícia Rodoviária Federal com a finalidade de obter os dados estatísticos atualizados de acidentes de trânsito, inclusive acrescentando os trechos que atualmente se encontram sem cobertura.

PROCREMA

O acompanhamento realizado em 2015 na execução do Programa Procrema (CREMA 1^a e 2^a Etapa) teve por objetivo verificar a correta aplicação de recursos na execução das obras de revitalização (recuperação, restauração e manutenção) realizadas nos Estados de Santa Catarina, Distrito Federal e Goiás, constituindo objeto dos contratos nº 12/2013 (Rodovias BR-040/GO, BR-040/DF, BR-251/GO, BR-251/DF), nº 1035/2013 (Rodovias BR-060/DF, BR-070/DF, BR-070/GO e BR-080/DF), nº 1150/2012 (Rodovias BR-020/DF e BR-020/GO) e nº 1055/2012 (Rodovia BR-282/SC).

As atividades realizadas incluíram verificações a respeito dos processos licitatórios, procedimentos de medição e pagamento, adequação da infraestrutura física/efetivo e desempenho da Unidade Local do DNIT no apoio à fiscalização, atuação da empresa supervisora, inspeção física da execução do objeto e análise dos ensaios de Concreto Betuminoso Usinado a Quente (CBUQ).

Uma das questões mais significativas e que tem impactado significativamente na gestão e execução do Programa é a qualidade insatisfatória dos projetos licitados, o que tem ocasionado tanto atrasos nas conclusões dos serviços quanto alterações no orçamento da obra.

Verificou-se ainda que os recursos federais destinados às obras do CREMA 2^a Etapa não estão tendo aplicação adequada em função das restrições orçamentárias impostas ao DNIT pelo Plano de Estabilização Econômica do Governo Federal, fato que constitui a causa direta da oneração do orçamento do Programa pelas consequentes correções financeiras e adequações de serviços decorrentes da deterioração gradativa do pavimento.

Outro ponto observado foi que o DNIT vinha descumprindo a orientação do TCU contida no Acórdão 1458/2014-P, sobre o pagamento de material betuminoso pelo teor de CAP efetivamente executado, restringindo a margem de tolerância ao aspecto técnico, sem considerá-la para a questão econômico-financeira. Tendo em vista a elaboração da nova instrução de serviço do CREMA, a qual objetivará estabelecer uma faixa de tolerância do teor de CAP, foi recomendado à Autarquia comprovar as providências para aplicação do referido normativo – e da faixa de tolerância a ser especificada no mesmo. Essa questão, bem como as providências decorrentes dos ajustes necessários, será futuramente relatada no Relatório de Acompanhamento do Programa CREMA 2^a Etapa.

Posteriormente, essa constatação veio a ser elidida pelo DNIT com a expedição da Instrução de Serviço nº 07/2016, em consonância com a orientação do referido Acórdão do TCU.

Outra recomendação encaminhada ao DNIT foi a de que a Autarquia realize algumas medidas estruturantes no sentido de promover a adequada capacitação técnica do quadro funcional existente na Entidade. Neste sentido, destaca-se que, até o presente momento, não foi tomada nenhuma providência concreta por parte do DNIT.

O acompanhamento realizado em 2015 no Programa Nacional de Controle de Velocidade (PNCV) teve por objetivo avaliar a execução do Programa, que tem como objetivo o aumento da segurança dos usuários nas rodovias federais, por meio da disponibilização, instalação, operação e manutenção de equipamentos eletrônicos, com coleta, armazenamento e processamento de dados estatísticos e dados e imagens de infrações.

Na auditoria realizada pela CGU, foram realizadas verificações quanto: à execução físico-financeira do PNCV; à operacionalidade do Sistema de Administração e Gestão de Informações (SAGI/DNIT); ao desenvolvimento e implantação do novo sistema de gerenciamento denominado SIOR; à adequação do espaço físico necessário à empresa Kopp para processamento de infrações e armazenamento dos documentos recebidos; aos resultados decorrentes da implantação dos equipamentos de controle de velocidade, no que concerne às infrações registradas pelos dispositivos e sistemas, por excesso de velocidade e avanço de semáforo; à devolução de parte significativa das Notificações enviadas aos infratores (necessidade de publicação no DOU); ao extravio de parte das Notificações; à integridade e segurança das informações produzidas no processo; ao estágio atual de implantação e operacionalização das Juntas Administrativas de Recurso de Infrações (JARIs) e; aos resultados efetivos decorrentes da implantação dos equipamentos de controle de velocidade, no que concerne à redução do número de acidentes registrados nos locais monitorados.

Constatou-se, conforme exposto no Relatório de Avaliação dos Resultados da Gestão nº 201504227, que o PNCV apresenta alguns aspectos que contribuem e outros que não o fazem para o alcance da missão do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, dentre os quais é possível destacar:

Aspectos positivos

a) Aumento da segurança nas rodovias federais sob a jurisdição do DNIT, decorrente da implantação do Programa e também do efeito psicológico causado pela fiscalização eletrônica.

b) Redução, na média geral, tanto no número de acidentes quanto no Índice de Severidade dos mesmos, com base em avaliação efetuada na área de influência dos dispositivos instalados, no período de seis meses antes e seis meses após a instalação dos mesmos, destacando-se:

- Redução de 14,0% no número de acidentes totais
- Redução de 29,0% no número de vítimas fatais
- Redução de 10,2% no número de vítimas não fatais
- Redução de 19,6% no número de vítimas por atropelamento
- Redução de 14,8% no número de acidentes sem vítimas
- Redução de 15,0% no Índice de Severidade.

c) Em face da inobservância dos limites de velocidade, os infratores penalizados com a multa correspondente geraram uma estimativa de receita para a União de R\$ 956.018.937,40, relativa às 8.694.458 Notificações de Autuação emitidas até 14/01/2015,

a um valor médio de R\$ 109,57 cada. O valor efetivamente arrecadado até 10/04/2015 foi de R\$ 153.804.060,99.

Aspectos negativos

- a) Significativos atrasos tanto na execução contratual quanto no início da operacionalização efetiva do Programa por diversos motivos, entre os quais destaca-se a falta de um sistema apto a gerir todas as fases do processo de implantação, que contemplasse desde os estudos técnicos, a implantação dos equipamentos, o processamento das infrações, o controle de pagamento das infrações e, se fosse o caso, até a sua baixa no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal (CADIN).
- b) A precariedade da CGPERT/DNIT tanto em termos de estrutura física quanto sobre a insuficiência de servidores, de fundamental importância para gestão do Programa com a qualidade requerida, de forma a exercer os controles e fiscalização necessários sobre o processo e sobre as empresas contratadas, para garantir a qualidade dos serviços prestados pelas mesmas.
- c) Fragilidades na segurança das informações protegidas por sigilo, geradas pelo PNCV, decorrentes de ausência de controles, por parte do DNIT, sobre as empresas operadoras, a empresa processadora e a empresa terceirizada que imprime as Notificações, além de inadequação de espaços físicos e da segurança de acesso aos mesmos, para manipulação e guarda de documentos não entregues e devolvidos pelos Correios ao DNIT.
- d) Fragilidades na proteção das informações do PNCV, armazenadas no Data Center, localizado no edifício sede do DNIT, o qual não possui sistema redundante de armazenamento, com risco de perda total das informações, em caso de sinistro.
- e) A baixa efetividade do Programa, em termos de penalização dos infratores e, por consequência, de arrecadação da receita que poderia ter sido gerada, devido ao baixo índice de aproveitamento de imagens válidas, a partir dos registros de infrações entregues pelas operadoras, sendo este um dos principais problemas identificados na execução do PNCV. De 102.214.947 imagens de infração registradas, 60.050.494 imagens (58,75%) foram invalidadas na fase de pré-processamento, 33.469.995 imagens (32,75%) foram invalidadas na segunda fase do processamento - de identificação e confirmação dos dados do infrator, e somente 8.694.458 imagens (8,50%) resultaram efetivamente em Notificações de Autuação.

Da receita que poderia ter sido gerada, decorrente do total de imagens de infração registradas, equivalente a aproximadamente a R\$ 9,84 bilhões, somente R\$ 840 milhões, resultantes das Notificações emitidas, poderão ser efetivamente arrecadados.

É possível inferir que tal fato tenha decorrido de duas causas: (a) inexistência de exigência explícita, no Edital de Licitação e no Termo de Contrato, da obrigatoriedade de apresentação de índices mínimos de aproveitamento de imagens dos registros entregues pelas empresas operadoras e; (b) não aplicação de multas e sanções às empresas contratadas, por parte da Administração responsável, pela baixa qualidade dos serviços prestados.

f) A existência de dificuldades operacionais em fazer com que as Notificações expedidas cheguem aos destinatários, constatando-se que 27% delas são devolvidas ao DNIT. Das Notificações devolvidas, parte delas - equivalente a 22,7%, necessita ser publicada no DOU para continuidade de seu ciclo de vida, evitando a prescrição. Do total de Notificações expedidas, 7% não é entregue e não retorna à Autarquia, sendo tal parcela considerada extraviada/perdida/roubada.

g) A possibilidade de prescrição de parte das Notificações emitidas desde 2012, tendo em vista que o DNIT ainda possui um estoque de notificações pendentes de publicação no DOU, para continuidade do ciclo de vida das mesmas, evitando sua prescrição. Isso requer a adoção de providências em caráter emergencial.

h) A não apropriação, por parte da Autarquia, das receitas arrecadadas à conta do Programa. Ressalta-se que, de acordo com o Código de Trânsito Brasileiro, tais receitas - geradas com as multas aplicadas - devem ser utilizadas em ações de continuidade e aperfeiçoamento do Programa e, principalmente, ser aplicadas em ações de educação de trânsito para crianças e a sociedade, visando aumento da segurança das rodovias e redução de acidentes, sendo este o objetivo maior do Programa.

No entanto, não foram identificadas ações ou campanhas educativas, a cargo do Ministério dos Transportes e/ou DNIT, empreendidas com a verba resultante da arrecadação das multas, entendendo-se como necessário que se faça gestões junto a outros órgãos e esferas de poderes competentes, para a disponibilização de tais recursos, para que seja dado cumprimento ao que se acha estabelecido no CTB."

Como boas práticas de gestão do DNIT, realizadas no exercício de 2015, após o encaminhamento do Relatório nº 201504227, cabe mencionar a proposta da equipe da CGPERT de alteração do §2º do art. 12 da Resolução nº 404/2012, a qual resultou na publicação da Resolução CONTRAN nº 574/2015, facultando aos órgãos de trânsito publicar apenas extrato resumido de edital no DOU e a íntegra do edital em seu sítio eletrônico. Com essa alteração da legislação haverá considerável economia processual, visto que estava prevista a utilização de 14 milhões de reais por ano pelo DNIT com a publicação dos Editais de Notificação de Trânsito no DOU.

Outra boa prática, adotada pela Autarquia, foi propor e implantar o encaminhamento das Notificações de Infração de Trânsito por remessa simples, sem Aviso de Recebimento - AR. Sobre esse assunto, cabe destacar o disposto pelo Tribunal de Justiça de São Paulo (Apelação nº 0019346-60.2009.8.26.0053), de que a remessa simples é compatível com as exigências do Código de Trânsito Brasileiro "uma vez que os serviços postais no Brasil são eficientes e confiáveis, pois via de regra, as correspondências são entregues aos destinatários. A simples comprovação da postagem induz a presunção da entrega no endereço", por isso não se justificando impor ao Órgão Público, "o custo maior do aviso de recebimento, que pode até ser desproporcional em relação às multas de menor valor, considerando, inclusive, a necessidade de duas notificações - a da autuação e a da imposição da penalidade".

Nesse aspecto, convém destacar que, a partir de 05/04/2016, as Notificações de Trânsito começaram a ser expedidas por Carta Comercial Simples, ao custo de R\$1,50 cada Notificação, em contraponto a R\$7,81 da Remessa Econômica com AR Digital, utilizada até 04/04/2016. Ou seja, a Unidade auditada deixou de dispendar R\$ 6,31 (R\$ 7,81 – R\$

1,50) em cada Notificação de Trânsito expedida aos infratores ao passar a utilizar a Carta Comercial Simples.

IS-DG nº 06/2015 - Critérios de reequilíbrio econômico-financeiro de contratos, decorrentes de acréscimos de custos de insumos asfálticos

No período compreendido entre novembro de 2014 e janeiro de 2015, a Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras) efetuou um aumento nos preços de ligantes betuminosos produzidos na ordem de 35%. Haja vista a representatividade econômica e financeira de tais insumos nos orçamentos de obras rodoviárias, o DNIT viu-se na necessidade de adequação de diversos contratos em razão da elevação supostamente extraordinária e imprevisível dos custos de aquisição de materiais betuminosos.

Assim, o DNIT publicou a IS-DG nº 02/2015, que buscou estabelecer critérios específicos para a realização formal do reequilíbrio econômico-financeiro de contratos administrativos da Autarquia, considerando-se apenas os insumos asfálticos. Por sua vez, o Ministro de Estado dos Transportes determinou ao Diretor-Geral Interino do DNIT que, face a existência de discussões que envolviam a matéria no âmbito do Tribunal de Contas da União - TCU, abstivesse de efetuar quaisquer reajustes nos contratos administrativos celebrados até que houvesse um posicionamento definitivo por parte da Corte de Contas.

O TCU se manifestou, por meio do Acórdão nº 1604/2015-TCU/Plenário, determinando ao DNIT que, por meio de ato normativo próprio contemplando parâmetros objetivos, orientasse todas as unidades de sua estrutura organizacional responsáveis pela análise e processamento dos requerimentos fundados na IS-DG nº 02/2015, no exame do caso concreto, quando do recebimento dos pleitos, quanto a necessidade de atendimento de alguns requisitos básicos.

Diante disto, o DNIT publicou a IS-DG nº 04, a qual foi em seguida revogada pela IS/DG nº 06, de 21 de julho de 2015, alterando alguns detalhes técnicos. Destaca-se ainda o Parecer nº 00134/2015/PFE/DNIT/PGF/AGU, o qual decidiu pela formalização de Termo Aditivo aos contratos para adequação dos contratos em face da elevação extraordinária e imprevisível dos custos de aquisição dos materiais asfálticos.

Neste contexto, a CGU solicitou ao DNIT, por meio do Ofício nº 488/DITRA/DI/SFC/CGU-PR, de 12 de janeiro de 2016, informações sobre os aditamentos de reequilíbrio econômico-financeiro que foram formalizados por aditivos específicos. O DNIT encaminhou resposta com as informações prestadas por nove Superintendências Regionais (SRs) sem, entretanto, fornecer informações referentes a contratos que estivessem sob responsabilidade da Sede da Autarquia. Verificou-se ainda que grande parte dos contratos disponibilizados para análise não tiveram ajustes ou os mesmos foram de valores relativamente pequenos.

Tomando-se por base a amostra analisada, os acréscimos causados pelos reajustes devidos a reequilíbrio econômico financeiro pelo aumento dos custos de aquisição de insumos asfálticos foram relativamente pequenos (4,6% na média). Não obstante, salienta-se que a amostra analisada considera apenas dados fornecidos por cerca de um terço das SRs da Autarquia. Assim, ressalta-se sobre a importância de que tal análise possa futuramente

ser expandida tanto para todas as SRs, assim como também para os contratos sob responsabilidade do DNIT/Sede.

IS-DG nº 13/2013 – Processo de Recebimento de Obras.

Desde a Auditoria Anual de Contas (AAC) do exercício 2014, a CGU vem monitorando a implementação do processo de recebimento de obras por parte do DNIT, tomando-se como escopo a Instrução de Serviços/DG nº 13, de 04 de novembro de 2013, a qual define procedimentos técnicos e administrativos para recebimento de obras rodoviárias de pavimentos novos e restaurados.

A referida Instrução de Serviço (IS) especifica diversos levantamentos e procedimentos técnicos a serem observados quando do recebimento de uma obra rodoviária no âmbito do DNIT, bem como a elaboração de um Relatório Técnico de Avaliação para posterior recebimento das obras de pavimentação. Em caso de aprovação, posteriormente é lavrado e assinado o Termo de Recebimento Provisório do objeto de contrato por comissão devidamente formalizada por meio de Portaria, conforme preconiza a Lei 8.666/93.

Da amostra analisada pela equipe de Auditoria, de dezessete contratos que possuíam Termos de Recebimento Provisório/Definitivo, verificou-se que em nenhum dos processos houve a elaboração do Relatório Técnico de Avaliação de Recebimento de Obras, documento expressamente exigido pela IS/DG nº 13/2013. A praxe adotada em todos os contratos analisados foi a de constar, diretamente nos Termos de Recebimento, comentários resumidos de que a obra simplesmente foi feita a contento.

Em sua manifestação, o DNIT alegou que a ausência do relatório se dá pelo fato de que a Autarquia entende que a aplicação da Instrução de Serviço só deve ser exigida para contratos assinados após a publicação do referido normativo, haja vista que o mesmo estipulou a exigência de parâmetros mais rígidos para o recebimento de obras de pavimentação no âmbito do DNIT.

Tal entendimento foi levado ao conhecimento do TCU por meio de Pedido de Reexame, protocolizado ante o Acórdão TCU nº 1248/2015-Plenário. Tal pedido foi conhecido pelo Tribunal de Contas da União com efeito suspensivo em relação ao item que trata sobre o momento temporal em que a IS/DG nº 13/2013 deve ser obrigatoriamente seguida.

Salienta-se por fim que atualmente este processo encontra-se sobrestado por tempo indeterminado, uma vez que o mesmo está pendente de apreciação de mérito por parte do colegiado do TCU quanto à aplicação da IS/DG nº 13/2013.

Obras/Projetos Pontuais de Construção e Adequação Rodoviária fiscalizados pela CGU em 2015

Durante o exercício de 2015, houve fiscalização pela CGU em diversos empreendimentos (obras e projetos) que foram objeto de construção e adequação de trechos rodoviários, por parte do DNIT, as quais por sua vez resultaram na elaboração dos seguintes Relatórios de Auditoria: Relatório nº 201204586 (BR-163/PR), Relatório nº 201204611 (BR-

469/PR), Relatório nº 201204587 (BR-425/RO), Relatório nº 201204590 (BR-101/SE), Relatório nº 201305770 (BR-153/PR), Relatório nº 201308222 (BR-116/RS), Relatório nº 201400219 (BR-470/SC), Relatório nº 201409551 (BR-293/RS), Relatório nº 201408956 (BR-494/MG) e Relatório nº 201408703 (BR-222/CE).

De maneira geral, os principais processos utilizados para se avaliar tanto a adequação dos preços dos orçamentos quanto a execução e fiscalização dos serviços se deu pela seguinte sequência de procedimentos:

1- Solicitação ao gestor do processo licitatório completo, com o respectivo projeto de engenharia licitado, possibilitando-se assim a análise tanto da licitação quanto da aprovação do projeto;

2- A partir da planilha orçamentária da Contratada, elaborou-se a curva ABC de serviços com o objetivo de selecionar pelo menos 20% do total de itens que correspondiam a 80% do valor total contratado. Foram acrescentados à seleção alguns serviços constantes do orçamento correlatos aos itens selecionados pela curva ABC. Em contrapartida, foi retirado da amostra item menos representativo do grupo A. Ou seja, a análise concentrou-se nos serviços mais representativos e aqueles correlatos a estes;

3- Da amostra selecionada, realizou-se o cotejo entre os valores do orçamento e os obtidos pela CGU com base em sistemas de referência, preferencialmente com os do SICRO. Também se verificou a compatibilidade com os preços praticados no mercado local via cotação de preços;

4- Para os preços de referência foram considerados os valores na data-base especificada no respectivo edital, sendo que para os preços obtidos em datas diversas utilizaram-se os índices previstos no contrato em análise.

5- Conhecidos os serviços mais representativos, foram feitas visitas às obras (quando já existentes), confrontando-se as especificações técnicas constantes de projeto com o executado in loco.

Os principais achados nos trabalhos de fiscalização das referidas obras/projetos foram os constantes do Quadro 02.

Quadro 02 – Principais constatações das obras/projetos fiscalizados em 2015

Constatação	Rodovias (BR)
	163/PR
	469/PR
	425/RO
	101/SE
	153/PR
	222/CE
	470/SC
	293/RS
Deficiências no projeto básico licitado ¹	494/MG

Constatação	Rodovias (BR)
Custo de orçamento e aquisição de insumos e serviços superior ao estabelecido na tabela de referência SICRO ou mesmo acima dos preços de mercado, ocasionando sobrepreço e/ou superfaturamento	163/PR 101/SE 153/PR 222/CE 470/SC 293/RS 494/MG
Utilização em obra de jazidas de material distintas das informadas em projeto	163/PR 469/PR
Ineficiência e/ou fragilidades nos serviços de acompanhamento e fiscalização, tanto por parte de empresas supervisoras de contratos de obras quanto pela equipe de fiscalização do DNIT	163/PR 425/RO 101/SE 116/RS
Execução dos serviços em desacordo com as especificações de projeto	163/PR 425/RO 116/RS
Processos licitatórios conduzidos de forma inadequada, sem isonomia e com cláusulas restritivas	469/PR 101/SE 153/PR 116/RS

Observação: 1- Compreendem constatações de diversas naturezas, tais como erro de cálculo de DMTs de materiais, superestimativas de consumos de insumos em composições de serviços, produtividades subdimensionadas de equipamentos e mão de obra, superdimensionamento de estruturas, dentre outras.

Com base nas referidas ações de controle e nos exames realizados pelas Auditorias da CGU, verificou-se que a aplicação dos recursos federais não estaria adequada. Deste modo, algumas recomendações estruturantes e corretivas foram exaradas, dentre as quais destacam-se: Abertura de processo administrativo de apuração de responsabilidade por ocorrência de sobrepreço e/ou superfaturamento; Adequação, correção e otimização tanto da elaboração quanto da aprovação de projetos básicos - já licitados ou ainda a serem licitados; Repactuação de contratos por ocorrências de sobrepreços/superfaturamentos; Estorno de valores pagos indevidamente por conta de superfaturamentos verificados; Melhoria dos serviços de fiscalização tanto por parte de empresas Supervisoras quanto da equipe do DNIT; Correção de serviços mal executados e/ou feitos em desacordo com as especificações preconizadas em projeto, dentre outras.

Ressalta-se que todas as recomendações expedidas ao DNIT nas ações de controle supracitadas estão sendo continuamente monitoradas pelo MTFC por meio do sistema *Monitor*, no qual é possível ter-se um controle contínuo e permanente em relação tanto sobre as medidas adotadas pelo gestor quanto o atendimento (ou não) dos prazos previamente estabelecidos para tanto.

Acompanhamento de aplicação de penalidades aos fornecedores do DNIT – Processo Administrativo de Apuração de Responsabilidade - PAAR

O DNIT editou a Instrução Normativa DG nº 01 de 25/11/2013, alterada pela Instrução Normativa nº 03 (de 26/12/2013) com relação à formalização de multas e às competências (avocação) para autuação processual/decisão de PAAR.

Em 23/11/2015, o citado rito de PAAR foi devidamente formalizado por meio da Instrução Normativa nº 4, regulamentando a aplicação das sanções previstas nas leis nº 8.666/93, 10.520/2002 e 12.462/2011, haja vista que passou a detalhar os procedimentos necessários à apuração de responsabilidade no tocante à instauração do processo administrativo, instrução processual e decisão. Ressalta-se que esse detalhamento se deu conforme documentação exigível, ações de fiscalização referentes à verificação de irregularidades/notificação de infrações, recursos e fundamentação de decisão.

Com a finalidade de avaliar a regularidade da aplicação do rito de PAAR instituído pelo DNIT, foram selecionados nove contratos com ocorrência de reformas de penalidades aplicadas em 2015, sobre os quais procurou-se verificar a fundamentação das alterações realizadas.

A principal conclusão da análise realizada foi de que todas as sanções foram reformuladas com base na discricionariedade que os dispositivos contratuais conferem ao contratante (Cláusula contratual “Das Sanções”, existente no contrato padrão do DNIT e que atribui ao ordenador de despesa do Órgão a responsabilidade pela aplicação de sanções) e, portanto, foram consideradas adequadas, à exceção do processo de sanção ao Consórcio Operação de Rodovias. Nesse processo, a CGPERT cometeu um equívoco no cômputo do período de atraso em face de inexecução contratual de item previsto.

Outro ponto que merece destaque foi de que em nenhum dos casos analisados houve parecer da Procuradoria Federal Especializada junto ao DNIT (PFE/DNIT), bem como de motivação para o ato administrativo determinante da reforma da penalidade. Neste sentido, destaca-se que a falta de análise prévia por parte da Procuradoria Federal Especializada com vistas à orientação sobre a dosimetria da pena refletiu na falha de julgamento decorrente de critério adequado por parte de duas empresas (SPAZIO Urbanismo e Engenharia Ltda., processo 50600.002628 e empresa Airton Pontes Pacheco – ME, processo 50600.059512).

Foram verificadas ainda inconsistências nos processos analisados, tais como: ausência de notificação (sendo assim contrário ao que preconiza o princípio do contraditório e ampla defesa) e falta de caracterização adequada da penalidade por parte da fiscalização (desatendimento ao disposto no art. 7º da IN/DG nº 01/2013, uma vez que o fiscal do contrato ao relatar as irregularidades deixou de indicar a pretensão de qual penalidade aplicar, qual o valor a ser aplicado e as normas/cláusulas constantes do Instrumento Contratual que foram desrespeitadas).

Conclui-se, portanto, que foi utilizada pelos gestores a discricionariedade na aplicação de penalidades, sem que tenha havido, contudo, orientação da Procuradoria Federal

Especializada no que tange à dosimetria da pena. Essa prática, aliada à falta de capacitação dos servidores responsáveis pela fiscalização dos contratos, implica em falta de critério na utilização dos parâmetros estabelecidos (em cláusulas contratuais), a exemplo das margens de graduação percentual para aplicação de multas, procedimento que pode, inclusive, acarretar prejuízos às empresas contratadas pela aplicação de penas desproporcionais aos danos.

Por fim, ressalta-se a recorrência na Autarquia de expedição de atos administrativos que estabelecem reformas de penalidades sem a devida motivação.

Ressalta-se também que as consequências diretas destas inconsistências relativas às fragilidades destes procedimentos se refletiram em um elevado número de penalidades reformadas no exercício de 2015, conforme verificado no site do Dnit em <http://www.dnit.gov.br/llicitacoes/empresas-penalizadas/PlanilhadePenalidadesAtualizadaem01.08.20165.pdf>.

2.4 Avaliação dos Controles Internos Administrativos

Registre-se de início que a avaliação de controles internos em nível de entidade tem por objetivo verificar se a estrutura de controle está adequadamente concebida e o teste de eficácia operacional busca verificar se esse controle funciona de forma eficaz. Ou seja, constatar a presença e o efetivo funcionamento de todos os componentes da estrutura de controle interno.

Com esse escopo buscou-se avaliar a qualidade e a suficiência dos controles instituídos pela Unidade considerando os seguintes componentes do sistema de controles internos:

- a) ambiente de controle;
- b) avaliação de risco;
- c) atividades de controle;
- d) informação e comunicação;
- e) monitoramento.

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 nexo 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.

Para tanto, foi aplicado um Questionário de Avaliação de Controles Internos – QACI, composto de 30 questões, divididas nos cinco componentes e princípios do sistema de controles internos avaliados – Ambiente de Controle, Avaliação de Riscos, Atividade de Controle, Informação e Comunicação e Monitoramento. Tal questionário foi primeiramente respondido pelo gestor, sendo as respostas posteriormente confrontadas pela equipe de Auditoria, para fins de atribuição de nota final, com a documentação e os normativos previamente solicitados como evidência de cada resposta marcada como “Sim” – Pontuação 2 ou 3. A escala utilizada para subsidiar os julgamentos da equipe e os critérios definidos na mesma para utilização da construção das respostas previstas no QACI foi a exposta pelo Quadro 03.

Quadro 03 – Escala de Pontuação/Critério empregado na avaliação do QACI

Pontuação	Descrição
0	Não absoluto
1	Não, mas apresentam-se aspectos positivos
2	Sim, mas apresentam-se aspectos restritivos
3	Sim absoluto

De acordo com o percentual de pontos obtidos frente ao total de pontos possíveis, foi atribuída uma escala que permitisse a definição do nível de maturidade dos sistemas de controle interno do DNIT em nível de entidade, conforme exposto no Quadro 04.

Quadro 04 – Escala para interpretação dos Resultados

Pontuação Média	Interpretação
0 a 20%	Inicial
20,1 a 40%	Básico
40,1 a 70%	Intermediário
70,1 a 90%	Aprimorado
90,1 a 100%	Avançado

Como resultado consolidado da avaliação dos Controles Internos administrativos do DNIT, elaborou-se o Quadro 05, para cada um dos cinco componentes e princípios do sistema de controles internos avaliados.

Quadro 05 - Avaliação dos controles internos administrativos existentes no DNIT

ITEM	INTERPRETAÇÃO	DESCRIÇÃO DA AVALIAÇÃO
Ambiente de Controle	Aprimorado	Existem tanto uma Comissão de Ética quanto códigos de conduta formalizados, com os quais é demonstrada a importância da integridade e dos valores éticos. A organização realiza periodicamente treinamentos focados em temas relacionados à

ITEM	INTERPRETAÇÃO	DESCRIÇÃO DA AVALIAÇÃO
		integridade e valores éticos. No entanto, salienta-se que é necessário o aprimoramento dos processos de avaliação do desempenho das pessoas e das equipes em relação às normas de conduta da organização, bem como a avaliação das competências na organização e nos prestadores de serviço terceirizados e o estabelecimento de mecanismos para comunicar as responsabilidades pelo controle interno, obrigando o indivíduo a prestar contas sobre esse controle e implementar ações corretivas quando for o caso.
Avaliação de Risco	Básico	A organização especifica os objetivos com clareza razoavelmente suficiente, com vistas a se permitir a identificação e avaliação dos riscos associados aos objetivos. Entretanto, alguns princípios carecem de melhorias urgentes, tais como considerar o potencial de fraude na avaliação dos riscos à realização dos objetivos e identificação de riscos decorrentes de mudanças no ambiente regulatório, econômico e físico nos quais opera.
Atividades de Controle	Básico	O DNIT seleciona e desenvolve, de maneira razoável, atividades de controle que contribuem para a redução dos riscos à realização dos objetivos a níveis aceitáveis. No entanto, a Autarquia carece ainda de determinar atividades de controle por meio de políticas que estabeleçam o que é esperado e os procedimentos que colocam em prática essas políticas. 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. - Sistema de Informações e Monitoramento do DNIT – SIMDNIT; - Sistema de Gestão Financeira – SGF; - Sistema de Projetos e Obras Delegadas – SIPROD.
Informação e Comunicação	Intermediário	A Autarquia comunica-se com a sociedade sobre assuntos que afetam o funcionamento do controle interno por meio de medidas como divulgação em seu website de informações referentes às suas atividades fins, além de disponibilizar canal de denúncias e de esclarecimentos de dúvidas. Porém, o DNIT ainda carece de uma melhor organização na geração e utilização de informações significativas e de qualidade para apoiar o funcionamento do controle interno, além de transmitir internamente estas informações, inclusive os objetivos e responsabilidades pelo controle.
Monitoramento	Intermediário	As Recomendações de Auditoria Interna, CGU e TCU são tratadas de maneira satisfatória pela Autarquia, sendo atendidas na maioria dos casos. Não obstante, algumas medidas devem ser aprimoradas, tais como o sistema de controle interno da Autarquia ser constantemente monitorado pelos gestores para avaliar sua validade e qualidade ao longo do tempo, bem como as avaliações de controle interno serem

ITEM	INTERPRETAÇÃO	DESCRÍÇÃO DA AVALIAÇÃO
		adequadamente reportadas às pessoas que tem poder para determinar as ações corretivas.

Fonte: Elaborado pela CGTRA/DI/SFC/MTFC, a partir dos dados fornecidos pelo QACI e por coleta de dados no DNIT.

Na consolidação geral dos quesitos expostos por meio do Quadro 05, verificou-se que a nota obtida pela auto avaliação do DNIT não divergiu muito da pontuação dada pela equipe de Auditoria (63% e 56%, respectivamente). Neste sentido, ressalta-se que ambas levam a conclusão, segundo a escala utilizada, que o nível de maturidade dos controles internos do DNIT em nível de entidade é intermediário – existem princípios e padrões documentados, além de treinamento básico sobre controles internos.

Assim, verifica-se que o DNIT está em fase inicial de implantação de um modelo de planejamento e gestão estratégica com adoção de mecanismos de detecção de riscos, monitoramento e controle, os quais instituem mecanismos de revisão e melhoria contínua da gestão estratégica da Autarquia e, por consequência, de seus controles internos administrativos. Neste sentido, salienta-se da necessidade de que o DNIT promova a capacitação dos agentes envolvidos no processo de gerenciamento de riscos e na definição de seus controles, de forma que possam adotar e implementar com eficiência os modelos de gestão de riscos COSO I e COSO II, definidos no documento “Controles Internos – Modelo Integrado”, publicado pelo Comitê das Organizações Patrocinadoras – Coso, bem como os mecanismos e práticas de Governança descritos no “Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública e Ações Indutoras de Melhorias”, publicado pelo Tribunal de Contas da União.

Porém, ciente da necessidade de promover melhorias nos seus controles internos administrativos, o DNIT vem desenvolvendo e dando continuidade, desde 2015, a uma série de iniciativas estruturantes nesta Autarquia focadas no aprimoramento dos mecanismos de governança e gestão do Órgão, destacando-se para tanto:

- Estabelecimento do Escritório de Gestão Estratégica (EGE), por meio da Portaria nº 619, de 08 de abril de 2016, que tem como atribuições coordenar as atividades de implantação e consolidação do *Balanced Scorecard* (BSC) no âmbito do DNIT, principalmente no que se refere ao acompanhamento das iniciativas estratégicas e monitoramento dos indicadores de desempenho necessários para o cumprimento dos objetivos e metas organizacionais, e ao alinhamento estratégico com as diretrizes do Ministério dos Transportes. Também tem como atribuições a coordenação das atividades de identificação, avaliação, monitoramento e controle, e gestão dos riscos corporativos do DNIT, apoiando a implantação da metodologia de Gestão de Riscos Corporativos, fundamentada nas boas práticas de mercado.
- Estabelecimento do Escritório de Gestão de Processos (EGEPRO), por meio da Portaria nº 619 de 08 de abril de 2016, vinculado ao EGE, e que tem como atribuições a coordenação das atividades de aprimoramento dos processos organizacionais do DNIT, apoiando a implantação do ciclo de gestão de melhoria contínua da Autarquia e o monitoramento dos indicadores operacionais dos processos.

- Estabelecimento do Escritório de Gerenciamento de Projetos (EGP), por meio da Portaria nº 619 de 08 de abril de 2016, vinculado tecnicamente à Diretoria Executiva, e que tem como atribuições prover e zelar pela metodologia de gerenciamento dos empreendimentos do PAC, monitorar seus indicadores de desempenho por meio de rotinas de governança, e fornecer informações afins a agentes internos e externos.

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 consequentemente, também não são suficientes para atingir com plenitude a missão da Autarquia, qual seja, implementar a política de infraestrutura de transportes contribuindo para o desenvolvimento sustentável do país.

2.5 Avaliação dos Indicadores de Gestão da UJ

Esta análise procurou avaliar se os indicadores utilizados pelo DNIT atendem aos requisitos de completude, comparabilidade, confiabilidade, acessibilidade e economicidade. Neste sentido, foi encaminhada ao DNIT a Solicitação de Auditoria nº 201601477/51, a qual solicitou informações a respeito dos indicadores instituídos e utilizados pelo DNIT.

Atualmente, o DNIT possui 34 indicadores qualificados para utilização, dentre os quais 17 se encontram consolidados e estão sendo utilizados (Quadro 06), os quais foram apresentados no Relatório de Gestão 2016 (referente a gestão do ano de 2015). Ressalta-se que os 17 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 2016.

Quadro 06 - Indicadores avaliados

Número	Denominação sintética	Descrição	Forma de cálculo e/ou aferição
1	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
2	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))
3	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)
4	Quilômetros de rodovias federais duplicadas sob administração do DNIT	Somatório Acumulado dos quilômetros de rodovias federais duplicadas sob administração do DNIT	Σ de Km de rodovias federais duplicadas, sob Administração do DNIT
5	Quilômetros de adequação de rodovias federais de acesso portuário	Somatório acumulado de obras de adequação em rodovias federais para acesso portuário, sob jurisdição do DNIT	Σ de Km de obras de adequação em rodovias federais de acesso portuário, sob Jurisdição do DNIT

Número	Denominação sintética	Descrição	Forma de cálculo e/ou aferição
6	Malha Rodoviária federal sob administração do DNIT classificada como Boa	Extensão da malha rodoviária federal pavimentada classificada como boa dividida pela extensão total da malha rodoviária federal pavimentada	(Σ da extensão da malha rodoviária federal pavimentada classificada como Boa / Σ da Extensão total da malha rodoviária federal pavimentada)
7	Malha rodoviária federal em programas de Manutenção Estruturada	Quilômetros de contratos vigentes de: Restauração, CREMA 1 ^a e 2 ^a etapas, cadastrados no Sistema de Acompanhamento de Contratos - SIAC	Σ de contratos vigentes cadastrados no SIAC
8	Quilômetros de corredores hidroviários federais em manutenção	Somatório acumulado de quilômetros com investimentos em obras de manutenção pelo DNIT	Σ de km de hidrovias com investimentos em obras de manutenção pelo DNIT
9	Equipamentos de controle de pesagem em operação	Soma dos quantitativos de equipamento/ponto	Σ dos quantitativos de equipamento/ponto
10	Equipamentos de controle de velocidade em operação	Soma dos quantitativos de equipamento/ponto	Σ dos quantitativos de equipamento/ponto
11	Cobertura do BR-Legal sobre a malha rodoviária federal sob jurisdição do DNIT	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-Legal / km total da malha rodoviária federal sob jurisdição do DNIT
12	Volume (R\$) 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
13	Valor (R\$) Contratual por Fiscal	Valor contratual por SR e número de fiscais por SR	Valor contratual total por SR / \square de fiscais por SR
14	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
15	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)
16	Carteira Ativa de Contratos de Obra (R\$ bilhões)	Somatório Acumulado, em R\$ bilhões, do montante de contratos de obras ativos no DNIT no período	Σ (R\$) de contratos de obra ativos no DNIT no período
17	Número de RAEs** realizadas	Medir a quantidade de RAEs executadas ao longo do ano	Número de RAEs realizadas / previstas

Fonte: Elaborado pela CGTRA/DI/SFC/MTFC, a partir da coleta de dados no DNIT.

* RAP = Restos a Pagar Processado.

** RAEs = Reuniões de Avaliação Estratégicas.

Quanto às RAEs, o DNIT informou, por meio do Memorando nº 447/2016/DIREX/DNIT, de 04 de julho de 2016, que o último encontro ocorreu em dezembro de 2014. Em função das trocas de comando do Ministério dos Transportes, não ocorreram reuniões da espécie no período avaliado. Segundo a Autarquia, atualmente encontra-se em curso naquele Ministério o processo de revisão do planejamento estratégico do sistema de transportes e, no sentido de assegurar que planejamento da Unidade tenha aderência às políticas públicas, o DNIT encontra-se no aguardo de agendamento e retomada das reuniões em 2016, sendo que a expectativa do mesmo é de que, na medida em que a utilização dos indicadores e metas for sendo efetivada no âmbito da Autarquia, sejam eles submetidos ao Ministério dos Transportes para que sejam incorporados nas próximas reuniões de análise da estratégia.

Ressalta-se que, a partir de 2014, o Ministério dos Transportes decidiu que as Reuniões de Análise da Estratégia - 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.

De posse dos indicadores utilizados pela Autarquia, foi elaborada uma análise para cada um deles visando verificar seu atendimento aos critérios estabelecidos (Quadro 07), 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 07 - Avaliação dos atributos dos indicadores

Indicador	Atributo	Atendimento do indicador ao critério
Acrédito Anual da Malha Rodoviária	Completude (a)	Atende
	Utilidade (b)	Atende
	Comparabilidade (c)	Atende
	Confiabilidade (d)	Atende
	Acessibilidade (e)	Atende
	Economicidade (f)	Atende
Extensão de Rodovias Pavimentadas	Completude	Atende
	Utilidade	Atende
	Comparabilidade	Atende
	Confiabilidade	Atende
	Acessibilidade	Atende
	Economicidade	Atende
Acrédito da Malha Duplicada e Sinalizada	Completude	Atende
	Utilidade	Atende
	Comparabilidade	Atende
	Confiabilidade	Atende
	Acessibilidade	Atende
	Economicidade	Atende
Quilômetros de rodovias federais duplicadas sob administração do DNIT	Completude	Atende
	Utilidade	Atende
	Comparabilidade	Atende
	Confiabilidade	Atende
	Acessibilidade	Atende
	Economicidade	Atende
Quilômetros de adequação de rodovias federais de acesso portuário	Completude	Atende parcialmente
	Utilidade	Atende
	Comparabilidade	Atende
	Confiabilidade	Atende
	Acessibilidade	Atende parcialmente
	Economicidade	Atende
Malha Rodoviária classificada como Boa	Completude	Atende parcialmente
	Utilidade	Atende
	Comparabilidade	Atende
	Confiabilidade	Atende parcialmente
	Acessibilidade	Atende
	Economicidade	Atende
Malha rodoviária federal em programas de Manutenção Estruturada	Completude	Atende
	Utilidade	Atende
	Comparabilidade	Atende
	Confiabilidade	Atende parcialmente
	Acessibilidade	Atende
	Economicidade	Atende
Quilômetros de corredores hidroviários federais em manutenção	Completude	Atende parcialmente
	Utilidade	Atende
	Comparabilidade	Atende
	Confiabilidade	Atende
	Acessibilidade	Atende parcialmente
	Economicidade	Atende
Equipamentos de controle de pesagem em operação	Completude	Atende parcialmente
	Utilidade	Atende
	Comparabilidade	Atende

Indicador	Atributo	Atendimento do indicador ao critério
Equipamentos de controle de velocidade em operação	Confiabilidade	Atende
	Acessibilidade	Atende
	Economicidade	Atende
	Completure	Atende parcialmente
	Utilidade	Atende
	Comparabilidade	Atende
Cobertura do BR-Legal sobre a malha rodoviária federal sob jurisdição do DNIT	Confiabilidade	Atende
	Acessibilidade	Atende
	Economicidade	Atende
	Completure	Atende
	Utilidade	Atende
	Comparabilidade	Atende
Volume (R\$) de contratação por modalidade no DNIT	Confiabilidade	Atende
	Acessibilidade	Atende
	Economicidade	Atende
	Completure	Atende
	Utilidade	Atende
	Comparabilidade	Atende
Valor (R\$) Contratual por Fiscal	Confiabilidade	Atende
	Acessibilidade	Atende
	Economicidade	Atende
	Completure	Atende parcialmente
	Utilidade	Atende
	Comparabilidade	Atende
Execução do Orçamento – LOA	Confiabilidade	Atende
	Acessibilidade	Atende
	Economicidade	Atende
	Completure	Atende
	Utilidade	Atende
	Comparabilidade	Atende
RAP Executado (Planejamento)	Confiabilidade	Atende parcialmente
	Acessibilidade	Atende
	Economicidade	Atende
	Completure	Atende
	Utilidade	Atende
	Comparabilidade	Atende
Carteira Ativa de Contratos de Obra (R\$ bilhões)	Confiabilidade	Atende
	Acessibilidade	Atende
	Economicidade	Atende
	Completure	Atende
	Utilidade	Atende
	Comparabilidade	Atende
Número de RAEs realizadas	Confiabilidade	Atende
	Acessibilidade	Atende
	Economicidade	Atende
	Completure	Atende
	Utilidade	Atende
	Comparabilidade	Atende

(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;
 (b) capacidade para retroalimentar o processo de tomada de decisão gerencial, e de refletir os resultados das intervenções efetuadas na gestão;
 (c) capacidade de proporcionar medição da situação pretendida ao longo do tempo, por intermédio de séries históricas;
 (d) 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;
 (e) facilidade de obtenção dos dados, elaboração do indicador e de compreensão dos resultados pelo público em geral;
 (f) razoabilidade dos custos de obtenção do indicador em relação aos benefícios para a melhoria da gestão da unidade.

Fonte: Elaborado pela CGTRA/DI/SFC/MTFC, a partir da coleta de dados no DNIT.

O critério utilizado pelo DNIT para a seleção desses indicadores priorizou os que são relacionados às principais entregas da Unidade à sociedade – Ampliar a malha viária; Assegurar a manutenção da malha viária e; Contribuir para a segurança dos usuários - os quais, segundo a Autarquia, podem ser considerados pontos de controle relevantes para o monitoramento do desempenho da estratégia. Salienta-se ainda que todos os 17 indicadores atualmente utilizados pelo DNIT possuem séries históricas.

As principais razões de o DNIT não ter implementado os demais 17 indicadores na Autarquia são: necessidade de aperfeiçoamento do método de apuração; caráter dinâmico inerente ao processo de planejamento, implantação, análise e validação dos indicadores e; a necessidade de sistematização da coleta de dados. Com relação a este último quesito, a Autarquia atualmente vem desenvolvendo meios para realizar a coleta de dados por intermédio do Sistema de Informações e Monitoramento do DNIT (SIM-DNIT), o qual pode permitir 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).

Do Quadro 07, pode-se inferir que, de maneira geral, os indicadores atendem aos requisitos de completude, utilidade, comparabilidade, confiabilidade, acessibilidade e economicidade. Entretanto, destaca-se que em alguns casos é necessário o aperfeiçoamento dos procedimentos de obtenção de dados, haja vista que os mesmos podem ser obtidos de diferentes fontes. Desta forma, aumenta-se a probabilidade de que ocorram divergências, comprometendo-se por consequência a confiabilidade dos dados.

No que concerne às metas e à efetiva utilização de indicadores de desempenho na tomada de decisões, foi informado pelo DNIT que painéis de desempenho estão sendo desenvolvidos e que foi iniciado o processo de negociação para o estabelecimento de metas junto às diretorias e áreas respectivas, sendo que a expectativa da Autarquia é de que tais metas sejam formalmente pactuadas no decorrer do segundo semestre de 2016.

Por fim, salienta-se que não foram fornecidas informações pelo DNIT tanto em relação a eventuais custos financeiros relevantes que sejam atrelados à obtenção de algum (s) indicador (es), quanto sobre a quem são apresentados os resultados dos indicadores e qual a periodicidade para tanto.

Indicadores na Área de Análises de Projetos

Na Auditoria Anual de Contas do exercício de 2014 (Relatório de Auditoria nº 201503896), foi constatado que não existiam indicadores de desempenho implementados especificamente para a área de análise de projetos. Foi recomendado à época que, além do desenvolvimento de tais indicadores, fossem instituídas rotinas de aquisição e atualização das informações relativas a estes indicadores.

Como etapa inerente ao monitoramento do Plano de Providências Permanentes 2014 – e consequentemente de tais recomendações, a DPP se manifestou por meio do Memorando nº 866/2016/DPP, de 29 de abril de 2016, o qual informou que, em atendimento à recomendação exarada pela CGU, *“foi desenhado e está em fase de aprovação, tanto pela DPP quanto pela CGDESP, um indicador de desempenho específico para a análise de projetos, e assim que concluído, as estruturas e os fluxos de informações, bem como*

as ferramentas necessárias a sua operacionalização, serão desenvolvidas e implantadas para iniciar sua apuração. Desta forma, informamos que a previsão de implementação e início de apuração do indicador é para dezembro de 2016". O indicador específico citado é denominado de "Taxa Média de revisão de Projetos", o qual indica a quantidade de análises de projeto que foram realizadas.

Inicialmente, há que se destacar a iniciativa de boa prática da Entidade (mais especificamente da DPP e CGDESCP) em relação à instituição de um indicador de desempenho específico para a área de análise de projetos. Não obstante, verifica-se que a implementação de apenas um indicador não consegue atender, de maneira satisfatória, as premissas mais básicas a serem observadas com a rotina de implantação de indicadores de desempenho – qual seja, que tais indicadores possam se tornar ferramentais essenciais para o gerenciamento organizacional e para o auxílio efetivo nos processos de tomadas de decisões. Assim, há que se ressaltar que, muito embora deva se exaltar a iniciativa da DPP/CGDESCP, a mesma é insuficiente e demanda aprimoramentos, tais como instituição de outros indicadores, implementação de rotinas para aquisição e atualização de dados inerentes aos mesmos, dentre outros.

Por outro lado, destaca-se o disposto pelo Memorando nº 447/2016/DIREX/DNIT, que apresentou, dentre a lista de 34 indicadores organizacionais que serão utilizados no monitoramento dos objetivos estratégicos, quatro relacionados diretamente à melhoria da qualidade de estudos e Projetos de engenharia, conforme disposto no Quadro 08.

Quadro 08 – Indicadores relacionados à área de projetos

Indicador	Status
Proporção de empreendimentos com mudanças no anteprojeto	Estruturação de dados
Taxa Média de revisão de projetos	Pendente de Validação
Tempo médio de desenvolvimento do projeto por modalidade	Pendente de Validação
Número médio de aditivos contratuais de projeto	Pendente de Validação

Ressalta-se que a efetiva implementação dos indicadores expostos no Quadro 08 pode vir a se tornar uma ferramenta valiosa para gestão da Autarquia, haja vista se possibilitar uma melhor avaliação de riscos - que por si só é uma atividade de controle efetiva - e auxiliando de maneira eficaz no monitoramento e na tomada de decisões por parte dos gestores.

Com relação ao processo de obtenção de dados e tratamento dos indicadores, a DIREX 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.

2.6 Avaliação da Política de Acessibilidade

Esse procedimento de ação de controle teve por objetivo responder as seguintes questões de auditoria: A unidade possui uma política de acessibilidade adequada? A UJ adota medidas para o cumprimento da legislação pertinente quanto à acessibilidade?

Na fase preliminar, de avaliação documental, foi solicitado à Unidade auditada que informasse as medidas adotadas para promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, em conformidade com o normativo vigente, bem como a dotação orçamentária prevista no art. 23 da Lei nº 10.098/2000 (implantação da política de acessibilidade).

O DNIT encaminhou separadamente as respostas da sede e das unidades setoriais, sem que fossem consolidadas as informações em relatório gerencial de forma a possibilitar uma visualização unificada de como a Autarquia administra a gestão da política de acessibilidade.

Verificou-se que não houve na Autarquia, no exercício de 2015, dotação orçamentária específica prevista para a política de acessibilidade, a qual é exigida pela Lei nº 10.098/2000, artigo 23. Segundo o DNIT, tal situação se deu devido à redução de 50% ocorrida no orçamento de 2015 - informação esta que foi corroborada por todas as unidades setoriais desconcentradas da Autarquia.

Procurou-se também mensurar a suficiência e a adequabilidade das medidas adotadas pela Autarquia para atender os ditames dos regramentos afetos à acessibilidade, avaliando-se para tanto os dados enviados pelos gestores em resposta à Solicitação de Auditoria enviada previamente.

Do levantamento realizado na sede, pode-se concluir que a maioria das ações relativas à política de acessibilidade foram implementadas pela UJ, verificando-se poucas lacunas a serem elididas, principalmente com relação ao usuário deficiente visual. Verificou-se que a rota acessível tem restrição com relação à garagem, o que dificulta o acesso de cadeirantes em períodos chuvosos.

No tocante às dezenove Superintendências Regionais, constatou-se que treze realizaram adaptações para acessibilidade apenas nos prédios sede. Atualmente, em todas as unidades, com exceção do prédio da sede da Superintendência Regional da Bahia, as obras de acessibilidade se restringem aos itens básicos como rampa de acesso ao pavimento principal e adaptação de sanitários. Há carência de informações sobre implantação de pisos táteis, balcões de atendimento acessíveis estacionamentos adaptados etc.

Quanto às cinco Administrações Hidroviárias, a situação se repete, sendo que na Administração das Hidrovias do Tocantins e Araguaia (AHITAR), por se tratar de imóvel alugado, não foram adotadas medidas de acessibilidade.

Dessa forma, a avaliação das medidas adotadas pelo DNIT levou à conclusão de que a legislação pertinente quanto à acessibilidade vem sendo parcialmente descumprida em função das impropriedades detectadas, haja vista a inexistência de dotação orçamentária para tanto, em desconformidade, portanto, com o previsto no Art. 23 da Lei nº 10.098/2000.

Salienta-se por fim que a unidade vem implantando de maneira gradual, descontínua e não uniforme uma política de acessibilidade interna, uma vez que não há padronização de medidas para o cumprimento da legislação pertinente quanto a acessibilidade.

2.7 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 realizadas na gestão 2015 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 09 relaciona os processos analisados e as conclusões acerca da adequabilidade dos elementos avaliados

Quadro 09 - Processos licitatórios e contratações analisados

Edital	Objeto	Motivação/ Viabilidade/ Conformidade legislação	Adequação modalidade	Orçamento em conformidade com SICRO e/ou preços mercado	Fund. da Dispensa	Fundamentação Inexigibilidade
Modalidade: Concorrência						
528/2015	Pavimentação/ Melhor. BR- 308/PA	Adequada	Adequada	Sim	Não se aplica	Não se aplica
Modalidade: RDCI						
052/2015	Implantação e pavimentação BR-316/AL	Adequada	Inadequada	Sem análise - Orçamento/ composições de custos não apresentados	Não se aplica	Não se aplica
118/2015	Restauração BR-174/RR	Adequada	Inadequada	Sim	Não se aplica	Não se aplica
121/2015	12 pontes BR- 230/PA	Adequada	Inadequada	Sem análise - Orçamento/ composições de custos não apresentados	Não se aplica	Não se aplica
146/2015	Duplicação BR- 222/CE	Adequada	Inadequada	Sem análise - Orçamento/ composições de custos não apresentados	Não se aplica	Não se aplica
557/2015	Pavimentação Pátio da Aduana BR-156/AP	Adequada	Adequada	Não	Não se aplica	Não se aplica
563/2015	CREMA BR- 414/GO	Adequada	Inadequada	Sem análise - Orçamento/ composições de custos não apresentados	Não se aplica	Não se aplica
Modalidade: Pregão						

Edital	Objeto	Motivação/ Viabilidade/ Conformidade legislação	Adequação modalidade	Orçamento em conformidade com SICRO e/ou preços mercado	Fund. da Dispensa	Fundamentação Inexigibilidade
18/2015	Manutenção rodoviária BR-158/PA	Adequada	Adequada	Sim	Não se aplica	Não se aplica
043/2015	Manutenção BR-158/MT	Adequada	Adequada	Sim	Não se aplica	Não se aplica
156/2015	Manutenção BR-210/AP	Adequada	Adequada	Sim	Não se aplica	Não se aplica
231/2015	Manutenção BR-470/RS	Adequada	Adequada	Sim	Não se aplica	Não se aplica
287/2015	Manutenção BR-376/PR	Adequada	Adequada	Sim	Não se aplica	Não se aplica
Modalidade: Dispensa						
03/2015	Obras remanescentes Adequação BR-365/MG	-	-	Sim	Adequada	-
06/2015	Emergencial - Contenção de deslizamentos BR-163/364/MT (Serra da Caixa Furada).	-	-	Não	Adequada	-
08/2015	Obras remanescentes CREMA 1 BR-116/RS	-	-	Sim	Adequada	-
08/2015	Obras remanescentes PATO BR-242/TO	-	-	Sim	Adequada	-
13/2015	Obras remanescentes CREMA 2 BR-060/MG	-	-	Sim	Adequada	-
26/2015	Vigilância armada para SR/PA	-	-	Sim	Adequada	-
29/2015	Recuperação emergencial BR-101/SE	-	-	Sim	Adequada	-
30/2015	Recuperação emergencial BR-364/AC	-	-	Sim	Adequada	-
39/2015	Obras remanescentes Adequação/duplicação - BR-304/RN	-	-	Sim	Adequada	-
Modalidade: Inexigibilidade						

Edital	Objeto	Motivação/ Viabilidade/ Conformidade legislação	Adequação modalidade	Orçamento em conformidade com SICRO e/ou preços mercado	Fund. da Dispensa	Fundamentação Inexigibilidade
01/2016	Distribuição de publicidade legal – SR/CE	-	-	Sim	Adequada	-
01/2015	Distribuição de publicidade legal – SR/MT	-	-	Sim	Adequada	-
01/2015	Distribuição de publicidade lega – SR/TO	-	-	Sim	Adequada	-
03/2016	Distribuição de publicidade legal – SR/MT	-	-	Sim	Adequada	-
019/2015	Manutenção de imóveis – SR/RJ	-	-	Sim	Adequada	-
027/2015	Curso de gestão pública – DNIT/Sede	-	-	Sim	Adequada	-
034/2015	Curso de estratégia/trabal ho em equipe – DNIT/SEDE	-	-	Sim	Adequada	-
041/2015	Curso de aperfeiçoament o de servidores – DNIT/Sede	-	-	Sim	Adequada	-

Fonte: Elaborado pela CGTRA/DI/SFC/MTFC, a partir da análise dos processos de contratação.

Das análises realizadas nos processos listados, no quadro acima, foram obtidas evidências que resultaram nos seguintes questionamentos quanto à regularidade das contratações:

a) Processos Licitatórios

- RDC nº 557/15, referente à pavimentação no pátio da aduana da BR-156/AP – Questionou-se a utilização de jazida com DMT de 497 km em detrimento de pedreira existente no local (Município de Oiapoque), tendo o DNIT alegado que a mesma se encontra desativada. Maiores detalhes sobre o assunto constam no anexo deste Relatório.
- Licitações RDCI nºs 052/2015, 118/2015, 121/2015, 146/2015 e 563/2015 - DNIT não observou o disposto no Acórdão TCU nº 2153/2015-P sobre a obrigatoriedade de justificar a escolha de contratação integrada em atendimento ao disposto no art. 9º da Lei 12.462/11, com a comprovação de que o objeto licitado envolve pelo menos uma das seguintes condições: inovação tecnológica ou técnica, possibilidade de execução com diferentes metodologias ou com tecnologias de domínio restrito no mercado. Nos respectivos editais, consta apenas uma justificativa genérica e insuficiente. Em resposta, por meio do Memorando nº 333/2016/CGCL/DIREX/DNIT, a Coordenação-Geral de Cadastro e Licitações, não obstante o fato de já ter alertado a Coordenação-Geral de Construção Rodoviária em caso similar, por meio da Nota Técnica nº

018/CLOSE/CGCL/DIREX, sobre a determinação do TCU pela necessidade de tal comprovação, declarou isenção quanto aos esclarecimentos solicitados, atribuindo tal competência à área técnica demandante. As áreas técnicas reapresentaram as referidas justificativas genéricas, atribuindo ao contratado a opção por definir as soluções e métodos construtivos, o que contraria a determinação do TCU. Cabe registrar ainda que, em relação aos orçamentos referenciais e composições de custo unitário, a equipe de Auditoria analisou apenas a Licitação nº 118/2015.

- Foram verificadas algumas inconsistências em função da participação da empresa ALKA BRASIL (CNPJ 15.325.002/0001-28), não só pelo fato de de a mesma constar no cadastro de empresas impedidas de licitar, como também constar como figurante - apresentando sempre propostas exorbitantes e ainda por sua área de atividade ser diferente do escopo dos objetos licitados. Como se trata de licitação na forma eletrônica, por meio do Portal de Compras do Governo Federal (Comprasnet), plataforma de responsabilidade do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão, entende-se ser responsabilidade do DNIT comunicar essa fragilidade ao órgão gestor do Comprasnet, para conhecimento do tema no caso concreto, com vistas a aprimorar os controles existentes no sistema eletrônico de licitações, minimizando os riscos relativos a possibilidades de fraudes nas licitações. Maiores detalhes sobre o assunto constam no anexo deste Relatório.

b) Dispensas de licitação

Com relação à dispensa nº 06/2015 - Execução de obras de recuperação emergencial de contenção de deslizamentos BR-163/364/MT (Serra da Caixa Furada), a qual ocasionou a celebração do Contrato nº 465/2015, embora tenha havido o correto enquadramento como caso de emergência, a análise do orçamento das obras emergenciais suscitou dúvidas a respeito de preços em desacordo com o SICRO no montante de R\$ 375.792,30 e pela não aprovação de preços novos pela CGCIT. Tais dúvidas, todavia, foram esclarecidas pelo DNIT com base nas seguintes informações:

- a) Os preços novos foram suprimidos com elaboração de um novo orçamento devidamente ajustado e, portanto, não foi necessária a aprovação pela CGCIT.
- b) A diferença de preços em relação ao SICRO ocorreu devido à substituição da brita produzida por brita comercial sem que os códigos da planilha referencial fossem alterados.

Salienta-se que maiores detalhes sobre os pontos supra relatados se encontram relatados no item 2.1.2.2 – Parte B do presente Relatório.

Avaliação da Sustentabilidade Ambiental em Aquisições de Bens e Serviços

Acerca dos processos licitatórios sustentáveis realizados na gestão de 2015, o DNIT apresentou as planilhas referentes às unidades setoriais contendo os dados referentes aos contratos sustentáveis vigentes, dos quais se extraem os seguintes quantitativos – Tabela 02.

Tabela 02 – Dados de contratos sustentáveis vigentes no DNIT.

Unidade Gestora	Quantitativo de contratos sustentáveis
Diretoria de Administração e Finanças	38
Diretoria de Infraestrutura Rodoviária	97
Superintendência Regional do Amazonas	72
Superintendência Regional do Maranhão	01
Superintendência Regional do Piauí	03
Superintendência Regional do Rio Grande do Norte	01
Superintendência Regional de Rondônia e Acre	06
Administração da Hidrovia do Paraguai	03
Superintendência Regional de São Paulo	20
Superintendência Regional do Rio de Janeiro	01
Superintendência Regional de Goiás de Distrito Federal	04
Superintendência Regional do Mato Grosso	07
Superintendência Regional do Rio Grande do Sul	02
Total	255

Pelos dados constantes na Tabela 02, verifica-se que, do total de 255 contratos sustentáveis celebrados em 2015, 53% (135 contratos) se concentram na Sede (DAF e DIR). As unidades descentralizadas respondem pelo restante (120 contratos). As demais Diretorias e Administrações Hidroviárias bem como as Superintendências Regionais de Alagoas, Santa Catarina, Pernambuco, Roraima, Paraíba, Pará, Sergipe, Amapá e Paraná informaram a inexistência de contratos sustentáveis.

O DNIT informou no Relatório de Gestão de 2015 e por meio do Memorando nº 316/2016/CGAG/DAF, de 22/04/2016, que ainda não possui um Plano de Gestão de Logística Sustentável, conforme trata o art. 16 do Decreto nº 7.746/2012, mas sua implementação no âmbito da Sede foi proposta por meio do Memorando nº 123/2016/CLOG/CLOG/DAF, de 16/02/2016, com previsão de 180 dias para elaboração pela Coordenação-Geral de Recursos Logísticos.

No tocante ao treinamento dos servidores que atuam na área de licitações, a respeito de contratos sustentáveis, verificou-se que o Plano Anual de Capacitação do DNIT não inclui o tema sustentabilidade ambiental.

Posteriormente, por meio do Memorando nº 119/CGLOG/DAF, de 31/08/2016, o DNIT informou a criação de um Grupo de Trabalho para elaborar o Plano de Gestão de Logística Sustentável no âmbito da Autarquia e a inclusão do tema sustentabilidade no Plano Anual de Capacitação da Autarquia, tão logo finalizados os referidos trabalhos.

Dessa forma, cabe recomendação ao DNIT para apresentar o Plano de Gestão de Logística Sustentável tão logo concluído, e comprovar a inclusão do tema sustentabilidade ambiental no Plano Anual de Capacitação da Autarquia. Ressalta-se ainda que tais recomendações serão incluídas no Plano de Providências Permanente e monitoradas pelo sistema Monitor.

Controles Internos Administrativos

Com vistas a avaliar a qualidade e suficiência dos controles internos administrativos relacionados à atividade de compras e contratações, foram realizadas análises que

consistiram em verificar se os riscos relativos às etapas do processo estão identificados e amparados por atividades de controle adequadas à sua mitigação.

Para a verificação e avaliação da existência do controle e suas condições operacionais, com relação ao acompanhamento das atividades realizadas no exercício de 2015, foi solicitado à Autarquia (Solicitação de Auditoria nº 201601477/09, de 27/04/2016) que respondesse o questionário de Avaliação de Controles Internos (QACI), encaminhando as evidências quando cabível.

A UJ encaminhou as respostas de 29 unidades setoriais (vinte e duas Superintendências Regionais e sete Administrações Hidroviárias) separadamente, sem que fossem consolidadas as informações em relatório gerencial, de forma a possibilitar uma visualização unificada de como a Autarquia administra a gestão das compras e contratações, bem como sua adequação aos objetivos das ações governamentais envolvidas. Verificou-se também que a UJ, além de não ter apresentado o questionário de Avaliação de Controles Internos (QACI) referente aos procedimentos realizados na Sede, não se pronunciou sobre assunto no Relatório de Gestão 2015.

A metodologia empregada na avaliação consistiu na análise das respostas aos questionários encaminhados pelas unidades setoriais descentralizadas e dos esclarecimentos prestados pela Autarquia (Sede), cujo resultado levou à constatação da insuficiência dos controles internos com a identificação de algumas fragilidades, a saber:

1- Carência de pessoal para realização das atividades relacionadas a licitações. Embora todas as setoriais disponham de Setor/Departamento e servidor designado para realização das atividades relacionadas a licitação na Unidade, a carência de pessoal constitui uma fragilidade inerente à maioria das Superintendências Regionais e na totalidade das Administrações Hidroviárias. No caso das Administrações Hidroviárias, segundo o DNIT essa fragilidade será mitigada no que diz respeito a apoio administrativo com a assinatura do contrato de assessoramento (licitação com resultado homologado). Contudo, salienta-se que não há informações a respeito das unidades desfalcadas de pessoal e estrutura material, a exemplo das Superintendências Regionais do Rio de Janeiro, Maranhão, Mato Grosso, Amazonas, São Paulo, Rondônia/Acre, Rio Grande do Sul, Pará, Bahia, Amapá e Sergipe. A falta de pessoal afeta inclusive a designação formal (por portaria) de equipes técnicas de apoio às CPLs nas licitações para contratação de objetos mais complexos, inexistentes na maioria das unidades setoriais do DNIT.

2- Inexistência ou necessidade de aprimoramento de documento padrão explicitando a necessidade de contratação, tendo em vista que a responsabilidade pela elisão dessa fragilidade é atribuída às áreas técnicas de cada unidade setorial. Em vista do referido documento constituir parte integrante dos termos de referência, entende-se ser cabível que a Administração Central, por meio da Coordenação Geral de Cadastro e Licitações – CGCL, estabeleça diretrizes/instruções que possibilitem a uniformização desse procedimento no âmbito geral da Autarquia. O mesmo se aplica à padronização das especificações mais comuns, que também são parte integrante dos termos de referência elaborados pelas áreas técnicas das unidades setoriais, cabendo nesse caso a compilação e divulgação dos normativos existentes.

3- Falta de padronização de procedimentos em contratações diretas. Algumas setoriais não adotam os mesmos procedimentos necessários às licitações. Nesse caso, entende-se ser necessário que a Administração Central implemente, no âmbito global da Autarquia, procedimento uniformizado baseado nas boas práticas vigentes na maioria das unidades, a exemplo da realização de estimativas de quantitativos e custos em conformidade com IS nº 03/2015, a utilização das listas de verificação da PFE/DNIT disponíveis no site da AGU e a rotina estabelecida de revisão e aprovação formal dos artefatos.

4- Falta de atualização do Manual de Procedimentos da IN DG nº 04/2005. Essa IN não contempla licitações do tipo RDC eletrônico e presencial, fato este que fragiliza as atividades de apoio às contratações no âmbito geral da Autarquia. Nesse sentido, é importante que o DNIT Autarquia (Administração Central) priorize as ações necessárias no sentido de atualizar o Manual.

5- Falta de atualização do Edital Padrão. Esse é utilizado por todas as unidades setoriais, no entanto só normatiza Pregão e Sistema de registro de preços. Sobre o assunto, o DNIT informou que a minuta padrão de RDC está em análise na PFE e o edital padrão de concorrência está em fase de atualização pela CGCL. Dessa forma, faz-se necessário que o DNIT, tão logo conclua estes trabalhos, proceda à atualização e divulgação do referido documento.

6- Inexistência de orientação com relação à prevenção de fraudes e conluios. Segundo a UJ, será encaminhado Memorando Circular orientando as Superintendências Regionais e Administrações Hidroviárias quanto às rotinas de prevenção utilizadas na CGCL, ressaltando que já existem normas legais e orientações das Cortes de Contas para a adoção de prevenção de fraudes e conluios. Nesse Memorando, a Autarquia incluirá também orientação de consulta à Lista de Inidôneos do TCU e o resultado da consulta deverá ser anexado ao processo licitatório. Diante do exposto, faz-se necessário que a Autarquia comprove a efetivação dessas medidas tendo em vista a necessidade de eliminar as fragilidades verificadas, relativas tanto à falta de uniformidade nos procedimentos adotados quanto à inexistência de qualquer tipo de controle em algumas setoriais.

7- Inexistência de indicadores de gestão implementados. Segundo a UJ, o Portal de Aquisições está sendo finalizado pelo Consórcio Accenture-Dynatest, o que viabilizará a criação de indicadores de gestão na área de licitações com o mapeamento das licitações da Sede. Dessa forma, cabe recomendação ao DNIT no sentido de comprovar a implantação dos referidos indicadores, assim como esclarecer se essa medida será estendida às demais unidades setoriais, de forma a eliminar essa fragilidade no âmbito geral da Autarquia.

8- Inexistência ou necessidade de aprimoramento quanto à capacitação em gestão de contratos. Essa fragilidade foi também apontada no Relatório Final de Auditoria Anual de Contas referente ao exercício de 2013, com a constatação da inexistência de política de capacitação aos servidores que atuam na área de gestão de contratações. Cabe à Administração central do DNIT a adoção de iniciativas com vistas a mitigar essa deficiência, seja no planejamento anual de capacitação da Autarquia com oferta de vagas

abrangendo as unidades descentralizadas, ou pela orientação das demandantes no sentido de implementar as ações necessárias.

No tocante às boas práticas adotadas pelo DNIT, destacam-se: controle eletrônico das empresas penalizadas com a publicação no sítio do DNIT das penalidades aplicadas no âmbito geral da Autarquia; divulgação, no sítio da Unidade, de informações concernentes a procedimentos licitatórios e contratos celebrados; existência de controle de todos os processos licitatórios realizados no exercício; setor/departamento responsável para realização das atividades relacionadas à licitação implantado em todas as unidades setoriais do DNIT e; adoção, no âmbito geral da Autarquia, de procedimentos de consulta ao Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (SICAF), antes da efetivação dos pagamentos.

2.8 Avaliação da Situação das Transferências Voluntárias

Com o objetivo de avaliar a gestão das transferências realizadas pelo DNIT mediante convênios, contratos de repasse, termos de parceria, termos de cooperação, termos de compromisso ou outros acordos, com relação ao atendimento dos objetivos da ação governamental, fiscalização da execução do objeto avençado, inclusive quanto à utilização de verificações físicas e presenciais, análise das prestações de contas dos convenentes, bem como a suficiência de suas estruturas de pessoal e tecnológica alocadas nessa atividade, buscou-se obter informações sobre esses tópicos por meio de questionamentos efetuados à Unidade, inclusive com preenchimento de questionário de Avaliação de Controles Internos (QACI).

Além dos dados fornecidos pelo DNIT, a verificação da efetividade dos controles internos da Autarquia quanto ao acompanhamento das transferências realizadas no exercício de 2015 incluiu a análise dos dados provenientes de consulta realizada no Portal da Transparência e de extração de dados nos sistemas SICONV e SIAFI.

O Relatório de Gestão de 2015 apresentou 58 instrumentos celebrados no triênio 2013/2015, com o montante de R\$ 543.425.293,52 repassados em 2015, elevando-se, porém, o valor para o quantum de R\$ 2.290.435.894,37 se considerado o total do triênio. Durante o exercício avaliado, foram celebrados 5 Termos de Cooperação e 3 Termos de Compromisso.

Assim, com base nesses dados, foram avaliados o atendimento aos Planos de Trabalho estabelecidos nos termos celebrados, a sistemática de fiscalização das transferências, os procedimentos realizados pelo DNIT na rotina de análise das prestações de contas das transferências concedidas - incluindo capacitação do efetivo envolvido, a efetivação da desconcentração da análise das prestações de contas, decorrentes tanto de transferências voluntárias quanto obrigatórias, às Superintendências Regionais do DNIT e a qualidade e suficiência dos controles internos administrativos relacionados à atividade de gestão de transferências, conforme explicitado a seguir.

Planos de Trabalho e Sistemática de Fiscalização das Transferências

Os convênios analisados, celebrados com as prefeituras de Maringá/PR (nºs 685670 e 653639), Itajubá/MG (nº 685664), Água Boa/MT (nº 628493), Nova Andradina/MS (nº

494665), Porto Velho/RO (nº 625545), Confresa/MT (nº 653238), Estados de São Paulo (nºs 683471 e 672229), Mato Grosso do Sul (nº 653303), Rio Grande do Norte (nº 662414), Roraima (nºs 654698 e 524133), Amapá (nº 591999), Pernambuco (nº 670602), Amazonas (nºs 529528, 529563, 529566, 554327, 553620) e CODOMAR (nºs 271/15, 620244, 556661, 556775, 571503, 556337, 561095, 561730, 556791 e 556790) foram selecionados a partir das ações de controle realizadas pelas Unidades Regionais da CGU. Também foram analisados os celebrados em 2015, constantes do site do DNIT, e abrangeram a verificação dos Planos de Trabalho com relação aos seguintes itens: sistemática utilizada pelo DNIT para análise e aprovação dos orçamentos dos planos de trabalho, compatibilidade da execução com a descrição do objeto, metas qualitativas/quantitativas, plano de aplicação e cronograma de desembolso; declaração de adimplência; cumprimento por parte do DNIT das responsabilidades que lhe cabem como gestor dos convênios e congêneres quanto às atividades de monitoramento, acompanhamento, fiscalização e avaliação da execução.

De acordo com as fiscalizações realizadas pela CGU, os Convênios nº 628493 (Travessia urbana do Município de Água Boa), nº 653303 (Implantação/Pavimentação BR-359/MS) e nº 662414 (Adequação BR-304/RN) encontram-se em desacordo com o plano de trabalho previsto e sem manifestação por parte do DNIT quanto à adoção das providências necessárias, inclusive quanto à possibilidade de instauração de TCE.

Essa falta de gerenciamento constitui uma falha generalizada, pois todas as prestações de contas finais de convênios já apresentadas encontram-se pendentes de aprovação pelo DNIT. No caso dos convênios com prazo de prestação de contas vencido, não há explicação da Autarquia para o fato de não ter sido declarada a inadimplência dos convenentes em atraso. Dos três inadimplentes verificados na relação dos 125 termos vigentes em 2015 (Roraima, Amapá e CODOMAR), não há informação por parte do DNIT quanto à adoção de providências no sentido de instaurar TCE nesses casos.

Essa situação decorre basicamente do fato de o DNIT não adotar postura efetiva com vistas ao estabelecimento em suas Regionais nos Estados de uma sistemática única de fiscalização física e presencial para verificação do cumprimento dos Planos de Trabalho avençados nos convênios celebrados, por se respaldar em manifestação da PFE/DNIT (Parecer nº 00895/2014/PFE/DNIT) que considera opcional o atendimento pela Autarquia do disposto na Portaria Interministerial CGU/MF/MPOG nº 507/2011.

Diante desse fato, o responsável pela setorial de cada Regional do DNIT se encarrega de determinar os procedimentos necessários ao acompanhamento da execução dos termos celebrados, sendo que a maioria se restringe à análise das prestações de contas.

Dessa forma, considerando a falta de uma sistemática de fiscalização de transferências, não obstante a justificativa constante no Parecer nº 00895/2014/CONSULTORIA/PFE/DNIT, faz-se necessário que a Autarquia adote uma uniformização de procedimentos, levando-se em conta critérios de materialidade, criticidade e capacidade operacional da unidade executora. Maiores detalhes sobre o assunto constam no anexo deste Relatório.

Análise de Prestação de Contas

De acordo com as informações prestadas pelo DNIT, verifica-se que os procedimentos relativos à análise formal (documental) das prestações de contas são executados pela Coordenação de Contabilidade da Diretoria de Administração e Finanças. No tocante à avaliação física (prestação de contas física), não há uma uniformização de procedimentos no DNIT, conforme exposto no item Sistemática de Fiscalização das Transferências.

Dessa forma, com relação à avaliação física, entende-se que poderiam ser replicados no âmbito geral da Autarquia os procedimentos adequados realizados por alguns setores da Autarquia a exemplo da DPP, que adota os seguintes procedimentos: aprovação do plano de trabalho; transferência do recurso financeiro conforme cronograma de desembolso do Plano de Trabalho; análise, aprovação e recebimento da prestação de contas da execução física do objeto; fiscalização da execução do objeto do termo, segundo o Plano de Trabalho aprovado; análise dos relatórios técnicos parcial e final; acompanhamento das atividades a serem executadas e avaliação dos resultados. Maiores detalhes sobre o assunto constam no anexo deste Relatório.

Desconcentração da Análise de Prestação de Contas e Estrutura Física/Efetivo de Pessoal

A infraestrutura física e o efetivo de pessoal disponibilizado para a área de transferências são insuficientes na maioria das unidades setoriais, razão pela qual a desconcentração das análises de prestação de contas determinada na Portaria nº 837/2015, embora com previsão de implantação gradativa, está sendo conduzida de maneira não satisfatória.

Em 2015, houve a implementação das unidades setoriais de prestação de contas apenas nas Superintendências Regionais de Santa Catarina e Rio de Janeiro, esta última com carência de recursos materiais.

De fato, pela análise do QACI encaminhado (Informação sobre Controles Internos Administrativos), pode-se observar que nenhuma Superintendência Regional dispõe de Setor responsável pela avaliação das condições de habilitação técnico/jurídica das propostas dos convenentes, controle eletrônico ou manual das transferências realizadas, recursos materiais suficientes (exceção das Superintendências Regionais do DNIT no estado do Rio Grande do Norte e Piauí) e cartilhas de orientação aos convenentes, de forma que fique evidenciada a dependência da Sede, mesmo nos casos em que ocorreu a desconcentração.

Tal situação decorre da ausência de medidas efetivas por parte do DNIT, no exercício de 2015, para adequar a estrutura organizacional da Autarquia no que tange às atividades relativas à análise de prestação de contas, de forma a atender o disposto na Portaria nº 837/2015.

Diante do exposto, conclui-se que o DNIT ainda não desenvolveu as condições necessárias à implementação de forma eficaz da desconcentração prevista na Portaria nº 837/201, de 01/07/2015, de forma que cabe recomendação de urgência na implantação dessas medidas para que o controle das transferências concedidas seja adequado ao acompanhamento e fiscalização dos convênios celebrados. Maiores detalhes sobre o assunto constam no anexo deste Relatório.

Controles Internos Administrativos

A avaliação da qualidade e suficiência dos controles internos administrativos relacionados à atividade de gestão de transferências consistiu em verificar se os riscos relativos às etapas do processo estão identificados e amparados por atividades de controle adequadas à sua mitigação. A verificação com relação ao acompanhamento das transferências realizadas no exercício de 2015 consistiu na análise dos dados provenientes de consulta realizada no Portal da Transparência, de extração de dados nos sistemas SICONV e SIAFI e incluiu também os dados constantes do questionário de Avaliação de Controles Internos (QACI), encaminhado ao DNIT.

Da extração de dados nos sistemas Sistema de Convênios (SICONV) e Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI), em amostra de 21 termos de transferências de um total de 108 convênios, classificados como adimplentes e com prazo de vigência até 2015, verificou-se que apenas um processo foi dado como concluído, dois estão com prestação de contas em atraso e 18 (86%) ainda não foram analisados pelo DNIT. Essa análise evidenciou as fragilidades nos controles internos referentes às análises de prestações de contas, bem como na omissão do dever de instauração de Tomadas de Contas Especiais quando cabíveis.

A resposta para esse desempenho inadequado é dada pela análise dos dados dos Questionários de Avaliação de Controles Internos (QACI) respondidos pelas unidades setoriais do DNIT. Essa avaliação permite concluir que o DNIT, no âmbito geral, se enquadra no nível básico de maturidade dos controles internos, situação decorrente de deficiências como: Falta de infraestrutura física e de pessoal; Inexistência de procedimentos uniformizados no âmbito global da Autarquia para controle de convênios; Sistemas computacionais para controle adequado da instauração e finalização de TCE não disponíveis em todas as unidades setoriais.

Dessa forma, ressalta-se a urgência da implementação das medidas necessárias à adequação da estrutura organizacional da Autarquia no que tange às necessidades do desempenho de atividades relativas à análise de prestação de contas. Maiores detalhes sobre o assunto constam no anexo deste Relatório.

2.9 Avaliação da Gestão do Patrimônio Imobiliário

No que se refere à gestão patrimonial do DNIT, verificou-se que a Autarquia possui 45 imóveis cadastrados no Sistema SPIUnet. Os imóveis regularizados (cedidos ou doados) referem-se ao Edifício Sede do DNIT em Brasília e às sedes das Superintendências Regionais e Unidades Locais nos Estados de AL, ES, MG, PA, PB, PE, PR, SE e TO, avaliados em R\$ 394.085.654,00. No Sistema também consta o imóvel locado pela Superintendência Regional do DNIT em Minas Gerais (RIP imóvel 4123.01093.500-0) para utilizar como sede da Superintendência.

No Relatório de Gestão do DNIT, referente ao exercício de 2013, constou que a Autarquia tinha 256 imóveis sob sua responsabilidade pendentes de regularização junto à Secretaria do Patrimônio da União (SPU). Já para o exercício de 2015, consta relação (Tabela 10 do Relatório de Gestão 2015) de 150 imóveis. Essa diferença é decorrente da publicação do Ato Declaratório nº 01/2015/SPU/MPOG, de 04/11/2015, que discrimina, de acordo com

o art. 1º, inciso III do Decreto nº 8.376/14, as áreas necessárias ao funcionamento das sedes das unidades locais e regionais do DNIT nos estados e Distrito Federal.

Assim, à medida que os processos de regularização patrimonial forem concluídos, por meio de cessão ou doação a ser realizada pela Secretaria do Patrimônio da União (SPU), os 105 imóveis, 150 de interesse do DNIT excluídos os 45 cadastrados no SPIUnet, serão registrados no Sistema.

Para gerenciar o patrimônio imobiliário, a Autarquia utiliza-se exclusivamente do SPIUnet como sistema de informação e de planilhas eletrônicas. Está sendo estudado pela Unidade auditada solução de sistema informatizado que permita o registro de dados dos imóveis, tais como detalhamento, condições de uso, ocupação, custos, locados de terceiros, fotografias e outros, e também possibilite o acesso rápido e eficiente às informações, facilitando o gerenciamento do acervo imobiliário.

Constatou-se que apesar de os servidores da Unidade auditada (Sede e Superintendências) terem sido capacitados em 2012 pela SPU na operacionalização do Sistema SPIUnet, a Autarquia ainda encontra dificuldades para utilizá-lo. A fragilidade evidenciada refere-se à ausência de registros de imóveis locados de terceiros para uso em serviço público, referentes aos contratos nºs 38/2013 (Sede da SR/TO), 1115/2013 (UL Três Lagoas/MS), 872/2014 (SR-RR), 390/2015 (SR-BA), 11013/2013 (SR-RN – contrato finalizado em 2015) e 01/2015 (AHITAR). Esse tipo de deficiência também foi detectada quando da avaliação da gestão dos exercícios de 2012 e 2013.

A partir dos exames realizados, constatou-se ainda que os registros contábeis referentes à gestão do patrimônio imobiliário não representam adequadamente a posição patrimonial da Unidade, tendo em vista a não realização de reavaliações dos imóveis e a falta de registro de seis imóveis locados de terceiros no SPIUnet e SIAFI.

Para realização de ações necessárias à boa e regular gestão dos bens imóveis, verificou-se, nas respostas ao questionário de avaliação dos controles, que o número de servidores designados para atuar na área se mostra insuficiente.

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 (Sede), Superintendências Regionais e Administrações Hidroviárias, cujo resultado levou à constatação de controles internos básicos com a identificação de fragilidades quanto aos seguintes aspectos – Quadro 10:

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	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

Aspecto	Descrição do aspecto avaliado	Avaliação do controle interno existente no DNIT
Avaliação de risco	<p>desempenhados pelos responsáveis e colaboradores do processo.</p> <p>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>	<p>de terceiros sob a responsabilidade do DNIT.</p> <p>Levantamento da situação da ocupação, valor patrimonial, e estado de conservação de bens imóveis ainda é básico. Esse levantamento é realizado pelas Regionais do DNIT que encaminham planilhas para a Sede. A Coordenação-Geral de Administração Geral encaminhou o Memorando-Circular nº 010/2015/CGAG/DAF, solicitando informações dos imóveis que necessitam de reformas.</p> <p>Não há normativos que disciplinem e formalizem a gestão das atividades de conservação/manutenção predial e/ou manual de operação, uso e manutenção da edificação (ABNT NBR 14037/1998).</p> <p>A maioria das SR e Administrações Hidroviárias não mantêm rotinas para diagnosticar periodicamente a situação em que se encontram os imóveis sob a responsabilidade da Autarquia.</p> <p>No SPIUnet, a maioria dos imóveis regularizados (cessão/doação) encontra-se com avaliação vencida. Não há rotinas para verificação do vencimento da data de validade de avaliação dos imóveis. A única unidade que adota tal rotina é a SR-AL.</p> <p>Cadastros de bens imóveis sob a responsabilidade do DNIT, bem como os locados de terceiros no SPIUnet se mostram básicos. Somente a SR-MG cadastrou o imóvel alugado de terceiros.</p> <p>Ausência de sistema informatizado de apoio à gestão do patrimônio imobiliário.</p>
Procedimento de Controle	Existência de seleção e aplicação das possíveis medidas de controle apropriadas, incluídas as medidas	Tratativas e regularização de bens oriundos do extinto DNER dependem de atuação conjunta

Aspecto	Descrição do aspecto avaliado	Avaliação do controle interno existente no DNIT
	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.	com a SPU/MP (avaliação, registro cartorial, memorial descritivo, levantamento topográfico etc.). O Ato Declaratório nº 01/2015/SPU/MPOG, de 04/11/2015, discrimina, de acordo com o art. 1º, inciso III do Decreto nº 8.376/14, as áreas necessárias ao funcionamento das sedes das unidades locais e regionais do DNIT nos estados e Distrito Federal.
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 nexo entre seus sistemas de Controle Interno e melhoria de seu desempenho.	As recomendações da Auditoria Interna, CGU e TCU são tratadas de maneira satisfatória pela Autarquia, sendo atendidas na maioria dos casos

Fonte: Elaborado pela CGTRA/SFC/MTFC, a partir da coleta de dados QACI no DNIT.

A partir dos exames aplicados pela equipe de auditoria, verificou-se que apesar da existência da Instrução de Serviço nº 03/2014, que 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, somente quatro Unidades da Autarquia (AHSFRA, SR-MG, SR-TO e DIF) informaram a existência de políticas e procedimentos (normas, manuais e *check-list*) que formalizem e detalhem a execução das principais atividades envolvidas na gestão do patrimônio imobiliário. Ou seja, a maioria das Superintendências Regionais e Administrações Hidroviárias desconhecem a IS nº 03/2014.

Constatou-se também não existir na maioria das Superintendências Regionais e Administrações Hidroviárias: setor/departamento responsável pela gestão do patrimônio imobiliário; estrutura tecnológica adequada e eficiente para gerir os imóveis; pessoal responsável pela atualização das informações no SPIUnet; adoção de medidas com o objetivo de evitar que no SPIUnet sejam inseridas e mantidas informações incorretas/incompletas/desatualizadas; rotinas/procedimentos de supervisão das atividades relacionadas aos processos de trabalhos da gestão do patrimônio imobiliário; arquivo ou local apropriado para armazenar e organizar toda a documentação relativa aos bens imóveis; política ou programa de capacitação para os servidores do setor de patrimônio imobiliário e; rotinas para verificar a data de validade das avaliações dos imóveis (avaliação pelo menos a cada 4 anos). Ressalta-se que tais deficiências também foram detectadas quando da Auditoria Anual de Contas em 2012 e 2013.

Como boa prática, cabe destacar que diante da recomendação exarada pela CGU na gestão de 2013, a Autarquia buscou manter canal de discussão com a Secretaria do Patrimônio da União, sendo publicado, em 2014, o Decreto nº 8.376. Tal Normativo transferiu ao DNIT a administração patrimonial dos imóveis da União correspondente às: faixas de domínio das rodovias federais integrantes do Sistema Nacional de Viação (SNV); áreas que vierem a ser desapropriadas pelo DNIT para implantação de rodovias e; áreas efetivamente utilizadas ou necessárias para o funcionamento das sedes das Unidades Locais (UL) e Superintendências Regionais (SR). Posteriormente ao Decreto, foi publicado, em 2015, o Ato Declaratório da SPU nº 01/2015, no qual foram discriminadas as áreas efetivamente utilizadas ou necessárias ao funcionamento das SRs e ULs.

A publicação do Ato Declaratório indica a existência de esforços da SPU e DNIT para adequação da área de bens imóveis. No entanto, ainda há muito a ser feito para que a Autarquia 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 capacitação de pessoal, alocar mais servidores na área de bens imóveis das SRs e Administrações Hidroviárias e constantemente 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 das áreas discriminadas no Ato Declaratório nº 01/2015 e quaisquer outras provenientes da gestão de bens imóveis sob a responsabilidade da Autarquia.

2.10 Obediência à Ordem Cronológica dos Pagamentos

O instituto da ordem cronológica de pagamentos está devidamente previsto na Lei de Licitações, mormente no artigo 5º que trata dos pagamentos dos contratos administrativos. O mencionado dispositivo ressalta que cada unidade da Administração, no pagamento das obrigações relativas ao fornecimento de bens, locações, realização de obras e prestação de serviços, obedece, para cada fonte diferenciada de recursos, a estrita ordem cronológica das datas de suas exigibilidades, salvo quando presentes relevantes razões de interesse público e mediante prévia justificativa da autoridade competente, devidamente publicada.

Em atendimento a essa disposição legal, o DNIT adota sistemática para habilitação de pagamentos no âmbito da Sede e das Superintendências Regionais baseada na Instrução de Serviço DG nº 03, de 04/05/2007, alterada pela Instrução de Serviço DG nº 09, de 12/11/2015.

Ressalta-se inicialmente que, muito embora o DNIT tenha informado no Relatório de Gestão do exercício de 2015 sobre a existência de lista contendo a ordem cronológica dos processos de pagamentos no Portal da Autarquia, Aba “Custos e Pagamentos – item Cronologia de Pagamentos”, constata-se que esse recurso não está atualmente operativo, impossibilitando-se assim o controle por parte dos usuários.

Com o objetivo de avaliar o efetivo cumprimento pelo DNIT da ordem cronológica das datas de exigibilidade dos pagamentos efetuados relativos aos fornecimentos, realizações de obras e prestação de serviços, procedeu-se a um levantamento utilizando uma amostra

não aleatória de 40 medições (ordens Bancárias de outubro e novembro/2015, referentes a contratos de obras e de consultoria vigentes), nos sistemas SIM DNIT, SIAFI e SIAC/DNIT.

A análise consistiu na comparação da ordem cronológica do atesto de medições com a ordem cronológica de pagamentos efetivados, visando em última instância verificar o cumprimento das datas de exigibilidades para os pagamentos efetuados, conforme estabelecido na legislação vigente (art. 5º e inciso XIV do art. 40 da Lei 8666/93). Neste contexto, procurou-se verificar se o prazo de pagamento foi superior a trinta dias, contado a partir da data final do período de adimplemento da medição considerada.

A partir dos dados levantados pela equipe de Auditoria, verificou-se a ocorrência de defasagens de pagamento (datas de atesto/emissão OB) que variam de 0,4 mês a 8,6 meses. O resultado está resumido na Tabela 03, com os quantitativos relativos aos contratos da amostragem e seus prazos de pagamento.

Tabela 03 – Defasagens de pagamento de medições analisadas

DEFASAGEM DE PAGAMENTO	QUANTIDADE DE MEDIÇÕES PAGAS	VALOR TOTAL (R\$)
Até 30 dias	03	2.555.990,00
31 a 60 dias	07	5.027.316,00
61 a 90 dias	08	10.233.941,00
Acima de 90 dias	22	70.973.502,00
Total Geral	40	88.790.749,00

Fonte: Elaborado pela CGTRA/SFC/MTFC, a partir dos dados das OB (SIAFI), SIM DNIT e SIAC.

Verifica-se pela análise da Tabela 03 que, da amostra total analisada, apenas três medições foram pagas no prazo correto de 30 dias, contados a partir da data final do período de adimplemento da medição - todas referentes a serviços de gerenciamento/supervisão. Ou seja, 37 pagamentos, correspondentes a 92% da amostra, foram realizados descumprindo-se a ordem cronológica (prazos), em desacordo com o disposto no art. 5º da Lei nº 8666/93. Ressalta-se ainda, neste contexto, que tal situação pode implicar em aplicação de multa à Administração por atraso de pagamento, conforme preconiza a referida Lei de Licitações e Contratos.

Constata-se ainda predominância dos pagamentos efetivados após o prazo legal de três meses (22 em 40 contratos, correspondentes a 55% do valor total das medições), fato que pode implicar em consequências negativas à gestão dos empreendimentos, devido à possibilidade de rescisão ou suspensão dos contratos por decisão unilateral do contratado, conforme disposto no art. 78, item XV, Lei nº 8666/93.

O DNIT, instado a prestar esclarecimentos a respeito, informou que, muito embora a maioria dos pagamentos tenha sido efetivada após o prazo de 90 dias, confrontando-se, portanto, a legislação pertinente, tal situação se deu em função de diversas causas, entre as quais se destacam: documentação relativa ao processo de pagamento inconsistente ou faltante; falta de ateste por parte do fiscal; erros de cálculo pela empresa e; retardamento nas liberações dos recursos financeiros.

No tocante à deficiência verificada no Portal do DNIT quanto à lista com a ordem cronológica dos processos de pagamentos, a Autarquia informou o desenvolvimento, junto ao SERPRO, da funcionalidade denominada “CRONOLOGIA”, que irá

disponibilizar as informações demandadas com base nas informações lançadas no Sistema de Gestão Financeira – SG, de forma a tornar operativo o recurso de consulta, com prazo estimado de conclusão em 30/06/2017.

A respeito dessas manifestações do DNIT, cabe ressaltar que os procedimentos adotados pelo DNIT não estão adequados às disposições da legislação vigente no tocante à ordem cronológica de pagamentos, devido principalmente aos atrasos nas liberações dos recursos financeiros. Todavia, conforme já relatado, a ocorrência de falhas na fiscalização dos contratos evidencia que também se faz necessário sanar as fragilidades decorrentes da falta de pessoal e recursos materiais necessários ao adequado acompanhamento dos empreendimentos.

Outros detalhes sobre o assunto constam no anexo deste Relatório – Parte B.

2.11 Avaliação do Cumprimento das Determinações/Recomendações do TCU

No exercício de 2015, o Tribunal de Contas da União - TCU - proferiu um Acórdão dirigido à unidade auditada no qual houve determinação expressa para exame e acompanhamento pelo Controle Interno. Trata-se do Acórdão nº 1.964/2015 - Plenário, o qual determina que sejam abordados nos trabalhos de auditoria anual de contas referentes ao exercício de 2015 os resultados das providências adotadas pela Autarquia quanto aos itens 9.3.1 do Acórdão nº 2.067/2011 - Plenário e 1.7.1.1 do Acórdão nº 90/2014 - Plenário.

Estes Acórdãos determinam ao DNIT a apuração de danos ao Erário, bem como a abertura de procedimentos específicos com vistas à responsabilização das construtoras responsáveis pelos Lotes 8, 20 e 21, das obras de duplicação da rodovia Régis Bittencourt – BR-116, em vista da recusa das contratadas em refazer os serviços executados com defeito de pavimentação.

A partir da manifestação do gestor, foi possível verificar que o DNIT instaurou comissão técnica especializada para quantificar os danos ao Erário apontados nos Acórdãos citados, os quais encontram-se consignados no processo administrativo nº 50608.000247/2014-79, concluindo o relatório final pela responsabilização dos Consórcios EGESA/CMC (Lote 8), Construcap/CSO/Triunfo (Lote 20) e Galvão/Sital/Rodoférrea (Lote 21) a restituírem os valores de R\$ 45.411,40, R\$ 461.011,28 e R\$ 596.885,76, respectivamente.

Desta forma, verifica-se que os Acórdãos nºs 2.067/2011 – Plenário e 90/2014 – Plenário foram considerados atendidos pelo TCU, conforme exposto no Acórdão nº 1.964/2015 – Plenário. No que diz respeito ao efetivo ressarcimento dos valores apurados, ou a inscrição dos débitos em dívida ativa, o gestor informou por meio do Memorando nº 0666/2016/CE/SR-SP, de 12/07/2016, que foram encaminhados Ofícios-Notificação às contratadas para ressarcimento de valores. No entanto, no mesmo Memorando, foi solicitado que a autoridade competente na sede do DNIT realize o julgamento do recurso administrativo impetrado pelas recorrentes. Por meio do Memorando nº 875/2016/DG/DNIT, de 21/07/2016, o DNIT sede informou que instou a Superintendência Regional de São Paulo para apresentar manifestação quanto ao julgamento dos recursos administrativos impetrados pelos recorrentes, uma vez que a competência para tal decisão só pode recair à instância superior mediante despacho

fundamentado dirigido ao Diretor Executivo. Diante o exposto, verifica-se que somente após manifestação conclusiva da SR/SP quanto ao julgamento dos PAAR, e após o recebimento de Despacho fundamentado por parte da mesma, é que a sede da Autarquia tomará providências quanto ao julgamento dos recursos impetrados pelas recorrentes.

Também foi abordado neste procedimento as medidas adotadas pelo DNIT quanto ao atendimento do Acórdão nº 2.573/2014 – Plenário, buscando-se a avaliação sobre a estruturação das Administrações Hidroviárias e o Plano de Fiscalização das atividades relacionadas ao Programa de Manutenção Hidroviária. De acordo com as informações dadas pelo DNIT, observa-se que as restrições orçamentárias atuais vêm postergando as ações da Autarquia no sentido de cumprir todas as competências que lhe foram atribuídas. Salienta-se ainda que informações mais detalhadas sobre o assunto estão expostas no item 1.2.1.1 da segunda parte deste Relatório.

2.12 Avaliação do Cumprimento das Recomendações da CGU

Os exames realizados tiveram por objetivo verificar se o DNIT mantém uma rotina de acompanhamento e atendimento das recomendações emanadas pela CGU, especialmente quanto ao fortalecimento do controle interno administrativo.

A metodologia consistiu no levantamento de todas as recomendações existentes que estão pendentes de providências, relativas aos Relatórios de Auditoria de Contas referentes aos exercícios 2012, 2013 e 2014 com posterior verificação do atendimento das mesmas.

Segundo o Sistema Monitor (Sistema de Acompanhamento de Recomendações da CGU), verificou-se que, das 64 recomendações efetuadas (2012 a 2014), 33 (51,5%) foram consideradas atendidas, 24 (37,5%) canceladas, e 7 (11%) reiteradas, conforme Tabela 04

Tabela 04 - Atendimento das recomendações de Auditorias Anuais de Contas.

Situação da Recomendação	Exercício Auditado			Total	%
	2012	2013	2014		
Atendida	11	13	9	33	51,5
Reiterada	0	3	21	24	37,5
Cancelada	6	1	0	7	11

Fonte: Elaborado pela CGTRA/DI/SFC/MTFC, a partir do Plano de Providências Permanente do DNIT

Neste contexto, considera-se satisfatório o tratamento dado pelo DNIT para o cumprimento das recomendações da CGU. Entretanto, salienta-se que cabe à UJ envidar maiores esforços quanto ao atendimento das recomendações referentes à auditoria anual de contas do exercício de 2014, das quais apenas 30% foram atendidas.

Com relação aos controles internos utilizados pelo DNIT no atendimento das recomendações da CGU, salienta-se que as demandas oriundas dos órgãos de controle são gerenciadas pela Diretoria Executiva do DNIT, que por sua vez possui o suporte do Contrato nº 1.151/2014, celebrado com o Consórcio Accenture/Dynatest - o qual prevê, dentre outras ações, o Assessoramento Técnico para Atendimento das Demandas do Controle Externo. A Assessoria de Controle Externo – ACE/DIREX - é composta por

uma equipe que realiza atividades a partir do recebimento das demandas, identificando e auxiliando as áreas responsáveis pelo seu atendimento, promovendo análise crítica das manifestações apresentadas, assim como o controle das informações técnicas e administrativas que envolvem as deliberações dos órgãos de controle. A ACE/DIREX mantém o controle e promove a gestão dos documentos tanto do TCU e da CGU quanto da Autarquia, com a utilização de planilha em Excel e armazenamento na rede de dados do DNIT.

Diante o exposto, verifica-se que as práticas destinadas a fomento do ambiente de controle, avaliação de riscos, atividades de controle, monitoramento e comunicação foram suficientes para o acompanhamento tempestivo da implementação das recomendações da CGU no âmbito do DNIT.

2.13 Avaliação do CGU/PAD

Com vistas a avaliar o atendimento da Portaria CGU nº 1.043, de 24 de julho de 2007, a qual estabelece a obrigatoriedade de uso do Sistema de Gestão de Processos Disciplinares – CGU-PAD para o gerenciamento das informações sobre processos disciplinares no âmbito do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, foi solicitada ao gestor a relação dos processos desta natureza instaurados no exercício de 2015.

Em consulta ao CGU-PAD, e de acordo com as informações apresentadas pelo gestor, verificou-se que foram instauradas 4 (quatro) sindicâncias e 8 (oito) processos disciplinares no exercício sob exame, tempestivamente cadastrados neste Sistema. Também foi verificada a designação do coordenador responsável pela gestão do CGU-PAD no âmbito da Unidade, evidenciando o atendimento dessa Portaria.

No que tange a recursos humanos, cabe mencionar o Relatório de Inspeção Correcional CSAT nº 20/2016, elaborado pela Corregedoria-Geral da União, o qual aponta como melhores estruturadas as corregedorias que apresentam índice de lotação próximo a 1% (um por cento) do contingente funcional do órgão ou entidade em atividade exclusivamente correcional. Esse Relatório resultou de inspeção correcional realizada no DNIT no período de 13 a 14/10/2015, para avaliação da estrutura e funcionamento do setor responsável pelas atividades de corregedoria na UJ.

Considerando que o DNIT, à época da publicação desse relatório correcional, contava com 3.277 servidores efetivos, sendo somente 12 (doze) em exercício exclusivo na Corregedoria, o índice de lotação na Unidade é próximo a 0,33%. Uma vez que entre os exercícios de 2013 e 2015 não houve incremento na quantidade de servidores alocados na Corregedoria do DNIT, verifica-se que a Autarquia ainda não oferece o quadro de servidores necessários para que a unidade de corregedoria possa cumprir plenamente suas metas - situação corroborada pelo fato de existirem aproximadamente 200 processos pendentes de análise.

Diante o exposto, salienta-se a necessidade de adoção de novas medidas administrativas no sentido de sanar essa falha, tais como: necessidade urgente de aumento do número de servidores que compõem a estrutura da corregedoria; redução do contingenciamento orçamentário da Unidade; implementação e utilização, pela Corregedoria do DNIT, de

sistemas informatizados específicos que auxiliem o controle gerencial da atividade disciplinar; capacitação de servidores interessados em atuar em atividades correcionais e; manter atualizado o cadastramento de todos os processos da unidade no sistema CGU-PAD, inclusive daqueles que não constituem o objeto de acompanhamento prioritário da corregedoria setorial da área de transportes.

2.14 Avaliação da Desoneração da Folha de Pagamentos

Em que pese o ordenamento do item 13, do ANEXO II à Decisão Normativa TCU 147, de 11 de novembro de 2015, e ajuste de escopo com o Tribunal, ao iniciar o planejamento das auditorias de avaliação da gestão do exercício de 2015, a equipe técnica da Controladoria-Geral da União identificou que, em 02 de março de 2015, o TCU entendeu pela admissibilidade do Pedido de Reexame com efeito suspensivo dos itens 9.2 e 9.3 do Acórdão nº 2.859/2013 – Plenário, como forma de aprofundar a discussão da desoneração da folha de pagamento para os setores que empregam grande volume de mão de obra, concedida pela Lei nº 12.546/2011, e seus desdobramentos.

Dessa forma, esta Controladoria entende que a suspensão dos efeitos do Acórdão nº 2.859/2013 – Plenário, admitida ao final do 1º bimestre do exercício auditado, prejudica os exames das medidas adotadas pelas unidades auditadas relacionadas à matéria, e, por isso, entendeu ser prudente não realizar avaliação dos atos de revisão dos contratos nas auditorias de contas do exercício de 2015, dado que não há pronunciamento conclusivo do Tribunal de Contas da União acerca da questão.

2. 15 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.

Brasília/DF.

Nome: LUIZ GUSTAVO DE SOUZA E ANTUNES

Cargo:

Assinatura:

Nome: MARCIA LOPES RODRIGUES DE SOUZA

Cargo:

Assinatura:

Nome: MARCUS VINICIUS LANE DE ABREU

Cargo:

Assinatura:

Nome: VICTOR DO ESPIRITO SANTO NETO

Cargo:

Assinatura:

Relatório supervisionado e aprovado por:

Coordenador-Geral de Auditoria da Área de Transportes

Sumário

1 CONTROLES DA GESTÃO	58
1.1 CONTROLES INTERNOS	58
1.1.1 AVALIAÇÃO DOS CONTROLES INTERNOS ADMINISTRATIVOS.....	58
1.1.1.1 INFORMAÇÃO.....	58
Controles Internos em nível de entidade	58
1.2 CONTROLES EXTERNOS	61
1.2.1 ATUAÇÃO DO TCU/SECEX NO EXERCÍCIO.....	61
1.2.1.1 INFORMAÇÃO.....	61
Implementação, pelo DNIT, do disposto no Acórdão nº 2573/2014 – TCU-Plenário.....	61
2 GESTÃO DO SUPRIMENTO DE BENS/SERVIÇOS	62
2.1 CONTRATOS DE OBRAS, COMPRAS E SERVIÇOS	62
2.1.1 INSPEÇÃO FÍSICA DA EXECUÇÃO	62
2.1.1.1 CONSTATAÇÃO	62
Não uniformização dos procedimentos relativos à política de acessibilidade dos edifícios do DNIT.....	62
2.1.2 CONTRATOS SEM LICITAÇÃO.....	69
2.1.2.1 CONSTATAÇÃO.....	69
Fragilidades nos controles internos administrativos relativos à atividade de compras e licitações.	69
2.1.2.2 INFORMAÇÃO.....	73
Regularidade dos Processos de contratação direta por dispensa de licitação.....	73
2.1.2.3 INFORMAÇÃO.....	77
Processos de contratações e aquisições realizados por meio de dispensa por inexigibilidade estão em conformidade com a legislação aplicável e orientações emanadas pelos órgãos de controle.	77
2.1.2.4 INFORMAÇÃO.....	78
Indicativo de Inconsistência em Licitação - Empresa Figurante	78
2.1.3 PAGAMENTOS CONTRATUAIS.....	80
2.1.3.1 CONSTATAÇÃO.....	80
Descumprimento, pelo DNIT, da ordem cronológica dos pagamentos de obrigações, conforme preceitua o artigo 5º da Lei nº 8.666/93.	80
2.2 PROCESSOS LICITATÓRIOS	82
2.2.1 LICITAÇÕES SUSTENTÁVEIS	82
2.2.1.1 CONSTATAÇÃO	82
Falta de uniformização de procedimentos sustentáveis a serem adotados no âmbito geral da Autarquia.	82
2.2.2 OPORTUNIDADE DA LICITAÇÃO	84
2.2.2.1 INFORMAÇÃO.....	84
Avaliação da regularidade do RDC nº 557/2015 - BR-156/AP	84
2.3 CONVÊNIOS DE OBRAS, SERVIÇOS E DE SUPRIMENTO	85
2.3.1 AVALIAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS CONCEDIDAS.....	85
2.3.1.1 INFORMAÇÃO.....	85
Avaliação de Planos de Trabalho de Transferências.....	85
2.3.1.2 INFORMAÇÃO.....	88
Análise de Prestação de Contas de Transferências no âmbito do DNIT	88
2.3.1.3 CONSTATAÇÃO.....	90
Sistemática de Fiscalização de Transferências Inadequada	90
2.3.1.4 CONSTATAÇÃO.....	94
Inadequação tanto do processo de desconcentração da análise das prestações de contas de convênios e instrumentos congêneres quanto da infraestrutura física e do efetivo de pessoal para esse fim.	94
2.3.1.5 CONSTATAÇÃO.....	97
Fragilidades nos controles internos relacionados à atividade de gestão de transferências.....	97
3 GESTÃO OPERACIONAL	103
3.1 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS	103

3.1.1 EFETIVIDADE DOS RESULTADOS OPERACIONAIS	103
3.1.1.1 INFORMAÇÃO.....	103
Resultados Qualitativos e Quantitativos das Diretorias e respectivas Coordenações Gerais - DNIT.....	103
3.1.1.2 INFORMAÇÃO.....	114
Instrução de Serviços/DG nº 06/2015 - Critérios de Reequilíbrio econômico financeiro, decorrentes de alta de insumos betuminosos	114
3.1.1.3 INFORMAÇÃO.....	117
Instrução de Serviços DG nº 13 - Recebimento de Obras	117
3.1.1.4 INFORMAÇÃO.....	119
Porto de Humaitá - Convênio nº 271/2005	119
3.1.1.5 INFORMAÇÃO.....	120
Acompanhamento de aplicação de Penalidades.....	120
3.1.1.6 INFORMAÇÃO.....	124
Pagamento de material betuminoso em função do teor de CAP efetivamente executado.....	124
3.1.2 SISTEMA DE INFORMAÇÕES OPERACIONAIS.....	125
3.1.2.1 INFORMAÇÃO.....	125
Sobreposição de períodos de exercício de Diretores	125
4 GESTÃO PATRIMONIAL	126
4.1 BENS IMOBILIÁRIOS	126
4.1.1 UTILIZAÇÃO DE IMOBILIÁRIOS	126
4.1.1.1 CONSTATAÇÃO.....	126
Imóveis locados de terceiros não cadastrados no SPIUnet.....	126
4.1.1.2 INFORMAÇÃO.....	128
Transferência dos bens móveis e imóveis operacionais, dos bens móveis não operacionais e utensílios da extinta Rede Ferroviária Federal SA - RFFSA para o DNIT.....	128

1 CONTROLES DA GESTÃO

1.1 CONTROLES INTERNOS

1.1.1 AVALIAÇÃO DOS CONTROLES INTERNOS ADMINISTRATIVOS

1.1.1.1 INFORMAÇÃO

Controles Internos em nível de entidade

Fato

A análise dos Controles Internos Administrativos adotados pela Unidade Prestadora de Contas (UPC) em Nível de Entidade tem como objetivo avaliar a qualidade e suficiência dos controles instituídos pela Unidade com vistas a garantir que seus objetivos estratégicos sejam atingidos, considerando os seguintes componentes do sistema de controles internos: a) ambiente de controle; b) avaliação de risco; c) atividades de controle; d) informação e comunicação; e; e) monitoramento.

Para verificar a qualidade e suficiência dos controles internos administrativos instituídos pela UJ (também conhecido como controle primário do gestor), questionou-se ao gestor, mediante a Solicitação de Auditoria nº 201601477/16, acerca da existência e funcionamentos dos controles que compõem cada componente do sistema. Esta equipe analisou as respostas e a documentação encaminhada pela Unidade, identificando o que se segue:

1. Ambiente de Controle

Algumas boas práticas vêm sendo empregadas pela Autarquia nesse quesito, tais como: a alta administração demonstra a importância da integridade e dos valores éticos, por meio de orientações, ações educativas e normativos internos aos servidores em diversos níveis; existe uma comissão de ética e um código de conduta formalizado, com políticas que comunicam normas apropriadas de comportamento moral e ético esperados dos servidores; são disponibilizados aos servidores, com relativa frequência, treinamentos focados em temas relacionados à integridade e valores éticos e; a estrutura organizacional é formalizada por meio de organograma complementado por instrumento normativo (Resolução nº 26, de 5/5/16), estabelecendo competências, atribuições e responsabilidades das unidades organizacionais e dos cargos que a compõem.

No entanto, alguns quesitos ainda carecem de aprimoramento e melhorias, tais como: o estabelecimento de processos que possibilitem avaliar o desempenho das pessoas e das equipes em relação às normas de conduta da Autarquia; a instituição pela alta administração de mecanismos que possibilitem avaliar as competências da organização e dos prestadores de serviços terceirizados, em relação às políticas e práticas estabelecidas pela Unidade; o estabelecimento de mecanismos para comunicar as responsabilidades

pelo controle interno, para que os indivíduos prestem contas sobre esse controle, e, eventualmente, implementem ações corretivas conforme necessário.

2. Avaliação de Riscos

Neste quesito, o DNIT encontra-se em estágio inicial quanto a sua implementação, haja vista que ainda são básicas as medidas para especificar os objetivos com clareza suficiente, a fim de se permitir a identificação e a avaliação dos riscos associados aos objetivos estratégicos. Neste sentido, salienta-se que não existem padrões para se medir o progresso, a qualidade e o desempenho desejado, incluindo-se indicadores que possam ser utilizados para se monitorar o cumprimento destes padrões.

Outro ponto que carece de atenção por parte do DNIT é o fato de que, na Autarquia, não há metodologia clara e estabelecida para que se identifique os riscos nos níveis de entidade, de subsidiária, de divisão, de unidade operacional e de áreas funcionais relevantes à realização dos objetivos, de maneira a estarem materializados em uma política corporativa de gestão de riscos.

Destaca-se ainda que não há na política de avaliação de riscos da UJ identificação e avaliação de riscos de fraude e corrupção, tais como aqueles relacionados a possível perda de ativos e a possíveis atos de corrupção, cometidos por servidores ou prestadores de serviço, e que possam afetar diretamente a capacidade da organização de realizar seus objetivos.

Por fim, ressalta-se que a Autarquia não identifica riscos decorrentes de mudanças que poderiam afetar de forma significativa o sistema de controle interno, tais como mudanças no ambiente regulatório, econômico e físico no qual opera.

3. Atividade de Controle

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.

Não há no DNIT o estabelecimento de atividades de controle por meio de políticas que estabeleçam o que é esperado e os procedimentos que colocam em prática essas políticas. A Autarquia não demonstrou, por exemplo, possuir políticas e procedimentos de integridade referentes: i. Ao recebimento e oferecimento de hospitalidade, brindes e presentes, contendo as proibições aplicáveis a seus colaboradores, de acordo com os preceitos da Lei nº 12.813/2013; ii. À prevenção da ocorrência de atos de corrupção (ativa ou passiva) ou fraudes; iii. À prevenção do nepotismo na indicação de funções de confiança e cargos comissionados e na contratação de terceiros; iv. À realização de patrocínios e doações filantrópicas; v. À prevenção de conflitos de interesse no relacionamento com agentes de outras instituições públicas e; vi. À prevenção de conflitos de interesses entre os interesses privados de seus colaboradores e o interesse público.

Atualmente o DNIT conta com ferramentas próprias para o planejamento e gestão de suas ações, cabendo destacar as principais a seguir:

- Sistema de Gerenciamento de Pavimentos – SGP;
- Sistema de Gerenciamento de Obras de Arte Especiais – SGO;
- Sistema de Acompanhamento de Contratos – SIAC
- Sistema de Informações e Monitoramento do DNIT – SIMDNIT e;
- Sistema de Projetos e Obras Delegadas – SIPROD

4. Informação e Comunicação

Algumas boas práticas realizadas pelo DNIT foram verificadas para esse quesito. Todas se relacionam a forma com que a Autarquia se comunica com o público externo sobre assuntos que afetam o funcionamento do controle interno. Neste sentido, destaca-se tanto a divulgação em seu *site* de informações de interesse geral ou coletivo, tal como o Boletim Eletrônico de Medição (BEM), quanto os canais de denúncias e de esclarecimento de dúvidas aos colaboradores, terceiros e público externo – Aplicativo para *smartphone*, Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) e Central telefônica de Atendimento e Serviços (CAS).

Não obstante, percebe-se claramente que alguns princípios fundamentais estão carentes de melhorias – até pelo nível ainda incipiente de implementação das mesmas, tais como:

- a) A Autarquia não obtém ou gera, de maneira geral, tampouco se utiliza, de informações significativas e de qualidade para apoiar o funcionamento do controle interno. Informações que seriam relevantes para que as pessoas possam cumprir suas responsabilidades, tornando possível a condução e o controle dos negócios de forma mais eficiente e eficaz, não são identificadas e coletadas no formato e com detalhamento suficiente como por exemplo a realização de pesquisa anual para reunir informações sobre conduta pessoal em relação ao código de ética ou conduta, auxiliando na seleção, desenvolvimento e implementação de atividades de controle.,,
- b) Não há dentro do DNIT uma transmissão interna de informações necessárias para apoiar o funcionamento do controle interno, inclusive os objetivos e responsabilidades pelo controle. Verifica-se que não há um processo definido para comunicar e disponibilizar tempestivamente as informações necessárias para que toda a equipe entenda e conduza suas responsabilidades relacionadas aos controles internos administrativos.

5. Monitoramento

Os controles internos administrativos da organização têm sido avaliados pela Auditoria Interna, pela CGU e pelo TCU, entre outros, para assegurar que as atividades de controle são apropriadas ao risco e funcionam conforme planejado, bem como determinar se estão presentes e em funcionamento todos os seus componentes e princípios.

Entretanto, verifica-se que os controles internos administrativos da organização não são constantemente monitorados pelos gestores para avaliar as respectivas validades e qualidades ao longo do tempo. Também não foram verificadas ações no sentido de que as avaliações desses controles sejam adequadamente reportadas às pessoas que tem poder para determinar as ações corretivas e aos órgãos de controle, de supervisão e de regulamentação cabíveis. Tais problemas podem impactar profundamente os controles

internos, haja vista que não existem, *a priori*, modelos adequados e tempestivos com vistas a detecção de irregularidades e infrações cometidos por servidores e colaboradores.

Por fim, verifica-se que o DNIT está em fase inicial de implantação de um modelo de planejamento e gestão estratégica com adoção de mecanismos de detecção de riscos, monitoramento e controle, os quais instituem mecanismos de revisão e melhoria contínua da gestão estratégica da Autarquia e, por consequência, de seus controles internos administrativos.

Diante 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 sejam atingidos plenamente, e, por consequência, também não são suficientes para atingir a missão da Autarquia - qual seja, implementar a política de infraestrutura de transportes, contribuindo para o desenvolvimento sustentável do país.

1.2 CONTROLES EXTERNOS

1.2.1 ATUAÇÃO DO TCU/SECEX NO EXERCÍCIO

1.2.1.1 INFORMAÇÃO

Implementação, pelo DNIT, do disposto no Acórdão nº 2573/2014 – TCU-Plenário

Fato

Buscou-se a avaliação do cumprimento, por parte da Diretoria de Infraestrutura Aquaviária do DNIT, do Plano de Ação determinado pelo TCU por meio do Acórdão nº 2573/2014-TCU-P.

Com o intento de obter os esclarecimentos necessários sobre o assunto, foi solicitado ao DNIT (SA nº 201601477/31, de 02/06/2016) que fossem encaminhadas informações sobre a estruturação das Administrações Hidroviárias e o Plano de Fiscalização das atividades relacionadas ao Programa de Manutenção Hidroviária.

Em resposta, o DNIT prestou alguns esclarecimentos. O primeiro deles diz respeito à estruturação, efetivo e capacitação. Segundo a Autarquia, as Administrações Hidroviárias se tornaram unidades descentralizadas do DNIT dotadas de estrutura própria com a publicação do Decreto DNIT nº 8.489, de 10/07/2015, e tiveram suas competências estabelecidas no Regimento Interno com a publicação da Resolução nº 26 do Conselho de Administração do DNIT. Há carência de pessoal e somente com a realização de concursos será possível dotar o modal hidroviário do efetivo técnico necessário. Em função das restrições orçamentárias, todos os cursos na Autarquia foram suspensos, de forma que atualmente não há planos de capacitação. O processo licitatório realizado (Pregão nº 555/2015, homologado em abril de 2016), com vistas à contratação de empresas para prestação de serviços de assessoramento e gestão técnica/administrativa junto às Administrações Hidroviárias, ainda não foi assinado e todos os contratos que asseguram a continuidade do serviço, por ser um período de transição, ainda estão sob gerência das Superintendências Rodoviárias do DNIT mais próximas.

Em relação ao Plano de Fiscalização do Programa Manutenção de Hidrovias, a Diretoria de Infraestrutura Aquaviária (DAQ) ainda não dispõe de um documento consolidado e aprovado que contemple o plano de fiscalização das obras e serviços executados em cada Administração Hidroviária, através das rubricas orçamentárias referentes a melhoramentos em canais de navegação, pois a sua elaboração depende do apoio técnico das empresas que estão sendo contratadas para esse fim. Entretanto, ficou registrado o compromisso da DAQ de encaminhar o documento à área demandante da auditoria, tão logo o mesmo seja disponibilizado e aprovado.

De acordo com as informações prestadas pelo DNIT, verifica-se que as restrições orçamentárias atuais vêm postergando as ações da Autarquia no sentido de cumprir todas as competências que lhe foram atribuídas. Dessa forma, faz-se necessário que a UJ priorize essas medidas no planejamento de sua política orçamentária com vistas ao atendimento das determinações do TCU e, tão logo essas pendências sejam elididas, dê ciência do fato à CGU, inclusive com a atualização das informações sobre a estruturação do setor e o envio do citado Plano de Fiscalização do Programa de Manutenção Hidroviária.

2 GESTÃO DO SUPRIMENTO DE BENS/SERVIÇOS

2.1 CONTRATOS DE OBRAS, COMPRAS E SERVIÇOS

2.1.1 INSPEÇÃO FÍSICA DA EXECUÇÃO

2.1.1.1 CONSTATAÇÃO

Não uniformização dos procedimentos relativos à política de acessibilidade dos edifícios do DNIT

Fato

Com vistas a se verificar a política de acessibilidade do DNIT, bem como as medidas adotadas para o cumprimento da legislação pertinente, foi solicitado à Autarquia (SA nº 201601477/12, de 12/04/2016) que fossem informadas as medidas adotadas para promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, em conformidade com o normativo vigente, bem como a dotação orçamentária prevista no art. 23 da Lei nº 10.098/2000 (implantação da política de acessibilidade).

Foram encaminhadas respostas separadamente entre a sede e as unidades setoriais, sem que fossem consolidadas as informações em relatório gerencial que possibilitasse uma visualização unificada de como a Autarquia administra a gestão da política de acessibilidade, as quais são expostas a seguir, por unidade setorial.

1. Dependências do Edifício Sede do DNIT

De acordo com as informações prestadas por meio do Memorando nº 315/2016/CLOG/CGLOG/DAF, foram instalados portões automáticos para portadores de necessidades especiais (cadeirantes e outros) e balcões adaptados conforme legislação

para atendimento a cadeirantes. Foi também realizada a adaptação dos elevadores nas alas norte e sul para cadeirantes e portadores de necessidades visuais (botoeiras em braile e sistema sonoro com indicativo de sentido e parada do pavimento), além da construção de três rampas de acesso ao prédio e de dois banheiros por pavimento para portadores de necessidades especiais (cadeirantes e locomoção reduzida).

Na inspeção *in loco*, realizada em 07/07/2016, procurou-se constatar se as medidas adotadas atendem o preconizado na política de acessibilidade quanto ao acesso livre de barreiras que permita a circulação por toda a edificação, interligando as áreas externas a todas as dependências e serviços definindo uma rota acessível, abrangendo a circulação horizontal em todas as áreas do pavimento assim como na vertical, com deslocamento em rampa ou elevadores.

Dessa forma, foram verificados os seguintes itens de acessibilidade:

- Banheiros para portadores de necessidades especiais: Constatou-se que os banheiros construídos para portadores de necessidades especiais contam com os equipamentos e acessórios obrigatórios (barras de apoio e transferência nas paredes lateral e do fundo), distribuídos de forma adequada à utilização dos mesmos e estão com o acesso devidamente sinalizado e livre de obstáculos. A única impropriedade detectada se refere ao banheiro localizado na área externa do prédio no pavimento térreo, de utilização pública, que não conta com barras de apoio e transferência nas paredes no box destinado aos portadores de necessidades especiais.
- Planos e mapas táteis: Inexistentes.
- Balcão de atendimento acessível: As duas portarias (norte e sul) contam com balcão de atendimento devidamente sinalizado de forma a facilitar sua identificação e com altura e profundidade adequadas à utilização do usuário cadeirante.
- Elevadores: Os elevadores possuem painéis de chamada em relevo/braile, tanto no interior quanto no exterior da cabine e nos batentes externos (nº do pavimento). Porém, não há sinalização tátil e visual de alerta nos pisos nem dispositivos de solicitação de auxílio nos pavimentos e no equipamento.
- Pisos: Inexistência de pisos táteis de alerta e pisos táteis direcionais. Os pisos instalados não são antiderrapantes nem em situação seca tampouco molhada.
- Rampas: Todas as rampas construídas estão com as larguras adequadas (mínimo de 1,20m).
- Corrimãos: Todas as rampas e escadas são dotadas de corrimão, em ambos os lados nas larguras superiores a 1,40 m, conforme normatização do Corpo de Bombeiros Militar.
- Corredores: Todos os corredores de uso público atendem o requisito estabelecido na NBR 9050, de largura mínima de 1,50 m e livre de obstáculos.

- Estacionamento: Foi constatada a existência de sinalização vertical e de faixa de circulação de 1,20 m de largura, contígua à faixa de travessia de pedestres, observando-se que a distância de percurso entre a vaga e o acesso à edificação está dentro dos parâmetros estabelecidos (menos de 50 m).
- Portas: As portas do interior do prédio não permitem abertura com um único movimento – em todas elas, as maçanetas são do tipo bola, não havendo maçaneta do tipo alavanca. Na portaria, junto aos equipamentos de controle de acesso, foram instaladas portas adequadas para cadeirantes.
- Garagem: Na garagem principal foi constatada a interrupção da rota acessível pois a escadaria de acesso aos elevadores não está associada a rampas ou equipamentos eletromecânicos de transporte vertical.

2. Superintendências Regionais

2.1 Superintendência Regional do Piauí

Quanto ao acesso às edificações, a SR/PI informou a existência de rampa de acesso à garagem dotada de corrimões e a correção dos desníveis do piso de acesso às dependências da Superintendência Regional com tratamento em forma de rampa. As Unidades Locais (UL) de Picos, Piripiri e Floriano contam com rampa de acesso ao interior da edificação. As áreas de circulação contam com corredores amplos, permitindo o deslocamento em linha reta de cadeirantes e a realização de manobras, com piso de superfície regular e antiderrapante.

No tocante a banheiros acessíveis, há dois na sede (masculino e feminino) e um na Unidade Local de Piripiri, todos com barras de apoio junto à bacia sanitária na lateral e no fundo e área de transferência lateral.

Verifica-se, portanto, que nessa Superintendência Regional faltam banheiros acessíveis em algumas UL, não existem pisos táteis e não há informações sobre balcões de atendimento acessíveis nem sobre estacionamentos adaptados.

2.2 Superintendência Regional de Alagoas

Informou a realização das seguintes medidas: rampas acessíveis para entrada e saída dos prédios, reserva de vagas de estacionamento exclusivas para portadores de deficiência, colocação de barras e/ou corrimões para facilitar a circulação; adaptação de banheiro, no térreo, às normas de acessibilidade. Informou ainda que outras adaptações estão sendo planejadas. Não há informações sobre adaptações nos elevadores, pisos antiderrapantes e táteis e balcões de atendimento. Com relação às UL de Maceió e Camoxinga, nada foi informado.

2.3 Superintendência Regional do estado da Bahia

Informou que a sede está situada em um dos mais modernos empreendimentos imobiliários de Salvador e atende a todos os requisitos de acessibilidade (piso tátil, rampas de acesso, elevadores adaptados, sanitários adaptados e corredores com espaçamento suficiente para locomoção de cadeirantes). Com relação às nove UL (Feira

de Santana, Vitória da Conquista, Jequié, Cruz das Almas, Euclides da Cunha, Itabuna, Eunápolis, Senhor do Bonfim e Teixeira de Freitas), nada foi informado.

2.4 Superintendência Regional de Santa Catarina

Informou que somente a sede e algumas unidades setoriais (Arquivo Central/JARI, UL Mafra, UL Joinville e UL Chapecó) atendem a requisitos de acessibilidade (vaga privativa no estacionamento, sanitários adaptados, rampa de acesso, corredores largos e elevador com sistema braile). Portanto, as UL de Tubarão, Lages, Joaçaba, Rio do Sul e São José não dispõem de acessibilidade.

2.5 Superintendência Regional do Rio Grande do Norte

Informou que as medidas que promovem a acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou mobilidade reduzida fazem parte de projeto de reforma da sede, objeto do contrato nº 229/2013, em andamento. Não especificou, porém, as medidas de acessibilidade a serem implantadas. Com relação às três UL (Mossoró, Currais Novos e Macaíba), nada foi informado.

2.6 Superintendência Regional do Maranhão

Devido a restrições orçamentárias, não foram complementadas as medidas de acessibilidade no prédio da sede (falta o pavimento superior) nem iniciadas na Unidade Local de Pedrinhas. Essas ações foram realizadas integralmente apenas nas três Unidades Locais localizadas no interior do Estado (Barão de Grajaú, Caxias e Imperatriz).

2.7 Superintendência Regional do Rio de Janeiro

Os prédios da sede contam com plataformas hidráulicas para acesso ao 2º pavimento, banheiros adaptados e rampas de acesso ao prédio. Com relação às sete UL (Campos, Rio Bonito, Seropédica, Resende, Ponte Rio Niterói e Barra Mansa), nada foi informado.

2.8 Superintendência Regional de Roraima

Informou que somente o pavimento térreo encontra-se dentro dos padrões de acessibilidade, inclusive com banheiro adaptado. O segundo pavimento, destinado ao uso dos servidores não se encaixa nos padrões de acessibilidade, mas a SR/RR não possui servidores portadores de necessidades especiais. Sobre a UL de Boa Vista, nada foi informado.

2.9 Superintendência Regional de Pernambuco

Dispõe de vagas de estacionamento para Portador de Necessidades Especiais (PNE), rampas de acesso ao prédio e um banheiro adaptado. Com relação às cinco UL (Petrolina, Arcoverde, Salgueiro, Recife e Caruaru), nada foi informado.

2.10 Superintendência Regional da Paraíba

Informou que se encontra em andamento o Projeto de Reforma Predial da Sede que contempla todas as soluções exigidas pela Lei nº 10098/00, Decreto nº 5296/04 e Norma Técnica ABNT NBR 9050, devendo a licitação ser publicada ainda neste ano. Não há informação sobre as UL de Campina Grande, Santa Rita e Patos.

2.11 Superintendência Regional de Rondônia e Acre

Informou que a Superintendência passou por reformas objetivando adaptação do seu prédio para promoção da acessibilidade aos portadores de deficiência ou mobilidade reduzida em 2011, não sendo necessárias novas alterações no exercício de 2015. Não especificou, porém, quais foram as medidas de acessibilidade implantadas. Não há informação sobre as UL de Ji Paraná/RO e Rio Branco/AC.

2.12 Superintendência Regional GO/DF

Informou que foram realizadas através da Tomada de Preços 619/2009 reformas para acessibilidade, com colocação de rampas de acesso ao prédio da Superintendência e Unidades Locais, rebaixamento de calçada para cadeirantes e portadores de mobilidade reduzida na frente do prédio da Superintendência, tornando apto para entrada de portadores de deficiência. Não informou sobre a adaptação de banheiros e vagas de estacionamento. Com relação às oito UL (Anápolis/GO, Jataí/GO, Brasília/DF, Goiânia/GO, Aragarças/GO, Rio Verde/GO, Uruaçu/GO e Uberlândia/MG), nada foi informado.

2.13 Superintendência Regional de Mato Grosso

As reformas já realizadas para adequação à norma consistiram em rampas de acesso ao prédio e adaptação dos banheiros. A superintendência informou, ainda, a existência de projeto de reforma aprovado pela Sede do DNIT onde são previstas todas as intervenções necessárias à total acessibilidade conforme estabelecido na legislação vigente, constando de vaga para veículo acessível, banheiros com acessibilidade masculino e feminino, elevador para acesso ao pavimento superior e rampa de acesso ao bloco B. Com relação às cinco UL (Cáceres, Rondonópolis, Sorriso, Alto Garças e Água Boa), nada foi informado.

2.14 Superintendência Regional do Rio Grande do Sul

Informou a reforma dos prédios da Superintendência, UL de Uruguaiana e de Santana do Livramento. A UL de Vacaria encontra-se em fase de execução da adequação e as de Pelotas, Cruz Alta, Santa Maria ainda serão reformadas. Não há informação sobre as UL de São Leopoldo e Osório.

2.15 Superintendência Regional de São Paulo

Informou a realização das seguintes medidas: rampas acessíveis para entrada e saída dos prédios, elevador e sanitários adaptados, colocação de barras e/ou corrimões para facilitar a circulação. Não há informação sobre as UL de Taubaté, Registro e São José do Rio Preto.

2.16 Superintendência Regional do Pará

O prédio Sede da SR/PA está sendo reformado e na verba da obra, incluída na dotação orçamentária do PAC, estão inseridos itens de acessibilidade. Sobre as medidas de acessibilidade a serem realizadas, a Superintendência informou a execução de rampa e adaptação do elevador para atender aos portadores de deficiência, inclusive visual. Com relação às cinco UL (São Miguel do Guamá, Capanema, Marabá, Altamira e Itaituba), nada foi informado.

2.17 Superintendência Regional do Amazonas

Informou que a sede da Superintendência e as Unidades Locais de Castanho e Humaitá atendem a requisitos de acessibilidade. Não especificou, porém, quais as medidas de acessibilidade foram implantadas e o relatório fotográfico encaminhado mostra apenas rampas de acesso.

2.18 Superintendência Regional do Espírito Santo

Dispõe de rampa de acesso na guarita e banheiro adaptado. Informou a instauração de processo administrativo visando a instalação de elevador hidráulico para acesso ao andar superior da Sede da Superintendência. Não há informação sobre as UL de Safra, Santa Isabel e Linhares.

2.19 Superintendência Regional do Paraná

Informou a realização de reformas nas Unidades Locais de Ponta Grossa e Campo Mourão, com construção de rampas de acesso, alargamento de pisos externos e banheiros acessíveis. Na Unidade de Ponta Grossa a rampa de acesso se restringe ao pavimento principal onde há atendimento ao público, sem previsão de implantação de elevador para deficientes por falta de dotação orçamentária. Não há informações sobre o prédio da Sede da Superintendência e as UL de Londrina, Foz do Iguaçu, Pato Branco e Colombo.

3. Administrações Hidroviárias

3.1 AHSFRA

O prédio da Administração, por ser muito antigo, não está totalmente adaptado para garantir a acessibilidade às pessoas portadoras de necessidades especiais. Com a finalidade de sanar essa lacuna, está sendo executado, no momento, o levantamento para elaboração do projeto básico de reforma do prédio e posterior processo licitatório para realização dos serviços, com previsão das adaptações necessárias para o cumprimento do normativo para acessibilidade vigente.

3.2 AHITAR

Ocupa imóvel alugado em que não foram adotadas medidas para promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida.

3.3 AHIMOC

Informou que todos as Instalações Portuárias Públicas de Pequeno Porte – IP4, no âmbito da AHIMOC contemplam o normativo vigente (Lei nº 10.098/00, Decreto nº 5.296/04, Norma Técnica ABNT NBR 9050) e asseguram o acesso livre às suas instalações, garantindo a mobilidade sem obstáculos por todas as suas dependências. A AHIMOC não informou sobre a existência de banheiros acessíveis nos IP4 nem a respeito das condições existentes em sua sede.

3.4 AHINOR

As reformas realizadas contemplaram a instalação de rampas na calçada de acesso ao imóvel e a instalação de um elevador para PNE que dá acesso a todos os níveis do prédio, além da adaptação de três banheiros com barras de apoio e dimensões em conformidade

com a NBR 9050. Não há informações sobre balcões de atendimento acessíveis, pisos táteis e estacionamentos adaptados.

3.5 AHSUL

A AHSUL tem projeto de reforma das instalações, mas não tem dotação orçamentária para sua execução. Não especificou, porém, quais as medidas de acessibilidade já implantadas e as previstas.

De todo o exposto, verifica-se que não existe no DNIT uma padronização de procedimentos que visem a uniformização da política de acessibilidade da UJ como um todo, haja vista que tanto a Sede, quanto as unidades setoriais, bem como as Administrações Hidroviárias, tomam iniciativas (quando existentes) esporádicas, pontuais e sem que haja um planejamento integrado de práticas voltadas à acessibilidade dos edifícios.

Faz-se necessário, portanto, que a Autarquia envide esforços no sentido de se adequar à legislação vigente, com adoção de plano de trabalho padronizado e extensivo a todas as unidades descentralizadas.

Ressalta-se ainda que, no tocante à dotação orçamentária prevista no art. 23 da Lei nº 10.098/2000, destinada à implementação da política de acessibilidade por meio de adaptações dos edifícios de uso público da Autarquia, o DNIT informou sua inexistência no exercício auditado, esclarecendo que tal situação se deu devido à redução de 50% ocorrida no orçamento de 2015. Essa informação foi corroborada por todas as unidades setoriais desconcentradas da Autarquia.

Causa

Inexistência de um plano de trabalho padronizado e extensivo a todas as unidades descentralizadas, com vistas a promoção da acessibilidade de pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, bem como de dotação orçamentária, em conformidade com o previsto no art. 23 da Lei nº 10.098/2000.

Manifestação da Unidade Examinada

O DNIT, por meio do Memorando nº 3692/DAF, de 29/08/2016, informou que se encontra em elaboração uma minuta de Instrução Normativa, a qual objetiva melhorias relativas à política de acessibilidade, com previsão de conclusão em 31/10/2016.

Análise do Controle Interno

Tendo em vista a elaboração da Instrução Normativa sobre o assunto, ora em curso, faz-se necessário que o DNIT informe quando de sua conclusão bem como das providências decorrentes com vistas a promover a melhoria das condições de acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, de forma a atender as exigências da Lei nº 10.098/2000.

Recomendações:

Recomendação 1: Que o DNIT apresente a Instrução Normativa sobre a política de acessibilidade, quando de sua conclusão, de forma a se adequar à legislação vigente.

2.1.2 CONTRATOS SEM LICITAÇÃO

2.1.2.1 CONSTATAÇÃO

Fragilidades nos controles internos administrativos relativos à atividade de compras e licitações.

Fato

Foi executado procedimento de ação de controle que teve por objetivo a avaliação da qualidade e suficiência dos controles internos administrativos relacionados à atividade de compras e contratações. Nesse sentido, as atividades consistiram em verificar se os riscos relativos às etapas do processo estão identificados e amparados por atividades de controle adequadas à sua mitigação.

Para verificação e avaliação da existência do controle e suas condições operacionais, com relação ao acompanhamento das atividades realizadas no exercício de 2015, foi solicitado à Autarquia (Solicitação de Auditoria nº 201601477/09, de 27/04/2016) que respondesse o Questionário de Avaliação de Controles Internos (QACI), encaminhando as evidências, quando cabível.

O DNIT encaminhou as respostas de 29 unidades setoriais (22 Superintendências Regionais e 7 Administrações Hidroviárias) separadamente, sem consolidar as informações em relatório gerencial, de forma a se possibilitar uma visualização unificada de como a Autarquia administra a gestão das compras e contratações, bem como sua adequação aos objetivos das ações governamentais envolvidas. O DNIT, além de não ter apresentado o Questionário de Avaliação de Controles Internos (QACI) referente aos procedimentos realizados na Sede, não se pronunciou sobre o assunto no Relatório de Gestão 2015.

Dessa forma, com os dados enviados pelas unidades setoriais, procurou-se estabelecer um relato comparativo dessas informações com a finalidade de verificar a suficiência dos controles e sua uniformidade no âmbito geral do DNIT. O trabalho realizado aponta as seguintes conclusões, exaradas da compilação e análise dos dados informados nos QACI, com os questionamentos decorrentes encaminhados ao DNIT, por solicitação de auditoria, para os devidos esclarecimentos:

1. Embora todas as setoriais disponham de Setor/Departamento responsável e servidor designado para realização das atividades relacionadas a licitações, grande parte delas acusa falta de pessoal para os trabalhos. No caso das Administrações Hidroviárias, todas informaram carência de pessoal e dependência da assinatura do contrato de assessoramento (licitação com resultado homologado) para elidir essa fragilidade.

2. Algumas setoriais acusam a inexistência ou necessidade de aprimoramento de documento padrão, assinado pelo beneficiário, explicitando a necessidade de contratação, de forma a contribuir para a regularidade e segurança do processo licitatório.
3. Não há padronização das especificações mais comuns (limpeza, vigilância, dentre outras) no âmbito geral do DNIT, a ponto de várias unidades setoriais informarem sua inexistência.
4. Algumas setoriais acusam a inexistência ou necessidade de aprimoramento de normativos que estabeleçam critérios formais para elaboração de pesquisas de preços, o que evidencia falta de uniformidade desse procedimento no âmbito geral da Autarquia.
5. O processo de rotina de aprovação formal dos artefatos (estudos preliminares, plano de trabalho e termos de referência) do planejamento das contratações ou é inexistente nas setoriais ou apresenta fragilidades, somente existindo padronização em termos de referência.
6. Não há uniformidade quanto aos procedimentos adotados nas diversas unidades para prevenção de fraudes e conluios, tais como análise de endereços das empresas, quadro societário, data de constituição da empresa, análise das propostas em relação ao formato, empresa de servidores do órgão e participação constante de figurantes com o objetivo único de compor a relação dos licitantes. Algumas setoriais não dispõem de qualquer tipo de controle.
7. Não há padronização quanto à rotina de consultas em cadastros de empresas inidôneas, haja vista que nem todas as setoriais utilizam a lista de Inidôneas do TCU, restringindo-se ao Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS) e *Conselho Nacional de Justiça* (CNJ).
8. Nem todas as unidades setoriais do DNIT dispõem de controle manual ou eletrônico das empresas penalizadas por elas com declaração de suspensão, inidoneidade ou impedimento, fato que evidencia fragilidade em se considerando o âmbito geral da Autarquia.
9. Não há indicadores de gestão na área de licitações em nenhuma unidade setorial do DNIT.
10. Capacitação em gestão de contratos inexistente ou necessitando de aprimoramento na implementação dos treinamentos.
11. O manual de procedimentos da IN DG nº 04, de 29/06/2005, que serve de apoio às atividades envolvidas na realização de licitações, dispensa e inexistências (conforme informações prestadas no QACI), deve ser atualizado, pois apresenta fragilidades relevantes, tais como não contemplar, por exemplo, licitações do tipo RDC eletrônico e presencial.

12. No tocante ao edital padrão, todas as unidades setoriais informaram sua utilização (versão de 28/8/13), mas a SR/SC observou que tal padronização só existe para Pregão e Sistema de registro de preços, o que constitui uma fragilidade no processo.

Em vista do exposto, o DNIT foi instado a esclarecer o assunto (Solicitação de Auditoria nº 201601477/56, 16/06/2016).

Causa

Adoção de forma parcial e incompleta, no exercício de 2015, das medidas necessárias à uniformização dos procedimentos e adequação da estrutura organizacional no que tange às atividades de controle interno administrativo relacionadas a compras e contratações.

Manifestação da Unidade Examinada

O DNIT, por meio do Ofício nº 410/2016/AUDINT/DNIT, de 05/07/2016, encaminhou o Memorando nº 431/2016-DIREX, de 27/06/2016, com as respostas a seguir, de responsabilidade da Coordenação-Geral de Cadastro e Licitações (CGCL) e referentes aos questionamentos decorrentes da análise dos QACI:

1. Com relação à carência de pessoal, essa fragilidade não se aplica à CGCL, que conta com 25 servidores e colaboradores. No caso das unidades descentralizadas, foi contratada empresa para assessoramento e apoio administrativo, diminuindo a falta de pessoal.
2. A questão da padronização de documentos e especificações é responsabilidade das áreas técnicas das unidades setoriais. Na CGCL existe termo de referência para todos os processos licitatórios.
3. A pesquisa de preços é realizada pela Coordenação-Geral de Custos de Infraestrutura de Transportes (CGCIT), no caso de obras e pela área demandante no caso de serviços administrativos.
4. A rotina de aprovação formal dos artefatos é de responsabilidade das áreas demandantes, uma vez que versam a respeito do planejamento das contratações.
5. Quanto à uniformidade dos procedimentos para prevenção de fraudes e conluios, em atendimento à CGU, será realizado memorando dirigido à DIREX para que esta oriente as Superintendências das rotinas de prevenção utilizadas na CGCL, ressaltando que já existem normas legais e orientações das Cortes de Contas para a adoção de prevenção de fraudes e conluios.
6. A CGCL irá incluir no Memorando acima citado a orientação de consulta à Lista de Inidôneos do TCU, com o resultado da consulta sendo anexado ao processo licitatório.
7. A planilha que a Coordenação-Geral de Cadastro e Licitações pública e atualiza no sítio do DNIT contém as penalidades aplicadas no âmbito de todas as Superintendências Regionais do DNIT, portanto este controle existe de forma eletrônica.

8. O Consórcio Accenture-Dynatest, contratado para a realização de serviços técnicos especializados no Assessoramento em Gestão Pública e Engenharia Consultiva para atuação nas áreas de planejamento e gestão está finalizando o Portal de Aquisições, que irá mapear as licitações da Sede, bem como todas as suas fases, portanto viabilizando a criação de indicadores de gestão na área de licitações.

9. A capacitação de gestão de contratos é competência das áreas técnicas.

10. Quanto à atualização do manual de procedimentos da IN DG 04 de 29/06/2005 com relação às licitações do tipo RDC eletrônico e presencial, a CGCL informa que cabe à Diretoria-Geral a iniciativa de criação de comissão específica para esse fim.

11. Sobre a padronização dos editais, o DNIT informou que a minuta padrão de RDC está na Procuradoria Federal Especializada para análise jurídica e o edital de concorrência na CGCL está sendo atualizado na CGCL.

Após a realização da reunião para busca conjunta de soluções, ocorrida em 23/08/2016, o DNIT encaminhou o Memorando nº 3692/DAF, de 29/08/2016, complementando as informações anteriores com o anúncio da inclusão de curso de gestão de contratos no Plano Educacional de 2017, com vagas destinadas para a Sede e Superintendências (prazo: 31/12/2017).

Em 31/08/2016, por meio do Memorando nº 430/CGCL/DIREX, o DNIT acrescentou as seguintes informações:

a) Com relação à carência de pessoal, o DNIT informou que sua redução será promovida com a contratação de assessoria e apoio administrativo, conforme recomendado, no âmbito da sede desta Autarquia. Paralelamente, o mapeamento de competências, iniciado pela assessoria contratada, identificará a real necessidade das Superintendências Regionais, gerando o subsídio necessário para uma futura contratação mais precisa.

b) A Diretoria Executiva expedirá memorando circular, destinado às Superintendências Regionais do DNIT, orientando e alertando-as a seguirem todos os normativos federais, elencando, inclusive, eventuais casos concretos de identificação de conluios. Neste sentido, destaca-se que está em fase final de elaboração o Caderno de Licitações, guia de melhores práticas, repositório de informação consistente em dados estatísticos que sinalizam para os agentes públicos o caminho mais seguro nas contratações públicas.

c) Está em desenvolvimento o portal de aquisições, por meio do qual o DNIT terá condições de mapear indicadores de gestão para as fases interna e externa das licitações. Com relação à padronização dos editais, as minutas padrão dos editais na modalidade Pregão já se encontram disponíveis no site do DNIT, estando atualmente sendo revisadas a fim de incluir novas orientações das Cortes de Contas e da Procuradoria Federal Especializada – PFE. As minutas na modalidade Concorrência serão encaminhadas para análise jurídica no prazo de trinta dias, com posterior apreciação pela Diretoria Colegiada para aprovação/homologação e consequente divulgação no sítio eletrônico da Autarquia. No tocante à minuta padrão na modalidade RDC, a mesma já foi elaborada e encontra-se na PFE para análise e posterior aprovação da Diretoria Colegiada, sendo encaminhada no mês de outubro de 2015.

- d) A Diretoria Executiva irá expedir memorando circular a fim de orientar as Superintendências Regionais do DNIT quanto à utilização dos editais padrão já disponibilizados no site da Autarquia.
- e) A Diretoria Executiva coordenará a criação de um grupo de trabalho a fim de encontrar a melhor rotina para a aprovação dos artefatos citados nos apontamentos da CGU.

Análise do Controle Interno

De acordo com as respostas do DNIT, verifica-se que a Autarquia está implementando as medidas necessárias para o pleno atendimento às recomendações exaradas do Relatório Preliminar de forma a elidir as fragilidades apontadas na análise dos QACI. Assim, faz-se necessário que o DNIT, tão logo conclua as medidas anunciadas, de forma a elidir as constatações apontadas, dê ciência do fato à CGU.

Recomendações:

Recomendação 1: Que o DNIT dê ciência à CGU tão logo sejam concluídas as medidas adotadas com vistas ao saneamento da falta de pessoal para a atividade de compras e contratações.

Recomendação 2: Que o DNIT dê ciência à CGU tão logo sejam concluídas as medidas em andamento com vistas à expedição de Memorando no âmbito geral da Autarquia com orientação para uniformização de procedimentos para prevenção de fraudes e conluios e utilização da Lista de Inidôneos do TCU com anexação do resultado ao processo licitatório.

Recomendação 3: Que o DNIT dê ciência à CGU tão logo sejam concluídas as medidas em andamento com vistas à criação de indicadores de gestão na área de licitações e padronização dos editais.

Recomendação 4: Estender às unidades descentralizadas (Superintendências Regionais e Administrações Hidroviárias), por meio de memorando de orientação, a padronização de documentos e especificações existentes na CGCL.

Recomendação 5: Uniformizar, no âmbito geral da Autarquia, a rotina de aprovação formal dos artefatos (estudos preliminares, plano de trabalho e termos de referência) do planejamento das contratações;

Recomendação 6: Inclusão de curso de gestão de contratos no planejamento anual de capacitação da Autarquia com oferta de vagas inclusive nas unidades descentralizadas.

2.1.2.2 INFORMAÇÃO

Regularidade dos Processos de contratação direta por dispensa de licitação.

Fato

Para avaliar a gestão de compras e contratações, no que diz respeito à regularidade dos processos sem licitação, foi selecionada amostra dos processos de contratação direta por dispensa iniciados e contratados em 2015. Os critérios utilizados na escolha da amostra foram a materialidade e a criticidade, sendo disponibilizados pelo DNIT para análise os doze processos licitatórios descritos no Quadro 11, no total de R\$ 530.346.444,96, que equivalem a 76% do valor total contratado no ano de 2015, cerca de R\$ 697.008.614,70, correspondente a 76 contratos.

Quadro 11 - Contratação direta por dispensa de licitação

Dispensa	Contratado	CNPJ	Objeto	Valor (R\$)	Fundamentação	Processo em conformidade normatização vigente
39/2015 – Sede/DNIT	ÍVAÍ	76592542000162	Obras remanescentes Adequação/duplicação - BR-304/RN	237.483.334,55	Adequada	Sim
30/2015 – DNIT	META (lote 1)	01814174000150	Recuperação emergencial - BR-364/AC	17.700.000,00	Adequada	Sim
	MSM (lote 2)	05394853000179	Recuperação emergencial - BR-364/AC	15.200.000,00	Adequada	Sim
	L & P (lote 3)	05989042000110	Recuperação emergencial - BR-364/AC	16.700.000,00	Adequada	Sim
	Colorado (lote 4)	01541120000169	Recuperação emergencial - BR-364/AC	26.365.784,71	Adequada	Sim
26/2015 – DNIT	Pará Segurança	04113174000111	Vigilância armada para a SR/PA	701.685,60	Adequada	Sim
29/2015 – DNIT	FM	32855579000160	Recuperação emergencial - BR-101/SE	4.768.314,07	Adequada	Sim
13/2015 – SR/MS	Castellar	02955426000124	Obras remanescentes CREMA2 – BR-060/MS	92.975.082,83	Adequada	Sim
08/2015 – SR/RS	Castilho	92779503000125	CREMA 1 – BR-116/RS	35.081.825,91	Adequada	Sim
08/2015 – SR/TO	SCR	02873295000136	PATO – BR-242/TO	3.920.262,76	Adequada	Sim
06/2015 – DNIT	Castellar	02955426000124	Emergencial Contenção de deslizamentos BR-163/364/MT (Serra da Caixa Furada).	38.501.924,45	Adequada	Sim
03/2015 – DNIT	Gomes Lourenço	61069050000110	Obras remanescentes Adequação BR-365/MG	40.948.230,08	Adequada	Sim

Fonte: Solicitação Auditoria nº 201901477/10

Com relação à dispensa nº 06/2015 - Execução de obras de recuperação emergencial de contenção de deslizamentos BR-163/364/MT (Serra da Caixa Furada), que originou o Contrato nº 465/2015, embora tenha havido o correto enquadramento como caso de emergência, com observância do prazo de 180 dias consecutivos e ininterruptos a partir da ocorrência da emergência, convocação no mínimo de três empresas para apresentação da proposta de preços, além da verificação da regularidade jurídica, técnica e fiscal, ressalta-se que inicialmente a análise do orçamento das obras emergenciais suscitou algumas dúvidas em função dos seguintes fatores:

a) Ocorrência de preços divergentes do SICRO totalizando R\$ 375.792,30, conforme indicado na Tabela 05, e que não foram objeto das Análises Técnicas com vistas à aprovação do orçamento proposto por parte da SR/DNIT/MT, datadas de 22/05/2015 e 27/05/2015 (fls. 193/300 e 334/339 – processo 50611000677/15-12).

Tabela 05 – Itens de Serviços com preços em desacordo com o SICRO

ITEM	CÓDIGO SICRO	PREÇOS UNITÁRIOS (R\$) NOVEMBRO/14 - MT			QUANTIDADE	SOBREPREÇO (R\$)
		Orçamento proposto	SICRO	Diferença		
Valeta Proteção Corte VPC 03 (Segmento B)	2 S 04 400 03	119,64	101,21	18,43	1.140 m	21.010,20
Descida d'água DCD 04 (Segmento B)	2 S 04 941 34	439,67	260,44	179,23	130 m	23.299,90
Dreno longit. Prof. DPS 06 (Segmento D e E)	2 S 04 500 06	155,98 (*)	72,94	83,04	400 m	33.216,00
Valeta Proteção Corte VPC 03 (Segmento D e E)	2 S 04 400 03	119,64	101,21	18,43	1.800 m	33.174,00
Descida d'água DCD 04 (Segmento D e E)	2 S 04 941 34	439,67	260,44	179,23	540 m	96.784,20
Regularização subleito	5 S 02 110 00	1,05	0,91	0,14	4.500 m ³	630,00
Valeta Proteção Corte VPC 03 (Segmento F)	2 S 04 400 03	119,64	101,21	18,43	1.520 m	28.013,60
Descida d'água DCD 04 (Segmento F)	2 S 04 941 34	439,67	260,44	179,23	80 m	14.338,40
Valeta Proteção Corte VPC 03 (Segmento G)	2 S 04 400 03	119,64	101,21	18,43	800 m	14.744,00
Descida d'água DCD 04 (Segmento G)	2 S 04 941 34	439,67	260,44	179,23	200 m	35.846,00
Dreno longit. Prof. DPS 06 (Segmento G)	2 S 04 500 06	155,98 (*)	72,94	83,04	900 m	74.736,00
TOTAL						375.792,30

(*) Excluída a parcela transporte do preço cotado (R\$ 160,03), para efeito de comparação.

Fonte: elaborada pela CGTRA a partir dos dados do processo nº 50611000677/15-12

b) Com relação ao aditamento ao Contrato nº 465/2015, em função da Revisão de Projeto em Fase de Obra (RPFO), verificou-se que as composições de custo unitário (CCU),

referentes aos preços novos, não foram aprovadas pela CGCIT (Parecer Técnico Parcial nº 40 – 04/2015 – CPN/CGCIT/DIREX) devido a não conformidade com os moldes adotados pelo DNIT.

Em função dessas dúvidas, o DNIT foi instado a prestar esclarecimentos (Solicitações de Auditoria nºs 201601477/40 e 201601477/41).

Com relação aos preços novos, relativos ao aditamento ao Contrato nº 465/2015, o DNIT informou por meio do Memorando nº 608/2016-SR/MT, de 20/06/2016, que as composições de preços foram analisadas e corrigidas em conformidade com os critérios definidos no Parecer Técnico Parcial nº 40 – 04/2015 – CPN/CGCIT/DIREX, com apresentação de novo orçamento devidamente ajustado. Esse orçamento foi aprovado pelo Parecer da 2ª Análise Técnica em 27/05/2015. De acordo com o Parecer, os itens questionados foram corrigidos e a proposta inicial teve o valor referencial da planilha orçamentária, preço SICRO 2/novembro/14, alterado de R\$ 42.073.603,35 para R\$ 38.501.924,45.

Acrescentou também que na adequação realizada através da Revisão de Projeto em Fase de Obra (RPFO), não houve inclusão de preços novos não constantes do SICRO. Assim, o Orçamento foi aprovado pelo Superintendente Regional em 28/05/2015 e pela Diretoria Colegiada do DNIT em 22/06/2015, após análise da Procuradoria Federal Especializada.

No tocante aos preços em desacordo com o SICRO, o DNIT encaminhou o Memorando MGO 026/2016-SR/MT, de 16/06/2016, com os seguintes esclarecimentos:

- Com relação aos itens Valeta de Proteção de Corte VPC 03 (Segmento B), Descida D'água DCD 04 (Segmento B), Dreno Longitudinal DPS 08 (Segmentos D e E), Valeta de Proteção de Corte VPC 03 (Segmentos D e E), Descida D'água DCD 04 (Segmentos D e E), Valeta de Proteção de Corte VPC 03 (Segmento F), Descida D'água DCD 04 (Segmento F), Valeta de Proteção de Corte VPC 03 (Segmento G), Descida D'água DCD 04 (Segmento G), Dreno Longitudinal DPS 08 (Segmento G), a planilha que compõe o processo da obra emergencial utiliza os insumos areia e brita produzidas, porém o porte da obra não justificaria montar uma central de britagem para tal fim. Dessa forma, houve alteração para areia comercial e brita comercial, com inclusão do transporte, porém não houve alteração do código na planilha orçamentária. A empresa, quando da apresentação da proposta, considerou os fornecimentos com brita comercial mas manteve os códigos da planilha referencial, relativos a insumos produzidos.
- Com relação ao item Regularização de Subleito, a empresa utilizou produtividade da equipe divergente da produtividade prevista pelo SICRO, acarretando uma divergência no valor final do item. Entretanto, como o montante total do item, R\$ 630,00, perfaz 0,001% do valor total do contrato, considerando-se a compensação de serviços com subpreços, solicita-se desconsideração de tal item.
- O preço do item Descida D'água, considerando o transporte de insumos, teve o valor corrigido para R\$ 301,46, superior ao valor contratual, de R\$ 439,67.

Com base nessas informações, o DNIT conclui o seguinte:

- Comparando os preços unitários do contrato dos itens Regularização de Subleito e Descida D'água com os preços corretos, tem-se um montante de R\$ 21.645,55 que representa apenas 0,05% em relação ao valor medido do contrato, de R\$ 42.073.603,51, sendo que o desconto em relação à proposta inicial foi de R\$ 3.571.679,06.

- De acordo com o entendimento do TCU (Acórdão nº 1551/2008-P), o eventual sobrepreço existente deve ser apurado de forma global, isto é, fazendo-se as compensações do preço excessivo de alguns itens com os descontos verificados em outros.

Em vista do exposto, considerando as respostas do DNIT, cabe observar que de acordo com o informado, não houve necessidade de nova análise pela CGCIT, pois os ajustes no orçamento adequaram os preços ao SICRO 2 e na Revisão de Projeto em Fase de Obra (RPFO) não houve inclusão de preços novos não constantes do SICRO.

Com relação aos preços em desacordo com o SICRO, embora o DNIT tenha reconhecido o erro na classificação do código SICRO no orçamento referencial (areia e brita produzida), alegando que o transporte dos insumos tinha sido considerado (com utilização de brita e areia comercial), o fato é que tal item não consta das planilhas de composição de custos unitários do processo licitatório, evidenciando falha de elaboração da documentação pertinente. Em relação ao sobrepreço apurado, em função de seu reduzido valor em relação ao total contratual, pode ser desconsiderado.

2.1.2.3 INFORMAÇÃO

Processos de contratações e aquisições realizados por meio de dispensa por inexigibilidade estão em conformidade com a legislação aplicável e orientações emanadas pelos órgãos de controle.

Fato

Para avaliar a gestão de compras e contratações, no que diz respeito à regularidade dos processos sem licitação, foi selecionada uma amostra de processos de contratação direta por inexigibilidade, sendo que a mesma foi obtida utilizando-se critérios de materialidade, relevância e criticidade. A avaliação considerou os seguintes itens: correto enquadramento de acordo com as hipóteses de inexigibilidade previstas na Lei nº 8.666/93; devida instrução do processo; amparo por pareceres técnico e jurídico; publicação das inexigibilidades conforme art. 26 da Lei nº 8.666/93; regularidade quanto à habilitação jurídica, regularidade fiscal/trabalhista e; qualificação técnica e econômico-financeira.

Nesse sentido, do valor total de R\$ 266.024.614,82 licitado e contratado por inexigibilidade no ano de 2015 (26 contratos), foram analisados oito contratos, que correspondem a 2% do montante, conforme descrito no Quadro 12.

Ressalta-se que, do valor total contratado em 2015, R\$ 220.000.000,00 (83%) se refere ao Contrato nº 626/2015, celebrado com a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT.

Quadro 12 – Contratos licitados por inexigibilidade analisados

Processo nº	Inexigibilidade	Objeto	Valor Contratual (R\$)
50600.009096/2015-75	27/2015	Curso de gestão pública	142.072,00
50600.009191/2015-79	34/2015	Curso de estratégia/trabalho em equipe	24.816,00
50600.011916/2015-99	41/2015	Curso de aperfeiçoamento de servidores – Equipes de alta performance	24.816,00
50623.000080/2015-39	01/2015 - TO	Distribuição de publicidade legal	22.170,74
50603004206/2014-00	01/2015 - CE	Distribuição de publicidade legal	4.528.037,50
50611001715/2012-10	01/2015 - MT	Distribuição de publicidade legal	87.520,88
50611001715/2012-10	03/2015 - MT	Distribuição de publicidade legal	87.520,88
506070000062015-11	19/2015 - RJ	Manutenção de imóveis	70.000,00
TOTAL			4.986.954,00

A partir da análise, observou-se que a Unidade adotou procedimentos compatíveis com a legislação aplicável e orientações emanadas pelos órgãos de controle.

No tocante às inexigibilidades de licitação 027/2015, 034/2015 e 041/2015, cujo objeto são cursos contratados com a empresa ENE Produções, o DNIT prestou esclarecimentos adicionais (resposta à SA 201601477/45) sobre a ausência da justificativa de preço na instrução do processo de inexigibilidade, informando que apesar de serem três inexigibilidades distintas, todas são oriundas de uma mesma demanda, contida nos autos do processo nº 50600.021681/2013, cujo objetivo era implementar ações educacionais na forma de uma contratação única. Por motivo de celeridade, as contratações realizadas por meio das inexigibilidades ocorreram em processos individuais, com justificativas de preço para a contratação constantes dos autos do processo principal. Por fim, informou que os valores utilizados, para comparação frente a outras instituições, foram da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) e da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT).

Quanto às contratações referentes à distribuição de publicidade legal, verificou-se que o DNIT cumpriu com os ditames impostos pela Decisão TCU-Plenário nº 538/1999, no sentido de se verificar se os preços da estatal contratada estão compatíveis com o mercado, por meio de consulta de preços obtidas junto a três empresas especializadas em serviços de publicação em jornais de grande circulação regional em cada um dos processos de inexigibilidades acima listados.

2.1.2.4 INFORMAÇÃO

Indicativo de Inconsistência em Licitação - Empresa Figurante

Fato

Na avaliação da gestão de contratações por parte do DNIT, por meio da análise dos processos licitatórios encaminhados pela Autarquia, em atendimento à Solicitação de Auditoria nº 201601477/11, foram constatados indícios de irregularidades em certames da modalidade RDC eletrônico (Sede e Superintendências Regionais), os quais tiveram participação da empresa ALKA BRASIL (CNPJ 15.325.002/0001-28), decorrentes dos seguintes fatos:

- A atividade principal da empresa ALKA BRASIL é o comércio sob consignação de veículos automotores, tendo a mesma participado dos certames RDCI 118/2015 (SR/AM-RR) e 121/2015 (Sede), referentes a contratação de obras de engenharia rodoviária - casos, respectivamente, da restauração da rodovia BR-174/RR e da construção de 12 pontes na rodovia BR-230/PA.
- Nesses certames, a Empresa apresentou propostas com valor exorbitante, ou seja, R\$ 700.000.000,00, em ambos editais, superando largamente as licitantes vencedoras que cotaram para os RDC's 118/2015 e 121/2015, os valores totais de R\$ 200.000.000,00 e R\$ 59.350.425,34, respectivamente.
- A verificação do retrospecto da referida empresa aponta sua participação, no exercício de 2014, em 99 (noventa e nove) licitações no DNIT, sem ter ganho nenhuma.

Dessa forma, concluiu-se que há suposto indício de irregularidade nas licitações realizadas com participação da empresa ALKA que, aparentemente, não atua de fato nesse nicho de mercado, porém participaria das licitações públicas como empresa fantasma ou de fachada com o intuito único de conferir ampla aparência de competitividade ao certame. Também foi verificado no Portal da Transparência do Governo Federal que a referida empresa se encontra impedida de licitar até 2019 por duas sanções aplicadas pelo DNIT, uma no exercício de 2014 e outra em 2015 (processos nºs 50600.084836/2013-91 e 50618.000619/2015-29).

O DNIT, instado a esclarecer o assunto (SA nº 201601477/35, de 15/06/2016), argumentou que o procedimento de licitação, na forma eletrônica, é feito por meio do Portal de Compras do Governo Federal (Comprasnet), plataforma de responsabilidade do Ministério de Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (ex MPOG). Esse Sistema permite a participação de qualquer empresa credenciada no SICAF, para certames promovidos por órgãos da Administração Pública Federal, até mesmo as penalizadas com impedimento de licitar.

Cabe ressaltar que o sistema Comprasnet já havia sido objeto de recomendações por parte do TCU (Acórdão nº 1.793/2011-P, item 9.3.2), dirigidas à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, no sentido de promover alterações no sistema Comprasnet para elidir falhas no controle referente a ocorrências de sócio em comum, quantitativos de desclassificações por empresas, situação real das empresas em relação às matrizes e filiais, divulgação prévia de intenções de compras, existência de registros impeditivos de contratação por improbidade administrativa e tipologia de identificação de aditivos.

O caso em tela está inserido nos casos das recomendações do TCU uma vez que o Comprasnet acusa mais um tipo de falha ao não detectar as supracitadas penalidades aplicadas à empresa Alka por falta de interação como o Cadastro Nacional de Empresas

Inidôneas e Suspensas (CEIS), disponível no Portal da Transparência. Cabe destacar também que, de acordo com as informações prestadas pelo DNIT, a referida empresa por jamais ter logrado êxito nos certames que participou, nunca teve sua documentação avaliada, já que de acordo com a legislação isso só se aplica ao vencedor. Dessa forma, a Autarquia não tem como identificar quais são as empresas que participaram ou poderão vir a participar das licitações que utilizam a Plataforma Comprasnet.

Em vista do exposto e considerando a ocorrência do fato no âmbito do DNIT, entende-se ser responsabilidade da Autarquia comunicar essa fragilidade ao órgão gestor do Comprasnet, para conhecimento do tema no caso concreto com vistas a aprimorar os controles existentes no sistema eletrônico de licitações, inclusive quanto à interação desse sistema com o Portal da Transparência, de forma a minimizar os riscos relativos a possibilidades de fraudes nas licitações.

2.1.3 PAGAMENTOS CONTRATUAIS

2.1.3.1 CONSTATAÇÃO

Descumprimento, pelo DNIT, da ordem cronológica dos pagamentos de obrigações, conforme preceitua o artigo 5º da Lei nº 8.666/93.

Fato

Em análise realizada pela comparação da ordem cronológica dos atestos de medição com a ordem cronológica de pagamentos efetivados, visando verificar o cumprimento das datas de exigibilidade, conforme estabelecido na legislação vigente (art. 5º e art. 40, XIV, Lei 8666/93), constatou-se que, das quarenta medições analisadas, apenas três (7,5%) foram pagas no prazo de trinta dias, contados a partir da data final do período de adimplemento da medição considerada.

Destaca-se, da amostra analisada, que 17,5% dos pagamentos foram realizados no prazo de 31 a 60 dias, 20% entre 61 a 90 dias e 55% acima de 90 dias, descumprindo o disposto no art. 5º da Lei nº 8.666/93, conforme resumido na Tabela 06.

Tabela 06 – Defasagem de medições analisadas

DEFASAGEM DE PAGAMENTO	QUANTIDADE DE MEDIÇÕES PAGAS			%
	Gerenciamento/ Supervisão	Obras	Total	
Até 30 dias	03	-	03	7,5
31 a 60 dias	07	-	07	17,5
61 a 90 dias	04	04	08	20,0
Acima de 90 dias	12	10	22	55,0
Total Geral	26	14	40	100

Fonte: Sistemas SIM DNIT, SIAFI e SIAC/DNIT

O levantamento realizado pela CGU utilizou uma amostra de medições relativas às OB's de outubro e novembro de 2015 e contratos de obras e de consultoria vigentes, obtidos por meio dos sistemas SIM DNIT, SIAFI e SIAC/DNIT.

Ressalta-se ainda que a aba “Custos e Pagamentos – Cronologia de Pagamentos”, existente no Portal do DNIT, não está atualmente operativa, impossibilitando-se assim a

consulta por parte dos usuários, ao contrário do informado no Relatório de Gestão da Autarquia, exercício de 2015.

De acordo com o DNIT, o qual se manifestou por meio do Memorando nº 2709/DIR/DAF/DNIT, de 27/06/2016, o fato de a maioria dos pagamentos ter sido efetivada após o prazo de 90 dias, confrontando a legislação pertinente, se deu em função de diversas causas, entre as quais se destacam: documentação relativa ao processo de pagamento inconsistente ou faltante, falta de ateste por parte do fiscal, erros de cálculo pela empresa e retardamento nas liberações dos recursos financeiros.

Em vista do exposto, conclui-se que os procedimentos adotados pelo DNIT não estão adequados às disposições da legislação vigente (Lei nº 8.666/93, art. 5º) no tocante à ordem cronológica de pagamentos, bem como à sistemática para habilitação de pagamentos no âmbito da Sede e das Superintendências Regionais baseada na Instrução de Serviço DG nº 03, de 04/05/2007, alterada pela Instrução de Serviço DG nº 09, de 12/11/2015.

Os atrasos nas liberações dos recursos financeiros constituem a causa primordial dessa constatação, fato evidenciado pela predominância dos pagamentos efetivados após o prazo legal de três meses (22 em 40 contratos, correspondentes a 55% do valor total das medições). Essa irregularidade implica em consequências negativas à gestão dos empreendimentos, devido à possibilidade de rescisão ou suspensão dos contratos por decisão unilateral do contratado, conforme disposto no art. 78, item XV, Lei nº 8666/93.

Além disso, cabe ressaltar também a ocorrência de falhas de gestão contratual refletidas na atuação deficiente da fiscalização, evidenciada nas faltas de ateste e erros cometidos na verificação da documentação pertinente às medições.

Causa

Atrasos nas liberações dos recursos financeiros e falhas na fiscalização dos contratos, decorrentes da falta de condições operacionais (devido tanto ao efetivo insuficiente de pessoal quanto aos recursos materiais limitados), bem como dos valores disponibilizados mensalmente à Autarquia - os quais têm sido bem inferiores aos que o órgão necessita para se adimplir com os credores dentro dos prazos previstos contratualmente.

Manifestação da Unidade Examinada

Entre as ações anunciadas pelo DNIT (Memorando nº 3692/DAF, de 29/08/2016) com vistas a mitigar as deficiências da fiscalização que influenciam na gestão contratual destaca-se a inclusão de curso voltado à fiscalização de contratos no Plano Educacional Anual (PEA) de 2017. Essa capacitação não foi realizada no exercício de 2016 devido ao contingenciamento de recursos.

Sobre a impossibilidade atual de consulta por parte dos usuários à listagem da ordem cronológica de pagamentos em aba existente no Portal do DNIT por deficiência no sistema, o gestor informou que se encontra em desenvolvimento junto ao SERPRO, a funcionalidade denominada CRONOLOGIA, que irá futuramente disponibilizar as informações inerentes ao assunto.

Análise do Controle Interno

Haja vista que o DNIT reconhece que as condições operacionais do órgão, relativas à fiscalização de contratos, está aquém do ideal e para que não haja atrasos relativos aos pagamentos devidos por obrigações contratuais, torna-se imperativo que a Autarquia promova melhorias tanto nos recursos materiais e de infraestrutura quanto na capacitação e no número de servidores responsáveis por tais atividades.

Todavia, não obstante a implementação dessas ações, voltadas à mitigação das deficiências de gestão contratual, cabe enfatizar que os atrasos nas liberações dos recursos financeiros constituem a causa primordial dessa constatação, fato evidenciado pela predominância dos pagamentos efetivados após o prazo legal de três meses (22 em 40 contratos, correspondentes a 55% do valor total das medições). Tal situação decorre da situação econômica do país e implica em consequências negativas à gestão dos empreendimentos, devido à possibilidade de rescisão ou suspensão dos contratos por decisão unilateral do contratado (art. 78, item XV, Lei nº 8666/93).

Recomendações:

Recomendação 1: Considerando o desenvolvimento da funcionalidade CRONOLOGIA junto ao SERPRO, comunicar à CGU tão logo esse recurso esteja implantado no Portal do DNIT de forma a tornar operativo o recurso de consulta à ordem cronológica de pagamentos.

2.2 PROCESSOS LICITATÓRIOS

2.2.1 LICITAÇÕES SUSTENTÁVEIS

2.2.1.1 CONSTATAÇÃO

Falta de uniformização de procedimentos sustentáveis a serem adotados no âmbito geral da Autarquia.

Fato

Com o intuito de se verificar a utilização de critérios objetivos de sustentabilidade ambiental nos processos de contratações de serviços, obras e aquisições de bens, foram expedidas as Solicitações de Auditorias nºs 201601477/06 e 201601477/07, ambas de 12/04/2016, requerendo o encaminhamento de planilha contendo os dados dos contratos sustentáveis vigentes em 2015 e os Planos de Gestão de Logística Sustentável, bem como informações sobre a inclusão do tema sustentabilidade no Plano Anual de Capacitação.

Da análise dos dados apresentados, constatou-se que embora tenha havido um acréscimo significativo na adoção de critérios de sustentabilidade ambiental nas contratações realizadas no exercício de 2015 (260% em relação a 2013), o DNIT ainda não possui um Plano de Gestão de Logística Sustentável implementado, conforme trata o art. 16 do Decreto nº 7.746/2012.

A respeito disso, a Autarquia (Memorando nº 316/2016/CGAG/DAF, de 22/04/2016) informou que foi proposto por meio do Memorando nº 123/2016/CLOG/CLOG/DAF, de 16/02/2016, a implementação do Plano de Gestão Sustentável no DNIT Sede, prevendo,

no mínimo, atualização do inventário de bens e materiais do órgão e identificação de similares de menor impacto ambiental para substituição, práticas de sustentabilidade e de racionalização do uso de materiais e serviços, responsabilidades, metodologia de implementação e avaliação do plano e ações de divulgação, conscientização e capacitação, a ser elaborado pela Coordenação-Geral de Recursos Logísticos, em até 180 dias a partir da elaboração do Memorando supramencionado, de acordo com a IN nº 10, de 12/11/2012.

Já as Superintendências Regionais desconsideraram a solicitação por entenderem que não se aplica a elas em função do art. 4º, da IN 010/12, dispor que os PLS (Planos de Gestão de Logística Sustentável) devem ser elaborados pelo órgão ou entidade, e sua delegação e aprovação de responsabilidade do Secretário Executivo do respectivo Ministério ou cargo equivalente no caso das Autarquias, Fundações e empresas estatais dependentes.

Dessa forma, em vista do fato de a Diretoria de Administração e Finanças (DAF) se referir a “*implementação do Plano de Gestão Sustentável no DNIT Sede*” e das Superintendências Regionais não admitirem responsabilidade na apresentação do mesmo, instou-se a UJ (por meio da SA nº 201601477/68) a esclarecer a abrangência do citado PLS (se aplicável a toda a Autarquia ou com soluções individualizadas) e se o mesmo inclui treinamento sobre o assunto conforme art. 10 da IN/SLTI/MP nº 10/2012.

Causa

Não implantação do Plano de Gestão de Logística Sustentável, conforme disposto no Decreto nº 7.746/2012, impactando na consolidação da política de gestão ambiental do DNIT.

Manifestação da Unidade Examinada

A DAF, por meio do Memorando nº 195/2016/DAF/CLOG/COPATR, de 21/07/2016, informou que será expedido memorando circular para constituição de Grupo de Trabalho na Sede e Grupos Regionais nas Superintendências Regionais e Administrações Hidroviárias do DNIT nos Estados, com atribuição de elaborar os planos individualizados que deverão ser consolidados em documento único de abrangência nacional. Informou, ainda, a finalização desse documento no prazo de 120 dias a partir da publicação da portaria de designação do Grupo de Trabalho/Sede, para apreciação pela Diretoria Colegiada do DNIT.

Posteriormente, por meio do Memorando nº 119/CGLOG/DAF, de 31/08/2016, o DNIT informou a criação de um Grupo de Trabalho para elaborar o Plano de Gestão de Logística Sustentável no âmbito da Autarquia e apresentou minuta da portaria de instituição da comissão e designação dos servidores responsáveis pelos trabalhos. Informou também a inclusão do tema sustentabilidade no Plano Anual de Capacitação da Autarquia, tão logo o Plano de Gestão de Logística Sustentável seja concluído, com posterior informação das medidas à CGU.

Análise do Controle Interno

Em vista do exposto no Memorando nº 119/CGLOG/DAF, faz-se necessário, quando da finalização das providências em curso, que o DNIT apresente o Plano de Gestão de Logística Sustentável e comprove a inclusão do tema sustentabilidade ambiental no Plano Anual de Capacitação da Autarquia.

Recomendações:

Recomendação 1: Que o DNIT finalize a elaboração do Plano de Gestão de Logística Sustentável com abrangência nacional, de forma a elidir a fragilidade apontada.

Recomendação 2: Que o DNIT observe o disposto no art. 10 da IN/SLTI/MP nº 10/2012, procedendo à devida inclusão do tema compras sustentáveis no Plano de Capacitação Anual da Autarquia.

Recomendação 3: Apresentar o Plano de Gestão de Logística Sustentável à CGU tão logo o mesmo seja concluído, possibilitando-se a comprovação da inclusão do tema sustentabilidade no Plano Anual de Capacitação da Autarquia.

2.2.2 OPORTUNIDADE DA LICITAÇÃO

2.2.2.1 INFORMAÇÃO

Avaliação da regularidade do RDC nº 557/2015 - BR-156/AP

Fato

Na avaliação da regularidade do RDC nº 557/2015, referente à contratação da elaboração do projeto executivo e execução das obras de implantação do pátio da Aduana do Oiapoque/AP, foi constatado um acréscimo considerável nos preços de material pétreo em função da elevada Distância Média de Transporte (DMT) adotada no orçamento referencial, cerca de 497 km.

Assim, em vista do custo do transporte, os preços unitários dos insumos “Brita Graduada B/C” e “Lastro de Brita” mais que quadruplicaram em relação ao SICRO, passando de R\$ 203,23 e R\$ 150,12 para R\$ 827,90 e 618,62, respectivamente. Esses itens totalizam R\$ 3.205.601,80 e representam 22,4% do custo total da obra.

Como a consulta realizada no site do DNPRM (Diagnóstico do setor mineral do Estado do Amapá) revelou a existência de jazida de extração de brita no Oiapoque, cuja licença encontra-se com registro ativo, instou-se o DNIT a prestar esclarecimentos sobre a não utilização dessa jazida.

O DNIT, em resposta, informou que *“a jazida de extração de brita no Oiapoque é particular, não é comercial e está atualmente desativada. Assim, fica claro que a DMT adotada para o insumo brita comercial no Edital é a única opção disponível”*.

Sobre a avaliação do TCU (Processo TC 014.675/2009-0) quanto à necessidade de implementar novas formas de remuneração no que tange às aquisições e ao transporte a grandes distâncias de insumo de vulto mais expressivo, como material pétreo e material

betuminoso, o DNIT informou a utilização de nova metodologia de cálculo referente à definição dos custos de transporte deste último (material betuminoso), que representaria 30,98% do custo total do insumo. Já no tocante aos custos afetos aos momentos de transporte, a Autarquia reitera a validade dos parâmetros adotados no SICRO 2 para materiais pétreos.

Com base no exposto, entende-se regular a contratação realizada por meio do referido RDC.

2.3 CONVÊNIOS DE OBRAS, SERVIÇOS E DE SUPRIMENTO

2.3.1 AVALIAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS CONCEDIDAS

2.3.1.1 INFORMAÇÃO

Avaliação de Planos de Trabalho de Transferências

Fato

Visando a verificação do cumprimento da execução dos objetos avençados nos convênios e termos congêneres celebrados pelo DNIT, foram avaliados 30 termos – os quais encontram-se listados no Quadro 13, selecionados a partir das ações de controle realizadas pelas Unidades Regionais da CGU e incluindo os celebrados em 2015 (fonte: site do DNIT).

Nesse levantamento inicial, procurou-se avaliar o atendimento aos Planos de Trabalho estabelecidos nos termos celebrados. Para tanto, verificou-se com base nas extrações SICONV/SIAFI, nos Relatórios de Auditoria da CGU, nas informações constantes do Relatório de Gestão 2015 e respostas às Solicitações de Auditoria nº 201601477/01 e nº 201601477/57, os seguintes itens: sistemática utilizada pelo DNIT para análise e aprovação dos orçamentos dos planos de trabalho; compatibilidade da execução com a descrição do objeto, metas qualitativas/quantitativas, plano de aplicação e cronograma de desembolso; declaração de adimplência e; cumprimento por parte do DNIT das responsabilidades que lhe cabem como gestor dos convênios e congêneres quanto às atividades de monitoramento, acompanhamento, fiscalização e avaliação da execução.

Quadro 13 – Termos de Convênios analisados

Número	Convenente	Objeto	Situação	Irregularidades	Dotação	
					Liberado	A comprovar
685670	Prefeitura de Maringá/PR	Projeto básico/executivo e execução obras Contorno Norte de Maringá	Adimplente	-	12.450.000,00	12.450.000,00
685664	Prefeitura de Itajubá/MG	Conservação, restauração e eliminação de pontos críticos BR-459/MG	Adimplente	-	2.500.000,00	2.500.000,00
683471	Estado de São Paulo	Obras de ampliação do canal de navegação a jusante de Nova Avanhandava	Adimplente	-	0,00	0,00
628493 (273/2007)	Prefeitura de Água Boa/MT	Travessia urbana do Município	Adimplente	Obra paralisada e inacabada com 90% pagos para 76% de	15.591.969,88	4.927.301,99

Número	Convenente	Objeto	Situação	Irregularidades	Dotação	
					Liberado	A comprovar
				execução. Não há indicativo de supervisão presencial por parte do DNIT.		
653303 (213/2008)	Estado de Mato Grosso do Sul	Implantação/pavimentação BR-359/MS	Adimplente	Constatações não elididas com possibilidade de TCE. Não há indicativo de supervisão presencial por parte do DNIT.	137.285.084,47	22.472.684,47
494665 (142/2003)	Prefeitura de Nova Andradina/MS	Anel Rodoviário de Nova Andradina	Adimplente	Não há indicativo de supervisão presencial por parte do DNIT.	6.148.169,56	0,00
662414 (302/2007)	Estado do Rio Grande do Norte	Adequação BR-304/RN	Adimplente	Constatações parcialmente elididas e sem manifestação por parte do DNIT. Não há indicativo de supervisão presencial por parte do DNIT.	63.597.419,92	38.362.541,70
271/2005	CODOMAR	Construção do porto de Humaitá	Adimplente	Constatações elididas com os reparos das avarias das instalações de acostagem e contratação de empresa para manutenção rotineira das mesmas.	EMPREENDIMENTO CONCLUÍDO PRESTAÇÕES DE CONTAS APROVADAS	
654698 (775/2009)	Estado de Roraima	Manutenção BR-174/RR	Inadimplente	Prestação de Contas não apresentada, prazo expirado em 28/02/2016. Constatão não elidida de sobrepreço no valor de R\$ 3.732.865,79. Inadimplência efetiva: R\$ 13.742.871,11	109.995.258,21	0,00
591999 (58/2007)	Estado do Amapá	Projetos básicos ambientais BR-156/AP	Inadimplente	Inadimplência efetiva: R\$2.263.482,85	6.912.714,24	0,00
620244 (07/2008)	CODOMAR	Descentralização serviços portuários	Inadimplente	Inadimplência efetiva: R\$166.433.090,85	439.509.453,28	0,00
670602	Estado de Pernambuco	Adequação BR-408/PE	Adimplente	Prestação de contas a aprovar	214.643.320,98	0,00
625545	Município de Porto Velho	Construção Terminal de Cai N'Água	Adimplente	Prestação de Contas a aprovar	15.502.227,05	0,00
524133	Estado de Roraima	Paviment. BR-210/RR	Inadimplência suspensa	Prestação de contas a aprovar	14.276.179,90	0,00
653238	Município de Confresa	Adequação BR-158/MT	Adimplente	Prestação de contas a aprovar	13.373.644,50	0,00
556661	CODOMAR	Construção Terminal de Tonantins	Adimplente	Prestação de Contas não apresentada, prazo expirado em 29/06/2015	11.562.236,05	580.017,64
556775	CODOMAR	Construção Terminal de Fonte Boa	Adimplente	Prestação de Contas não apresentada, prazo expirado em 29/06/2015	11.441.222,34	2.498.656,41

Número	Convenente	Objeto	Situação	Irregularidades	Dotação	
					Liberado	A comprovar
571503	CODOMAR	Construção Terminal de Novo Aripuanã	Adimplente	Prestação de Contas não apresentada, prazo expirado em 29/06/2015	11.090.584,66	1.820.158,34
556337	CODOMAR	Construção Terminal de Jutaí	Adimplente	Prestação de Contas a aprovar	10.067.958,15	0,00
561095	CODOMAR	Construção Terminal de Santo Antônio do Içá	Adimplente	Prestação de Contas não apresentada, prazo expirado em 29/06/2015	9.761.783,31	3.138,82
529528	Estado do Amazonas	Construção Terminal de Itacoatiara	Adimplente	Prestação de contas a aprovar	8.605.454,66	0,00
672229	Estado de S. Paulo	Proteção pilares ponte Rodovia SP-425	Adimplente	Prestação de contas a aprovar	7.556.901,99	0,00
561730	CODOMAR	Construção Terminal de Benjamin Constant	Adimplente	Prestação de Contas não apresentada, prazo expirado em 29/06/2015	6.581.257,11	1.910.431,90
556791	CODOMAR	Construção Terminal de S. Paulo Olivença	Adimplente	Prestação de Contas não apresentada, prazo expirado em 29/06/2015	6.375.064,87	1.360.317,58
556790	CODOMAR	Construção Terminal de Barcelos	Adimplente	Prestação de Contas não apresentada, prazo expirado em 29/06/2015	5.532.305,57	3.018.644,06
529563	Estado do Amazonas	Construção Terminal de Tabatinga	Adimplente	Prestação de Contas não apresentada, prazo expirado em 29/02/2016	4.863.066,86	2.571.006,91
529566	Estado do Amazonas	Construção Terminal de Manacapuru	Adimplente	Prestação de contas a aprovar	4.835.273,21	0,00
554327	Estado do Amazonas	Construção Terminal de Coari	Adimplente	Prestação de contas a aprovar	3.722.266,84	0,00
553620	Estado do Amazonas	Construção Terminal de Lábrea	Adimplente	Prestação de contas a aprovar	3.539.188,75	0,00
653639	Município de Maringá	Projetos Anel Maringá	Adimplente	Prestação de Contas não apresentada, prazo expirado em 03/11/2015	1.745.045,49	1.408.277,32

Das informações constantes no Quadro 13, alguns apontamentos merecem ser destacados:

- Os Convênios nº 628493 (Travessia urbana do Município de Água Boa), nº 653303 (Implantação/Pavimentação BR-359/MS) e nº 662414 (Adequação BR-304/RN), de acordo com as fiscalizações realizadas, encontram-se em desacordo com o plano de trabalho previsto e sem manifestação por parte do DNIT quanto à adoção das providências necessárias, inclusive em relação à possibilidade de instauração de TCE.
- Os Convênios nº 685670 (Execução obras Contorno Norte de Maringá) e nº 685664 (Conservação, restauração e eliminação de pontos críticos BR-459/MG – Itajubá), embora tenham sido celebrados em 2015, não tiveram previsão de realização em 2015, de acordo com os respectivos planos de trabalho apresentados.
- Com relação à sistemática utilizada pelo DNIT para análise e aprovação dos orçamentos dos planos de trabalho, o DNIT abordou o caso específico da hidrovia do Tietê, informando que segue a recomendação do Ministério dos Transportes, ratificada pelo Ministério do Planejamento, quanto à aplicação do Decreto nº 8.113 de 30/09/2013, que trata da execução de obras e serviços nos sistemas viários de acessos integrantes dos sistemas de viação dos Estados e do Distrito Federal. Tal fato decorreu da falta de sistema

de custos que abarcasse o modal hidroviário à época da celebração do Convênio, razão pela qual o Ministério dos Transportes e a Sala de Situação do PAC (SEPAC), com base no referido Decreto nº 8.113/2013, transferiram para o Governo do Estado de São Paulo, por intermédio do DH/SP, a responsabilidade pela elaboração e aprovação dos projetos e orçamentos do programa de investimentos do Tietê. Dessa forma, a sistemática utilizada pelo DNIT para análise e aprovação dos orçamentos dos Planos de Trabalho resume-se à verificação da sua compatibilidade com o orçamento aprovado pelo DH/SP.

- Das prestações de contas finais de convênios já apresentadas, todas encontram-se pendentes de aprovação pelo DNIT.
- Verifica-se a ocorrência de convênios com prazo de prestação de contas vencido, sem que haja esclarecimentos para o fato de não ter sido declarada a inadimplência dos convenentes em atraso. Dos três inadimplentes verificados na relação dos 125 termos vigentes em 2015 (Roraima, Amapá e CODOMAR), não há informação por parte do DNIT quanto à adoção de providências no sentido de instaurar TCE nesses casos.

Por fim, ressalta-se que a situação aqui relatada decorre basicamente do fato de o DNIT não adotar postura efetiva com vistas ao estabelecimento de uma sistemática única de fiscalização física e presencial para verificação do cumprimento dos planos de trabalho avençados nos convênios celebrados, por se respaldar na manifestação da PFE/DNIT sobre o assunto (Parecer nº 00895/2014/CONSULTORIA/PFE/DNIT, de 27/08/2014) - de acordo com o Parecer, é opcional o atendimento pela Autarquia do disposto na Portaria Interministerial CGU/MF/MPOG 507/2011, com relação à competência da entidade concedente quanto à gestão do empreendimento conveniado.

Dessa forma, o atingimento das metas estabelecidas nos Planos de Trabalho dos convênios celebrados fica comprometido em função da inexistência de uma fiscalização presencial que comprove a adequação da execução em termos financeiros, qualitativos e quantitativos.

2.3.1.2 INFORMAÇÃO

Análise de Prestação de Contas de Transferências no âmbito do DNIT

Fato

Com vistas à verificação dos procedimentos realizados pelo DNIT na rotina de análise das prestações de contas, foi encaminhada a Solicitação de Auditoria nº 201601477/03, de 12/04/2016, obtendo-se por consequência algumas respostas apresentadas pela Diretoria de Administração e Finanças, por meio do Memorando nº 1487/DAF, de 25/04/2016.

Inicialmente, em relação à rotina de análise das prestações de contas das transferências concedidas, verifica-se que os servidores da DAF responsáveis pela análise formal das prestações de contas de convênios, termos de compromisso e instrumentos congêneres, acumulam funções da Coordenação de Contabilidade e da Divisão de Controle de Convênios devido à falta de pessoal. Outrossim, a Divisão de Controle de Convênios e Contratos possui, atualmente, nove servidores para análises formais de aproximadamente

690 processos de prestação de contas em estoque. Destaca-se ainda que as prestações de contas chegam à Divisão de Controle de Convênios já aprovadas pela área gestora do convênio.

Já a análise formal da Contabilidade visa servir de subsídio adicional para que a área gestora ratifique ou não sua própria aprovação anterior, sendo recomendada a homologação ou não, com ou sem ressalvas, conforme as ocorrências registradas considerando a legislação vigente. A Contabilidade, por sua vez, procede inicialmente ao exame do termo de convênio e objeto, a verificação dos percentuais do concedente/contrapartida, vigência do convênio, data de assinatura e publicação no DOU e a existência de acórdãos do TCU, decisões judiciais e investigações MPF e PF sobre o convênio. Após essa etapa, é realizada a análise formal (documental), a qual consiste no estudo minucioso dos documentos componentes, inclusive quanto à sua consistência, com efetuação de conciliação bancária detalhada, identificando-se cada débito com cada despesa e o nexo causal entre as entradas e saídas do extrato bancário, e os respectivos documentos acusando ocorrência ou não de danos ao erário.

Toda esta análise fica materializada em um *check list* que resume de forma sistemática as conciliações e demais apontamentos, de modo a permitir a qualquer pessoa uma fiel leitura do teor das ocorrências do convênio, sem que haja necessidade de leitura de todo o processo.

Assim, evidenciam-se todos os questionamentos levantados para uma nota técnica, instrumento que oficializa a análise formal do técnico. Nela constarão todos os apontamentos verificados na documentação encaminhada pelo convenente nas prestações de contas, juntamente com cada embasamento legal respectivo. Para essa nota técnica chegar ao convenente, o técnico elabora uma minuta de Ofício que a encaminhará em anexo para que o Diretor de Administração e Finanças a assine. Após a assinatura, o Diretor envia uma cópia para a Coordenação de Contabilidade proceder ao registro no SIAFI, que dará o prazo de 45 dias, a partir da data do ofício, para resposta, findo o qual o convenente será inscrito automaticamente no cadastro de inadimplentes.

Quando o convenente encaminha resposta, é realizada nova análise, similar à que foi feita inicialmente. Caso a resposta esteja a contento, é retirado o registro de inadimplência ou a baixa dela conforme o convenente tenha encaminhado, respectivamente, antes ou depois dos 45 dias. Permanecendo as inconsistências, os procedimentos seguirão o mesmo rito, incluindo novos prazos de 45 dias a cada ofício. O ciclo continuará até o completo saneamento das inconsistências levantadas pelo técnico. A partir daí, proceder-se-á ao encaminhamento do processo de prestação de contas para homologação de aprovação.

Com relação à comprovação documental sobre a existência de sistemática de aviso e de cobranças das Prestações de Contas das transferências concedidas - contas de convênios SIASG, termos de compromissos e termos de execução descentralizada, a Coordenação de Contabilidade informa que a mesma é feita diariamente via SIAFI com encaminhamento de ofícios aos convenentes, informando o prazo para apresentação da aludida prestação de contas. No caso dos convênios do SICONV, as cobranças são realizadas pelas áreas gestoras.

Outra questão que merece ser destacada é a existência de *check list* específico para análise de prestação de contas, o qual busca resumir de forma sistemática as conciliações e demais apontamentos de modo a permitir a qualquer pessoa uma fiel leitura do teor das ocorrências do convênio, sem que haja necessidade de leitura de todo o processo. O *check list* possui uma importância e riqueza de detalhes significativas, pois permite a otimização de tempo e proporciona agregação de valor, facilitando o trabalho para quem receber o processo posteriormente.

Por fim, salienta-se a ocorrência de treinamento ou curso de capacitação sobre análise de prestação de contas. Neste sentido, a Coordenação de Contabilidade, considerando a complexidade dos trabalhos, efetuou um planejamento cuidadoso para ensinar os mecanismos da análise formal para os diversos potenciais servidores responsáveis por essa atribuição. Dessa forma, foram realizados treinamentos nas unidades que dispõem de recursos humanos e materiais suficientes para esse trabalho, a saber: Superintendências Regionais do DNIT nos Estados de Mato Grosso do Sul, Rio Grande do Norte, Pernambuco, Paraíba, Santa Catarina, Maranhão e Tocantins.

Em vista do exposto, verifica-se que a resposta do DNIT esclareceu somente os procedimentos relativos à análise formal (documental), executados pela Coordenação de Contabilidade da Diretoria de Administração e Finanças. Quanto à aprovação pela área gestora do convênio no tocante à avaliação física (prestação de contas física), não há uma uniformização de procedimentos no DNIT - conforme exposto no item Sistemática de Fiscalização das Transferências, item 2.3.1.3 a seguir. Na Diretoria de Planejamento e Pesquisa, por exemplo, a avaliação do atingimento da meta estabelecida no objeto contratado consta das seguintes etapas: 1) Aprovação do Plano de Trabalho; 2) Transferência do recurso financeiro previsto; 3) Análise, aprovação e recebimento da prestação de contas da execução física do objeto; 4) Fiscalização da execução do objeto do termo segundo o Plano de Trabalho aprovado, 5) Análise dos Relatórios Técnicos Parcial e Final; 6) Acompanhamento das atividades a serem executadas e avaliação dos resultados.

2.3.1.3 CONSTATAÇÃO

Sistemática de Fiscalização de Transferências Inadequada

Fato

Para verificação e avaliação dos procedimentos adotados pelo DNIT em relação ao acompanhamento das transferências realizadas no exercício de 2015, foi solicitado à Autarquia (Solicitação de Auditoria nº 201601477/02, de 12/04/2016) que prestasse informações sobre a sistemática adotada com relação à fiscalização física e presencial das transferências mediante convênio, termo de compromisso, contrato de repasse ou outros acordos, ajustes ou instrumentos congêneres, informando também sobre as fiscalizações planejadas e as executadas, com apresentação dos documentos comprobatórios das ações.

O DNIT encaminhou as respostas de cada setorial separadamente, sem que fossem consolidadas as informações em relatório gerencial que pudesse possibilitar uma

visualização unificada de como a Autarquia administra a gestão das transferências, bem como sua adequação aos objetivos das ações governamentais envolvidas.

Dessa forma, com os dados enviados, procurou-se estabelecer um relato comparativo entre as unidades setoriais que responderam às solicitações de auditoria, com a finalidade de verificar a suficiência dos controles e sua uniformidade.

Em relação às Administrações Hidroviárias AHIMOR, AHITAR, AHIMOC e AHINOR, foi informado que estas se encontram em fase de estruturação pela incorporação à estrutura orgânica do DNIT, a partir da edição do Decreto nº 8.489, de 10/07/2015, e, portanto, ainda não estão realizando atividades relacionadas a transferências. Já a Administração da Hidrovia do Paraná (AHRANA) informou que os trabalhos de fiscalização física e presencial de termos de compromisso, firmados pelo Protocolo de Intenções nº 01/2011 (DNIT/DH SP), são realizados por supervisora contratada no âmbito do contrato nº 824/2013, e abrangem as atividades de controle de documentos, plano de comunicação, supervisão de acompanhamento das obras, inspeção de recebimento de materiais, controle de não conformidades, ações preventivas/corretivas, solicitação de modificação de projeto, solicitação de serviços não previstos e inspeção de fornecedores.

A Superintendência Regional no Estado do Piauí informou que contrata empresa supervisora para acompanhamento físico e controle tecnológico da execução das obras conveniadas (Convênios 01/2007, 03/2007 e 04/2007). Instituiu também, por meio de portaria, um fiscal analista de infraestrutura de transportes - e respectivo substituto, objetivando a realização de medições mensais. Salientou-se ainda que, conforme a necessidade, a SR/DNIT/PI institui por meio de portaria uma comissão de engenheiros analistas de infraestrutura de transportes para acompanhar o andamento do Convênio. Todas as medições mensais são atestadas pelo Engenheiro responsável pelo acompanhamento físico da execução do empreendimento, que se responsabiliza, conforme a sua programação, a realizar visitas periódicas na obra.

A Superintendência Regional no Estado do Rio de Janeiro informou a existência de dois termos de compromisso (TC-262/2007-00/Arco Rodoviário do Rio de Janeiro e TC-322/2007-00/Contorno de Volta Redonda), sendo que apenas o primeiro conta com o apoio específico de contrato de gerenciamento com equipe multidisciplinar para atender todas as etapas do empreendimento. Já o convênio TT-322/2007-00 não tem empresa gerenciadora nem supervisora contratada pelo DNIT.

A Superintendência Regional no Estado de São Paulo informou a existência de dois termos de compromisso (TC-04/99/Rodoanel Mário Covas e TC-330/2009-00/Pátio Ferroviário de Tutoia), contando com o apoio específico de contratos de consultoria (apoio e assessoramento técnico) devidamente fiscalizados por um servidor designado para essa função, com verificação da conformidade dos relatórios periódicos e mensais de andamento produzidos com o escopo dos serviços contratados.

A Superintendência Regional no Estado de Santa Catarina informou que a sistemática adotada na Unidade com relação à fiscalização de convênios e termos de compromisso no exercício de 2015 balizou-se pelo preconizado no Memorando Circular nº 21/2012/CGCONT/DIR/DNIT, o qual estabelece que a fiscalização do DNIT fica adstrita à regularidade da aplicação dos recursos financeiros e ao cumprimento do objeto do

ajuste, sendo de responsabilidade do ente federado beneficiado a fiscalização dos contratos celebrados com terceiros para viabilizar a execução do objeto. Informa, outrossim, que as inspeções de campo são efetuadas com regularidade pelos fiscais da concedente a fim de aprimorar o acompanhamento do convênio ou termo de compromisso, sem, contudo, identificá-los ou apresentar detalhamento das fiscalizações conforme solicitado.

A Superintendência Regional no Estado do Rio Grande do Norte informou, a exemplo da SR/SC, que segue o preconizado no Memorando Circular nº 21/2012/CGCONT/DIR/DNIT, no qual estabelece que a fiscalização do DNIT fica adstrita à regularidade da aplicação dos recursos financeiros e ao cumprimento do objeto do ajuste, sendo de responsabilidade do ente federado beneficiado a fiscalização dos contratos celebrados com terceiros para viabilizar a execução do objeto. As fiscalizações planejadas e realizadas se referem aos convênios 159/2004 (SIAFI 524327), 302/2007 (SIAFI 662414) e 677/2014.

A Superintendência Regional no Estado do Amazonas informou que a sistemática de fiscalização física e presencial das transferências realizadas no exercício de 2015 mediante convênio, termo de compromisso, contrato de repasse ou outros acordos, é realizada em campo por servidor público (fiscal) designado para esse fim por meio de portaria, juntamente com a empresa supervisora da obra. As medições são atestadas pelo fiscal e realizadas por prestação de contas pelo convenente. A Superintendência do Amazonas informou ainda que recebe as prestações de contas e as encaminha para a Coordenação responsável no DNIT Sede para aprovação. Porém, não encaminhou a relação de convênios sob sua responsabilidade.

A Superintendência Regional no Estado de Mato Grosso informou que são designados fiscais através de portaria específica do Superintendente Regional para analisar e atestar os serviços executados conforme prestação de contas apresentadas pelas convenentes. Porém, não encaminhou a relação de convênios sob sua responsabilidade.

As Superintendências Regionais nos Estados de Alagoas, Paraíba, Tocantins, Goiás/DF, Paraná e Maranhão informaram a inexistência de transferências realizadas diretamente pelas Unidades no exercício de 2015.

A Diretoria de Infraestrutura Ferroviária (DIF) não informou a sistemática adotada, limitando-se a declarar que foram realizadas fiscalizações nos Convênios nºs 646/2012 e 164/2003 de acordo com as necessidades que se apresentavam naquele momento, e que para tanto foram consideradas a eficiência, a oportunidade e a necessidade.

A Diretoria Executiva (DIREX) informou que não foram realizadas transferências relativas a convênios, termos de compromisso ou instrumentos congêneres no ano de 2015.

A Diretoria de Infraestrutura Aquaviária (DAQ) esclareceu que, quanto aos termos de compromisso em andamento para construção de instalações portuárias públicas de pequeno porte nºs 006/2009 e 003/2009, referentes aos terminais de Apuí e Japurá, respectivamente, e que receberam recursos no exercício de 2015, esses contaram com gerenciamento prestado por meio do Contrato nº SR-01080/2010-00, celebrado com a empresa Sistema PRI.

A Diretoria de Planejamento e Pesquisa (DPP) informou a transferência de recursos referente a cinco termos (TED's 964/14, 290/14, 539/14, 935/14 e T. Coop. 497/12). Esclareceu que ao DNIT, como ente concedente, compete a prestação de contas física, ou seja, verificar e analisar por meio de seus técnicos se o objeto contratado foi entregue e se a meta foi atingida. O procedimento adotado é o seguinte: 1) Aprovação do Plano de Trabalho apresentado; 2) Transferência do recurso financeiro previsto para a execução do termo; 3) Análise, aprovação e recebimento da prestação de contas da execução física do objeto; 4) Fiscalização da execução do objeto do termo segundo o Plano de Trabalho aprovado, 5) Análise dos Relatórios Técnicos Parcial e Final (análises realizadas pela equipe técnica dos produtos entregues pelos entes recebedores) e; 6) Acompanhamento das atividades a serem executadas e avaliação dos resultados.

A Diretoria de Infraestrutura Rodoviária (DIR) informou que, de acordo com o Parecer nº 00895/2014/CONSULTORIA/PFE/DNIT, “*o DNIT tem o poder-dever de acompanhar e fiscalizar o cumprimento do objeto do convênio, termo de cooperação ou termo de execução descentralizada, sendo facultado ao DNIT promover também a fiscalização da execução dos contratos celebrados com terceiros pelo órgão ou entidade beneficiado*”. Nesse sentido, a DIR informa que compete às Superintendências Regionais do DNIT nos Estados nomear os fiscais, bem como determinar a sistemática que eles deverão adotar para acompanhar e fiscalizar o cumprimento do objeto pactuado.

Em vista do exposto, conclui-se que o DNIT não adota em suas Superintendências Regionais nos Estados uma sistemática única com vistas à fiscalização física e presencial das transferências realizadas, cabendo ao responsável pela setorial determinar os procedimentos necessários ao acompanhamento da execução dos termos celebrados.

Tal situação decorre da manifestação da PFE/DNIT, por meio do Parecer nº 00895/2014/CONSULTORIA/PFE/DNIT, de 27/08/2014, sobre as normas constantes do Capítulo I do Título I da Portaria Interministerial CGU/MF/MPOG 507/2011. Embora o art. 5º da Portaria 507/2011 defina, entre as competências da concedente, a gestão e a operacionalização do empreendimento incluindo, entre outros, verificação de procedimento licitatório (análise técnica das propostas selecionadas, compatibilidade de preços, enquadramento de objeto etc.), execução orçamentária/financeira, acompanhamento/atesto da execução do objeto conveniado e análise/aprovação das prestações de contas, a PFE/DNIT entende que em momento algum a citada Portaria dispõe ser obrigatória a fiscalização dos contratos ou a designação de fiscal para o contrato por parte do órgão repassador. Dessa forma, a PFE conclui em seu Parecer que as atribuições contidas no §2º do art. 5º dessa norma regulamentar compreendem etapas da prestação de contas física, ou seja, o acompanhamento da execução física do objeto do contrato, sendo opcional a fiscalização pelo DNIT da execução dos contratos celebrados com terceiros pelo conveniado.

Como se pode visualizar pelo relato comparativo acima, entre as unidades setoriais que responderam às solicitações de auditoria, não existe um procedimento único quanto à sistemática de fiscalização das transferências. Há Superintendências Regionais que celebram contratos de supervisão com empresas de consultoria para acompanhamento da execução das obras conveniadas (a exemplo da AHRANA), algumas fiscalizam diretamente com fiscal (servidor público) designado para esse fim e outras se restringem à análise financeira das prestações de contas.

Causa

Falta de uniformização de procedimentos de fiscalização das transferências no âmbito geral da Autarquia, com base em critérios de materialidade, criticidade e capacidade operacional da unidade executora.

Manifestação da Unidade Examinada

O DNIT, por meio do Memorando nº 2336/2016/DIR, de 24/08/2016, informou a elaboração de uma minuta de Portaria, com o objetivo de estabelecer procedimentos para celebração e fiscalização de convênios, termos de compromisso e termos de cooperação, cuja autuação no âmbito da Autarquia se deu no processo administrativo nº 50600.019444/2014-31.

Análise do Controle Interno

Em vista das providências em curso referentes à elaboração de Portaria, faz-se necessário que o DNIT tão logo finalize os trabalhos, dê ciência da uniformização dos procedimentos no âmbito geral da Autarquia, para a fiscalização física e presencial das transferências realizadas.

Recomendações:

Recomendação 1: Que o DNIT estabeleça uma uniformização de procedimentos, no âmbito geral da Autarquia, para a fiscalização física e presencial das transferências realizadas, considerando critérios de materialidade, criticidade e capacidade operacional da unidade executora, não obstante a justificativa constante no Parecer nº 00895/2014/CONSULTORIA/PFE/DNIT.

2.3.1.4 CONSTATAÇÃO

Inadequação tanto do processo de desconcentração da análise das prestações de contas de convênios e instrumentos congêneres quanto da infraestrutura física e do efetivo de pessoal para esse fim.

Fato

Com vistas à verificação do cumprimento da Portaria nº 837/2015, de 01/07/2015, bem como da adequação da infraestrutura física/efetivo de pessoal disponibilizados para análise das prestações de contas, foi encaminhada a Solicitação de Auditoria nº 201601477/04, de 27/04/2016.

Inicialmente, destaca-se que a referida Portaria se refere à desconcentração da análise das prestações de contas de convênios e instrumentos congêneres, decorrentes tanto de transferências voluntárias quanto obrigatórias, às Superintendências Regionais do DNIT nos Estados e no Distrito Federal, a ser realizada de forma gradativa, iniciando-se pelas Superintendências Regionais que estejam melhor dotadas de estrutura física e de recursos humanos suficientes para a análise de prestação de contas e a critério da Diretoria de

Administração e Finanças (DAF), restritas aos processos cuja execução tenha ocorrido em sua jurisdição.

O DNIT se limitou a apresentar respostas de algumas unidades setoriais com relação ao assunto, em vez de encaminhar a relação solicitada consolidando as informações em relatório gerencial.

Em relação às Superintendências Regionais que já contam com estrutura física e recursos humanos suficientes para a execução de análises de prestação de contas, e que se enquadram na Portaria nº 837/2015, de 01/07/2015, relativa à desconcentração dessa atividade, constata-se que das 26 unidades que responderam, apenas as Superintendências Regionais de Santa Catarina e Rio de Janeiro estão realizando análise de prestação de contas de convênios desconcentrados. As Superintendências do Paraná, Ceará, Alagoas, Maranhão, Rio Grande do Norte, Bahia, Espírito Santo, Roraima, Pernambuco, Goiás/Distrito Federal, Paraíba, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Rio Grande do Sul, Pará, Tocantins e Amazonas, bem como as Administrações Hidroviárias (à exceção da AHRANA), de acordo com as respostas apresentadas, não foram contempladas com a desconcentração para análise de prestação de contas. No caso específico da SR/PI, os três convênios sob gestão da unidade foram celebrados antes da edição da Portaria nº 837/2015, sendo que os demais porventura existentes não foram desconcentrados até o momento.

No tocante à adequação do quantitativo de pessoal que trabalha na gestão de transferências, bem como os recursos materiais disponíveis, verifica-se que as Superintendências Regionais de Alagoas, Maranhão, Sergipe, Amapá, Rondônia/Acre, Roraima, Mato Grosso, São Paulo, Rio Grande do Sul e Administrações Hidroviárias AHSFRA, AHIMOR e AHINOR, declararam que não possuem estrutura física nem recursos humanos suficientes para análise de prestação de contas. Já a Superintendência Regional do Rio de Janeiro informou que há carência de recursos materiais, sendo que as demais unidades não informaram a respeito desse item.

Já a Diretoria de Administração e Finanças informou, por meio do Documento CS-1317041, de 28/06/2016, que houve desconcentração parcial para as Superintendências do Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Tocantins, Mato Grosso do Sul e Santa Catarina. Tal informação não coincide com o declarado pelas unidades setoriais, pois somente a Superintendência de Santa Catarina confirmou a desconcentração.

Do exposto, conclui-se que a infraestrutura física e o efetivo de pessoal disponibilizado para a área de transferências são insuficientes na maioria das unidades setoriais, razão pela qual a desconcentração das análises de prestação de contas determinada na Portaria nº 837/2015, embora com previsão de implantação gradativa, está sendo conduzida de maneira não satisfatória, haja vista que houve a implementação efetivada, até o presente momento, apenas nas Superintendências Regionais de Santa Catarina e Rio de Janeiro, sendo que esta última com carência de recursos materiais.

De fato, pela análise do QACI encaminhado (Informação sobre Controles Internos Administrativos), pode-se observar que nenhuma Superintendência Regional dispõe de Setor responsável pela avaliação das condições de habilitação técnico/jurídica das

propostas dos convenentes, controle eletrônico ou manual das transferências realizadas, recursos materiais suficientes (exceção RN e PI) e cartilhas de orientação aos convenentes, de forma que fique evidenciada a dependência da Sede, mesmo nos casos em que ocorreu a desconcentração.

Diante do exposto, conclui-se que o DNIT ainda não desenvolveu as condições necessárias à implementação de forma eficaz da desconcentração prevista na Portaria nº 837/201, de 01/07/2015.

Causa

Ausência de medidas efetivas pelo DNIT, no exercício de 2015, para adequar a estrutura organizacional da Autarquia no que tange às atividades relativas à análise de prestação de contas de forma a atender o disposto na Portaria nº 837/2015.

Manifestação da Unidade Examinada

O DNIT, por meio do Memorando nº 3625/DA, de 23/08/2016, prestou os seguintes esclarecimentos:

- Com o intuito de conferir um caráter resolutivo à desconcentração referida na Portaria nº 837/2015, foi inserida no Regimento Interno do DNIT, conforme Resolução nº 26, de 05/05/2016, do Conselho de Administração do DNIT, a competência para os Serviços de Contabilidade e Finanças das SR's da análise formal, sob o aspecto contábil, das prestações de contas de suprimentos de fundos, convênios e outros instrumentos congêneres registrados no SIAFI que envolvam transferências de recursos.
- Além disso, a Coordenação de Contabilidade está em fase de elaboração de três Instruções de Serviço para dar mais efetividade à análise de prestação de contas, em decorrência do Acórdão nº 81/2016 – TCU – 1ª Câmara, conforme Plano de Ação contido no Ofício nº 749/2016/DG/DNIT (cópia anexa).
- Esse Plano de Ação prevê curso de capacitação para os servidores que ficarão responsáveis pela análise de prestação de contas e sugere outras medidas a serem implementadas destacando-se: a) edição de Instrução de Serviço a fim de padronizar as análises formais dos processos de prestação de contas no prazo de 60 dias a partir de 30/05/2016; b) edição de portaria nomeando os servidores de cada diretoria determinando prazo para conclusão da análise formal das prestações de contas e sua homologação; c) descentralização às Superintendências Regionais com emissão dos documentos aos convenentes e homologação da Prestação de Contas por parte do Superintendente, com prazo de 30 dias a partir da portaria de delegação para conclusão da análise formal do processo de prestação de contas.

Análise do Controle Interno

Tendo em vista que tais ações (elaboração de instruções de serviço específicas, expedição de portarias determinando prazo para análise de prestação de contas, capacitação dos servidores alocados nas atividades de prestação de contas e descentralização às SR's da

homologação das prestações de contas) têm por objetivo possibilitar a desconcentração prevista na Portaria nº 837/2015, cabe à Autarquia comprovar a implementação e efetividade das mesmas e consequente elisão das fragilidades detectadas no acompanhamento das transferências de recursos.

Recomendações:

Recomendação 1: Que o DNIT adote providências cabíveis no sentido de adequar as estruturas físicas e de recursos humanos das Superintendências Regionais e Administrações Hidroviárias, de forma a proporcionar as condições necessárias à implementação de forma eficaz da desconcentração prevista na Portaria nº 837/2015.

2.3.1.5 CONSTATAÇÃO

Fragilidades nos controles internos relacionados à atividade de gestão de transferências.

Fato

Com vistas à avaliação da qualidade e suficiência dos controles internos administrativos relacionados à atividade de gestão de transferências, foram realizados testes que consistiram em verificar se os riscos relativos às etapas do processo estão identificados e amparados por atividades de controle adequadas à sua mitigação.

Para verificação e avaliação da existência do controle e suas condições operacionais, com relação ao acompanhamento das transferências realizadas no exercício de 2015, foi solicitado à Autarquia (Solicitação de Auditoria nº 201601477/05, de 12/04/2016) que respondesse o questionário de Avaliação de Controles Internos (QACI), encaminhando as evidências em caso de resposta afirmativa.

O DNIT encaminhou as respostas de cada setorial separadamente, sem que fossem consolidadas as informações em relatório gerencial, de forma a possibilitar uma visualização unificada de como a Autarquia administra a gestão das transferências e sua adequação aos objetivos das ações governamentais envolvidas.

De posse dos dados enviados, procurou-se estabelecer um relato comparativo entre as unidades setoriais que responderam à solicitação de auditoria, com a finalidade de se verificar a suficiência dos controles e sua uniformidade.

A avaliação dos dados extraídos do QACI levou à constatação da insuficiência dos controles internos com a identificação de fragilidades quanto aos aspectos relacionados no Quadro 14.

Quadro 14 – Avaliação de Controles Internos

Descrição do aspecto avaliado	Avaliação do controle interno existente no DNIT
Existência de setor/departamento formalmente instituído para atuar na área de transferências e suficiência de recursos materiais e humanos para o adequado desempenho das atribuições do setor.	Apenas a DIF e a DPP responderam afirmativamente. Há carência de pessoal na maioria das Superintendências Regionais e na totalidade das Administrações Hidroviárias.
Existência na Unidade de controle eletrônico ou manual (planilha) de todas as transferências	Apenas a DIR, DIF, DPP e a DAQ responderam afirmativamente. Esse controle é inexistente nas unidades descentralizadas.



Descrição do aspecto avaliado	Avaliação do controle interno existente no DNIT
realizadas no exercício, com a situação atualizada de cada processo.	
Existência de rotinas para conferência da documentação necessária à habilitação técnico/jurídica dos proponentes.	Apenas a DIR e a DIF responderam afirmativamente. O normativo existente relativo ao assunto é a IS CONJ./DG.PFE/DNIT/nº 01 de 28/03/2014, que disciplina a rotina de avaliação documental dos convenientes e a IS DG nº 09 de 07/04/2010, que normatiza os procedimentos de transferências voluntárias de recursos.
Existência de normativos que contenham os critérios necessários para subsidiar a correta elaboração da proposta pelos convenientes.	Apenas a DIF, DIR e a SR/PE responderam afirmativamente). O normativo existente relativo ao assunto é a IS CONJ./DG.PFE/DNIT/nº 01, de 28/03/2014.
Existência de rotinas ou fluxogramas definidos para a verificação dos critérios de aprovação dos pré-ajustes das propostas.	Apenas a DIR, DIF, DPP e a DAQ responderam afirmativamente. Esse controle é inexistente nas unidades descentralizadas.
Existência de equipamentos (veículos, máquinas fotográficas, notebook, GPS e outros equipamentos) suficientes para o bom acompanhamento das transferências.	Apenas a DIF, a SR/PI e a SR/RN responderam afirmativamente.
Existência de rotinas com definição de agentes responsáveis, medidas (procedimentos), prazos e cronogramas da realização das atividades pelo acompanhamento dos ajustes firmados com os convenientes.	Apenas a SR/RJ, DPP, DAF, DIR e a DAQ responderam afirmativamente.
Existência de planejamento com cronogramas estabelecidos de visitas técnicas a serem realizadas pelo setor de técnico nos locais de execução dos objetos avençados?	Apenas a DPP, SR/RN, SR/PB e a SR/PE responderam afirmativamente.
Existência de rotinas/procedimentos de supervisão das inspeções e acompanhamento da emissão dos relatórios técnicos elaborados pelos profissionais, tendo em vista a segregação de funções.	Apenas a SR/RJ, DPP, DAF, DIR e a DAQ responderam afirmativamente
Existência de agentes formalmente designados, capacitados e em quantidade necessária para fornecer apoio técnico/administrativo aos convenientes.	Apenas a DIF, DAQ, SR/RN, SR/PB, SR/RJ e a SR/PI responderam afirmativamente.
Existência de normativos/rotinas estabelecendo: a) prazos para análises administrativas das prestações de contas parciais; b) prazos para avaliações técnicas da execução física dos objetos pactuados; c) cronograma de visitas de acompanhamentos (periodicidade mínima).	Apenas a AHINOR e a SR/PE responderam afirmativamente
Existência de normativos/rotinas definidos que especifiquem fluxos, responsabilidades e prazos para o acompanhamento da prestação de contas.	Apenas a SR/BA, AHINOR SR/RN, SR/RJ SR/PA SR/PA e a SR/RN responderam afirmativamente
Existência de capacitação permanente, pelos concedentes, dos técnicos responsáveis por elaborar as prestações de contas dos estados e municípios convenientes.	Inexistente no âmbito da Autarquia.
Existência de supervisão sobre a qualidade do trabalho de análise das prestações de contas.	Apenas SR/RJ e DAQ responderam afirmativamente.
Existência de normativo/rotina que exija constante acompanhamento da situação técnico-administrativa dos convênios firmados por parte dos técnicos do DNIT, inclusive definindo prazos mínimos de monitoramento.	Apenas AHRANA e DPP responderam afirmativamente.
Existência de normativo/rotina que especifique prazos para início e fim da análise e conclusão das situações que justificariam a abertura de TCE,	Apenas SR/BA, SR/PA e DAQ responderam afirmativamente.



Descrição do aspecto avaliado	Avaliação do controle interno existente no DNIT
inclusive determinando prazos máximos de tolerância, antes do início da TCE, para que eventuais irregularidades constatadas pelo DNIT sejam regularizadas pela entidade convenente.	
Existência de procedimentos instituídos visando o controle dos convênios com irregularidades passíveis de instauração de TCE (planilhas de controles de processos, irregularidades e prazos; sistemas computacionais de controle).	Inexistente no âmbito da Autarquia.
Existência de normativo/rotina definindo os requisitos, as responsabilidades e a cronologia para a correta instrução do processo de TCE.	Apenas AHINOR, DPP, DAQ, DAF, SR/BA, SR/RS e SR/PA responderam afirmativamente.
Existência de procedimentos instituídos visando o controle da instauração e finalização de TCE (planilhas de controles de processos, fases e prazos; sistemas computacionais de controle).	Apenas DAF e SR/PB responderam afirmativamente.
Existência de Plano de Capacitação específico para os servidores responsáveis pela instauração e instrução dos processos de TCE.	Apenas DPP, DAF, DIF e SR/PB responderam afirmativamente.

Analizando-se as informações constantes do Quadro 14, conclui-se que a maioria das unidades do DNIT não possuem/dispõem de:

- Setor/Departamento responsável pela avaliação das condições de habilitação técnico/jurídica das propostas dos convenentes (apenas a DIF e a DPP responderam afirmativamente);
- Controle eletrônico ou manual das transferências realizadas (apenas a DIR, DIF, DPP e a DAQ responderam afirmativamente);
- Rotina formalizada de aprovação pela unidade da avaliação documental das propostas dos convenentes (apenas a DIR e a DIF responderam afirmativamente). Entretanto, neste item específico, cabe uma observação de que a DIR citou a IS CONJ./DG.PFE/DNIT/nº 01, de 28/03/2014, que disciplina a rotina de avaliação documental dos convenentes, e a IS DG nº 09, de 07/04/2010, que normatiza os procedimentos de transferências voluntárias de recursos;
- Normativos para subsidiar a elaboração das propostas pelos convenentes, haja vista que apenas a DIF, a DIR e a SR/PE responderam afirmativamente. Neste item, merece destaque a observação feita pela DIR, que citou a IS CONJ./DG.PFE/DNIT/nº 01, de 28/03/2014;
- Planejamento de visitas técnicas nos locais de execução dos objetos avençados, uma vez que apenas a DPP, a SR/RN, a SR/PB e a SR/PE responderam afirmativamente;
- Equipamentos suficientes para o acompanhamento das transferências, visto que apenas a DIF, a SR/PI e a SR/RN responderam afirmativamente;
- Rotinas de atividades de acompanhamento dos convênios, supervisão das inspeções e de qualidade do trabalho de análise das prestações de contas, com definição de prazos mínimos de monitoramento. Destaca-se que apenas a SR/RJ, a DPP, a DAF, a DIR e a DAQ responderam afirmativamente;

- Setor responsável, e formalmente instituído, com estrutura material adequada, dotado de agentes formalmente designados, capacitados e em quantidade necessária para apoio aos convenentes, haja vista que somente a DIF, a DAQ, a SR/RN, a SR/PB, a SR/RJ e a SR/PI responderam afirmativamente;

- Normativo especificando prazos para análise das prestações de contas parciais e avaliações técnicas da execução física dos objetos avençados, ressaltando-se que apenas a AHINOR, SR/BA e a SR/PE responderam afirmativamente;

- Normativo que especifique fluxos, responsabilidades e prazos para o acompanhamento da prestação de contas, uma vez que somente a SR/BA, a AHINOR, a SR/RN, a SR/RJ, a SR/PA, a SR/PA e a SR/RN responderam afirmativamente;

- Cursos ou cartilhas que orientem os convenentes sobre a sistemática/prazos de prestação de contas parcial/final. Destaca-se que tal prática é inexistente no âmbito geral da Autarquia;

- Normativo sobre Tomada de Contas Especial, de forma a orientar o controle da instauração e finalização com os requisitos e cronologia para a correta instrução, inclusive quanto à determinação de prazos para análise de situações que justificariam abertura de TCE - apenas a AHINOR, a DPP, a DAF, a DAQ e a SR/PB responderam afirmativamente. Entretanto, a DAQ afirmou que utiliza o Manual de Tomada de Contas Especial produzido pela CGU.

- Procedimentos instituídos para controle de convênios com irregularidades;

- Controle adequado da instauração e finalização de TCE - Sistemas computacionais ou Planilhas de controle de processos, fases e prazos;

- Plano de capacitação específico para os servidores responsáveis pela instauração e instrução de processos de TCE, haja vista que apenas a DIF, a DPP e a SR/PB responderam afirmativamente.

Além dos dados fornecidos pelo preenchimento do QACI, a verificação da efetividade dos controles internos da Autarquia quanto ao acompanhamento das transferências realizadas no exercício de 2015 incluiu a análise dos dados provenientes de consulta realizada no Portal da Transparência e de extração de dados nos sistemas SICONV e SIAFI.

Dessa forma, apurou-se em amostra de 21 termos de transferências de um total de 108 convênios, classificados como adimplentes e com prazo de vigência até 2015, que apenas um processo foi dado como concluído, dois estão com prestação de contas em atraso e 18 (86%) ainda não foram analisados pelo DNIT, conforme exposto no Quadro 15.

Quadro 15 – Amostra de Termos de Transferências analisadas

Item	Convênio	Convenente	Objeto	Data conclusão	Situação Portal Transparência	Situação SIAFI
01	563959	Município de Itajaí	Acesso área portuária à BR-101/SC	25/01/2009	Adimplente.	A aprovar
02	555028	Município de S. Maria das Barreiras	Infraestrutura portuária	28/04/2009	Adimplente.	A aprovar
03	534950	Estado de Roraima	Revitalização BR-174/RR	29/04/2009	Adimplente.	A aprovar
04	594107	Estado de S. Paulo	Construção tabuleiro ponte rio Paraná BR-158	31/07/2009	Adimplente.	A aprovar
05	628105	Município de Marabá	Proteção margem rio Tocantins em Marabá	18/08/2009	Adimplente.	A aprovar
06	579511	Associação Bras. Eng. Sanit.	Estudo ambiental complexo Lagunar	18/12/2009	Adimplente.	A aprovar
07	368083	Estado da Paraíba	Duplicação BR-230	26/06/2010	Adimplente.	A aprovar
08	556718	CODOMAR	Implantação Porto de Humaitá	28/10/2010	Adimplente.	A aprovar
09	625475	Estado do Tocantins	Pavimentação BR-242/TO	27/12/2010	Adimplente.	A aprovar
10	594441	Município Nova Xavantina	Restauração BR-158/MT	06/01/2011	Adimplente.	A aprovar
11	666528	Estado de S. Catarina	Recuperação rodovias atingidas pela enxurrada de 2011	13/09/2011	Adimplente.	A aprovar
12	651836	Estado do Amazonas	Construção e pavimentação BR-317/AM	22/11/2011	Adimplente.	A comprovar: 34.740.510,21
13	317628	DER - DF	Serviços de restauração	15/12/2011	Adimplente.	A aprovar
14	522051	Estado do Acre	Continuação construção BR-364/AC	31/12/2011	Adimplente.	A aprovar
15	667226	Município de Matão	Transposição linha férrea no trecho urbano	23/05/2012	Adimplente.	Concluído
16	653384	DER - MG	Implantação e pavimentação BR-474/MG	30/05/2012	Adimplente	A aprovar
17	627093	Município de Sinop	Melhoramentos BR-163/MT	15/09/2012	Adimplente	A aprovar
18	654102	Município de Recife	Restauração BR-408/PE	26/06/2013	Adimplente	A aprovar
19	521352	Estado do Acre	Implantação e pavimentação BR-364/AC	05/11/2014 (?)	Adimplente	A comprovar: R\$ 10.873.250,81
20	660940	Estado da Bahia	Melhoramentos BR-235/BA	21/11/2014	Adimplente	Aprovado mas não consta como concluído

Item	Convênio	Convenente	Objeto	Data conclusão	Situação Portal Transparência	Situação SIAFI
21	529528	Estado do Amazonas	Construção Terminal Hidroviário Itacoatiara	23/02/2015	Adimplente	A aprovar

Em vista do exposto, constatam-se fragilidades nos controles internos referentes aos procedimentos de análises de prestações de contas, bem como na omissão do dever de instauração de Tomadas de Contas Especiais quando cabíveis. Foram verificados atrasos na conclusão de processos de análise de prestação de contas finais de até sete anos dos convênios classificados como adimplentes.

Da análise dos dados dos QACI's acima exposta, conclui-se que as principais deficiências, que deverão ser sanadas pela Autarquia, são a falta de infraestrutura física e de pessoal, a inexistência de procedimentos uniformizados no âmbito global da Autarquia para controle de convênios e a falta de sistemas computacionais para controle adequado da instauração e finalização de TCE - não disponíveis em todas as unidades setoriais.

Causa

Ausência de medidas efetivas pelo DNIT, no exercício de 2015, para adequar a estrutura organizacional da Autarquia no que tange às necessidades do desempenho de atividades relativas à análise de prestação de contas.

Manifestação da Unidade Examinada

Com relação à implantação de sistemas computacionais para controle das TCE's a DAF/DNIT se manifestou nos seguintes termos, por meio do Memorando nº 156/2016/CGTI/DAF, de 29/08/2016:

- De acordo com a Portaria 1905/2015/DG/DNIT, está sendo implantado no âmbito do DNIT o sistema SIPROD, que visa controlar os convênios e termos similares no âmbito do DNIT. O processo encontra-se dentro do prazo previsto na portaria até o momento (540 dias a partir de 30/11/2015), com o módulo de TCE em fase de revisão com as áreas de negócios para a identificação do fluxo de processos adequado e melhor adequação às necessidades do órgão.
- As necessidades de infraestrutura física e de pessoal deverão ser verificadas junto às áreas demandantes.

O DNIT informou, ainda, por meio do Memorando nº 3692/DAF, de 29/08/2016, a inserção no Regimento Interno da Resolução nº 26, de 05/05/2016, dando competência aos Serviços de Contabilidade das Superintendências para efetuar a análise formal, sob aspecto contábil das Prestações de Contas de suprimento de fundo, convênios e outros instrumentos congêneres registrados no SIAFI que envolvem transferências de recursos.

Análise do Controle Interno

O DNIT manifestou-se parcialmente a respeito das fragilidades verificadas nas atividades de análise de prestação de contas, ao informar sobre o desenvolvimento, ora em curso, do sistema SIPROD, inclusive com o módulo de TCE. No entanto, faz-se necessário que a Autarquia informe sobre a conclusão e a efetivação da implantação desse sistema (SIPROD) com todas as funcionalidades previstas bem como as ações para mitigar as deficiências relacionadas com a infraestrutura física e de pessoal dos setores envolvidos nas atividades de análises de prestação de contas.

Recomendações:

Recomendação 1: Que o DNIT adote providências necessárias no sentido de adequar as estruturas físicas e de recursos humanos dos setores envolvidos nas atividades de análises de prestação de contas.

Recomendação 2: Adotar procedimentos uniformizados no âmbito global da Autarquia para efetivo controle de convênios.

3 GESTÃO OPERACIONAL

3.1 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

3.1.1 EFETIVIDADE DOS RESULTADOS OPERACIONAIS

3.1.1.1 INFORMAÇÃO

Resultados Qualitativos e Quantitativos das Diretorias e respectivas Coordenações Gerais - DNIT

Fato

Após avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos do DNIT, verificou-se que, especialmente no que se refere à eficácia e eficiência no cumprimento dos objetivos e metas físicas e financeiras planejadas ou pactuados para o exercício, a Autarquia não obteve êxito no desempenho da gestão, situação causada principalmente pelo forte contingenciamento orçamentário feito pelo Governo Federal no ano de 2015, conforme já explicitado no item 2.2 da primeira parte do presente relatório.

Não obstante, algumas análises foram feitas sobre as principais ações finalísticas de competência do DNIT, em relação tanto à execução física-financeira quanto aos respectivos fatos que refletiram os resultados alcançados, sendo que as mesmas foram divididas por Diretoria e respectivas Coordenações-Gerais – quando necessário.

Diretoria de Infraestrutura Rodoviária - DIR

Coordenação-Geral de Operações Rodoviárias - CGPERT

Na análise do Relatório de Gestão 2015 do DNIT, verificou-se a seguinte execução física e financeira, em 2015, das Ações do Programa 2075 – Transporte Rodoviário, sob responsabilidade da CGPERT, conforme a Tabela 07.



Tabela 07 - Demonstrativo consolidado da execução das Ações de Operação Rodoviária contidas nos Programa 2075 em 2015

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	2077 pontos de operação	-	77
Dotação Inicial LOA 2015 (A)	Despesas Liquidadas LOA 2015 (B)	RAP-NP* de Exerc. Anteriores Liquidados (C)	Execução (%) (C + B) / A
R\$ 197.160.000	R\$ 88.257.230	R\$ 168.736.990	172
Ação – Julgamento de Recursos Administrativos a Multas de Trânsito (1 ação - 4482)			
Meta Física Planejada	Meta Física Executada	-	Execução (%)
100.000 recursos julgados	-	-	-
Dotação Inicial LOA 2015 (A)	Despesas Liquidadas LOA 2015 (B)	RAP-NP* de Exerc. Anteriores Liquidados (C)	Execução (%) (C + B) / A
R\$ 2.000.000	-	R\$ 188.676	9
Ação – Operação do Sistema de Pesagem de Veículos (1 ação - 2325)			
Meta Física Planejada	Meta Física Executada	-	Execução (%)
44 postos mantidos	3 postos mantidos	-	7
Dotação Inicial LOA 2015 (A)	Despesas Liquidadas LOA 2015 (B)	RAP-NP* de Exerc. Anteriores Liquidados (C)	Execução (%) (C + B) / A
R\$ 24.477.141	R\$ 22.523.565	R\$ 566.553	94
Ação – Implantação de Postos de Pesagem de Veículos (1 ação – 108X)			
Meta Física Planejada	Meta Física Executada	-	Execução (%)
22 postos construídos	-	-	-
Dotação Inicial LOA 2015 (A)	Despesas Liquidadas LOA 2015 (B)	RAP-NP* de Exerc. Anteriores Liquidados (C)	Execução (%) (C + B) / A
R\$ 59.914.986	-	-	-

Fonte: Elaborado pela CGTRA/DI/SFC/MTFC, a partir de consulta ao SIOP e ao Relatório de Gestão 2015 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 em aprovar a instalação de equipamento quando ainda não é possível aplicar multas aos infratores. No que tange ao percentual da execução financeira ter sido acima de 100% (172%), a Autarquia alegou que “*A meta física foi superada em 100%. Tal situação foi possível pois haviam RAPs que possibilitaram esse desempenho*”. Foi salientado ainda pelo DNIT que a execução financeira do Programa Nacional de Controle Eletrônico de Velocidade (PNCV) é vinculada ao número de faixas de tráfego monitoradas, e não ao número de equipamentos em operação, e que “*em função dos atrasos verificados na execução dos serviços previstos no cronograma de execução do PNCV, principalmente, devido à morosidade na elaboração e análise dos estudos técnicos de instalação, dificuldades de agendamento de verificações dos equipamentos, junto ao INMETRO/IPEM, morosidade*

na energização dos equipamentos pelas companhias de fornecimento de energia elétrica e dificuldades para a retirada de lombadas físicas, o quantitativo de faixas de tráfego que deveriam ser monitoradas foram se acumulando ao longo dos meses subsequentes, ocorrendo o monitoramento dessas faixas em momento posterior”.

Com relação as Ações de “Julgamento de Recursos Administrativos a Multas de Trânsito”, conforme exposto na Tabela 07, a partir de consulta ao SIOP, verificou-se que esta Ação não atingiu a Meta Física inicial de 100.000 recursos julgados, sendo que a execução física foi de zero e a financeira de apenas 9%. A Autarquia alegou que a Meta Física não foi possível de ser alcançada, pois os processos licitatórios para contratação dos serviços de apoio às Juntas Administrativas de Recursos de Infrações (JARIs) nos Estados não foram concluídos. Entretanto, ressalta-se o disposto no Relatório de Gestão 2015 do DNIT (Página 713), o qual salienta que: “*Cumpre salientar que todas as defesas e recursos foram analisados no prazo legal. Para maximizar a análise das defesas e recursos, o DNIT está, junto com a Universidade Federal de Santa Catarina, desenvolvendo uma ferramenta computacional para o processamento de infrações de trânsito. O sistema está em fase final de desenvolvimento e será de extrema importância para a melhoria dos processos de autuação, julgamento de defesas da autuação e recursos e de penalização do infrator*”. Ou seja, verifica-se assim uma clara contradição entre a informação fornecida pelo DNIT no SIOP com a informação disponibilizada no Relatório de Gestão 2015.

Instado a se manifestar sobre este conflito de informações, o DNIT se pronunciou por meio do Memorando nº 3358/2016/CGPERT/DIR, de 15 de julho de 2016, no sentido de que, de fato, o baixo percentual de execução financeiro (9%) deveu-se às dificuldades encontradas pela Autarquia na constituição das JARIs nas Superintendências Regionais do DNIT nos Estados, nos termos da Resolução CONTRAN nº 357/2010, e que apenas em 2015 foi publicada a Portaria DNIT nº 66/2015, de 16/01/2015, a qual aprovou o Regimento Interno das JARIs com as novas diretrizes estabelecidas na Resolução em comento. Ainda segundo a Autarquia, somente a partir da publicação do novo Regimento Interno é que houve um aumento na constituição das JARI e consequente engajamento das SRs para apresentação de proposta de contratação de apoio administrativo e técnico para funcionamento das Juntas.

Segundo o DNIT, no último trimestre de 2015, duas Superintendências Regionais contavam com Termos de Referência finalizados para dar início ao processo de contratação de empresas, cujo pagamento se dá com a ação 4482 - Julgamento de Recursos Administrativos a Multas de Trânsito, sendo que em dezembro do mesmo ano foi dado ordem de início de serviços em um contrato de apoio administrativo e financeiro à JARI, o que justifica o percentual de 9% de execução.

Para o ano de 2016, foi solicitada a descentralização de recursos para a JARI de Goiás/Distrito Federal, JARI/Paraíba e JARI/Santa Catarina, entretanto, como a rubrica desta Ação não é classificada como PAC, existe o limite para realização de empenho, o que constituiu fator restritivo para alcance da meta prevista.

Por fim, a CGPERT afirmou que está elaborando termo de referência para contratação de

empresa para realizar o processamento das infrações de trânsito, em substituição ao Contrato TT-382/2012. Na nova contratação, pretende-se constituir estrutura centralizada em Brasília para julgamento dos recursos, visto que algumas Superintendências não dispõem de estrutura suficiente para recebimento e tratamento dos recursos. Com a nova proposta, será disponibilizada estrutura administrativa e técnica para as JARI que serão constituídas em Brasília, também por meio da Ação 4482 - Julgamento de Recursos Administrativos a Multas de Trânsito.

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 testados 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.

Por meio do Memorando nº 1027/2016/CGPERT/DIR, foi apresentado pelo DNIT um histórico sobre o andamento de todo o processo de implementação do Novo Plano Nacional de Pesagem - PNP, o qual foi alvo de Ação Civil Pública junto ao TRT 10^a região e Auditorias dos Órgãos de Controle (CGU e TCU). Foi informado que o Novo PNP, configurado mediante o modelo de pesagem proposto por meio dos PIAFs – Postos Integrados Automatizados de Fiscalização, foram aprovados, sendo então lançados os Editais nº 693/2014, nº 694/2014, nº 695/2014 e nº 696/2014, sendo que os mesmos contemplam a celebração de dois contratos distintos: um voltado à execução dos Projetos de Engenharia e ao processo construtivo/obras de implantação (o qual prevê um período de execução de 18 meses); enquanto o outro é voltado, especificamente, aos serviços de coleta de dados dos veículos pesados – tendo um período de execução de 60 meses.

A UJ apresentou um cronograma para implantação dos 35 primeiros PIAFs, bem como a localização de cada um deles, assim como qual será a mão de obra de apoio necessária para o funcionamento de cada um dos PIAFs. Foram encaminhados na manifestação do DNIT os anteprojetos padrão, onde consta o referido novo modelo de pesagem. Nesta perspectiva, verifica-se da Tabela 07 que o DNIT conseguiu manter 3 postos de pesagem de veículos (PPV) dos 34 existentes, os quais operam no sistema antigo e convencional que será substituído pelo modelo proposto pelos PIAFs.

Diante das dificuldades encontradas, segundo manifestação dada por meio do Memorando nº 3358/2016/CGPERT/DIR, o Cronograma do DNIT prevê que a meta deve ser alterada quanto ao número de postos previstos, que era de 44, passando para 14, e que até o mês de novembro de 2016 todos os projetos executivos estejam finalizados e aprovados e os 14 PIAFs sejam construídos, dando início à operação dos mesmos em dezembro do mesmo ano.

Por último, no que tange à avaliação da Ação 108X - Implantação de Postos de Pesagem de Veículos, verificou-se que a Meta Física Planejada era de 22 postos construídos, ao passo que tanto a Meta Física quanto a Financeira Realizada foi zero. Segundo a resposta dada pelo DNIT por meio do Memorando nº 3358/2016/CGPERT/DIR, os maiores obstáculos enfrentados pela CGPERT para a realização da meta planejada são uma soma de fatores relacionados aos projetos: algumas deficiências contidas nos anteprojetos; dificuldades para elaboração dos mesmos pelas empresas contratadas; ausência de justificativas para apresentação de soluções diferentes daquelas indicadas nos anteprojetos; multidisciplinariedade de áreas dos projetos para sua análise e aceitação; reduzido quadro de analistas para efetuar a análise dos projetos e; orçamento disponibilizado na Lei Orçamentária Anual de 2015 incompatível com a meta planejada.

Coordenação-Geral de Restauração e Manutenção Rodoviária - CGMRR

Distribuídas dentro do Programa 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 08 são apresentados os resultados físicos e financeiros alcançados por essas ações em relação às metas estabelecidas na LOA 2015, 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 (20VI – Centro-Oeste; 20VJ – Nordeste; 20VK – Norte; 20VL – Sudeste e; 20VM - Sul).

Tabela 08 - Demonstrativo consolidado da execução das Ações de Manutenção e Restauração Rodoviária contidas nos Programa 2075 em 2015

Programa 2075 – Transporte Rodoviário			
Ações de Manutenção de Trechos Rodoviários (total de 5 ações distribuídas por região geográfica – 20VI, 20VJ, 20VK, 20VL, 20VM)			
Meta Física Planejada	Meta Física Executada	-	Execução (%)
52.950,6 km	43.889,4 km	-	83%
Dotação Inicial LOA 2013 (A)	Despesas Liquidadas LOA 2013 (B)	RAP-NP* de Exerc. Anteriores Liquidados (C)	Execução (%) (C + B) / A
R\$ 4.195.539.393	R\$ 1.381.701.502	R\$ 2.090.371.749	83

Fonte: Elaborado pela CGTRA/DI/SFC/MTFC, a partir de consulta ao SIOP e ao Relatório de Gestão 2015 DNIT.

* RAP-NP = Restos a Pagar Não Processado

Por meio do Memorando nº 1589/2016/CGMRR/DIR, de 08 de julho de 2016, o DNIT salientou inicialmente a importância da malha rodoviária federal para o crescimento econômico e social do país, fato que enseja o constante fortalecimento e a ampliação das mesmas. Foi ressaltado também que, no exercício de 2015, para que fossem criadas mais alternativas para a expansão de investimentos neste importante programa, novos contratos de manutenção rodoviária foram consolidados com o intuito de ampliar a disponibilidade do transporte rodoviário nacional. Alegou-se ainda que os serviços de manutenção

rodoviária estão sendo executados em grande parte das vias pavimentadas, com contratos variando entre dois anos e cinco anos, por meio do Programa de Contratação, Restauração e Manutenção por Resultados de Rodovias Federais Pavimentadas - PROCREMA.

Desde o exercício de 2013, o PROCREMA tornou-se o foco do DNIT, com um aumento significativo de contratos frente aos outros programas. Estão cobertos por este programa 43.889,4 km de rodovias, correspondendo a cerca de 83% da malha total federal pavimentada.

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.

Em relação ao percentual de execução física (83%) exposto pela Tabela 08, o DNIT ressaltou que entende que houve o cumprimento integral da meta prevista, ano a ano, pelo fato da natureza dos contratos que, de acordo com as questões contratuais, a contratada é a responsável por manter toda a extensão contratada dentro dos padrões mínimos de conservação, além de executar obras de recuperação. Essas ações devem ocorrer durante toda a vigência do contrato e, por esta razão, a execução financeira dos contratos não é refletida na meta física realizada.

Coordenação-Geral de Construção Rodoviária - CGCONT

Na análise do Relatório de Gestão 2015 do DNIT, verificou-se a seguinte execução física e financeira, em 2015, das Ações do Programa 2075 – Transporte Rodoviário, sob responsabilidade da CGCONT, conforme exposto pela Tabela 09.

Tabela 09 - Demonstrativo consolidado da execução das Ações de Adequação e Construção Rodoviária contidas nos Programa 2075 em 2015

Programa 2075 – Transporte Rodoviário			
Ações de Construção de Obras de Artes Especiais (Média de um total de 18 ações)			
% Físico Executado (Previsto / Realizado)	71%	% Financeiro Executado (Previsto / Realizado)	98%
Ações de Adequação-Duplicação/Restauração Melhoramento (Média de um total de 20 ações)			
% Físico Executado (Previsto / Realizado)	25%	% Financeiro Executado (Previsto / Realizado)	85%
Ações de Construção de Pista Simples (Média de um total de 15 ações)			
% Físico Executado (Previsto / Realizado)	46%	% Financeiro Executado (Previsto / Realizado)	72%

Fonte: Elaborado pela CGTRA/DI/SFC/MTFC, a partir de consulta ao Relatório de Gestão 2015 DNIT.

Observa-se que os recursos trabalhados pelos gestores, no exercício de 2015, frente ao inicialmente solicitado em proposta orçamentária, demonstra que a CGCONT tem tido dificuldades de cumprir com o planejamento dos empreendimentos sob sua governança, impactando negativamente nas metas da Unidade. Segundo o DNIT, no ano de 2015, foram executados um montante de R\$6,6 bilhões em ações de adequação/duplicação e construção de rodovias, contemplando as 5 regiões geográficas brasileiras, visando dar maior conforto e segurança aos usuários das rodovias federais.

Por meio do Memorando nº 1372/2016/CGCONT/DIR, de 21 de julho de 2016, a Unidade justificou 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.

Outra prática que, segundo o DNIT, 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.

Segundo a Autarquia, dentre os problemas que impactam negativamente no atingimento das metas, destacam-se 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.

Diretoria de Infraestrutura Aquaviária - DAQ

Na análise do Relatório de Gestão 2015 do DNIT, verificou-se a seguinte execução física e financeira, em 2015, referente às Ações do Programa 2073 – Transporte Hidroviário, sob responsabilidade da DAQ, conforme a Tabela 10.

Tabela 10 - Demonstrativo consolidado da execução das Ações de Transporte Hidroviário contidas nos Programa 2073 em 2015

Programa 2073 – Transporte Hidroviário			
Ação – Fortalecer os corredores hidroviários garantindo condições de navegabilidade (8 ações)			
Meta Física Planejada	Meta Física Executada	-	Execução (%)
1.390 km melhorados	593 km melhorados	-	43
Dotação Inicial LOA 2015 (A)	Despesas Liquidadas LOA 2015 (B)	RAP-NP* de Exerc. Anteriores Liquidados (C)	Execução (%) (C + B) / A
R\$ 127.429.000	R\$ 9.721.865,81	R\$ 27.728.918,13	29
Ação – Desenvolver o transporte aquaviário de passageiros e misto na região norte (4 ações)			
Meta Física Planejada	Meta Física Executada	-	Execução (%)
131	46	-	35
Dotação Inicial LOA 2015 (A)	Despesas Liquidadas LOA 2015 (B)	RAP-NP* de Exerc. Anteriores Liquidados (C)	Execução (%) (C + B) / A
R\$ 128.594.667	R\$ 29.069.331,83	R\$ 14.572.593,88	34

Fonte: Elaborado pela CGTRA/DI/SFC/MTFC, a partir de consulta ao Relatório de Gestão 2015 DNIT e ao SIOP.

* RAP-NP = Restos a Pagar Não Processado

O descolamento observado dos recursos trabalhados pelos gestores, no exercício de 2015, 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: Desenvolver o transporte aquaviário de passageiros e misto na Região Norte e; Fortalecer os corredores hidroviários garantindo condições de navegabilidade. A execução dessas obras se fazia, em exercícios anteriores a 2015, por intermédio de convênio firmado com a CODOMAR, responsável pela supervisão das administrações hidroviárias 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 eram firmados convênios em que o DNIT concedia 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.

Ocorre que o TCU vem requisitando ao DNIT, desde o ano de 2006, providências necessárias para que as atividades e atribuições das Administrações Hidroviárias passassem a fazer parte de sua estrutura. Embora o DNIT sempre tenha alegado carência de pessoal, o TCU, em seu Acórdão n 2831/2014-Plenário, passou a questionar a estratégia administrativa de delegação de competência adotada pela Autarquia.

Deste modo, com vistas a atender tal determinação da Corte de Contas, foi criado pelo Ministério dos Transportes um grupo de trabalho, o qual apontou a necessidade de reincorporar as Administrações Hidroviárias ao DNIT. Assim, extinguiu-se o convênio com a CODOMAR, com o decorrente retorno das Administrações Aquaviárias ao DNIT, procedimento este que foi concluído em junho de 2015, sendo que tais Administrações

foram incorporadas como Coordenações Hidroviárias às Superintendências Regionais do DNIT mais próximas de suas sedes. Os contratos que até aquele momento eram gerenciados pela CODOMAR foram sub-rogados ao DNIT para que se evitasse a descontinuidade dos serviços.

Por fim, em 13 de julho de 2015, foi publicado o Decreto DNIT nº 8489, de 10 de julho de 2015. Neste instrumento, as Administrações Hidroviárias foram alçadas ao mesmo nível das SRs, se tornando não só Unidades Descentralizadas do DNIT como ganharam uma estrutura própria.

No Relatório de Gestão, o DNIT externa sua preocupação com a grande carência de servidores para exercer tais atividades, como pode-se inferir do seguinte trecho (página 798 do RG): *“No entanto, no DNIT não há servidores disponíveis para manter a plena execução das atividades técnicas/administrativas exercidas nas Administrações Hidroviárias, já que boa parte deles atuam nos demais setores que também apresentam carência de mão de obra. Ou seja, há um risco iminente de descontinuidade das ações nessas Unidades, o que ocasionaria um ônus não só para a Administração como também, e principalmente, para o setor do agronegócio que, atualmente, é responsável pelo bom resultado da balança comercial brasileira. Além disto, a população da região norte do país depende, fundamentalmente, das hidrovias e das instalações portuárias públicas de pequeno porte – IP4 para o seu deslocamento com segurança e dignidade”*.

O DNIT, ao ser questionado sobre o cumprimento das metas física e financeira das ações sob sua responsabilidade, manifestou por meio do Memorando nº 132/2016/COVIAS/DAQ, de 08 de julho de 2016, informando que são diversos os desafios e as dificuldades encontradas no modal aquaviário, destacando como principais:

- Situação climática adversa enfrentada no ano de 2015, a qual expõe uma fragilidade do modo hidroviário e diminui a confiabilidade dos setores da economia neste meio de transportes. Segundo a Autarquia, isso ocorre porque a ocorrência de secas torna impraticável a navegação comercial de comboios em algumas hidrovias, pois as obras de melhoramento de calado para contornar a situação de redução de níveis podem atingir um custo considerado inviável, a depender da intensidade e da duração da restrição hídrica.
- Dificuldade decorrente de procedimentos burocráticos para a licitação e contratação das obras, de modo que o lançamento das ações não consegue acompanhar o ciclo hidrológico de cheias e vazantes das hidrovias. Para amenizar este problema, o DNIT afirma ter colocado como diretriz a iniciativa de se lançar contratos de longa duração - cinco anos.
- Grande carência de equipe profissional especializada em Infraestrutura Hidroviária, haja vista que com a incorporação da Administrações Hidroviárias pelo DNIT, no ano de 2015, a Autarquia deixou de contar com os profissionais disponibilizados pela CODOMAR.
- Atraso na conclusão de alguns Estudos de Viabilidade Técnica Econômica e Ambiental contratados para efetuar o diagnóstico das hidrovias brasileiras e fornecer os estudos e projetos das intervenções julgadas necessárias.

Ante o exposto, verifica-se que a baixa execução física, financeira e orçamentária de diversas ações do programa advém de vários fatores, todos sem previsão de prazo para que o DNIT possa saná-los.

Diretoria de Infraestrutura Ferroviária - DIF

Na análise do Relatório de Gestão 2015 do DNIT, verificou-se a seguinte execução física e financeira, em 2015, referente às Ações do Programa 2072 – Transporte Ferroviário, sob responsabilidade da DIF, conforme a Tabela 11.

Tabela 11 - Demonstrativo consolidado da execução das Ações de Transporte Ferroviário contidas nos Programa 2072 em 2015

Programa 2072 – Transporte Ferroviário			
Ação – Ordenar o tráfego ferroviário nos perímetros urbanos das cidades, de forma a reduzir os riscos de acidentes, melhorar a operação ferroviária e reduzir os impactos socioambientais. (18 ações)			
Meta Física Planejada	Meta Física Executada	-	Execução (%)
314 km	4 km	-	1
Dotação Inicial LOA 2015 (A) Despesas Liquidadas LOA 2015 (B) RAP-NP* de Exerc. Anteriores Liquidados (C) Execução (%) (C + B) / A			
R\$ 279.213.143	R\$ 2.270.230	9.949.289,02	4
Ação – Promover a adequação e construção de variantes e acessos ferroviários aos portos (1 ação – 1K25)			
Meta Física Planejada	Meta Física Executada	-	Execução (%)
13 km	-	-	-
Dotação Inicial LOA 2015 (A) Despesas Liquidadas LOA 2015 (B) RAP-NP* de Exerc. Anteriores Liquidados (C) Execução (%) (C + B) / A			
R\$ 81.090.000	-	-	-
Ação – Ampliar o sistema ferroviário nacional em bitola de maior capacidade, de forma integrada com os demais modos de transportes (1 ação - 10MK)			
Meta Física Planejada	Meta Física Executada	-	Execução (%)
100 há	80	-	80
Dotação Inicial LOA 2013 (A) Despesas Liquidadas LOA 2013 (B) RAP-NP* de Exerc. Anteriores Liquidados (C) Execução (%) (C + B) / A			
R\$ 1.800.000	R\$ 3.665,16	R\$ 712.723,76	40

Fonte: Elaborado pela CGTRA/DI/SFC/MTFC, a partir de consulta ao Relatório de Gestão 2015 DNIT e ao SIOP.

* RAP-NP = Restos a Pagar Não Processado.

Dentre as Ações, cujas consolidações das execuções foram apresentadas na Tabela 11, somente uma alcançou bom atingimento das metas físicas e financeiras, conforme apresentado a seguir:

- 10MK - Ampliar o sistema ferroviário nacional em bitola de maior capacidade, de forma integrada com os demais modos de transportes: Execução Física acumulada de 80% e Financeira de 38% nos serviços de Indenização dos proprietários dos imóveis imigrantes da faixa de domínio da ferrovia, incluindo serviços de compensações diversas inerentes à faixa de domínio, compensações ambientais e contratações de empresa para emissão de laudos e custas cartoriais.

Deste modo, apenas 01 das 21 Ações, sob a governança da DIF, com dotação orçamentária disponível para o exercício de 2015, teve desempenho satisfatório. Contrapondo-se a isso, 18 Ações (86%) não tiveram qualquer execução física/financeira (apenas 3 Ações com pagamentos efetuados).

Da mesma forma que na Auditoria Anual de Contas dos exercícios de 2012, 2013 e 2014, os problemas mais comumente relatados pela Diretoria, segundo o Memorando nº 219/2016-DIF, de 19 de julho de 2016, que impactaram negativamente no atingimento das metas físicas e financeiras são os que envolvem: o atraso na obtenção das licenças ambientais; os projetos executivos não concluídos ou necessitando de adequação; repasses de recursos realizados de forma insuficiente e com atraso; complexidade do projeto, o que gera discussões entre fiscalização e projetista; dificuldades no processo de reassentamento, impactando na retomada da obra, dentre outros.

Além dos problemas supracitados, o DNIT ressaltou o grave cenário de restrição orçamentária e financeira, o qual foi o principal responsável por não se iniciar as obras que haviam sido listadas no Relatório de Gestão de 2015 – EVTEA de Tatuí/SP, de Araçatuba/SP, de Laranjal Paulista/SP, de Valparaíso/SP, de Juazeiro/BA, da Transposição de Via Férrea em Catanduva/SP, de Limeira/SP, de Campinas/SP, de Itapetininga/SP, de Barretos/SP, dentre outros empreendimentos.

3.1.1.2 INFORMAÇÃO

Instrução de Serviços/DG nº 06/2015 - Critérios de Reequilíbrio econômico financeiro, decorrentes de alta de insumos betuminosos

Fato

A presente análise trata do acompanhamento do estabelecimento, por parte do DNIT, de critérios para o reequilíbrio econômico-financeiro de contratos administrativos decorrente do acréscimo dos custos de aquisição de materiais betuminosos.

Inicialmente, destaca-se que no período compreendido entre novembro de 2014 e janeiro de 2015, a Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras) efetuou um aumento nos preços de ligantes betuminosos por ela produzidos na ordem de 35%, conforme Ofícios AB-MC/CPE/CIA – 112/2014 e 114/2014. Dada a representatividade econômica e financeira de tais insumos nos orçamentos de obras rodoviárias, tais como as que são de responsabilidade do DNIT, a Autarquia viu-se na necessidade de adequação de diversos contratos em face da elevação supostamente extraordinária e imprevisível dos custos de aquisição de materiais betuminosos.

Neste sentido, o DNIT publicou a Instrução de Serviço/DG nº 02, de 23 de março de 2015, a qual buscou estabelecer critérios específicos para a realização formal do reequilíbrio econômico-financeiro de contratos administrativos no âmbito da Autarquia, considerando-se apenas os insumos asfálticos e, por meio de formalização de termo aditivo específico, para cobrir os acréscimos nos custos de aquisição de materiais betuminosos.

Por meio do Ofício nº 685/2015/GM/MT, de 22 de abril de 2015, o Ministro de Estado dos Transportes determinou ao Diretor-Geral Interino do DNIT que, face a existência de discussões que envolviam a matéria no âmbito do Tribunal de Contas da União - TCU, abstivesse de efetuar quaisquer reajustes nos contratos administrativos celebrados até que houvesse um posicionamento definitivo por parte daquele Órgão de controle.

O TCU, por sua vez, se manifestou por meio do Acórdão nº 1604/2015-TCU/Plenário, determinando ao DNIT que, por meio de ato normativo próprio contemplando parâmetros objetivos, orientasse todas as unidades de sua estrutura organizacional responsáveis pela análise e processamento dos requerimentos fundados na IS-DG nº 02/2015, no exame do caso concreto, quando do recebimento dos pleitos, quanto à necessidade de atendimento de alguns requisitos básicos, a saber: 1- Que seja demonstrado o impacto acentuado nos contratos em andamento em razão dos aumentos imprevisíveis nos preços dos insumos betuminosos, ocorridos no final de 2014; 2- Que seja exigida da empresa pleiteante comprovação de que os quantitativos de insumos betuminosos, passíveis de medição durante o período a que se refere a IS 02/2015 tenham sido adquiridos após os anúncios da Petrobras, ou seja, em momento posterior a dezembro de 2014.

Diante disto, o DNIT publicou a Instrução de Serviços/DG nº 04, de 13 de julho de 2015, a qual buscou atender a demanda oriunda do Acórdão nº 1604/2015-TCU/Plenário, além de definir critérios para o reequilíbrio econômico-financeiro de contratos administrativos decorrentes do acréscimo dos custos de aquisição de materiais asfálticos. Salienta-se que tal normativo revogou a IS/DG 02/2015. Posteriormente, a Autarquia publicou a Instrução de Serviços/DG nº 06, de 31 de julho de 2015, que alterou alguns detalhes técnicos e revogou a IS 04/2015.

Destaca-se ainda o Parecer nº 00134/2015/PFE/DNIT/PGF/AGU, o qual decidiu, atendendo a consulta efetuada pela Diretoria de Infraestrutura Rodoviária (DIR), pela formalização de Termo Aditivo aos contratos para adequação dos contratos em face da elevação extraordinária e imprevisível dos custos de aquisição dos materiais asfálticos. O referido parecer propôs que: *“sejam elaboradas duas minutas padronizadas para o reequilíbrio econômico-financeiro decorrente da elevação extraordinária e imprevisível dos custos de aquisição dos materiais asfálticos, uma para a hipótese de regime de contratação integrada no âmbito do Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDCi) e outra para os demais tipos de contrato, bem como que estas sejam encaminhadas para ser apresentada “manifestação jurídica” referencial, isto é, aquela que analisa todas as questões jurídicas que envolvam matérias idênticas e recorrentes, o que tornará dispensável a análise individualizada por este órgão consultivo se o caso concreto se amoldar aos termos da citada manifestação e, assim, haverá maior celeridade processual”.* (grifo nosso)

Salienta-se que tais Minutas foram elaboradas pela Autarquia, assim como pareceres referenciais, os quais foram elaborados pela Procuradoria Federal Especializada/DNIT/Sede (PFE/DNIT), e que buscam auxiliar o trâmite administrativo, ou seja, os processos não precisam passar pela análise jurídica tendo em vista a existência dos pareceres referenciais que devem fazer constar do processo administrativo referente a cada termo aditivo a ser realizado.

Diante deste cenário, a CGU solicitou ao DNIT, por meio do Ofício nº 488/DITRA/DI/SFC/CGU-PR, de 12 de janeiro de 2016, informações sobre os aditamentos de reequilíbrio econômico-financeiro que foram formalizados por aditivos específicos. Ressalta-se que as competências para tais medidas foram também delegadas às Superintendências Regionais do DNIT no Estados (SRs) para executar todos os procedimentos necessários à lavratura dos referidos Termos aditivos.

Por meio do Ofício nº 353/2016/AUDINT/DNIT, de 24 de junho de 2016, o qual encaminhou o Memorando nº 1459/2016/DIR/DNIT, de 14 de junho de 2016, o DNIT encaminhou resposta com as informações prestadas por nove SRs, as quais encontram-se dispostas no Quadro 16.

Quadro 16 – Relação de contratos que sofreram reequilíbrio econômico-financeiro

SR	Unidade Gestora	Contratos Passíveis de Reequilíbrio	Contratos aditivados para reequilíbrio	Data Base	Medições Ajustadas (Mês)	Impacto Financeiro do acréscimo de insumo asfáltico em relação ao total medido (%)
Rondônia e Acre	CGMRR	TT nº 762/2013 – BR-425/RO	Contrato em análise na SR	Maio/12	Contrato em análise na SR	Contrato em análise na SR
		TT nº 763/2013 – BR-425/RO	Contrato em análise na SR	Maio/12	Contrato em análise na SR	Contrato em análise na SR
		TT nº 59/2014 – BR-425/RO	Contrato em análise na SR	Maio/12	Contrato em análise na SR	Contrato em análise na SR
Bahia	CGMRR	05/0970/2014	05/0970/2014	Novem/13	Jan-15 a Out-15	9,02%
Piauí	CGMRR	628/2013	628/2013	Novem/14	Jan-15 a Set-15	8,27%
Santa Catarina	CGMRR	1008/2013	-----	Novem/12	-----	A IS/DG nº 06/2015 foi revogada pela IS/DG 02/2016, e nenhum aditivo foi realizado até o momento. Assim, não há cálculo de impacto financeiro. Atualmente a SR aguarda os novos pedidos de reequilíbrio elaborados conforme a IS em vigor.
		421/2014	-----	Novem/13	-----	
		533/2014	-----	Novem/13	-----	
		675/2014	-----	Setemb/13	-----	
		951/2014	-----	Maio/13	-----	
		250/2015	-----	Novem/14	-----	
		286/2015	-----	Novem/14	-----	
		295/2015	-----	Novem/14	-----	
		296/2015	-----	Novem/14	-----	
	CGCONT	423/2015	-----	Janeiro/15	-----	
		1176/2013	-----	Novem/12	-----	
Amazonas	CGMRR	686/2014	Sem Aditivo	Agosto/14	-----	2,02%
		687/2014	Sem Aditivo	Agosto/14	-----	2,92%
Paraíba	CGMRR	969/2014	969/2014	Novem/13	Out/15	7,28%
Rio Grande do Sul	CGMRR	126/2014	126/2014	Novem/12	Jan-15 a Out-15	7,92%
		19/2015	19/2015	Julho/12	Jan-15 a Set-15	7,09%

SR	Unidade Gestora	Contratos Passíveis de Reequilíbrio	Contratos aditivados para reequilíbrio	Data Base	Medições Ajustadas (Mês)	Impacto Financeiro do acréscimo de insumo asfáltico em relação ao total medido (%)
Ceará	CGMRR	1036/2013	1036/2013	Novem/13	Em análise na PFE/CE	14,74%
Sergipe	CGMRR	21 094/2014	-----	Abril/13	Jan/15 até o mês de aniversário do contrato	0,00
		21 008/2004	-----	Outub/03		0,00
		21 0440/2013	-----	Março/12		0,00
		21 1120/2014	21 1120/2014	Maio/14		0,03
		21 0376/2013	21 0376/2013	Maio/12		0,30

Fonte: Dados fornecidos pelo DNIT.

Das informações prestadas, alguns comentários cabem ser feitos:

- Não foram fornecidas informações referentes a contratos que estejam sob a responsabilidade do DNIT/Sede;
- Foram fornecidas informações referentes apenas a nove Superintendências Regionais do DNIT nos Estados. Ou seja, das 25 SR, apenas cerca de um terço respondeu aos questionamentos feitos pela CGU, totalizando 28 contratos analisados;
- Do universo amostral analisado (9 SRs e 28 contratos), verificou-se que grande parte dos contratos ou não tiveram ajustes ou os mesmos foram de valores relativamente baixos - contabilizando-se apenas os contratos que efetivamente sofreram adequação, a média percentual foi de 4,6%;
- Destaca-se os casos das SRs de Acre/Rondônia e de Santa Catarina, os quais não foram possíveis de tal análise, uma vez que os contratos encontram-se em análise pela SR ou aguardando os novos pleitos de reequilíbrio econômico financeiro, respectivamente.

Diante de todo o exposto, ressalta-se que, tomando-se por base a amostra analisada, os acréscimos causados pelos reajustes devidos a reequilíbrio econômico financeiro pelo aumento dos custos de aquisição de insumos asfálticos foram relativamente pequenos (4,6% na média). Não obstante, salienta-se que a amostra analisada considera apenas dados fornecidos por cerca de um terço das SRs do DNIT. Assim, ressalta-se sobre a importância de que tal análise possa ser expandida tanto para todas as SRs como também para os contratos sob responsabilidade do DNIT/Sede.

Além disso, deve-se considerar a possibilidade de que, em trabalhos futuros, sejam analisados todos os processos (ou de uma amostra) referentes aos Termos de Adequação formalizados, com o objetivo de verificar a conformidade dos mesmos aos requisitos mínimos preconizados tanto pela IS/DG 06/2016, como também ao Parecer da PFN, quanto pelo Acórdão nº 1604/2015-TCU/Plenário.

3.1.1.3 INFORMAÇÃO

Instrução de Serviços DG nº 13 - Recebimento de Obras

Fato

Desde a Auditoria Anual de Contas (AAC) do exercício 2014, a CGU vem monitorando a implementação do processo de recebimento de obras por parte do DNIT, tomando-se

como escopo a Instrução de Serviços/DG nº 13, de 04 de novembro de 2013, a qual define procedimentos técnicos e administrativos para recebimento de obras rodoviárias de pavimentos novos e restaurados.

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

Durante a realização da AAC do exercício de 2014, foram analisados dezessete contratos que possuíam Termos de Recebimento Provisório/Definitivo. Verificou-se à época que em nenhum dos Processos de Recebimento de Obras analisados houve a elaboração do Relatório Técnico de Avaliação de Recebimento de Obras, documento este exigido de maneira expressa pela IS/DG nº 13/2013. Ou seja, todos os recebimentos de obras analisados foram feitos com Termos de Recebimento Provisório/Definitivo sem quaisquer levantamentos técnicos de campo preconizados no referido normativo. A praxe adotada em todos os contratos analisados foi a de constar, diretamente nos Termos de Recebimento, comentários resumidos de que a obra foi feita a contento, porém sem se basear em qualquer tipo de levantamento que não fosse a inspeção visual.

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

Ressalta-se que o pedido de reexame interposto pelo DNIT contra o Acórdão nº 1248/2015 foi conhecido com efeito suspensivo em relação ao item que trata sobre o momento temporal em que a IS 13/2013 deve ser obrigatoriamente seguida. Destaca-se ainda que, até o presente momento, o Processo TC nº 006.811/2014-0 encontra-se pendente de apreciação de mérito pelo Colegiado do Tribunal de Contas da União.

Diante de todo o exposto, salienta-se que o referido processo se encontra sobrestado, por tempo indefinido, até que o TCU efetue a devida instrução processual com consequente decisão final de mérito quanto à aplicação da IS 13/2013.

3.1.1.4 INFORMAÇÃO

Porto de Humaitá - Convênio nº 271/2005

Fato

O terminal hidroviário de Humaitá/AM, situado a 375 km de Manaus, utilizado para embarque e desembarque de cargas e passageiros, teve suas instalações de acostagem gravemente danificadas pela cheia de 2013/2014, fato que acarretou sua interdição pela Marinha do Brasil.

Em vista da gravidade dos danos, com risco de desabamento da estrutura, o Poder Legislativo Municipal entrou com representação no Ministério Público, o qual solicitou à CGU, por meio do Ofício nº 06/2015/3OFCRIM/PR/AM, de 29/01/2015, a apuração de possível aplicação irregular de verba pública federal oriunda do Convênio nº 271/2005, celebrado entre o DNIT e a CODOMAR, tendo por objeto a construção do porto em Humaitá/AM.

O DNIT, ao ser questionado sobre o assunto, por meio do Ofício nº 3785/2015/DITRA/DI/SFC/CGU-PR, de 19/02/2015, prestou os seguintes esclarecimentos (Ofício nº 210/2015/AUDINT/DNIT, 06/03/2015, e Memorando nº 025/2015-COBRHIDIDE/CGEHPAQ/DAQ, de 04/03/2015):

- A estrutura do terminal está sendo submetida ao excessivo acúmulo de toras e galhadas que são conduzidas pelas águas do rio Madeira, o que impacta na estrutura do porto causando avarias ao sistema de fundeio.
- A última avaria corresponde ao rompimento do cabo de aço da poita central de montante do cais flutuante, fato que levou à retirada de tráfego do porto de Humaitá pela Marinha do Brasil, por meio do Ofício nº 24/AgHumaitá-MB, de 10/02/2015.
- Para solucionar o problema, a Superintendência Regional do Estado do Amazonas está somando esforços para realizar a contratação dos serviços de limpeza das toras e galhadas e reconstituição do sistema de fundeio.
- A condução de toras e galhadas pelo rio, evento responsável pelas avarias, é um fenômeno natural, não havendo, portanto, fundamentação em imputar o incidente em tela a irregularidades no convênio 272/2005 (encerrado em 28/04/2013), o qual foi executado de acordo com o projeto, devidamente recebido pelo DNIT, e suas prestações de contas foram aprovadas.

Em 16/03/2015, a CGU solicitou esclarecimentos quanto à resolução das pendências com a Marinha do Brasil para liberação ao tráfego do porto de Humaitá. Em 12/04/2016, o DNIT prestou os seguintes esclarecimentos – por meio do Ofício nº 177/2016/AUDINT/DNIT e do Memorando nº 045/2016-COPORT/CGOB/DAQ, de 06/04/2016:

- As toras e galhadas que estavam acumuladas na estrutura de acostagem da instalação portuária pública de pequeno porte (IP4) de Humaitá foram removidas e os cabos

substituídos. Em função disto, a Agência Fluvial da Marinha do Brasil emitiu a Portaria nº 15/Ag Humaitá, de 28/07/2015, colocando o porto em tráfego.

- Atualmente, a Superintendência Regional do Estado do Amazonas dispõe de um contrato específico para realizar os serviços de limpeza das toras e galhadas e reconstituição do sistema de fundeio na IP4 de Humaitá, que vem atuando conforme Figura 3.

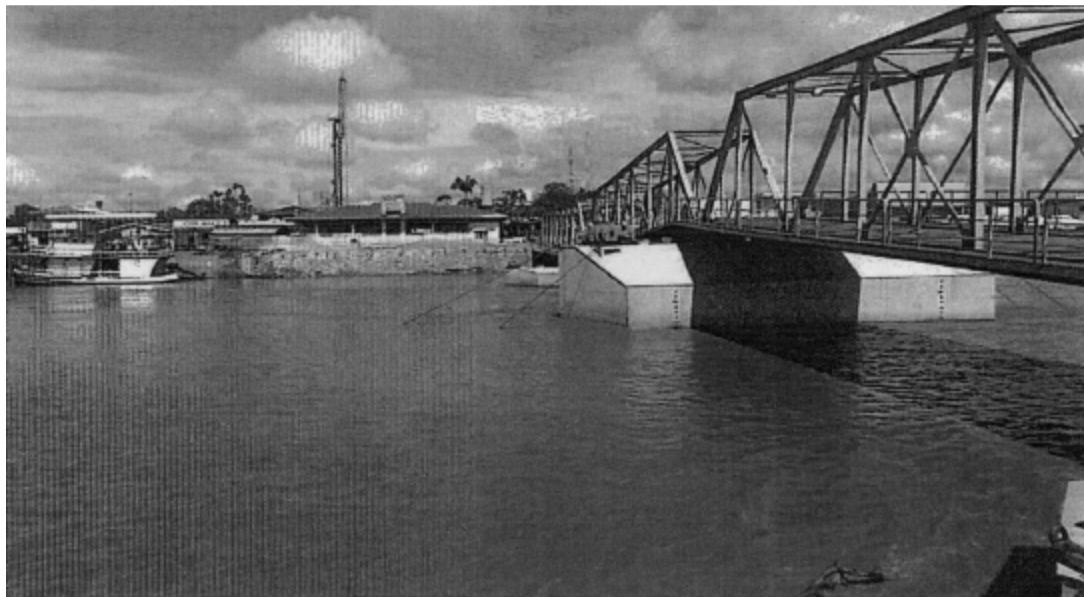


Figura 03 – Estrutura de acostagem limpa

Em função da resolução das pendências com a Marinha do Brasil e consequente liberação ao tráfego, o porto de Humaitá retomou suas atividades normais de apoio à navegação regional, agora com manutenção periódica efetiva, de forma a garantir suas condições operacionais.

3.1.1.5 INFORMAÇÃO

Acompanhamento de aplicação de Penalidades

Fato

Com o intento de estabelecer o rito do Processo Administrativo de Apuração de Responsabilidades – PAAR, referente às infrações praticadas pelos seus fornecedores, o DNIT editou a Instrução Normativa/ DG nº 01 de 25/11/2013, alterada logo em seguida pela Instrução Normativa nº 03 (de 26/12/2013) com relação à formalização de multas e às competências (avocação) para autuação processual/decisão de PAAR.

Posteriormente, em 23/11/2015, por meio da Instrução Normativa nº 4, o citado rito de PAAR foi devidamente regulamentado com vistas à aplicação das sanções previstas nas Leis nº 8.666/93, 10.520/2002 e 12.462/2011, passando a detalhar os procedimentos necessários à apuração de responsabilidade no tocante à instauração do processo administrativo, instrução processual e decisão. Esse detalhamento se deu a nível de documentação exigível, ações de fiscalização referentes à verificação de irregularidades/notificação de infrações, recursos e fundamentação de decisão.

Assim, com a finalidade avaliar a regularidade da aplicação do rito de PAAR instituído pelo DNIT, foram selecionados contratos com ocorrência de reformas de penalidades aplicadas em 2015.

O Quadro 17 apresenta os processos analisados e as conclusões acerca da adequabilidade dos elementos avaliados.

Quadro 17 - Processos analisados e conclusões acerca da adequabilidade

Processo	Contratado	Sanção Aplicada	Sanção Reformada	Fundamentação da Reforma	Situação Atual
50600.008133 /2010-13	Consórcio Operação de Rodovias	Multa de R\$ 451.740,35 Impedimento de licitar e contratar por seis meses	Multa reduzida para R\$ 5.403,10 Anulado impedimento licitar e contratar	Em revisão	Pendente de resposta
50604.000754 /15-23 50604.000746 /15-87	Interenge Construções	Multa de 5% valor contratual	Redução da multa para 2% valor contratual	Adequada	Multa pendente de pagamento
50600.029309 /2014-02 50600.049948 /2014-86	Consórcio Hollus/ASTEP	Impedimento de licitar e contratar por um ano	Multa de R\$ 159.073,69	Adequada	Multa pendente de pagamento por decisão judicial
50600.010514 /2014-96	Ambiental Tecnologia	Multa de 20% valor contratual e impedimento de licitar e contratar por um ano	Anulação de penalidade	Adequada	Encerrado
50600.057517 /2014-93	URB – Topo Engenharia	Impedimento de licitar e contratar por dois anos	Anulação de penalidade	Adequada	Encerrado
50600.037358 /2013-20	Dynatest Engenharia	multa	Anulação de penalidade	Adequada	Encerrado
50619.000191 /2015-12 50619.000066 /2015-02	Rodroli Ltda	Advertência e multa	Anulação de penalidade	Adequada	Encerrado
50600.059512 /2014-03	Airton Pacheco	Multa de 20% do valor do empenho e impedimento de licitar e contratar por um ano	Multa mantida e reduzido o impedimento de licitar e contratar para seis meses	Adequada	Encerrado
50600.003109 /2015-01 50600.002628 /2015-43	Spazio	Impedimento de licitar e contratar por um ano	Advertência	Adequada	Encerrado

O levantamento dos processos que tiveram penalidades reformadas em 2015 acusou os nove casos acima listados, dos quais procurou-se verificar a fundamentação das alterações efetivadas e sua adequabilidade.

A análise realizada levou à constatação de que todas as sanções foram reformuladas com base na discricionariedade que os dispositivos contratuais conferem ao contratante e, portanto, foram consideradas adequadas, à exceção do processo de sanção ao Consórcio

Operação de Rodovias. Nesse processo, a CGPERT cometeu um equívoco no cômputo do período de atraso em face de inexecução contratual de item previsto.

Outros fatos que mereceram destaque são os seguintes:

- Em todos os casos analisados verificou-se a falta de parecer da PFE, bem como de motivação para o ato administrativo determinante da reforma de penalidade. Dessa forma, a falta de análise prévia por parte da Procuradoria Federal Especializada com vistas à orientação sobre a dosimetria da pena refletiu-se na falha de julgamento decorrente de critério adequado por parte das empresas Spazio e Airton Pacheco.
- Verificou-se ainda, incidentes de falha de gestão como no caso da falta de notificação, desatendendo-se assim o princípio do contraditório e ampla defesa (empresa Ambiental) e da adequada caracterização da penalidade por parte da fiscalização (empresas Urb Topo e Rodroli). No caso da empresa Dynatest, a penalidade de multa foi anulada devido ao seu reduzido valor (menos de 1% do valor contratual).

Com relação à situação das três empresas com pendências, Interenge Construções, Consórcio Operação de Rodovias e Consórcio Hollus/ASTEP, cabe ressaltar os seguintes pontos:

a) Interenge Construções

Embora a multa tenha sido reduzida por ato de discricionariedade do gestor (Superintendente Regional do DNIT em Pernambuco), em conformidade com os parâmetros estabelecidos no contrato, a contratada não procedeu ao pagamento da multa por considerar desproporcional a forma de cálculo abrangendo todo o período de vigência contratual com a alegação de que os problemas de campo ocorreram somente nos quatro primeiros meses. A SR/DNIT/PE, conforme informação veiculada por meio do Memorando nº 172/2016/SR, de 05/04/2016, não acatou o pedido de reconsideração da penalidade aplicada e, em vista do não recolhimento da multa pela empresa Interenge, acionou a Seguradora Porto Seguro Seguros com o encaminhamento, por meio do Ofício nº 009/2016, da documentação pertinente à regulação do sinistro. Informou, ainda, que está aguardando as providências por parte da seguradora para ressarcimento do valor referente à penalidade imposta.

Diante do exposto, faz-se necessário que o DNIT informe, oportunamente, sobre o desfecho desse processo de ressarcimento, informando inclusive sobre as providências subsequentes a serem tomadas em relação ao contrato.

b) Consórcio Operação de Rodovias

Tomando-se por base os avisos de revogação de penalidade publicados no Diário Oficial da União em 13/08/2015, por meio do qual o DNIT anulou a sanção de suspensão de participação em licitação e impedimento de contratar por seis meses, e retificou o valor da multa aplicada ao Consórcio Operação de Rodovias, de R\$ 451.740,35 para R\$ 5.403,35, a CGU encaminhou ao DNIT o Ofício nº 20526/2015/DITRA/DI/SFC/CGU-PR, de 01/09/2015, solicitando esclarecimentos no sentido de justificar a mudança no critério de aplicação de multas, não aplicação de multas de caráter moratório, falta de

motivação para o ato, definição do período considerado nos cálculos, comprovação da execução do item “Instalação do sistema de contagem volumétrica” e o fato da decisão sobre o assunto não ter sido submetida à Procuradoria Federal Especializada.

O DNIT, por meio do Memorando nº 2288/2016/CGPERT/DIR, de 13/05/2016, justificou a não utilização do critério etapa/fase no cálculo da multa com base na Lei nº 8.666/93 (artigos 86 e 87), que facilita a escolha pelo disposto no contrato. Informou, ainda, que a revisão do processo administrativo nº 50600.008133/2010-13, em atendimento aos questionamentos da CGU, permitiu constatar um equívoco quanto ao período de atraso e mora referente ao item “Instalação do sistema de contagem volumétrica”, estando em andamento a devida correção em face da inexecução contratual do referido item. Sobre o fato de a Decisão nº 65/2015 (sobre a reforma da penalidade aplicada) não ter sido submetida à PFE/DNIT, o DNIT esclareceu que a mesma foi proferida em 12/08/2015, sob regulação da IN 01/2013, a qual não estabelece a necessidade de análise prévia por parte da Procuradoria Federal Especializada, com relação à orientação sobre a dosimetria da pena. Quanto à falta de motivação para o ato administrativo que determinou a extinção da penalidade de suspensão para licitar e redução do valor da multa em face de recurso hierárquico, não houve resposta por parte da Autarquia.

Dessa forma, faz-se necessário que o DNIT complemente as informações oportunamente, com os devidos esclarecimentos sobre as providências a serem adotadas no sentido de eliminar as lacunas apontadas nos procedimentos de aplicação de penalidades - falha no cálculo da multa, motivação e embasamento jurídico.

c) Consórcio Hollus/ASTEP

O Processo Administrativo de Apuração de Responsabilidade em desfavor do Consórcio Hollus/ASTEP foi instaurado diante da inexecução parcial do Contrato nº 780/2013, culminando com a aplicação da penalidade de multa de R\$ 159.073,69. A contratada, por discordar da penalidade aplicada, não procedeu à quitação da sanção de multa, obtendo judicialmente concessão de tutela antecipada bem como a determinação da abstenção de execução da garantia contratual.

Assim, faz-se necessário que o DNIT informe em momento oportuno sobre o desfecho desse processo de ressarcimento, informando inclusive sobre as providências subsequentes a serem tomadas em relação ao contrato.

Conclusão

As informações aqui relatadas expõem a utilização, por parte dos gestores, da discricionariedade na aplicação de penalidades sem a devida orientação da Procuradoria Federal Especializada quanto à adequada dosimetria da pena. Essa prática, aliada à falta de capacitação dos servidores responsáveis pela fiscalização dos contratos, implica em falta de critério na utilização dos parâmetros estabelecidos (em cláusulas contratuais), a exemplo das margens de graduação percentual para aplicação de multas, procedimento que pode, inclusive, acarretar prejuízos às empresas contratadas pela aplicação de penas desproporcionais aos danos.

Além disso, verifica-se ser fato recorrente na Autarquia a expedição sem a devida motivação de atos administrativos que estabelecem reformas de penalidades. As consequências da fragilidade desses procedimentos se refletem no elevado quantitativo de penalidades reformadas no exercício de 2015, conforme constatado na presente avaliação.

3.1.1.6 INFORMAÇÃO

Pagamento de material betuminoso em função do teor de CAP efetivamente executado.

Fato

Durante o acompanhamento da execução do Programa CREMA 2^a Etapa, realizado em 2015, foi observado com relação aos contratos n^{os} 1150/2012 e 1035/2013 (Relatórios de Fiscalização n^{os} 201412445 e 201412447) que o DNIT vinha descumprindo a orientação do TCU contida no Acórdão 1458/2014-P, sobre o pagamento de material betuminoso pelo teor de CAP efetivamente executado, restringindo a margem de tolerância ao aspecto técnico, sem, entretanto, considerá-la para a questão econômica financeira.

Esse fato teria acarretado em uma inconsistência financeira nos contratos n^{os} 1035/2013 e 1150/2012, totalizando, respectivamente, R\$ 30.738,53 e R\$ 1.182.358,13, a preços iniciais, conforme detectado e relatados nos relatórios de fiscalização. Tal prática, caso perdure, poderia vir a acarretar pagamentos indevidos, decorrentes da falta de normativo consolidando as determinações do TCU a respeito.

Inicialmente, em resposta ao Relatório n^º 201412447, o DNIT (Ofício n^º 144/2016/AUDINT/DNIT e Memorando n^º 562/2016/DIR/DNIT) comunicou que será efetuada adequação de pagamentos em conformidade à realidade do traço da mistura betuminosa empregada na obra, conforme orientação exarada no Memorando Circular n^º 98/2014/DIR/DNIT, de 05/04/2014, referente aos projetos do CREMA 2^a Etapa.

Por outro lado, por meio do Memorando n^º 2336/2016/DIR, de 24 de agosto de 2016, o DNIT encaminhou cópia da Instrução de Serviço n^º 07, de 29 de abril de 2016, a qual se trata de instrumento normativo interno da Autarquia que visa determinar e disciplinar faixas de tolerância do teor de CAP. Foi ressaltado o item 5 – Medição e Pagamento, que afirma que “Em aplicações de CBUQ, o traço da mistura apresentado pela CONTRATADA, devidamente assinado pelo Responsável Técnico do Contrato, deverá ser aceito pela fiscalização local, aplicando-se, para efeito de medição, monitoramento, fiscalização e auditoria, os valores reais de densidade e teor de CAP, admitindo-se a tolerância constante nas especificações DNIT 031/2006-ES e DNER-ES 385/99, ou outras que vierem a substituí-la. As obras de recuperação serão medidas e pagas mensalmente, conforme extensão executada, por unidade de serviço concluído, não se aplicando para efeito de medição, monitoramento, fiscalização e auditoria, alterações de valor em função de variedades de densidade, ou variações dos percentuais de insumos das composições de custos unitários referenciais do SICRO, utilizadas para formação do preço unitário do quilômetro de faixa apresentado na planilha de projeto”.

Diante o exposto, salienta-se que, não obstante a expedição do Memorando Circular nº 98/2014/DIR/DNIT, verifica-se que a Autarquia também procedeu à elaboração de normativo técnico com estabelecimento de faixas de tolerância do teor de CAP, bem como dos ajustes decorrentes. Ou seja, com a conclusão e expedição da Instrução de Serviço nº 07/2016, o DNIT insere em normativo próprio a orientação do TCU contida no Acórdão 1458/2014-P relativa ao pagamento de material betuminoso pelo teor de CAP efetivamente executado.

Salienta-se por fim que, dada a relevância e materialidade financeira que representam os insumos asfálticos em obras rodoviárias, é imperativo que seja monitorada em trabalhos futuros o real e efetivo emprego da IS nº 07/2016 em tais obras, buscando-se em última instância a avaliação da eficácia e efetividade na utilização do referido normativo.

3.1.2 SISTEMA DE INFORMAÇÕES OPERACIONAIS

3.1.2.1 INFORMAÇÃO

Sobreposição de períodos de exercício de Diretores

Fato

Em consulta ao sistema e-contas, verificou-se que houve, a princípio, uma sobreposição de períodos de atividade entre alguns Diretores da DAF no ano de 2015, conforme ilustrado no Quadro 18.

Quadro 18 – Servidores que exerceram o cargo de Diretor de Administração e Finanças Substituto no ano de 2015

CPF	Cargo ou função
***.001.874-**	Diretor de Administração e Finanças - Substituto (13/03 a 02/09)
***.286.341-**	Diretor de Administração e Finanças – Substituto (01/01 a 05/05)
***.508.078-**	Diretor de Administração e Finanças – Substituto (05/05 a 28/09)

Tendo em vista o questionamento quanto à sobreposição de períodos relativos ao cargo de Diretor de Administração e Finanças da Autarquia, foi informado inicialmente pelo DNIT que o servidor ***.001.874-** era substituto em caráter excepcional e transitório no período de 13/03/2015 a 02/09/2015, e que os servidores ***.286.341-** e ***.508.078-*** foram designados para substitutos pelas Portarias nº. 461, de 28/04/2015, nº 500, de 06/05/2015 e nº 825, de 01/07/2015.

Posteriormente, de maneira complementar ao que já havia sido informado inicialmente, o DNIT ressaltou que a designação do Servidor ***.001.874-** para o cargo de substituto da DAF se deu por meio de Resolução do Conselho de Administração nº 19, de 12/03/2015, publicada do D.O.U de 13/03/2015 – e não por Portaria como os demais substitutos. Destacou-se ainda que, por todo o período para o qual o servidor ***.001.874-** foi designado, ele foi efetivamente substituto – ficando afastado apenas nos períodos

de férias de 11/05/2015 a 20/05/2015 e 21/08/2015 a 27/08/2015 – tendo sido inclusive remunerado para tanto. Quanto à exoneração do referido servidor, a Autarquia informou ainda que o mesmo foi dispensado por meio de Resolução do Conselho de Administração nº 24, de 02/09/2015, publicada no D.O.U de 03/09/2015.

Por fim, o DNIT salientou que no período de agosto de 2013 a outubro de 2015 não ocorreu nomeação de nenhum servidor para o cargo de Diretor Titular de Administração e Finanças.

4 GESTÃO PATRIMONIAL

4.1 BENS IMOBILIÁRIOS

4.1.1 UTILIZAÇÃO DE IMOBILIÁRIOS

4.1.1.1 CONSTATAÇÃO

Imóveis locados de terceiros 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 da Tabela 9 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 2015, 2014 como em 2013, embora a Tabela 9 “Relação de imóveis locados de terceiros sob a responsabilidade do DNIT” aponte a existência de cinco imóveis locados de terceiros em 2015. A exceção é o imóvel utilizado pela SR-MG (RIP do imóvel: 4123.01093.500-0 e RIP Utilização: 4123.01094.500-5), alugado em 2015 para utilizar como sede da Superintendência Regional.

Constatou-se também, apesar da Tabela 9 trazer informações de cinco imóveis locados de terceiros (Contratos nºs 38/2013, 1115/2013, 930/2012, 872/2014 e 390/2015), em pesquisa ao Portal da Transparência existem mais dois imóveis locados de terceiros no exercício de 2015. Esses imóveis são, a saber:

- Locação de imóvel para atender às necessidades do DNIT/RN, Contrato nº 11013/2013 e;
- Locação de imóvel para abrigar a base da AHITAR no município de Conceição do Araguaia, Contrato nº 01/2015.

Causa

Ausência de medidas efetivas da Autarquia, por meio da Coordenação-Geral de Recursos Logísticos (ex Coordenação-Geral de Administração Patrimonial), da Coordenação de Administração Patrimonial, das Superintendências Regionais e da Administração das Hidrovias do Tocantins e Araguaia – AHITAR), no exercício de 2015, para inserir no

Sistema SPIUnet as informações dos bens imóveis de uso especial, locados de terceiros, conforme disposto no Manual do SPIUnet de 2009 e na IS DG nº 03/2014.

Manifestação da Unidade Examinada

A Autarquia, mediante diversos Ofícios (nºs 355, 388, 401, 417, 438 e 450/2016/AUDINT/DNIT) apresentou a manifestação das Superintendências Regionais do DNIT nos Estados do Rio Grande do Norte, Roraima, Bahia, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Tocantins e da Administração das Hidrovias do Tocantins e Araguaia – AHITAR, com o seguinte esclarecimentos por imóvel:

- Imóvel alugado pela SR-DNIT/RN, Contrato nº 11013/2013: O contrato foi rescindido em 10/03/2015 (DOU de 30/11/2015);
- Imóvel alugado pela SR-DNIT/RR, Contrato nº 872/2014: a Regional não informou as razões para a não inclusão das informações do imóvel no SPIUnet;
- Imóvel alugado pela SR-DNIT/BA, Contrato nº 390/2015: A Regional aguarda agenda de servidor da SPU para cadastramento e treinamento de servidores da SR-BA a fim de se efetuar o registro;
- Imóvel alugado pela SR-DNIT/MG, Contrato nº 930/2012: Esse imóvel está cadastrado no SPIUnet (RIP do imóvel: 4123.01093.500-0 e RIP da utilização: 4123.01094.500-5);
- Imóvel alugado pela SR-DNIT/MS, Contrato nº 1115/2013: Segundo a Regional, ainda não foi cadastrado servidor daquela Regional junto a SPU para receber treinamento sobre o SPIUnet.
- Imóvel alugado pela SR-DNIT/TO, Contrato nº 38/2013: A Regional não informou as razões para a não inclusão das informações do imóvel no SPIUnet;
- Imóvel alugado pela AHITAR, Contrato nº 01/2015: A AHITAR informou que falta realizar a solicitação de cadastro junto à SPU para, então, incluir no sistema o registro dos imóveis de terceiros locados pela AHITAR.

Após a reunião de busca conjunta de soluções, realizada em 23/08/2016, a UJ encaminhou o Memorando nº 3692/DAF, de 29/08/2016, informando a publicação da Portaria nº 1522, de 25 de agosto de 2016. Essa Portaria determina aos gestores Regionais do DNIT a correta inclusão e atualização dos dados cadastrais do patrimônio imobiliário da União ou locado de terceiros sob suas responsabilidades no SPIUnet bem como atribui à Coordenação de Administração Patrimonial/CGLOG/DAF responsabilidade para realizar conferência e supervisão das informações constantes do citado Sistema. Também no Memorando foi informado que a UJ capacitará pessoal designado formalmente para a correta inserção de dados no SPIUnet. Essa capacitação será incluída no Plano Educacional Anual de 2017.

Análise do Controle Interno

Esse assunto também foi monitorado pela CGU na Auditoria Anual de Contas do exercício de 2013. Naquela ocasião, verificou-se que não houve ações efetivas da Autarquia no acompanhamento dos bens imóveis de uso especial, locados de terceiros.

Apesar de ter sido publicada, no exercício de 2014, a Instrução de Serviço DG/DNIT nº 03, que dispõe sobre a regulamentação dos 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 no território nacional, com exceção da SR-DNIT/MG, as demais Regionais que possuíam ou possuem imóveis locados de terceiros não adotaram as providências conforme determina a letra “b”, II do art. 2º da IS DG 03/2014, a saber:

“b) solicitar, mediante ofício à SPU, o acesso ao Sistema de Gerenciamento de Imóveis de Uso Especial da União – SPIUnet dos respectivos Registros Imobiliários Patrimoniais – RIP’s de todos os imóveis de interesse da Autarquia no respectivo Estado, de maneira a possibilitar inclusões, alterações e atualizações dos dados cadastrais dos próprios nacionais ou locados de terceiros com o fim de facilitar o monitoramento das informações pelos órgãos de controle da União.” (original sem grifo)

Dessa maneira, cabe registrar que a ausência de cadastramento dos imóveis no SPIUnet, locados de terceiros pelo DNIT dificulta a realização de controle de gastos públicos na área imobiliária. Vislumbra-se também o fato de a desatualização dos registros 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.

Por fim, registra-se que apesar da UJ publicar a Portaria nº 1522/2016, determinando aos gestores das Regionais do DNIT a inclusão e atualização, no SPIUnet, dos dados dos imóveis próprios ou de terceiros sob a jurisdição da Autarquia, é imprescindível que a CGLOG/DAF observe o disposto no art. 2º da Portaria, ou seja, realize a conferência e a supervisão dos dados inseridos no SPIUnet.

Recomendações:

Recomendação 1: Que seja realizada capacitação do pessoal das SRs e Administrações Hidroviárias, designados formalmente para a correta inserção de dados no SPIUnet.

4.1.1.2 INFORMAÇÃO

Transferência dos bens móveis e imóveis operacionais, dos bens móveis não operacionais e utensílios da extinta Rede Ferroviária Federal SA - RFFSA para o DNIT.

Fato

A evolução do recebimento dos bens móveis e imóveis operacionais, dos bens móveis não operacionais e de utensílios da extinta Rede Ferroviária Federal SA – RFFSA, sob a responsabilidade da DIF/DNIT, vem sendo monitorada pela CGU desde a Auditoria Anual de Contas do exercício de 2009.

No que tange ao papel do DNIT no recebimento dos bens da extinta RFFSA, verificou-se em análises de anos anteriores que a Autarquia vinha mantendo certa regularidade no

desenvolvimento dos trabalhos, tendo concluído, aproximadamente, a cada ano, entre 14 e 16% dos processos em curso.

A Autarquia dividiu os processos referentes aos termos de transferência desses bens em quatro fases principais, quais sejam: certificação, assinatura dos termos de transferência (termos de recebimento), incorporação dos bens e processos concluídos. Existe também um quinto agrupamento, denominado “outros”, o qual significa termos em análise.

Na atual Auditoria Anual de Contas, verificou-se a existência de 469 processos de transferência dos bens móveis não operacionais para análise. Grande parte destes, 318 (68%), está em estágio de incorporação, fase imediatamente anterior à conclusão, conforme dados do Quadro 19.

Quadro 19 - Situação dos processos de transferências dos bens móveis não operacionais - 2015

Situação dos processos de transferência	Quantidade de Processos	Percentual de processos
Em fase de Certificação	34	7%
Em fase de assinatura dos termos	0	0%
Em fase de incorporação dos Bens	318	68%
Concluídos	60	13%
Outros	57	12%
TOTAL	469	100%

Fonte: Planilha encaminha por meio do Ofício nº 222/2016/AUDINT/DNIT, de 27/04/2016, citada no Memorando nº 102/2016/DIF/DNIT.

Sendo assim, parece ser esta fase (incorporação dos bens) o grande gargalo para que o DNIT possa avançar nos trabalhos, motivo pelo qual os gestores devem envidar esforços para identificar os entraves e buscar soluções de modo a dar maior celeridade no desenvolvimento dos trabalhos.

Segundo o DNIT, a Inventariança da extinta RFFSA está encerrando os trabalhos de inventários dos bens e a meta da Diretoria de Infraestrutura Ferroviária – DIF é encerrar os trabalhos de recebimento dos bens até setembro/2016.

No que diz respeito à alienação de bens, o DNIT, no ano de 2015, alienou dois lotes de sucatas, sendo um de 97 vagões/carros de passageiros e outro de 75 vagões pelo valor de R\$ 413.321,75. Encontram-se para licitar, no exercício de 2016, todos os vagões estacionados nos pátios de Triagem Paulista e de Bauru (Bauru-SP) e de Praia Formosa (Rio de Janeiro-RJ) e foram avaliados os bens não-operacionais estacionados nos estados do Ceará e de Pernambuco.

No que concerne ao controle de todos bens móveis e imóveis operacionais, oriundos da extinta RFFSA, transferidos ao DNIT, encontra-se, atualmente, segundo informações constantes no Relatório de Gestão da Unidade, em fase de homologação o Sistema de Patrimônio Ferroviário – COPAFER. Neste serão feitos, além do controle, o cadastro dos bens patrimoniais e os bens não operacionais terão suas destinações, vendas ou baixas registradas para fins de controle.