

# Relatório de Auditoria Anual de Contas



Secretaria Federal de Controle Interno

## **Unidade Auditada: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes**

Exercício: 2016

Município: Brasília - DF

Relatório nº: 201700974

UCI Executora: SFC/DI/CGTRAN - Coordenação-Geral de Auditoria das Áreas de Transportes, Portos e Aviação Civil

---

## **Análise Gerencial**

Senhor Coordenador-Geral,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço nº 201700974, 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 01/04/2017 a 12/06/2017, 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 22/03/2017, entre a Coordenação-Geral de Auditoria das Áreas de Transportes, Portos e Aviação Civil (CGTRAN) e a Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Rodoviária (SeinfraRodovias), acerca da atuação de ambas sobre a gestão da unidade prestadora de contas, especialmente sobre os trabalhos realizados referentes ao exercício de 2016, 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 2016, e se estas contemplam os formatos e conteúdos obrigatórios nos termos da DN TCU nº 154/2016, da Portaria TCU-59/2017 e da DN TCU nº 156/2016.

A metodologia da equipe de auditoria consistiu na análise do Relatório de Gestão do DNIT, referente ao exercício de 2016, 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 156/2016, em seu artigo 3º.

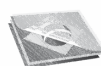
Dessa análise, conclui-se que a Unidade elaborou todas as peças a ela atribuídas para o exercício, contemplando os formatos e conteúdos obrigatórios nos termos da DN TCU nº 154/2016, da Portaria - TCU-59/2017 e da DN TCU nº 156/2016, assim como as informações suplementares solicitadas que são cabíveis ao DNIT, conforme preconiza no artigo 8º da DN TCU nº 154/2016 - tal como o Relatório e Parecer da Unidade de Auditoria Interna (inciso I), Relatório da Área de Correição (inciso VI) e Declarações de Integridade (inciso VII), 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 156/2016, Art. 10).

A metodologia da equipe de auditoria consistiu na identificação dos agentes que desempenharam, durante o exercício de 2016, 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.

Ressalta-se que, em consulta ao sistema e-Contas, verificou-se que houve, a princípio, uma sobreposição de períodos de atividade entre alguns Diretores da Diretoria Executiva – DIREX, no ano de 2016, conforme ilustrado no Quadro 01.



**Quadro 1** – Servidores que exerceram o cargo de Diretor Executivo no ano de 2016

CPF	Cargo ou função
***.953.084-**	Diretor Executivo Titular (01/01 a 24/10)
***.128.177-**	Diretor Executivo Titular (24/08 a 31/12)

**Fonte:** elaborado pela CGU a partir dos dados do e-Contas.

Tendo em vista o questionamento quanto à sobreposição de períodos relativos ao cargo de Diretor Executivo Titular, foi informado pelo DNIT que houve equívoco de digitação no preenchimento das datas enviadas ao sistema e-Contas, havendo a princípio uma sobreposição de períodos de exercício. Salientou a Autarquia que os períodos corretos são: \*\*\*.953.084-\*\*, de 01/01/2016 a 24/08/2016 e; \*\*\*.128.177-\*\*, de 25/08/2016 a 31/12/2016.

Ressalta-se que maiores detalhes serão explicitados em constatação específica constante da Parte B do presente Relatório.

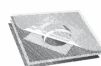
Dessa análise, conclui-se que a Unidade informou todos os titulares e substitutos com natureza de responsabilidade estabelecida nos normativos (à exceção do DIREX, o qual será objeto de item específico deste Relatório), bem como que todas as informações constantes do e-Contas foram apresentadas de acordo com as orientações.

## **2.2 Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão – Orçamentário e Financeiro**

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.

De início, é importante destacar que, para o ano de 2016, segundo o Relatório de Gestão do DNIT (itens 1.3 e 3.2.7.3), corroborado por dados extraídos do SIOP, a dotação prevista na LOA foi de R\$ 8,039 bilhões, o que, em comparação com o exercício anterior (2015), representou um corte de cerca de 34% (R\$ 4,1 bilhões).

Destaca-se, inclusive, que esse corte vem acontecendo há alguns exercícios. Comparando-se os anos de 2016, 2015, 2014 e 2013, observam-se decréscimos acentuados tanto dos valores da dotação quanto dos valores empenhados pela Autarquia. A exceção ficou por conta do pagamento que, pelo menos no exercício de 2016, foi melhor que no exercício de 2015, conforme demonstrado na Tabela 1.



**Tabela 1 - Execução Orçamentária DNIT – Por exercício Financeiro**

Ano Exercício	LOA		Dotação Atualizada		Empenhado		Pago	
	Valor (R\$)	Redução em relação ao exercício anterior (%)	Valor (R\$)	Redução em relação ao exercício anterior (%)	Valor (R\$)	Redução em relação ao exercício anterior (%)	Valor (R\$)	Redução em relação ao exercício anterior (%)
2013	14.947.350.043	-	14.111.224.972	-	12.536.710.794	-	3.757.355.777	-
2014	13.911.498.726	-7%	13.685.808.517	-3%	10.432.353.272	-17%	3.738.815.792	-0,5%
2015	12.174.249.846	-12%	11.605.125.902	-15%	7.388.422.666	-29%	1.898.914.589	-49%
2016	8.039.845.067	-34%	8.330.804.541	-28%	7.244.524.968	-2%	3.897.350.824	105%

**Fonte:** Dados extraídos do SIOP (2013 a 2016)

Não foram considerados, na Tabela 1, os valores de Restos a Pagar Não Processados Pagos. Entretanto, realizando-se uma análise de execução orçamentária considerando-se tais valores, tem-se o disposto na Tabela 2.

**Tabela 2 – Execução Orçamentária considerando-se RAP-NP Pago – Por exercício financeiro**

Ano	RAP-NP Pago	Pago	TOTAL	Execução Orçamentária considerando RAP (%)*
2013	R\$ 6.023.950.712	R\$ 3.757.355.777	R\$ 9.781.306.489	69%
2014	R\$ 6.867.710.083	R\$ 3.738.815.792	R\$ 10.606.525.875	78%
2015	R\$ 5.666.999.647	R\$ 1.898.914.589	R\$ 7.565.914.236	65%
2016	R\$ 6.503.929.024	R\$ 3.897.350.824	R\$ 10.401.279.848	125%

\* Execução (%) = [(RAP-NP Pago + Pago) / Dotação Atualizada] x 100

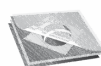
**Fonte:** CGU a partir dos dados extraídos do SIOP (2013 a 2016)

Com relação especificamente aos programas finalísticos da Autarquia (2086 - Transporte Aquaviário e 2087 - Transporte Terrestre), é possível observar o mesmo cenário - decréscimos acentuados tanto dos valores da dotação quanto dos valores empenhados. Com exceção do pagamento que, no exercício de 2016, também foi melhor que no exercício de 2015, como pode ser observado na Tabela 3.

**Tabela 3 - Execução Orçamentária DNIT – Por exercício Financeiro – Programas Finalísticos (Transporte Aquaviário e Transporte Terrestre).**

Ano Exercício	LOA		Dotação Atualizada		Empenhado		Pago	
	Valor (R\$)	Redução em relação ao exercício anterior (%)	Valor (R\$)	Redução em relação ao exercício anterior (%)	Valor (R\$)	Redução em relação ao exercício anterior (%)	Valor (R\$)	Redução em relação ao exercício anterior (%)
2013	13.677.681.773	-	12.819.904.190	-	11.386.063.835	-	3.031.628.123	-
2014	12.685.597.025	-7%	12.350.926.353	-4%	9.161.044.153	-20%	2.853.609.983	-6%
2015	10.977.198.420	-13%	10.208.005.337	-17%	6.069.651.466	-34%	994.260.038	-65%
2016	6.986.806.266	-36%	7.066.581.689	-31%	6.027.673.467	-1%	2.919.751.945	194%

**Fonte:** Dados extraídos do SIOP (2013 a 2016)



Não foram considerados, na Tabela 3, os valores de Restos a Pagar Não Processados Pagos. Entretanto, realizando-se uma análise de execução orçamentária considerando-se tais valores, tem-se o disposto na Tabela 4.

**Tabela 4** – Execução Orçamentária considerando-se RAP-NP Pago – Transporte Terrestre e Transporte Aquaviário

Ano	RAP-NP Pago	Pago	TOTAL	Execução Orçamentária considerando RAP (%)*
2013	R\$ 5.047.371.247	R\$ 3.031.628.123	R\$ 8.078.999.370	63%
2014	R\$ 6.259.267.151	R\$ 2.853.609.983	R\$ 9.112.877.134	74%
2015	R\$ 3.545.319.116	R\$ 994.260.038	R\$ 4.539.579.154	44%
2016	R\$ 1.200.395.211	R\$ 2.919.751.945	R\$ 4.120.147.156	58%

\* Execução (%) = [(RAP-NP Pago + Pago) / Dotação Atualizada] x 100

**Fonte:** CGU a partir dos dados extraídos do SIOP (2013 a 2016)

Ressalta-se que, até 2015, o Programa Transporte Aquaviário denominava-se Hidroviário e o Programa Transporte Terrestre era dividido em Ferroviário e Rodoviário.

Abordando a execução dos Programas finalísticos no exercício de 2016, objeto deste relatório de auditoria anual de contas, como acontece todos os anos, algumas ações frustraram as previsões, enquanto outras desenvolveram além do previsto, necessitando de ajustes ao longo do exercício.

Embora possua flexibilidade orçamentária, dados extraídos do SIOP, apresentados na Tabela 5, indicam que a Autarquia não foi capaz de executar o que havia sido previsto pelas áreas técnicas para os Programas de Governo vinculados às atividades finalísticas, Transporte Aquaviário (2086) e Transporte Terrestre (2087).

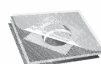
**Tabela 5** – Execução orçamentária dos Programas 2086 e 2087 no exercício de 2016

Programa		Dotação Inicial	Dotação Atualizada	Despesas Empenhadas		Despesas Liquidadas		Pago	
		(A)	(B)	(C)	(C/B)	(D)	(D/B)	(E)	(E/B)
2086	Transporte Aquaviário	R\$ 181.432.243	R\$ 158.032.257	R\$ 118.751.036	75%	R\$ 118.751.036	75%	R\$ 46.480.605	29%
2087	Transporte Terrestre	R\$ 6.805.374.023	R\$ 6.908.549.432	R\$ 5.908.922.431	86%	R\$ 5.908.922.431	86%	R\$ 2.873.271.340	42%
<b>Total</b>		<b>R\$ 6.986.806.266</b>	<b>R\$ 7.066.581.689</b>	<b>R\$ 6.027.673.467</b>	<b>85%</b>	<b>R\$ 6.027.673.467</b>	<b>85%</b>	<b>R\$ 2.919.751.945</b>	<b>41%</b>

**Fonte:** Dados extraídos do SIOP

De acordo com o Tabela 5, no âmbito dos Programas 2086 e 2087, observa-se que foram empenhados 85% e pagos apenas 41% da dotação atualizada (lei mais créditos adicionais). Isso foi decorrente não só de contenções financeiras advindas do Governo Federal, como, também, de dificuldades para se executar o previsto. Ressalta-se que esta análise foi feita desconsiderando-se os valores de Restos a Pagar Não Processados Pagos.

Dentre as justificativas consideráveis para os baixos dispêndios financeiros em relação à meta planejada para os dois programas finalísticos, o principal fator interveniente que impactou no desempenho do DNIT foi a grande restrição orçamentária e financeira de



verba para ações abrangidas pelo PAC e demais ações. Contudo, podem ser destacadas ainda, de maneira complementar, as limitações da organização na elaboração, análise e revisão de projetos de infraestrutura de transportes, atrasos excessivos em licenciamentos ambientais e a existência de rotinas processuais que muitas vezes se mostram excessivamente burocráticas.

Especificamente em relação às ações de manutenção rodoviária, inseridas no âmbito do programa 2087, as quais contemplam contratos que variam desde a Conservação Tradicional até contratos do Programa de Restauração e Manutenção por Resultados (CREMA), prevendo serviços de recuperação funcional e estrutural do pavimento, observa-se pelas informações prestadas pelo DNIT que, durante o exercício de 2016, em decorrência da restrição financeira e orçamentária imposta à autarquia, houve um aumento de dispêndio com contratos de conservação tradicional, fato que obrigou a unidade a reduzir a quantidade de contratos do tipo CREMA e de restauração, por estes possuírem um custo gerencial por km mais elevado em relação aos contratos de conservação.

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 2.1.2.2, constante da Parte B do presente Relatório, segmentados por Diretoria e suas respectivas Coordenações-Gerais, quando necessário.

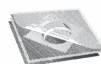
### **2.3 Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão**

A presente análise busca verificar o desempenho de alguns itens que, seja por serem de grande relevância financeira e orçamentária, seja por apresentarem risco à consecução de objetivos estratégicos do DNIT, foram objeto de análises e/ou auditorias realizadas pela CGU, no ano de 2016, a saber: a) Novo SICRO; b) BR-Legal; c) PROCREMA; d) Programa Nacional de Controle de Velocidade - PNCV; e) Recebimento de Obras; f) Governança; g) BR-163/MT e BR-163/PA e; h) Administrações Hidroviárias.

#### **Novo Sistema de Custos Rodoviários – Novo SICRO**

O Sistema de Custos Referenciais – SICRO se constitui em ferramenta de grande relevância, haja vista ser empregado por diversas instituições públicas das três esferas de poder para embasar os orçamentos das contratações de obras de engenharia rodoviária, bem como por empresas privadas que prestam serviços de engenharia à Administração Pública. Neste sentido, 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, bem como as posteriores 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.

Assim, dada a importância do tema, este Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União - CGU vem acompanhando o procedimento de atualização do sistema, inclusive participando das discussões da Câmara Técnica do Novo SICRO, a qual tem, dentre outras atribuições, discutir tecnicamente os parâmetros e metodologias adotadas na implementação do sistema, sendo composta por representantes do DNIT, Associações de empresas do ramo rodoviário (projetistas e/ou construtoras), membros de órgãos de



controle (CGU, TCU, MPF), dentre outros. Em média, as reuniões da Câmara Técnica se deram mensalmente ao longo do exercício de 2016.

Inicialmente, vale destacar que o desenvolvimento do Novo SICRO se deu com o advento da contratação da Fundação Getúlio Vargas, em 2012, a qual assumiu o papel de desenvolver metodologicamente todo o sistema, desde os manuais técnicos, aferição em campo de produtividades, elaboração de composições de custos, construção do sistema informatizado, dentre outros.

Em comparação ao sistema anteriormente utilizado (SICRO 2), ressalta-se que este apresentava algumas inconsistências básicas, tais como não apresentar convergência metodológica com o SINAPI, bem como expor diversas inconsistências metodológicas que impediam a sua adequada utilização.

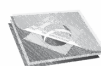
Neste sentido, algumas inovações do Novo SICRO merecem ser destacadas:

- Alteração da metodologia de cálculo do custo horário dos equipamentos.
- Implantação da nova metodologia para definição dos custos de referência da mão de obra.
- Inclusão de composições de custos dos modais ferroviário e aquaviário.
- Alteração da metodologia para definição dos custos de referência dos insumos da pesquisa de preços.
- Eliminação da diferenciação de transporte local e comercial.
- Criação de composições de custos de carga, descarga e manobras.
- Criação de composições de custos para a abertura e manutenção de caminhos de serviços.
- Implantação de nova metodologia para definição dos custos de referência para aquisição e transporte de materiais asfálticos.
- Criação de composições de custos para o transporte fluvial de materiais asfálticos.
- Classificação e nova metodologia para definição dos custos de referência dos canteiros de obras e instalações industriais.
- Implantação de nova metodologia para definição dos custos de referência de administração local.
- Diferenciação da parcela de bonificação e despesas indiretas.

Segundo informado pelo DNIT, o Novo SICRO foi sujeito à Consulta pública, no ano de 2016. Como resultado, foram feitos 457 apontamentos, sendo 318 deles sobre discussões metodológicas (69%), 60 de erros considerados materiais (13%), 45 de sugestões e colaborações (10%), 26 de dúvidas (6%) e 8 de outras questões diversas (2%). Ressalta-se que dos 457 apontamentos feitos, cerca de 67% (307) foram considerados procedentes.

O resultado final foi a elaboração de 74 volumes, sendo 31 de manuais técnicos, 37 de composições de custos e 6 de produções de equipes mecânicas, além de mais de 6000 composições de custos e 1087 produções de equipes mecânicas.

Ressalta-se que a Diretoria Colegiada do DNIT aprovou, no dia 25 de abril de 2017, a implantação do Novo SICRO a partir do mês-base de janeiro de 2017. Entretanto, por recomendação da Coordenação-Geral de Custos de Infraestrutura de Transportes (CGCIT), a referida aprovação condicionou a implantação do Novo SICRO e a sua respectiva utilização regular ao atendimento de requisitos prévios. Dentre eles, a realização de seminários, workshops e treinamentos a respeito das principais alterações e inovações metodológicas, particularmente dos conceitos relacionados à formação dos



custos de referência da administração local e do canteiro de obras, bem como da elaboração de orçamentos com esta nova base.

Ressalta-se que, com as novas metodologias propostas pelo Novo SICRO, algumas mudanças de paradigmas serão necessárias, tais como um maior grau de detalhamento e aprofundamento dos projetos (cronogramas mais adequados, planos de execução coerentes, dentre outros) e a importância da realização de pesquisas locais de preços para os insumos mais relevantes da obra (particularmente os materiais pétreos e agregados em condição comercial), além da necessidade de um período de transição para que ocorra uma maior qualificação e maturação dos profissionais. Sobre a necessidade de cotações locais para os insumos mais relevantes, tal medida se deve ao fato de que os preços de referência divulgados pelo SICRO não contêm fatores inerentes à expectativa de negociação e ganhos de escala envolvidos na execução de uma obra real, o que não é desejável para os insumos de maior relevância nos orçamentos públicos de obras de infraestrutura.

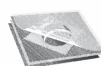
Ante o exposto, salienta-se que a pretensão do DNIT é de que no futuro o Novo SICRO traga grandes melhorias nos processos e metodologias de precificação/projeto de obras rodoviárias. Porém, como ainda não foram finalizados os trabalhos da Câmara Técnica, tampouco restou aprovado/concluído o Novo SICRO, não é possível emitir, neste momento, opinião definitiva sobre os trabalhos realizados, visto que alterações significativas dos parâmetros tratados ainda podem vir a ocorrer.

### **Recebimento de Obras**

A CGU vem acompanhando, desde o exercício 2014, a efetivação 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 citada 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.

Em trabalho anterior realizado pela CGU, verificou-se que de uma amostra analisada pela equipe de Auditoria (de dezessete contratos que possuíam Termos de Recebimento Provisório/Definitivo), 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 que vinha sendo 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.

À época, o DNIT alegou entender 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.





Este posicionamento da Autarquia 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 pela Corte de Contas 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.

Entretanto, ocorre que por meio do Acórdão nº 372/2017/TCU-P, de 08 de março de 2017, a Corte de Contas negou o provimento de tal recurso, no sentido de que cabe sim ao DNIT a aplicação das regras estabelecidas pela IS/DG nº 13/2013 inclusive para os contratos atualmente em andamento, e que tenham sido assinados antes da publicação do referido normativo. Segundo o voto da Ex.<sup>a</sup> Ministra Ana Arraes, “*o conjunto de ensaios tratado na nova norma não consiste em critérios que provocariam alteração de projeto ou de especificações das obras. Trata-se apenas de modelo de aferição de que a obra seja executada com qualidade e visa a evitar que a União pague por empreendimentos que não trazem benefícios à comunidade em razão de sua péssima execução, como os mencionados no acórdão 328/2013 – Plenário. Veja-se, ainda, que a determinação atacada não estabelece categoricamente o não recebimento de obras que não atendam aos critérios da IS DG 13/2013. Nos casos em que estes conflitem com os definidos em normas anteriores, a não conformidade pode sinalizar ao Dnit a necessidade de avaliações complementares, para, aí sim, decidir pelo recebimento ou não do trecho*”.

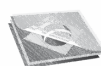
Destaca ainda o referido Voto que “*Não haveria a imposição de novos critérios a contratos anteriores à nova norma, mas apenas a avaliação mais criteriosa de trechos de pavimento que não atendessem aos parâmetros nela estabelecidos*”.

Diante o exposto, a despeito de que o presente trabalho versa sobre a gestão do DNIT no exercício de 2016 – e a decisão final de mérito do TCU tenha sido dada já no exercício de 2017, ressalta-se sobre a importância de que seja averiguada em trabalhos futuros a conduta adotada pelo DNIT em relação a referida decisão da Corte de Contas, haja vista que a mesma impacta diretamente em um grande volume de recursos atualmente aplicado em diversos contratos.

## **BR-Legal**

O Programa Nacional de Segurança e Sinalização Rodoviária - BR-Legal - propõe a manutenção estruturada da sinalização de toda a malha rodoviária federal sob jurisdição do DNIT por um período de cinco anos e tem como metas: melhorar o nível de serviço da rodovia; reduzir o número e a severidade de acidentes de trânsito e; melhorar a sinalização da malha rodoviária federal, com vistas ao atendimento satisfatório de turistas nacionais e estrangeiros durante grandes eventos esportivos.

Para a execução deste Programa, a Unidade utiliza recursos orçamentários e financeiros das ações de Manutenção de Trechos Rodoviários Federais, que têm por objetivo manter a malha rodoviária federal em boas condições operacionais de tráfego, promovendo a redução dos custos de transporte e proporcionando maior segurança e conforto aos usuários.



Dados extraídos do Sistema de Acompanhamento de Contratos – SIAC/DNIT, em dezembro de 2016, indicam a contratação de sinalização e de dispositivos de segurança (BR-Legal) para 57.249,70 km, conforme Tabela 6.

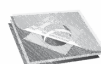
**Tabela 6:** Quantitativo de contratos assinados para execução do BR-Legal

UF	Quant. de contratos	km Contratado	Valor dos contratos (PI) – R\$
AL	02	773,0	76.850.000,00
AM	02	709,4	36.550.000,00
AP	01	497,3	36.000.000,00
BA	13	5794,0	333.404.400,00
CE	03	2230,0	149.654.000,00
ES	01	660,9	51.500.000,00
GO/DF	08	3437,0	222.918.133,88
MA	05	3265,6	168.700.000,00
MG	14	7910,1	699.591.949,55
MS	05	3855,1	306.775.000,00
MT	05	3415,5	178.550.000,00
PA	03	1571,8	75.896.000,00
PB	03	1300,9	96.680.000,00
PE	06	1997,8	174.642.849,00
PI	04	2635,2	131.496.000,00
PR	03	1813,4	140.839.000,00
RJ	01	547,3	59.300.000,00
RN	03	1422,1	90.693.000,00
RO/AC	05	3075,6	170.500.000,00
RR	02	1043,6	46.399.613,89
RS	10	5100,7	357.050.000,00
SC	03	1714,1	143.074.000,00
SE	01	318,8	31.600.000,00
SP	01	103,0	13.807.002,26
TO	03	2057,5	92.172.800,00
<b>TOTAL</b>	<b>107</b>	<b>57.249,7</b>	<b>3.884.643.748,58</b>

**Fonte:** CGU a partir dos dados do SIAC/DNIT – Dezembro/2016

Observando a Tabela 6 percebe-se a representatividade do BR-Legal, pois até o mês de dezembro/2016 foram firmados cento e sete contratos no montante de R\$ 3.884.643.478,58 para ser executado durante cinco anos (2013 a 2018).

Outra informação relevante, constante da Tabela 6, diz respeito ao total de quilômetros contratados pelo BR-Legal (57.249,7 km), valor este superior ao total da malha rodoviária federal sob jurisdição do DNIT, de 52.274,70 (SNV, 2016). Segundo a Autarquia, essa diferença é decorrente da contratação do BR-Legal utilizando o SNV de 2012, e que daquela época até o presente momento ocorreram concessões de rodovias, delegações de rodovias à municípios/estados, variações de extensão de rodovias devido a obras de melhorias e execução de pavimentação inicialmente planejada em trechos não pavimentados. Ainda segundo o DNIT, tais eventos (que acabam por interferir na extensão final) são abordados durante as tratativas da execução do Projeto Básico e/ou Executivo, sendo que o controle destas mudanças é mantido lote a lote e, quando identificado, o trecho é suspenso ou removido por meio de um aditivo supressivo, com vistas a se regularizar a situação real junto à contratada.



Foram objeto de fiscalização, em 2016, contratos executados no Estado de Pernambuco. Nessas fiscalizações (Relatórios de Fiscalização nºs 201504827 e 201504833), foi possível afirmar que os projetos básico e executivo analisados atendem às especificações do Edital e contêm os elementos exigidos, bem como os serviços de sinalização estão em conformidade com o projeto executivo (quando existente) e suas especificações técnicas.

Não obstante, e igualmente constatado nas fiscalizações realizadas em 2015, as equipes de fiscalização do DNIT não estão 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. Constatou-se também que, nos casos de superposição de serviços, tais como entre o CREMA e o BR-Legal, não há comunicação com os respectivos responsáveis de contratos, de modo a evitar retrabalho de serviços e pagamentos em duplicidade.

Para esses casos, a CGU recomendou ao DNIT encaminhar documento às Superintendências Regionais e Unidades Locais para que possam alertar e orientar no sentido de se não efetuar medição/pagamento de serviços para os quais seja verificada a superposição em contratos que estejam vigentes no mesmo trecho, tal como no serviço de Capina, verificado nos contratos do BR-Legal com contratos do Crema e de Manutenção Rodoviária. Ainda foi recomendado à Superintendência Regional do DNIT no Estado de Pernambuco efetuar levantamento nos contratos ativos envolvendo os mesmos trechos e, se for o caso, glosar os serviços de capina de empresas que não executaram o serviço, mas que houve pagamento.

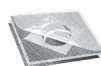
Como principais situações de risco a que está sujeita a execução do BR-Legal destacam-se: aprovação de projetos com erros, podendo ocasionar futuros problemas na execução dos serviços; falta de estrutura do DNIT (pessoal e equipamentos) para a adequada fiscalização e acompanhamento dos contratos e; não acompanhamento das superposições de programas/intervenções por trecho, podendo ocasionar possíveis retrabalhos e/ou duplicidade de pagamentos.

## **PROCREMA**

As ações de Manutenção de Trechos Rodoviários Federais têm por objetivo manter a malha rodoviária federal em boas condições operacionais de tráfego, promovendo a redução dos custos de transporte e proporcionando maior segurança e conforto aos usuários.

Para a consecução deste objetivo, o DNIT tem estabelecido diferentes modelos de intervenções nas rodovias, dentre as quais se destacam: o Programa de Restauração e Manutenção de Rodovias de trechos rodoviários; o Programa Integrado de Revitalização (PIR-IV); e o Programa de Contratação, Restauração e Manutenção por Resultados de Rodovias Federais Pavimentadas (PROCREMA).

Durante o exercício de 2016, o PROCREMA não teve o mesmo foco, por parte do DNIT, em comparação com exercícios anteriores, haja vista que dados de setembro de 2014 indicavam uma extensão contratada para o Programa de 33.221 km (contra 4.019 km contratados em 2016) e um valor total contratado de R\$ 10.463.326.368 (contra R\$ 1.243.777.577 contratado em 2016). Destaca-se também que a representatividade do PROCREMA dentro da Ação de “Manutenção de Trechos Rodoviários Federais” também foi bastante reduzida – em 2014, correspondia a 65% da extensão coberta por contratos



de manutenção e por 83% dos recursos a serem dispendidos e, em 2016, tais percentuais caíram para 19% e 39%, respectivamente.

Para o período de 2012-2015, foram previstos investimentos da ordem de R\$ 21.000.000.000 (vinte e um bilhões de reais) para aplicação na manutenção de rodovias federais. Somente para o exercício de 2016, a LOA fixou para as Ações 20VI, 20VJ, 20VK, 20VL, 20VM, o valor total de R\$ 3.187.377.257 (três bilhões, cento e oitenta e sete milhões, trezentos e setenta e sete mil, duzentos e cinquenta e sete reais), o que representou cerca de 20% do total dos recursos sob supervisão do Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil (R\$ 13.859.378.737).

Dados fornecidos pelo DNIT indicam a extensão contratada de 20.554,85 km para a ação de manutenção da malha rodoviária federal, divididos nos seguintes modelos de intervenção. – Tabela 7.

**Tabela 7:** Principais tipos de intervenções existentes na Ação “Manutenção de Trechos Rodoviários Federais”.

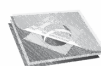
<b>Tipo de Intervenção</b>	<b>Extensão</b>	<b>Valor Contratado</b>
Conservação	15.855,35	1.512.911.081
RESTAURAÇÃO	679,90	431.513.368
CREMA 1ª Etapa	2.938,00	622.863.028
CREMA 2ª Etapa	1.081,6	620.914.549
<b>TOTAL</b>	<b>20.554,85</b>	<b>R\$ 3.188.202.026</b>

**Fonte:** Memorando nº 2309/2016/CGMRR/DIR.

Observa-se na Tabela 7 a representatividade do PROCREMA dentro da ação de governo, correspondendo a 19% da extensão coberta por contratos de manutenção rodoviária (4.019,6 km) e por 39% dos recursos a serem dispendidos (R\$ 1.243.777.577,00)

No intuito de avaliar se a finalidade da ação de manutenção da malha rodoviária federal pavimentada está sendo atendida por meio da execução de contratos na modalidade CREMA, os trabalhos da CGU focaram nas rotinas desenvolvidas para a seleção, contratação e pagamento de empresas no âmbito do PROCREMA, enfatizando a aderência dos serviços executados com os previamente planejados, bem como no acompanhamento realizado pelas Superintendências Regionais do DNIT sobre estes serviços.

Com os primeiros resultados desses trabalhos, os quais foram obtidos a partir das fiscalizações realizadas nas obras do PROCREMA nas rodovias BR-020/DF, BR-040/DF, BR-060/DF, BR-386/RS, BR-471/RS, BR-116/RS e BR-282/SC (Relatórios de Fiscalização nºs 201412445, 201412446, 201412447, 201412461, 201412464, 201504812 e 201504814), verificou-se que as Superintendências Regionais do DNIT têm conseguido atuar na gestão operacional dos contratos. No entanto, restou demonstrado que o controle qualitativo e quantitativo das obras exercidos pelos fiscais do DNIT e empresas supervisoras apresentam fragilidades, dentre as quais citam-se: medição de fornecimento e transporte de CAP em quantidade superior ao utilizado nas rodovias e desatendimento aos padrões previstos na Instrução de Serviço/DG nº 10, de 02/09/2013.



Para esses casos, a CGU recomendou ao DNIT estornar valores pagos a maior, bem como o atendimento aos padrões preconizados nos normativos do DNIT para as obras de restauração, manutenção e recuperação.

Também se constatou que o cumprimento de metas físicas-financeiras inicialmente estabelecidas nos projetos acabou sendo prejudicado em virtude da necessidade de adequar soluções de projeto às reais condições de campo durante a fase de obras, além da restrição orçamentária e financeira.

Quanto aos atrasos constatados em todas as obras fiscalizadas, verificou-se que os cronogramas físico-financeiros não estão compatíveis com os inicialmente propostos nas licitações, em função principalmente das restrições orçamentárias e financeiras impostas pelo governo federal, bem como da demora nos processos de análise e aprovação de várias Revisões de Projetos em Fase de Obras, as quais decorrem fundamentalmente de erros de projetos licitados. Ressalta-se que tais problemas têm acarretado ainda na paralisação ou na diminuição dos serviços fiscalizados.

Destaca-se ainda, como benefício obtido, em decorrência das fiscalizações realizadas pela CGU, a expedição por parte do DNIT da Instrução de Serviço nº 07, de 29 de abril de 2016. Tal normativo estabelece procedimentos a serem utilizados na execução de obras do Programa de Contratos de Recuperação e Manutenção Rodoviária (CREMA), dentre os quais merecem ser ressaltados os que tratam da determinação de faixas de tolerância para aplicação e pagamento do teor de CAP empregado nas obras.

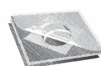
Salienta-se que com o advento da IS nº 07/2016, o DNIT insere em normativo próprio a orientação do TCU contida no Acórdão 1458/2014-P relativa ao pagamento de material betuminoso pelo teor de CAP efetivamente executado.

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.

Como principais situações de risco a que está sujeita a execução do PROCREMA destacam-se: a falta de estrutura do DNIT para a adequada fiscalização e acompanhamento dos contratos; a não observância a normativos (inclusive internos da Autarquia) inerentes ao programa; a acentuada restrição financeira e orçamentária na qual o país se encontra atualmente e; licitações com projetos básicos inadequados (ocasionando pedidos de aditivos e, conseqüentemente, atrasos na execução).

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

O Programa Nacional de Controle de Velocidade (PNCV) vem sendo acompanhado pela CGU desde 2015. Naquele ano, a ação de controle teve como escopo avaliar a execução do Programa, por meio dos contratos decorrentes da Concorrência nº 471/2009. Naquela oportunidade, constatou-se aspectos positivos e negativos do PNCV que impactam a missão do DNIT. Os principais achados identificados estão citados no Quadro 2.



## Quadro 2- Aspectos positivos e negativos do PNCV (Edital nº 471/2009)

Aspectos Positivos
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: <ul style="list-style-type: none"><li>• Redução de 14,0% no número de acidentes totais.</li><li>• Redução de 29,0% no número de vítimas fatais.</li><li>• Redução de 10,2% no número de vítimas não fatais.</li><li>• Redução de 19,6% no número de vítimas por atropelamento.</li><li>• Redução de 14,8% no número de acidentes sem vítimas.</li><li>• Redução de 15,0% no Índice de Severidade.</li></ul>
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
Significativos atrasos na execução contratual e início da operacionalização efetiva do Programa, por diversos motivos, entre os quais 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, sua baixa no CADIN.
A precariedade da CGPERT/DNIT tanto em termos de estrutura física quanto sobre a insuficiência de servidores, de fundamental importância para gestão dos programas 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
A baixa efetividade do Programa em termos de penalização dos infratores e, por consequência, de arrecadação da receita que poderia ter sido gerada, devido <u>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</u> . 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.

**Fonte:** Relatório nº 201601477 – Relatório de Auditoria Anual de Contas DNIT, exercício de 2015.

Em 19/05/2016, o DNIT publicou o Edital nº 168/2016, para o Novo PNCV. Pelo Termo de Referência (TR), o Programa será implantado nos 26 Estados da Federação, além do Distrito Federal, e dividido em 25 lotes, num total de 7.947 faixas monitoradas, num custo estimado de R\$ 2.985.292.415,20, com base no mês de agosto/2015, para um prazo de execução de 60 meses.

Em virtude do custo estimado para o novo PNCV, a ocorrência de superestimava do orçamento referencial e sobreposição de custos tornou-se inevitável, conforme constatações constantes do Relatório Final de Auditoria nº 8/2016/AUDINT/DNIT, datado de 21/11/2016. Diante das constatações e recomendações da AUDINT, a Coordenação-Geral de Operações Rodoviárias – CGPERT/DNIT – apresentou as providências adotadas e a adotar, conforme exposto no Quadro 3.



**Quadro 3 – Constatações do Relatório 08/2016/AUDINT e providências CGPERT**

CONSTATAÇÕES	RECOMENDAÇÃO	PROVIDÊNCIA
<p>Indícios de superestimava do orçamento referencial em R\$ 72.284.474,00, decorrente da utilização de vida útil de equipamentos de coleta e registro de imagem inferior ao estabelecido pela Receita Federal do Brasil.</p>	<p>Que a CGPERT considere, na elaboração do orçamento, a vida útil dos equipamentos estabelecidos na formação do custo de acordo com a definição da Receita Federal do Brasil, bem como acoste essa referência aos autos do processo administrativo atinente à elaboração do orçamento.</p>	<p>Com relação a esta recomendação, a CGPERT a acatou integralmente, adotando o período de 60 meses em consonância ao tempo preconizado pela Receita Federal do Brasil, por meio da Instrução Normativa SRF N° 162, de 31 de dezembro de 1998, que fixa o prazo de vida útil e taxa de depreciação dos bens que relaciona.</p>
<p>Indícios de sobreposição de custos administrativos na formação do orçamento referencial</p>	<p>Que a CGPERT reavalie a formação da composição de custos da Planilha de Preço, atinente aos itens Viagem/Diárias, Serviços Gráficos e materiais de expedientes do item Despesas Gerais, e do Custo Administrativo, apresentando a esta Seccional as justificativas sobre as decisões adotadas.</p>	<p>Em manifestação consubstanciada no Memorando n° 749/2017/CGPERT/DIR de 05/04/2017, fls. 151/152, a CGPERT declara no item 4 que “(...) promoveu alteração no orçamento referencial do pregão eletrônico nº 168/2016, retirando tais insumos e, conseqüentemente, atendendo na íntegra as recomendações da Auditoria.” e encaminhou mídia eletrônica contendo o orçamento referencial atualizado.</p>
<p>Desconsideração de valor residual de equipamentos na formação do orçamento referencial</p>	<p>Que a CGPERT considere, no orçamento referencial, o valor residual superior a zero para os equipamentos utilizados na formação do custo dos serviços orçados, buscando o assessoramento da Coordenação-Geral de Custo de Infraestruturas para formação do orçamento referencial.</p>	<p>A CGPERT adotará, no orçamento referencial, o valor residual superior a zero, qual seja, 9,13% para equipamentos utilizados na formação do custo dos serviços orçados.</p>
<p>Utilização de Metodologia de coleta e valor referencial (Mediana) de insumos não institucionalizada na Autarquia.</p>	<p>Que a CGPERT avalie a possibilidade de utilização do “menor preço”, em consonância com o Sicro, haja vista a economia advinda desse critério, bem como busque o assessoramento da Coordenação-Geral de Custos de Infraestrutura para adequação do procedimento de coleta de preço de insumos afetos ao novo PNCV, apresentando a esta Seccional as justificativas sobre as decisões adotadas.</p>	<p>A CGPERT acatará a recomendação realizada pela Auditoria Interna do DNIT, adotando assim o menor preço.</p>

Fonte: Dados extraídos do relatório da AUDINT/DNIT



Em decorrência das constatações/recomendações indicadas no Quadro 3, a CGPERT, em 09/01/2017, republicou o Edital nº 168/2016, alterando o orçamento estimado de R\$ 2.985.292.415,20 para R\$ 2.243.983.446,95 (mês base: agosto/2016), com redução da ordem de R\$ 741.308.968,25 (24,8%).

A CGU também realizou, no exercício de 2016, ação de controle (Nota Técnica nº 2586/2016/CGTRA/DI/SFC e Nota Técnica nº 539/2017/CGTRAN/DI/SFC) no referido edital, e foram identificadas diversas inconsistências nos termos do Edital, os quais representam riscos não só à execução como à efetividade do Programa, entendendo-se como necessário que se proceda às alterações recomendadas, descritas a seguir, com vistas a assegurar o atendimento ao interesse público:

a) Com vistas a possibilitar maior transparência ao processo, deve-se informar com clareza, no Termo de Referência, a extensão das rodovias referentes a cada Lote a ser contratado e a extensão rodoviária total a ser atendida pelo Programa, uma vez que o mesmo apenas identifica os trechos por meio de códigos do SNV de 30/03/2015.

b) Reformule a metodologia de avaliação, estabelecendo regramento no qual a contratada somente possa receber a remuneração integral avençada caso apresente os aproveitamentos recomendados de, no mínimo, 90% para imagens diurnas e de 85% para imagens noturnas.

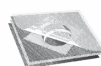
c) Aprimore a redação dos termos do Edital no tocante à aplicação de sanções, além de inserir a possibilidade de rescisão contratual, de forma explícita e com parâmetros definidos, em face da eventual obtenção, por parte das contratadas, de baixos índices de desempenho de forma continuada, com vistas a evitar o comprometimento da efetividade do Programa - a exemplo do ocorrido no Edital anterior, conforme verificado pela CGU no Relatório nº 201504227.

d) Estabeleça, no Edital, mecanismos que visem impossibilitar restrição à competitividade e conluio entre licitantes, limitando o número de lotes a que cada licitante pode concorrer, tendo em vista a possibilidade de adjudicação de, no máximo, dois lotes por licitante, considerando-se ainda que, em caso de um licitante poder concorrer a todos os lotes, poderia haver combinação de preços e lances cruzados, direcionando os lotes a empresas previamente escolhidas, por comum acordo entre as licitantes.

e) Introduza a exigência de apresentação, no ato de abertura dos envelopes da Licitação, de Planilha de Composição de Custos dos itens referentes à “Manutenção de Equipamentos”, de forma a se poder verificar a conformidade dos mesmos, por ocasião do julgamento das propostas, e, posteriormente, pelos Órgãos de Controle.

f) Reveja a previsão de remanejamento de 25,44% das faixas monitoradas, nos meses 24 e 48 da execução contratual, haja vista não ter sido dado argumento técnico que embasa tal medida.

Quanto à recomendação da letra “c”, cabe ressaltar que a Autarquia procedeu a alteração na redação no que tange à aplicação de multa por atraso no cronograma de execução dos serviços (itens 20.1.1.2.3; 20.1.2.1.1, 20.1.2.1.2, 20.1.2.1.3, 20.1.2.1.4). Entretanto, não foi inserida no TR a previsão de rescisão por baixo desempenho continuado ou recorrente,





conforme recomendado, restando prevista apenas a aplicação de multa por tais infrações, o que pode impactar na qualidade do serviço prestado e na efetividade do Programa.

Em relação à recomendação da letra “e”, é importante destacar que, contrariamente à manifestação da CGPERT/DNIT, as planilhas de composição de custos a serem apresentadas pelas licitantes, cujos modelos constam nas páginas 790 a 801 do Edital republicado, não detalham as composições de forma separada para equipamentos que monitoram 1, 2, 3 ou 4 faixas, o que deveria demonstrar os custos por faixa para cada um destes tipos de equipamento, o que foi o questionamento da Nota Técnica nº 539/2017 da CGU, e cuja recomendação a Autarquia não atendeu.

Por fim, quanto à recomendação da letra “f”, ressalta-se que a Autarquia, tanto no Termo de Referência quanto em sua manifestação, não apresentou qualquer dado ou informação que possa fundamentar a necessidade de tais remanejamentos, citando apenas, termos genéricos, como, por exemplo, que *“a segurança viária é dinâmica”, “pontos que são críticos podem deixar de sê-lo”,* além de justificativas como de que *“o período indicado para remanejamento é meramente indicativo”* e que *“o quantitativo previsto não necessariamente será consumido em sua totalidade”*. Ou seja, entende-se que, mais do que prever remanejamentos, sem justificativas a fundamentar o volume previsto de remanejamentos, o DNIT deveria estabelecer um plano consistente de acompanhamento e monitoramento do resultado da implantação de cada equipamento, mediante convênio ou protocolo de entendimento com a Polícia Rodoviária Federal.

Não há dados consistentes para se estimar que 25,44% dos equipamentos instalados poderiam ser remanejados por alteração das condições locais, tornando-os dispensáveis, sem prejuízos à segurança do tráfego local.

Na forma posta, não há garantia de efetividade nos remanejamentos previstos, implicando na possibilidade de prejuízos e desperdício dos recursos públicos alocados para tanto, e o fato deverá ser objeto de futuras verificações por parte dos Órgãos de Controle.

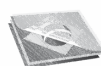
#### **Governança – Edital nº 354/2014**

Ao longo do exercício de 2016, o DNIT iniciou a definição e implantação de mecanismos de governança para a unidade, a exemplo da instituição do Comitê de Governança pela Portaria nº 996/2016.

O Colegiado reuniu-se pela primeira vez em 28/6/2016 e, visando dar continuidade às ações, procurou aperfeiçoar os mecanismos de governança adotando medidas de longo prazo a serem implementadas com o progresso da unidade.

Além disso, tomando como referência as especificações dos serviços e produtos previstos no Edital RDC Eletrônico nº 354/2014, a consultoria contratada desenvolveu ações voltadas para o assessoramento técnico para atendimento às ações de aprimoramento e/ou validação e/ou implantação dos mecanismos de governança, em prática pelo DNIT.

Em termos de realização financeira do objeto contratado, a Tabela 8 apresenta um resumo, indicando para cada unidade o percentual de execução.



**Tabela 8:** Contratos firmados decorrentes do Edital nº 354/2014

Diretoria	Atuação	Contrato	Valor (PI +aditivo) (R\$)	Valor pago (R\$)	% Execução
DG DIREX	Gestão Estratégica	1151/2014	89.368.185,09	33.314.231,99	37,3%
DPP	Planejamento	1153/2014	162.896.448,34	60.472.241,29	37,1%
DIR	Gestão Tática e Operacional	1152/2014	110.333.781,84	35.261.346,56	32,0%
DIF	Gestão Tática e Operacional	741/2016	56.114.987,75	4.807.918,06	8,6%
DAQ	Gestão Tática e Operacional	315/2016	57.746.462,69	8.348.941,54	14,5%
<b>Total Geral</b>			<b>476.459.865,71</b>	<b>142.204.679,44</b>	-

**Fonte:** CGU a partir dos dados do SIAC (consulta em 16/06/2017).

Convém destacar que os valores contratados referentes às avenças da DG/DIREX e DIR sofreram aditivos. Assim, o Contrato nº 1151/2014 possuía um valor inicial de R\$ 71.782.548,75 e foi aditivado em R\$ 17.585.636,34, acrescentando 24,5% do valor inicial. Em relação ao Contrato nº 1152/2014, o valor inicial era de R\$ 91.504.422,47, tendo sido acrescido de R\$ 18.829.359,37, representando 20,6% do valor inicial.

As ações de governanças, embora capitaneadas pela Diretoria Executiva, abrangem toda estrutura organizacional do DNIT, incluindo a Sede, as Superintendências Regionais e as Unidades Locais, observando as competências regimentais de cada área.

Como resultado, observa-se que o modelo de governança implantado no DNIT se encontra em fase de maturação, cabendo à unidade neste momento monitorar e acompanhar os avanços, bem como identificar os gargalos e propor medidas corretivas.

### **BR-163/MT e BR-163/PA**

As rodovias BR-163/MT e BR-163/PA são importantes para escoamento da produção de grãos da Região Centro-Oeste. No entanto, o estado de conservação dessas rodovias e o atraso nas obras implantação, duplicação e adequação vêm ocasionando constantes interrupções no tráfego da rodovia e, conseqüentemente, resultando em significativos prejuízos aos produtores de grãos da região centro-oeste e do sul do Pará, além de transtornos para a população da região e também fazendo com que custos de transporte dos grãos aos portos do Arco Norte sejam maiores que para outros destinos com distância semelhante e rodovias de melhor qualidade.

A rodovia BR-163 que corta o estado do Mato Grosso está pavimentada até divisa com o estado do Pará. Em 2014, dois trechos dessa rodovia, no total de 850,90 km, foram concedidos à Concessionária Rota do Oeste S.A. (CRO). Com o objetivo de subsidiar e reduzir o valor da tarifa de pedágio do contrato de concessão com a CRO, o Governo Federal determinou ao DNIT que assumisse as obras de duplicação e restauração da pista



existente no subtrecho de 174,11 km de extensão, correspondente ao segmento Rondonópolis/Cuiabá (km 130,19 - km 261,90 e km 278,90 - km 321,30).

Esse empreendimento sob a administração do DNIT, que consiste da elaboração dos projetos básico e executivo de engenharia das obras de restauração da pista existente, de adequação de capacidade, melhoria de segurança, duplicação e construção de obras de arte especiais na BR-163/MT, foi licitado pela Autarquia no exercício de 2013 em três lotes. O lote 01 está localizado entre o km 130,19 ao km 190,30, o lote 02 no km 190,30 ao km 261,90 e o lote 03 está situado no km 278,90 até o km 321,30.

Para o Lote 01, com extensão de 60,11 km, foi firmado o Contrato 369/2013 com o Consórcio ENPA-Metropolitana-Contécnica para construção de nova pista com duas faixas de rolamento e acostamento de 3,0m. A ordem de início dos serviços se deu em 05/07/2013, com previsão de término em novembro/2016. Contudo, visando a segurança e a fluidez do tráfego, o DNIT optou pela execução de desvios nos perímetros urbanos dos municípios de Santa Elvira, São Pedro da Cipa, Juscimeira e Jaciara. Por consequência, houve a celebração de termo aditivo ao contrato para inclusão de projetos das travessias urbanas.

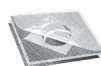
Em 2014, por determinação judicial, as obras do Lote 01 foram paralisadas em virtude de ação movida pela GVT, com finalidade de se preservar a rede de telecomunicação no local. Somente em nov/2015 (após 443 dias) os serviços de terraplenagem foram reiniciados. Novamente, em 2016, as obras foram paralisadas em decorrência de troca no Consórcio da empresa Mendes Júnior pela empresa Metropolitana, retornando os serviços na rodovia somente em nov/2016.

De acordo com informações da Autarquia, do Lote 01, já foram liberados ao tráfego 20 km de pistas existentes restauradas e 20 km de pista nova implantada. É alegado pelo DNIT que, devido a paralisação de quase um ano, os serviços de terraplenagem estão sendo revistos para receber pavimentação da pista nova.

Para o Lote 02, com extensão de 71,60 km, foi contratado o consórcio Sanches Tripoloni/Contécnica, por meio do Contrato nº 723/2013, para realização de obras de duplicação e adequação de uma nova pista e construção do pavimento da pista existente, ambas de duas faixas e acostamento de 3,0m de largura. Também está prevista a construção de um contorno na cidade de Jaciara até o local denominado de “Rosa dos Ventos”, e a construção de um viaduto no entroncamento com a BR-070/MT, bem como um contorno rodoviário no Campus da Escola Técnica Agrícola de São Vicente.

A ordem de início dos serviços para o Lote 02 se deu em 01/04/2014 e tem previsão de término em 2018. No entanto, de acordo com informações do DNIT, atualmente as obras contam com 88% dos serviços de terraplenagem concluídos, referentes à pista nova, 70% pavimentados e 70% executados em relação a recuperação de pista existente, sendo que em dezembro/2016 cerca de 50 km de pista restaurada - com a execução de pavimento rígido sobre pavimento existente (técnica whitetopping) - foram entregues aos usuários da via.

No Lote 03, com extensão de 42,40 km, foi firmado o Contrato nº 1089/2013 com o consórcio EQUIPAV/Agrimat/Direção para duplicação e adequação de pista existente. Além da duplicação da via, o projeto prevê a implantação de vias marginais e dois complexos viários formados por quatro viadutos, além de instalação de sistema de



iluminação pública para garantir a segurança dos usuários da via. A ordem de início dos serviços se deu em 01/04/2014 e tinha previsão de término em 1200 dias. Contudo, as obras encontram-se atualmente paralisadas para formalização de alteração das empresas consorciadas.

De acordo com dados da Autarquia, ao longo do segmento do lote 03 foram concluídos apenas os serviços de limpeza e desmatamento, e iniciou-se a terraplenagem e obras de artes correntes.

Além dos contratos para duplicação e adequação da BR-163/MT, a Autarquia mantém seis contratos de conservação de rodovia pavimentada de pista simples, nos seguintes trechos e com percentuais de execução, indicados na Tabela 9.

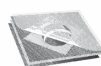
**Tabela 9 - Contratos de Conservação na BR-163/MT**

Contrato nº	Empresa Contratada	km inicial	km final	Valor (R\$)	Total Medido (R\$)	% de Execução
00232/2015	NEOVIA INFRAESTRUTURA RODOVIÁRIA LTDA	134,8	190,3	11.344.930,22	9.281.602,50	82%
00834/2014	NEOVIA INFRAESTRUTURA RODOVIÁRIA LTDA	190,3	261,9	25.021.694,09	19.784.824,38	79%
00406/2016	CSR - CONSTRUTORA SOUZA REIS LTDA	261,9	324,2	17.057.428,20	11.539.545,05	68%
00815/2016	FRATELLO ENGENHARIA LTDA	344,4	353,5	5.235.772,80	159.259,97	3%
00180/2015	TRÊS IRMÃOS ENGENHARIA LTDA	855	955,3	25.358.105,72	4.593.063,17	18%
00967/2012	ENPA ENGENHARIA E PARCERIA LTDA	955,3	1121,2	42.429.698,05	36.454.545,28	86%

**Fonte:** CGU a partir do Memorando nº 1274/2017/DIR/DNIT, de 11/04/2017.

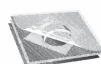
Quanto à BR 163 que corta o estado do Pará, a qual possui 1.006 km de extensão, segundo estimativa da Autarquia, 1.500 caminhões trafegam diariamente pela rodovia entre dezembro e maio, período de intensidade no escoamento da safra. Neste sentido, cabem alguns esclarecimentos.

De acordo com dados constantes do Atlas de Manutenção Rodoviária do DNIT, dos 1.006 km da BR 163/PA, 184 km (18,29% da rodovia) ainda não estão pavimentados. Todavia, todos esses trechos possuem contratos vigentes de construção ou de conservação, ou possuem obras previstas em processo de licitação. Os contratos firmados para conservação ou implantação/pavimentação de rodovia de pista simples estão indicados na Tabela 10.



**Tabela 10 - Obras na BR-163/PA**

Contrato n°	Empresa Contratada	Tipo de intervenção	km inicial	km final	Valor (R\$)	Total Medido (R\$)	% de Execução
00033/2016	PAVIENGE ENGENHARIA LTDA	CONSERVAÇÃO DE ROD. PAV. PISTA SIMPLES	102,3	240,5	31.685.271,07	17.961.300,48	57%
00028/2009	Três Irmão Engenharia Ltda.	IMPLANTAÇÃO E PAVIMENTAÇÃO	240,50	308,5	82.204.281,75	78.029.944,65	94,92%
00034/2016	PAVIENGE ENGENHARIA LTDA	CONSERVAÇÃO DE ROD. PAV. PISTA SIMPLES	308,5	354,9	9.556.711,03	8.508.894,63	89%
00302/2015	V. F. GOMES CONSTRUTORA LTDA - EPP	CONSERVAÇÃO DE RODOVIA IMP/PAV	354,9	419,9	8.821.672,40	8.497.658,70	96%
00826/2014	CIMCOP S/A ENGENHARIA E CONSTRUÇÕES	IMPLANTAÇÃO E PAVIMENTAÇÃO	355,0	420,0	99.258.363,62	21.852.018,08	22,02
00292/2015	LCM CONSTRUÇÃO E COMERCIO S/A	CONSERVAÇÃO DE RODOVIA IMP/PAV	544,3	600,22	14.131.697,95	13.780.079,50	98%
00979/2014	CONSÓRCIO AGRIMAT - CAVALCA - LOTUFO	IMP/PAVIMENTAÇÃO DE PISTA SIMPLES	537,04	674,56	135.476.476,55	25.874.596,02	19%
00035/2013	CONSÓRCIO SANCHES TRIPOLONI - BENITO ROGGIO E HIJOS - CONSOL	IMP/PAVIMENTAÇÃO DE PISTA SIMPLES	676,31	788,98	245.822.043,09	85.309.579,51	35%



Contrato nº	Empresa Contratada	Tipo de intervenção	km inicial	km final	Valor (R\$)	Total Medido (R\$)	% de Execução
TED-045/2016*	EXÉRCITO BRASILEIRO - 8º BEC (BATALHÃO DE ENGENHARIA DE CONSTRUÇÃO)	CONSERVA	786,3	1006	6.464.292,53	-	-

\*Termo de Execução Descentralizada

**Fonte:** Memorando nº 1274/2017/DIR/DNIT, de 11/04/2017, e Memorando nº 705/2017-CGCONT/DIR/DNIT, de 31/05/2017.

Segundo informações da Autarquia (Memorando nº 705/2017-CGCONT/DIR/DNIT), os contratos de implantação/pavimentação nºs 38/2009 e 826/2014 estão com a execução em atraso em virtude da baixa produtividade das empresas contratadas, além da necessidade de adequação dos projetos de engenharia - por isso as obras não foram concluídas. Ressalta-se que foram instaurados Processos Administrativos de Apuração de Responsabilidade (PAAR) a fim de apurar a responsabilidade das empresas.

O maior gargalo da rodovia está no trecho entre Trairão e Miritituba. São 47 km não pavimentados, nos quais os caminhões carregados de grãos com destino aos Terminais de Uso Privado de Miritituba têm dificuldades para trafegar.

Considerando o exposto e, ainda, as dificuldades locais para execução das obras de implantação e conservação de pista simples na rodovia devido aos longos períodos de chuva da região, que acabam impactando nos cronogramas das obras, depreende-se que, salvo considerável esforço do governo, os recorrentes problemas no trecho da BR 163 que corta o estado do Pará poderão se estender por, pelo menos, mais 2 anos, resultando em mais prejuízos para a produção e exportação de grãos das regiões norte e centro-oeste do país.

### **Administrações Hidroviárias**

Com vistas à implementação de ações direcionadas ao desenvolvimento do transporte aquaviário de passageiros/misto na Região Norte, e à garantia das condições de navegabilidade dos corredores hidroviários, destaca-se que o DNIT sofreu uma grande mudança com a reestruturação administrativa decorrente da extinção do convênio com a CODOMAR, bem como com a incorporação das oito Administrações Hidroviárias em sua estrutura organizacional. Ressalta-se que houve, com isso, a atribuição de novas responsabilidades e integração aos sistemas financeiros do Governo Federal na qualidade de Unidades Gestoras autônomas.

Em virtude dessa reestruturação ser bastante recente, a ocorrência de deficiências estruturais tornou-se inevitável, conforme constatações constantes do Relatório Final de Auditoria nº 05/2016, da Auditoria Interna do DNIT, o qual apresenta um diagnóstico das Administrações Hidroviárias, do qual se destacam os seguintes pontos:



- O mapeamento do preenchimento dos cargos e funções das oito Administrações Hidroviárias levou à constatação de que grande parte dos cargos e funções tiveram designação de ocupantes para a titularidade. Porém, à exceção do cargo de Coordenador-Geral Hidroviário, as demais funções e cargos estão sem os seus respectivos substitutos. Também não houve nenhuma designação para os cargos de Chefe de Núcleo da Procuradoria Federal Especializada - PFE - em nenhuma Administração Hidroviária.

- Pelas respostas encaminhadas pelos gestores, fica evidente que as Administrações Hidroviárias não possuem quantitativos mínimos de pessoal em seus quadros para o preenchimento dos cargos e funções disponibilizados. Quanto à lotação de procuradores, houve o esclarecimento de que essa medida depende da AGU, e que o DNIT não pode influenciar em tais decisões.

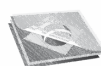
- Há necessidade de recomposição do quadro funcional das Administrações Hidroviárias com servidores integrantes das carreiras do DNIT, haja vista que 66% do seu quadro (8 AH) constitui-se de empregados públicos oriundos de quadros alheios ao DNIT, mediante requisição e/ou exercício descentralizado.

Em vista do decurso de prazo verificado desde a realização da ação de controle por parte da AUDINT, foi solicitado ao DNIT que atualizasse essas informações, com apresentação das respostas das Administrações Hidroviárias às recomendações em fase de implementação determinadas pelo Relatório nº 05/2016.

A Autarquia informou que as seguintes constatações ainda não foram elididas, devendo ser objeto de acompanhamento durante o ano no âmbito das atividades previstas no Plano Anual de Auditoria Interna: a) necessidade de aperfeiçoamento no controle da força de trabalho das AH (atualização da localização de servidores); b) recomposição do quadro funcional com servidores de carreira; c) existência de bens inservíveis e inoperantes (veículos e embarcações); d) ausência de sistematização de atividades; e) ausência de integração aos sistemas de informação do DNIT e; f) utilização do porto de São Raimundo como espaço de lazer pela população local.

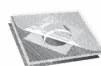
Tais informações são corroboradas pelo Relatório de Gestão, segundo o qual as oito Administrações Hidroviárias ainda passam por reestruturação, pois apesar de esforços para equipá-las adequadamente com as unidades necessárias, são ainda carentes de Procuradorias Específicas e setores de licitação, por exemplo. Estas unidades descentralizadas funcionaram até pouco tempo utilizando-se da estrutura da Superintendência Regional mais próxima. O avanço para a autonomia das AH foi a assinatura de contratos de assessoria técnica, com estrutura mínima para prestar auxílio específico ao modal hidroviário. O DNIT informa ainda sobre as ações em andamento para atração de pessoas, como a reunião realizada no Ministério do Planejamento em 15/09/2016 para tratar de autorização de concurso público para suprir as necessidades mais urgentes da Autarquia em função da sua recente reestruturação, em que foram criadas 2 (duas) Superintendências Regionais e 8 (oito) Administrações Hidroviárias.

Com relação ao monitoramento realizado pela CGU acerca das determinações e recomendações exaradas por meio dos Acórdãos 351/2006-P, 1.034/2008-P e 3.244/2012-P, no âmbito de auditoria operacional realizada no Programa de Manutenção de Hidrovias pelo TCU, verifica-se o atendimento pelo DNIT dos seguintes pontos: a) incorporação das Administrações Hidroviárias à estrutura organizacional da Autarquia, com definição de atribuições e responsabilidades por meio da publicação do Regimento Interno do DNIT aprovado pela Resolução/CA nº 26, de 05/05/2016 e publicada no DOU



de 12/05/2016; b) Quanto à estruturação das Administrações Hidroviárias, de modo a garantir o funcionamento das atividades do Programa Manutenção de Hidrovias, foi estabelecido um plano de ação, cujas medidas já executadas consistiram na identificação da força de trabalho adequada a cada unidade e na contratação de empresas para prestação de serviços de assessoramento à gestão técnica e administrativa - em decorrência do Pregão 555/2015, foram celebrados em 22/06/2016 os contratos nº 265/2016 (AHIMOC), nº 268/2016 (AHINOR), nº 271/2016 (AHRANA), nº 266/2016 (AHIMOR), nº 269/2016 (AHSFRA), nº 272/2016 (AHIPAR), nº 267/2016 (AHSUL) e nº 270/2016 (AHITAR).

As demais recomendações dos referidos acórdãos ainda estão em implementação ou a iniciar, conforme posicionamento a seguir: a) O sistema de acompanhamento efetivo da execução do programa Manutenção de Hidrovias está em desenvolvimento pela empresa STE – Serviços Técnicos de Engenharia S/A, por meio do contrato nº 315/2016; b) As reuniões para implantação dos Grupos de Desenvolvimento Regional Hidroviário (GDRH), em âmbito regional, serão realizadas até dezembro/2017, e as reuniões do Comitê de Gestão Hidroviária (CGH,) para avaliação dos resultados dessa implantação, no período janeiro/2017 a março/2018; c) o estabelecimento e o acompanhamento de indicadores integram o objeto do contrato nº 315/2016 – DAQ/DNIT, com prazo de entrega previsto para dezembro/2017, prevendo-se também a implantação da rotina dos indicadores no âmbito do DNIT até dezembro/2018; d) As ações referentes à normatização da veiculação de informações pelas Administrações Hidroviárias estão sendo executadas prevendo-se a disponibilização dos dados em subpágina no site do DNIT; e) As informações sobre as condições de navegabilidade, por meio da internet e de publicações a serem distribuídas ou afixadas nos principais portos, deverão ser disponibilizadas no prazo de dois anos, em trabalho a ser desenvolvido por meio dos supracitados contratos de assessoramento técnico e administrativo; f) Sobre o Plano de Fiscalização com o objetivo de acompanhar a realização das atividades relacionadas ao Programa Manutenção de Hidrovias, as Administrações Hidroviárias AHINOR, AHIMOC, AHIPAR, AHSUL, AHITAR e AHRANA apresentaram o cronograma de atividades previstas para o exercício de 2017, readequado em função da insuficiência de recursos, e que abrangem as etapas de gestão administrativa, acompanhamento de obras e serviço (acompanhamento de campo), medição e pagamento e recebimento de obras e serviços. O Plano de responsabilidade da AHIMOR ainda está em elaboração ao passo que a AHSFRA não elaborou Plano de Fiscalização por não possuir obras em execução no momento; g) No tocante à definição de procedimentos para assegurar a periódica fiscalização in loco do cumprimento das condicionantes definidas no EIA/RIMA das hidrovias, tal atividade passou a ser de competência das Administrações Hidroviárias, de acordo com o novo Regimento Interno do DNIT. Todavia, os procedimentos necessários estão sendo adotados gradativamente pelas AH, tendo sido concretizados apenas no caso da Hidrovia do Paraguai (AHIPAR), na qual as condicionantes determinadas na licença de operação são efetuadas e cumpridas através do contrato nº 553/2014, no trecho Corumbá – Cárceres, e contrato nº 002/2014, no Alto Paraguai, sendo a fiscalização efetuada por meio de um engenheiro do quadro funcional da AHIPAR. Na AHSUL, os procedimentos para contratação de empresa especializada para supervisão ambiental dos cinco empreendimentos licenciados ainda estão em andamento. Na AHIMOC, com a existência da Licença de Operação (LO) do rio Madeira, tem-se o procedimento de apresentação ao IBAMA do Plano de Dragagem Anual, onde são analisados os pontos críticos e sua posterior aprovação, sendo que após essa etapa é realizado monitoramento anual por empresa contratada que se encarrega da fiscalização dos pontos críticos. Na AHITAR, AHSFRA, AHIMOR, AHINOR e na AHRANA não existe, até o momento, nenhuma obra de intervenção na hidrovia.





## Obras e Serviços avaliados pela CGU em 2016

Durante o exercício de 2016, foram realizadas ações de controle por parte da CGU em diversos empreendimentos (obras e serviços) sob responsabilidade do DNIT, entre os quais se destacam os contratos elencados no Quadro 4.

**Quadro 4** – Obras avaliadas pela CGU em 2016

CONTRATO	OBJETO	CONTRATADO	VALOR (PI)
341/2016	Obras emergenciais de recuperação do corpo estradal na BR-354/MG, trecho km 702,5 - km 774,1	CTESA	4.897.745,38
342/2016	Obras emergenciais de recuperação do corpo estradal na BR-491/MG, Localização km 38,2	Pavidez Engenharia	299.333,45
259/2016	Elaboração de projeto básico/projeto executivo e execução das obras de implantação e pavimentação da rodovia BR-242/MT, trecho km 291,98 – km 395,36	Bandeirantes	195.900.000,00
054/2014	Apoio técnico às obras do CREMA no Maranhão	HOLLUS	6.769.000,00
918/2013	CREMA 2 – BR-070/MT	TV Técnica	227.900.000,00

**Fonte:** CGU a partir dos dados extraídos do SIAC

Os referidos contratos foram avaliados no tocante à regularidade da contratação, à adequação dos preços dos orçamentos e à evolução dos serviços em conformidade com o cronograma contratual. Assim, com base nessas avaliações, verificou-se a ocorrência das seguintes inconformidades:

Contrato nº 259/2016 (BR-242/MT) - De acordo com consulta realizada no SIAC em 04/01/2017, constatou-se a inexistência de medições - não obstante o início dos serviços em 03/06/2016, evidenciando-se assim o atraso em relação ao cronograma contratual. O DNIT, questionado a respeito, alegou dificuldades em campo que prejudicaram o andamento dos trabalhos de elaboração dos projetos a saber: a) Recusa de proprietários em autorizar a execução dos trabalhos dentro das propriedades, demandando tempo e intervenção do DNIT em alguns casos - a SR/MT está realizando os procedimentos para desapropriação; b) Ocorrência de chuvas, principalmente no trimestre final do ano, prejudicando os trabalhos, principalmente de geotecnia, que somente puderam ser iniciados após a definição dos traçados horizontal e vertical; c) O empreendimento ainda se encontra em fase de obtenção de licenciamento ambiental no âmbito do IBAMA. Tal fato evidencia falta de planejamento com relação ao empreendimento em tela, haja vista que as ações de responsabilidade do DNIT já deveriam estar concluídas quando do lançamento da licitação das obras de implantação e pavimentação da BR-242/MT. Essa ocorrência causou danos à Administração Pública e tem como causa a fragilidade nos controles internos da gestão de contratações da Autarquia, tendo em vista que todos os procedimentos necessários estão previstos nos normativos vigentes.

Contrato nº 918/2013 (CREMA 2 – BR-070/MT) - O cronograma físico-financeiro inicial teve que ser readequado em função da escassez de recursos financeiros que acarretou atrasos na execução dos serviços de restauração previstos e refletindo nos custos, levando



a contratada a solicitar o restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro do contrato. Além disso, as defasagens no Projeto Executivo licitado em função do lapso temporal entre sua elaboração e a licitação - cujos quantitativos revelaram-se insuficientes para os padrões de desempenho do DNIT, impossibilitaram o cumprimento do Cronograma, sendo que a execução significativa dos serviços somente foi possível mais de sete meses após a assinatura do contrato e emissão da Ordem de Início, resultando na execução de apenas 20% da restauração prevista para os dois primeiros anos. Assim, independentemente dos problemas causados pelos atrasos decorrentes da escassez de recursos financeiros, e considerando o fato do DNIT já ter sido alertado anteriormente em situações semelhantes, verifica-se a fragilidade do controle interno da gestão de contratos pela inobservância da recomendação existente no sentido de que os projetos executivos sejam atualizados antes das respectivas licitações de forma a evitar aumento de custos em revisões e aditamentos contratuais desnecessários.\_

Nos demais contratos, a análise realizada constatou a regularidade da execução. Contudo, no caso dos contratos com irregularidades detectadas, tem-se um indicador de que a aplicação dos recursos federais não foi realizada adequadamente, devendo os respectivos processos serem acompanhados no âmbito do Plano de Providências Permanente para verificação das medidas adotadas pelo gestor quanto ao atendimento das demandas nos prazos previamente estabelecidos.

#### **2.4 Avaliação dos Controles Internos Administrativos**

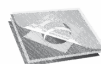
A avaliação de controles internos em nível de entidade tem por objetivo verificar a adequação da estrutura de controle, e o teste de eficácia operacional busca verificar se esse controle funciona de forma eficaz. Ou seja, constatar a presença e o efetivo funcionamento de todos os componentes da estrutura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

Neste sentido, 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 - Atividades 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 nexa 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, o qual busca obter informações sobre o modo como diferentes áreas da Autarquia identificam e gerenciam os riscos existentes nas atividades por elas desempenhadas.

Para tanto, foi aplicado o 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 está exposta no Quadro 5.

**Quadro 5** – Escala de Pontuação/Critério empregado na avaliação do QACI

<b>Pontuação</b>	<b>Descrição</b>
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 em relação ao total de pontos possíveis, atribuiu-se 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 6.

**Quadro 6** – Escala para interpretação dos Resultados

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

A consolidação dos resultados da avaliação dos Controles Internos administrativos do DNIT consta no Quadro 7, para cada um dos cinco componentes e princípios do sistema de controles internos avaliados.

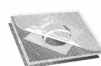


**Quadro 7 - Avaliação dos controles internos administrativos existentes no DNIT**

ITEM	INTERPRETAÇÃO	DESCRIÇÃO DA AVALIAÇÃO
Ambiente de Controle	Intermediário (54%)	<p>A Autarquia dispõe tanto de uma Comissão de Ética quanto códigos de conduta formalizados, com os quais é demonstrada a importância da integridade e dos valores éticos. O DNIT realiza ainda, periodicamente, treinamentos focados em temas relacionados à integridade e valores éticos. Entretanto, salienta-se que é necessário aprimoramento na supervisão da aplicação das normas de conduta da organização, assim como assegurar o cumprimento das orientações expedidas. Outro ponto que necessita de melhorias diz respeito às delegações de competências, haja vista que as mesmas carecem de definições mais claras das responsabilidades dos agentes que receberam delegação, bem como o estabelecimento de melhores controles internos sobre as mesmas. Deve-se aprimorar, também, os 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. No que diz respeito à política de capacitação, o DNIT carece de instituir ferramentas que possam avaliar a efetividade dos treinamentos realizados. Falta ainda 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.</p>
Avaliação de Risco	Básico (39%)	<p>O DNIT possui planejamento estratégico organizacional, aprovado e publicado. A Autarquia especifica os objetivos com clareza razoavelmente suficiente, com vistas a se permitir a eventual identificação e avaliação dos riscos associados aos objetivos. Porém, alguns princípios carecem de melhorias urgentes, tais como estabelecer padrões para medir o desempenho desejado por meio de indicadores de desempenho implementados e em operação e 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 atua. Outros pontos que carecem de melhorias são a comunicação e disponibilidade da política de gestão de riscos a todos os servidores, bem como a utilização desta política na melhoria da qualidade dos bens e serviços ofertados, e definição dos planos de ação para mitigação e contingenciamento dos riscos críticos identificados, inclusive com o estabelecimento de níveis de apetites ao risco.</p>



ITEM	INTERPRETAÇÃO	DESCRIÇÃO DA AVALIAÇÃO
Atividades de Controle	Intermediário (58%)	<p>O DNIT desenvolve de maneira razoável algumas atividades de controle que contribuem para a redução dos riscos à realização dos objetivos a níveis aceitáveis. Como exemplo, cita-se a criação (por meio de Portaria) do Escritório de Processos (EGEPRO), o qual está, dentre outras iniciativas, formalizando a segregação de funções. 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. Existe também uma necessidade de aprimoramento nos mecanismos de comunicação e de transparência, reconhecida pela própria Autarquia.</p> <p>A priorização no acompanhamento de procedimentos de maior risco no âmbito da Autarquia é bastante incipiente. Em regra, ainda não há metodologia clara e formalmente estabelecida e consolidada de previsão de ocorrência de problemas, bem como as respectivas medidas mitigadoras com seus responsáveis e prazos a serem cumpridos.</p> <p>O DNIT conta atualmente com algumas ferramentas próprias para o planejamento e gestão de suas ações, tais como:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Sistema de Gerenciamento de Pavimentos – SGP;</li> <li>- Sistema de Supervisão Rodoviária Avançada – SUPRA, o qual encontra-se em fase final de desenvolvimento e implantação.;</li> <li>- Sistema de Acompanhamento de Contratos – SIAC.</li> <li>- Sistema de Informações e Monitoramento do DNIT – SIMDNIT;</li> <li>- Sistema de Gestão Financeira – SGF;</li> <li>- Sistema de Projetos e Obras Delegadas – SIPROD.</li> </ul>
Informação e Comunicação	Aprimorado (75%)	<p>A Autarquia comunica-se com a sociedade sobre assuntos que afetam o funcionamento do controle interno por meio de medidas como a divulgação em seu website de informações referentes às suas atividades fins, além de disponibilizar canal de denúncias e de esclarecimentos de dúvidas. Neste sentido, destaca-se a iniciativa da Ouvidoria no monitoramento proativo de demandas junto ao portal “Reclame Aqui”.</p> <p>No entanto, o DNIT ainda carece de uma maior 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. A ferramenta que está sendo implementada com vistas a atender este objetivo é a implantação do</p>



ITEM	INTERPRETAÇÃO	DESCRIÇÃO DA AVALIAÇÃO
		Portal AD, por meio do qual todo o processo de atuação para condução de atividades relacionadas ao controle interno é gerido.
Monitoramento	Intermediário (67%)	As recomendações da Auditoria Interna, da CGU e do 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 adequadamente reportadas às pessoas que tem poder para determinar as ações corretivas.
Média Final	Intermediário (59%)	<b>Algumas iniciativas já se encontram em processo de aprovação/implementação, mas a maturidade dos controles internos em geral ainda carece de melhorias básicas.</b>

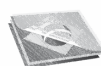
**Fonte:** Elaborado pela CGTRAN/DI/SFC/CGU, a partir dos dados fornecidos pelo QACI e por coleta de dados no DNIT.

Na consolidação geral dos quesitos expostos por meio do Quadro 7, verificou-se que a nota obtida pela auto avaliação do DNIT divergiu um pouco da pontuação dada pela equipe de Auditoria (74 e 59%, respectivamente). Assim, a conclusão da equipe de Auditoria, segundo a escala utilizada, é a de que o nível de maturidade dos controles internos do DNIT em nível de entidade é intermediário – ou seja, existem princípios e padrões documentados, além de treinamento básico sobre controles internos.

Neste sentido, verifica-se que o DNIT se encontra em fase inicial de implantação de um modelo de 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.

Ressalta-se ainda sobre a 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.

Não obstante, merecem destaque algumas medidas estruturantes que vem sendo implementadas pela Autarquia no sentido de promover melhorias nos seus controles internos administrativos, focadas no aprimoramento dos mecanismos de governança e gestão do Órgão:



- Estabelecimento do Escritório de Gestão de Processos (EGEPRO), por meio da Portaria nº 619 de 08 de abril de 2016, 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. Ressalta-se que este Escritório está vinculado ao EGE – Escritório de Gestão Estratégica.

- Criação 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, bem como ao alinhamento estratégico com as diretrizes do Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil. 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.

- Implementação do Escritório de Gerenciamento de Projetos (EGP), por meio da Portaria nº 619 de 08 de abril de 2016, vinculado tecnicamente à Diretoria Executiva (DIREX), e que tem como atribuições prover e zelar pela metodologia de gerenciamento dos empreendimentos do PAC e monitorar seus indicadores de desempenho por meio de rotinas de governanças.

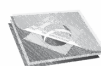
Ante o exposto, com base nas avaliações sobre os controles internos, observa-se que os controles existentes no DNIT ainda não são adequadamente suficientes para garantir que os objetivos estratégicos sejam atingidos de maneira plena, e conseqüentemente, também não são suficientes para atingir com plenitude 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**

A avaliação dos indicadores instituídos pelo DNIT para aferir o desempenho da gestão foi realizada considerando a observância aos aspectos técnicos nas etapas de formulação e definição dos parâmetros que compõem a carteira de indicadores, como forma de garantir a capacidade de representar, com a maior proximidade possível, a situação que se pretende medir, a possibilidade de construção de séries históricas, a confiabilidade das fontes de dados utilizados na apuração do indicador, bem como a facilidade na obtenção dos dados e no cálculo do indicador.

Os exames realizados evidenciaram mudanças frequentes na cesta de indicadores estratégicos do DNIT, caracterizando-se assim uma pouca solidez dos parâmetros definidos. Comparando-se o rol de indicadores apresentado em 2015 com a lista de 2016, constatou-se que, dos 34 indicadores de 2015, mais de 30% dos parâmetros foram revistos e reformulados em relação à lista de 35 indicadores de 2016.

Além disso, observou-se que, embora formalmente instituídos e aptos a serem calculados, um a cada três indicadores, em média, não é apurado conforme a frequência definida, situação que desconstitui a ideia central da criação e utilização de indicadores como balizas de auxílio à gestão no processo de tomada de decisão.



No que tange à fixação de metas para os indicadores estratégicos, os testes revelaram que apenas 20% dos parâmetros possuem metas estabelecidas. Nesse sentido, considerando que a definição de metas reflete o planejamento institucional para o período, a ausência de metas dificulta o efetivo monitoramento dos projetos estratégicos, uma vez que impossibilita aos gestores conhecer o andamento das ações.

Ressalta-se por fim que as sucessivas revisões na carteira de indicadores estratégicos do DNIT denotam fragilidade no processo de formulação dos parâmetros, exigindo a adoção de medidas corretivas em relação à fonte de dados usada na apuração dos indicadores, bem como o próprio cálculo do indicador. Adicionalmente à instabilidade decorrente das frequentes mudanças, a Autarquia não tem realizado a apuração dos indicadores segundo a periodicidade definida, fato que, aliada à ausência de fixação de metas de desempenho, impede o uso dos indicadores como ferramenta de gerenciamento das ações estratégicas contidas no planejamento estratégico institucional.

## 2.6 Avaliação da Regularidade dos Processos Licitatórios da UJ

A avaliação da regularidade da Gestão de Compras e Contratações referentes ao exercício de 2016 visou responder as questões sobre: a regularidade dos processos licitatórios e das contratações e aquisições realizadas 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 8 relaciona os processos analisados e as conclusões acerca da adequabilidade dos elementos avaliados

**Quadro 8 - 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
<b>Modalidade: Concorrência</b>						
051/2016	Implantação Contorno Maringá	Adequada	Adequada	Sim	Não se aplica	Não se aplica
<b>Modalidade: RDCI</b>						
398/2016	Duplicação BR- 135/MA	Inadequada	Adequada	Sem análise - Orçamento não disponibilizado	Não se aplica	Não se aplica
191/2016	CREMA BR- 070/GO	Adequada	Adequada	Sem análise - Orçamento não disponibilizado	Não se aplica	Não se aplica
091/2016	Obras remanescentes de duplicação BR-101/AL	Adequada	Adequada	Sim	Não se aplica	Não se aplica
195/2016	Pontes BR- 230/PA	Adequada	Adequada	Sim	Não se aplica	Não se aplica





Edital	Objeto	Motivação/ Viabilidade/ Conformidade legislação	Adequação modalidade	Orçamento em conformidade com SICRO e/ou preços mercado	Fund. da Dispensa	Fundamentação Inexigibilidade
179/2016	Apoio Técnico Dragagem rio Madeira	Adequada	Adequada	Sim	Não se aplica	Não se aplica
097/2016	Pontes BR- 356/RJ	Adequada	Adequada	Sim	Não se aplica	Não se aplica
099/2016	Melhoramentos BR-135/BA	Adequada	Adequada	Sim	Não se aplica	Não se aplica
<b>Modalidade: Pregão</b>						
454/2016	PATO BR- 424/PE	Inadequada	Adequada	Sim	Não se aplica	Não se aplica
369/2016	CREMA BR- 158/MT	Adequada	Adequada	Sim	Não se aplica	Não se aplica
055/2016	Manutenção IP4	Inadequada	Adequada	Sim	Não se aplica	Não se aplica
080/2016	Monitoramento matéria jornalística	Adequada	Adequada	Sim	Não se aplica	Não se aplica
448/2016	Aquisição de mobiliário	Inadequada	Adequada	Inadequado	Não se aplica	Não se aplica
039/2016	Manutenção BR-153/PA	Adequada	Adequada	Sim	Não se aplica	Não se aplica
040/2016	PATO BR- 222/PA	Adequada	Adequada	Inadequado	Não se aplica	Não se aplica
<b>Modalidade: Dispensa</b>						
102/2016 – SR/PE	Obras remanescentes – CREMA - BR- 101/PE	Adequada	-	Sim	Adequada	Não se aplica
038/2016 – DNIT Lote 04	Locação, instalação, manutenção e operação de equipamento eletrônico - PNCV	Inadequada	-	Adequada	Adequada	Não se aplica
038/2016 – DNIT Lote 06	Locação, instalação, manutenção e operação de equipamento	Inadequada	-	Adequada	Adequada	Não se aplica



Edital	Objeto	Motivação/ Viabilidade/ Conformidade legislação	Adequação modalidade	Orçamento em conformidade com SICRO e/ou preços mercado	Fund. da Dispensa	Fundamentação Inexigibilidade
	eletrônico - PNCV					
017/2016 – SR/PR	Obras remanescentes - Obras emergenciais de contenção de encostas e estabilização de taludes na BR- 476/PR	Adequada	-	Sim	Adequada	Não se aplica
015/2016 - DNIT	Obras emergenciais de estabilização de taludes e erosões na BR- 495/RJ	Adequada	-	Adequado	Adequada	Não se aplica
010/2016 DNIT	Obras emergenciais de recuperação BR-476/PR	Adequada	-	Sim	Adequada	Não se aplica
010/2016 SR/TO	Obras emergenciais de recuperação BR-153/TO	Adequada	-	Sim	Adequada	Não se aplica
005/2016 DNIT	Obras emergenciais de recuperação BR-020/BA	Adequada	-	Sim	Adequada	Não se aplica
<b>Modalidade: Inexigibilidade</b>						
23/2016	Aquisição de 5 licenças software de solução de gerenciamento de risco	Adequada	-	Fornecedor exclusivo	-	Adequada
25/2016	Aquisição de 30 licenças software de pesquisa de preços	Adequada	-	Fornecedor exclusivo	-	Adequada

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

Das análises realizadas nos processos listados no Quadro 8 foram feitos os seguintes questionamentos quanto à regularidade das contratações:

#### a) Processos Licitatórios

##### - RDC nº 195/16 (construção de onze pontes na BR-230/PA)

O DNIT foi questionado, por meio do Ofício nº 3390/2017/CGTRAN/DI/SFC-CGU, de 01/03/2017, sobre a utilização de jazida de areia com DMT de 234 km, em desacordo com o anteprojeto que informou a ocorrência de jazidas no local da obra, bem como sobre



a falta de comprovação da validade dos preços novos - que correspondem a mais de 80% da faixa A da curva ABC - com a devida homologação pela CGCIT e aprovação pela Diretoria Colegiada do DNIT. Autarquia esclareceu (Ofício nº 117/2017/AUDINT/DNIT) que, embora as informações tenham indicado realmente a potencial presença de jazidas de areia no trecho onde serão executadas as obras, não havia estudos relativos à localização real das fontes (dentro ou fora da faixa de domínio), de caracterização dos materiais, tampouco de licenças ambientais necessárias à utilização, de forma que a adoção dessa hipótese demandaria um tempo razoavelmente longo para sua realização, incompatível como o prazo estabelecido para a elaboração do orçamento definido pelo setor demandante, além do fato de que a baixa quantidade demandada corresponde a 1,98% do preço total orçado.

Com relação aos preços novos, a CGCIT (Memorando nº 65/2017-CGCIT/DIREX, de 23/03/2017) esclareceu que o orçamento em tela utilizou preços adaptados do acervo de Pareceres Técnicos da CGCIT/DIREX e, portanto, estão em conformidade com as Instruções de Serviço nº 015/2016, 01/2004 e 22/2010. Dessa forma, em vista das justificativas apresentadas pelo Gestor, as irregularidades apontadas foram consideradas elididas.

- **Pregão nº 055/2016** (contratação de empresa visando a prestação de serviços de limpeza, conservação, manutenção predial, controle de portaria e de regulação dos sistemas de ancoragem e de fundeio das Instalações Portuárias Públicas de Pequeno Porte – IP4).

Em função da análise realizada na documentação do processo licitatório referente ao Pregão nº 055/2016, o DNIT foi questionado a respeito dos seguintes pontos:

a) divergência nos valores do orçamento estimado, de R\$ 42.149.765,18 estabelecido pela AHIMOC (prazo de 360 dias) e de R\$ 124.039.765,18 determinado pela SR/DNIT/AM com vigência de 36 meses;

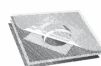
b) Falta de segregação de funções, haja vista que o Diretor-Geral também assinou documentos como Diretor de Infraestrutura Aquaviária Substituto, exercendo durante o processo licitatório as duas funções concomitantemente;

c) Prazo restrito para a apresentação das propostas, constatando-se a ausência de documentos que justificassem a fixação da abertura das propostas para o mesmo dia em que foi divulgado a reabertura do pregão no DOU;

d) Alteração no Edital sem nova publicação do mesmo.

Em resposta ao questionamento “a”, a Autarquia esclareceu (Memorando nº 065/2017/CGAHIMOC, de 13/04/2017) que o valor inicial havia sido alterado em função da redução do prazo de vigência para 12 meses (devido a restrições orçamentárias) e, posteriormente, restabelecido, ou seja, de R\$ 124.039.765,18, correspondente ao prazo de vigência de 36 meses.

Sobre a segregação de funções (item “b”), o Diretor-Geral do DNIT justificou os atos realizados em função da vacância no cargo de Diretor de Infraestrutura Aquaviária e sua designação como substituto do mesmo até que fosse preenchido.



Quanto às questões do prazo restrito para apresentação das propostas (item “c”) e a alteração no Edital sem nova publicação do mesmo (item “d”), o DNIT alegou (Memorando SR/AM nº 36/2017, de 13/04/2017) que não houve reclamações de licitantes no sentido de que o tempo para a sessão foi insuficiente para a formulação de novas propostas, após a publicação de erratas. Afirmou, ainda, que o Edital não foi republicado com o prazo de oito dias úteis para a abertura das propostas, tendo em vista que as erratas não alteraram significativamente o objeto, valor ou qualquer outro item da licitação e, sendo mais abrangentes e esclarecedoras de pontos duvidosos, não restringiram a competitividade.

Todavia, a análise das justificativas apresentadas concluiu que a manifestação do DNIT não foi capaz de oferecer esclarecimentos suficientes para elidir as falhas apontadas com relação ao item “d”, uma vez que além do prazo insuficiente para a apresentação das propostas contrariando a legislação, as referidas alterações no Termo de Referência promovidas pelo DNIT no Edital alteraram as exigências contidas no edital, repercutindo na participação de licitantes inicialmente alijadas em função das restrições então impostas.

Em vista das fragilidades acima descritas, entende-se que caberia à Administração Central do DNIT, por delegar de forma específica à unidade descentralizada um certame licitatório dessa magnitude, cujo valor estimado, de R\$ 124.039.880,51, supera por larga margem o limite de delegação estipulado nas Portarias nº 1.510/2014 e nº 1.067/2016 para os aludidos serviços (R\$ 10.500.000,00), a responsabilidade pelo acompanhamento das providências subsequentes, inclusive quanto ao apoio técnico e adequada capacitação dos servidores envolvidos no processo.

Maiores detalhes sobre o assunto constam em Constatação específica na Parte B deste Relatório.

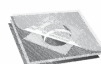
**- Pregão nº 448/2016** (Ata de Registro de Preços para aquisição de mobiliário).

No monitoramento do processo licitatório referente a referida Ata, verificou-se que as contratações e adesões decorrentes da mesma encontram-se suspensas pelo TCU até a apreciação de mérito de processo instaurado em função de denúncia com pedido implícito de medida cautelar encaminhada pela Organização AVB. Entre os pontos considerados passíveis de avaliação pelo TCU com relação à denúncia destacam-se: inabilitação das licitantes classificadas em posição mais vantajosa que a vencedora sem que fossem diligenciadas pelo pregoeiro para saneamento das impropriedades formais; a discrepância substancial de preços verificada na comparação entre a proposta vencedora e as demais licitantes; a divisão de itens em apenas dois grupos, caracterizando-se possível afronta ao art. 15, IV da Lei 8.666/93e; o custo de logística para entrega dos bens em todas as regiões, onerando indevidamente o mobiliário a ser entregue na capital federal se distribuído na contratação.

Contudo, a análise decorrente do monitoramento realizado pela CGU, em relação ao processo licitatório em tela, apontou a necessidade do DNIT esclarecer também as seguintes falhas na instrução processual:

a) Estimativa de aquisição de materiais sem apresentação de embasamento técnico;

b) Ausência de identificação do servidor efetivo responsável pela cotação realizada bem como seu respectivo despacho expondo o atendimento às exigências legais;



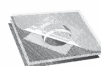
- c) Falta da Lista de Verificação da Etapa I;
- d) Falta de assinaturas e de datação dos responsáveis pela documentação constante dos autos;
- e) Descumprimento do princípio de segregação de funções por parte do Coordenador-Geral de Cadastros e Licitações na qualidade de membro da equipe de apoio;
- f) Ausência de justificativas de órgãos participantes acerca dos quantitativos solicitados e;
- g) Orçamento restrito ao DNIT Sede.

Em resposta, o DNIT alegou que a listagem e descrição do objeto encaminhada provém do levantamento realizado pela Coordenação de Administração Patrimonial, incluindo a demanda das unidades descentralizadas em vista da necessidade de substituir todo o mobiliário danificado e complementar o existente perante a ineficácia do modelo anteriormente adotado de substituição pontual. Argumentou também que as assinaturas faltantes - inclusive a aprovação do Diretor, bem como a identificação do servidor responsável pela cotação, já consta do processo e, em relação ao pregoeiro, por não ser de sua competência elaborar o edital, não lhe cabe assiná-lo. Justificou ainda que a exigência de Lista de Verificação como atribuição de pregoeiro consta da Orientação Normativa SEGES nº 2 de 06/06/2016, posterior à data de abertura do processo, 27/04/2016. Ponderou a Autarquia que, à equipe de apoio, cabe somente o papel de assessorar o pregoeiro, não cabendo à mesma qualquer poder de decisão (Decreto 3.555/2000), sendo que o Coordenador-Geral de Licitação, em suas atribuições de competência, não tem qualquer poder decisório, sendo esse de cunho exclusivo do Diretor Executivo. Argumentou o DNIT que as justificativas dos órgãos participantes não constam do processo pelo fato do mesmo ser anterior ao Acórdão 248/2017-P e que o orçamento estimativo do valor previsto por participantes foi anexado ao processo, não tendo sido apresentado anteriormente devido ao tamanho do arquivo.

O fato das lacunas apontadas terem sido elididas posteriormente, com relação à aposição das assinaturas e respectivas datações, justificativas e orçamentos, constitui clara evidência de que o processo em tela, independentemente de qualquer decisão a ser adotada pelo TCU com relação ao assunto, não foi instruído devidamente conforme as melhores práticas administrativas, inclusive com relação ao arquivo constante no sítio do DNIT, conforme relato pormenorizado constante em Constatação específica da parte B do presente Relatório.

**- RDC nº 398/16 (duplicação da BR-135/MA)**

Na análise da documentação referente ao RDC nº 398/2016, verifica-se que o certame ainda se encontra em andamento devido à suspensão por quatro meses (período de 12/12/2016 a 12/04/2017) determinada por decisão judicial. Cabe registrar que esse fato decorre da postura inflexível da comissão de licitação embasada no regramento do edital, que estabeleceu um exíguo prazo de 24 horas para o encaminhamento da documentação de forma virtual e de três dias úteis para a forma física, após a data de realização do certame. Como a empresa não conseguiu operacionalizar o sistema para o envio da documentação por alegada falha eletrônica, foi desclassificada do certame, com base nos itens 5.2.1 e 5.3 do Edital, que estabelecem a responsabilidade do licitante em acompanhar as operações virtuais.



Contudo, a decisão judicial (que concedeu o Mandado de Segurança) considerou que as referidas regras não devem ser interpretadas de modo a transferir para os licitantes a responsabilidade por falhas ou impropriedades no sistema eletrônico, cabendo à Administração, em observância aos princípios da eficiência e da competitividade, assegurar não apenas o acesso ao sistema, mas também a plena operabilidade de todas as funções, inclusive aquela que possibilita a remessa de arquivos necessários à comprovação da habilitação. No despacho judicial, consta inclusive a observação de que há restrição no item 5.20 do Edital que, ao restringir a comunicação entre a Comissão e os licitantes por “Chat”, impossibilitando inclusive a transmissão por e-mail, finaliza com a consideração de que a Comissão agiu com rigoroso formalismo ao desclassificar a impetrante, postura que vem sendo rechaçada pelos Tribunais conforme jurisprudência citada. No julgamento do mérito, foi declarada nula a decisão administrativa que julgou a impetrante inabilitada e determinado que a autoridade impetrada considere válida a apresentação da documentação por meio físico.

No caso em tela, cabe observar ainda que, além do Edital prever o prazo de três dias e não de 24 horas para a entrega do original via Protocolo, a citada jurisprudência considera que em sede de invalidação de atos processuais ou administrativos incide o princípio de que não há nulidade se não houver prejuízo, e que afronta o princípio da razoabilidade a conduta da Administração que, como no caso presente, por mero formalismo, desclassifica a empresa que apresentou a proposta mais vantajosa e, portanto, mais adequada a atender o interesse público.

Em vista do exposto, o DNIT foi instado a prestar esclarecimentos sobre as providências a serem adotadas com relação à reavaliação dos procedimentos que norteiam os certames licitatórios em meio eletrônico, inclusive quanto aos ajustes a serem realizados em seus editais padrão, de forma a coibir restrições à competitividade que possam causar prejuízos à Administração Pública.

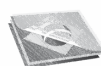
Em resposta, a Autarquia informou que irá readequar os editais padrão com a finalidade de atender e contemplar os casos em que os licitantes não puderem enviar os documentos por meio eletrônico, em consonância com o posicionamento dos tribunais - contrário ao ato questionado, desde que comprovados que a entrega dos documentos de maneira eletrônica não ocorreu em face de caso fortuito ou força maior, tratando-os como excesso de rigor, quando a proposta a ser desclassificada é a mais vantajosa para a Administração Pública. Maiores detalhes sobre o assunto constam em Constatação específica deste Relatório.

**- Pregão nº 454/2016** (Plano Anual de Trabalho e Orçamento – P.A.T.O. na BR-424/PE).

Em função da análise realizada na documentação do processo licitatório referente ao Pregão nº 454/2016, questionou-se o DNIT acerca das seguintes inconformidades detectadas:

a) omissão de informação quanto ao atendimento do disposto nos itens 8 e 9 do Memorando Circular nº 03/2016-DIREX, de 02/02/2016, referente à elaboração de orçamentos nas condições onerada ou desonerada;

b) falta de registro dos eventos referentes ao Pregão nº 454/2016 no sítio do DNIT, aba Editais/ Licitações;



c) falta de esclarecimentos a respeito da motivação do ato administrativo referente à desclassificação da proposta de menor valor (R\$ 9.000.000,00), haja vista que no processo não consta nenhuma análise que comprove que tal valor seja incompatível com os preços de mercado e/ou inexistir qualquer elemento que possa influenciar na composição do custo tais como materiais e instalações de propriedade do licitante.

Em resposta, o DNIT prestou esclarecimentos. Sobre a falta de registros de eventos referentes ao Pregão nº 040/2016 no sítio do DNIT, a Autarquia informou que se compromete em proceder ao emparelhamento das informações do portal de compras governamentais do governo federal e a seção de editais e licitações nos próximos certames licitatórios. No tocante ao atendimento ao Memorando Circular nº 03/2016-DIREX, o DNIT apresentou a descrição dos valores do orçamento nas condições onerada e desonerada, comprovando a vantajosidade da solução adotada. Em relação à proposta desclassificada, o DNIT informou que o pregoeiro teve a perspicácia de intuir que se tratava de uma empresa coelho, oferecendo um desconto de 37,72% antes de iniciar a etapa de lances e que, ao final da etapa de lances, verificou-se que essa firma não comprovaria o Capital Circulante Líquido mínimo exigido.

Em vista do exposto, concluiu-se que as justificativas apresentadas não são suficientes para elidir as falhas apontadas, sinalizando a fragilidade da instrução processual em vista da omissão de informações obrigatórias causadas pela inobservância das determinações contidas nos normativos vigentes, bem como a determinações do TCU acerca de ilegalidades praticadas pelos licitantes. Em vista desse fato, foi recomendada a adoção de medidas de controle interno necessárias à transparência do processo em tela bem como a apenação de licitantes com condutas irregulares tipificadas no art. 7º da Lei 10.520/02, tendo a Autarquia se manifestado pela ratificação dessas recomendações.

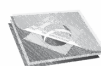
Maiores detalhes sobre o assunto constam na parte B deste Relatório em Constatação específica.

**- Pregão nº 040/2016** (Plano Anual de Trabalho e Orçamento – P.A.T.O. na BR-222/PA).

Na análise da documentação referente ao Pregão Eletrônico nº 040/2016, constatou-se que os valores do orçamento estimativo apresentavam custo por km acima da média verificada em contratos similares, notadamente com relação ao Lote 2, orçado em R\$ 211.172,45/km.

Assim, tendo em vista que a documentação constante do site do DNIT referente à licitação em comento não permitiu chegar a uma conclusão satisfatória, de forma a justificar esses custos, instou-se o DNIT sobre os seguintes aspectos:

- a) Apresentar o Inventário de Serviços a Executar referente às obras objeto do certame em tela, tendo em vista que a caracterização dos serviços como estado “mau” a “péssimo” contradiz as informações constantes do sítio do DNIT, que não aponta restrições à pavimentação e dá a classificação “Boa Viagem”;
- b) Comprovar o atendimento ao disposto nos itens 8 e 9 do Memorando Circular nº 03/2016-DIREX, de 02/02/2016, referente à elaboração de orçamentos nas condições onerada ou desonerada e;



c) Justificar a falta de registro de eventos referentes ao Pregão nº 040/2016 no sítio do DNIT, aba Editais/Licitações, uma vez que o processo virtual está incompleto - inclusive sem a ata de realização do pregão eletrônico.

O DNIT atendeu parcialmente à solicitação, uma vez que não apresentou o Inventário de Serviços a Executar. Na questão da contradição entre a caracterização definida pelos dados da planilha de quantitativos e as informações relativas às condições de tráfego presentes no sítio eletrônico do DNIT, a Autarquia alegou que estas refletem os benefícios decorrentes da execução das obras iniciadas há mais de 250 dias, desde a homologação do Edital nº 040/2016, período no qual houve condições de se efetivar melhorias na pista de rolamento. No entanto, admite que a classificação de “boa viagem” será reavaliada, visto que podem induzir a um entendimento no qual a rodovia estaria em condições excelentes - em dissonância às observações e condições descritas no próprio quadro de informações da BR-222/PA, de forma que se dispõe a proceder à atualização das informações de condições de tráfego da malha paraense no sítio do DNIT com a devida atenção necessária ao campo de “alerta” para compor o quadro de informações da rodovia. Sobre a falta de registros de eventos referentes ao Pregão nº 040/2016 no sítio do DNIT, a Autarquia informa que se compromete em proceder ao emparelhamento das informações do portal de compras governamentais do governo federal e a seção de editais e licitações nos próximos certames licitatórios. No tocante ao atendimento ao Memorando Circular nº 03/2016-DIREX, o DNIT apresentou a descrição dos valores do orçamento de cada lote de manutenção da BR-222/PA nas condições onerada e desonerada, comprovando a vantajosidade da solução adotada.

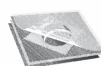
Ante o exposto, conclui-se pela fragilidade do processo licitatório em tela em função das falhas de instrução, seja pela documentação obrigatória incompleta devido à falta do Inventário de Serviços a Executar (levantamento que justificaria os valores da Planilha de Quantitativos) e do demonstrativo exigido no Memorando Circular nº 03/2016-DIREX, seja pela ausência de registros referentes ao Pregão nº 040/2016 no sítio eletrônico do DNIT, fatos estes que constituem evidência da falta de transparência nos procedimentos atinentes à referida contratação. Ressalta-se que maiores detalhes sobre o assunto constam na parte B deste Relatório.

#### **b) Dispensas de licitação**

##### **- Dispensa nº 38/2016 - Locação, instalação, manutenção e operação de equipamento eletrônico – PNCV**

Com relação a essa Dispensa, constatou-se que o DNIT utilizou, na análise comparativa dos preços apresentados pelas empresas, o orçamento referencial do Pregão Eletrônico nº 168/16, paralisado por determinação do TCU. Em vista da determinação da Corte de Contas quanto à reavaliação desse orçamento por outros parâmetros, haja vista o substancial acréscimo no custo médio de monitoramento por faixa, o DNIT foi instado a esclarecer razão de não terem sido adotados os mesmos valores dos contratos anteriores com a devida atualização financeira, ao invés de balizar os custos da contratação emergencial (dispensa) no orçamento referencial da referida licitação, ora suspensa.

O DNIT, em resposta, informou que o TCU, após a correspondente avaliação das alegações apresentadas pela Autarquia, lavrou o Acórdão nº 825/2017-TCU-P, por meio do qual considerou cumprida as determinações constantes no subitem 1.7.1 do Acórdão 2.763/2016-TCU-P, entre as quais está a reavaliação da pesquisa de mercado que subsidiou o orçamento estimativo da licitação considerando outros parâmetros. Informou ainda que foram analisados os preços apresentados pelas empresas, com obtenção de desconto médio de 45% em relação ao orçamento referencial da licitação, demonstrando





significativa vantajosidade para a Administração. Já em relação aos valores já contratados pelo DNIT (referente ao Edital nº 471/2009), a dispensa de licitação trouxe um desconto médio de 3%, conforme consulta realizada a empresas/consórcios sobre a possibilidade de serem concedidos descontos nos valores firmados nesse edital.

Tendo em vista que essa resposta foi considerada, inicialmente, insatisfatória - uma vez que não restou demonstrado, a princípio, se na atualização dos preços do Edital nº 471/2009 foram considerados redutores de custos relativos aos equipamentos (depreciação, implantação, operação em trechos concedidos, etc.), haja vista que desse valor deveria ser descontado o custo dos equipamentos já amortizados no contrato anterior, o DNIT foi instado a demonstrar a adequabilidade da proposta escolhida.

Outro ponto que foi questionado foi relacionado a estudos Técnicos de monitoramento que tenham sido feitos com vistas a comprovação da real necessidade de se manter cada um dos 2.639 equipamentos sob responsabilidade do DNIT, decorrentes do Edital nº 471/2009. Maiores detalhes sobre o assunto constam na Informação 1.1.2.1 - na segunda parte do presente Relatório.

### **Avaliação da Sustentabilidade Ambiental em Aquisições de Bens e Serviços**

Com relação à política de sustentabilidade ambiental adotada pelo DNIT, o Relatório de Gestão 2016 informa em seu Item 5.4 que a Autarquia vem adotando sistematicamente em seus Editais de aquisição e contratação de bens e serviços comuns e de engenharia critérios, práticas e mecanismos que envolvem ações de sustentabilidade ambiental, a exemplo da reforma do sistema hidrossanitário da Sede, com instalação de sistema de esgotamento de dejetos a vácuo e mictórios a seco, e a substituição do sistema central de ar condicionado por equipamento mais econômico e ecológico.

Assim, com vistas à verificação dessas informações, solicitou-se ao DNIT a apresentação da relação dos processos licitatórios sustentáveis realizados em 2016, com identificação dos itens com exigência de práticas de sustentabilidade, dos quais se extraem os seguintes quantitativos - Tabela 11.

**Tabela 11 – Dados de contratos sustentáveis vigentes no DNIT.**

<b>Unidade Gestora</b>	<b>Quantitativo de contratos sustentáveis</b>
Diretoria de Administração e Finanças	04
Diretoria de Infraestrutura Aquaviária	03
Diretoria de Infraestrutura Ferroviária	00
Diretoria de Planejamento e Pesquisa	01
Superintendência Regional do Amazonas	01
Superintendência Regional de Roraima	00
Superintendência Regional do Tocantins	09
Superintendência Regional do Pará	01
Superintendência Regional do Maranhão	01
Superintendência Regional do Piauí	04
Superintendência Regional da Paraíba	06
Superintendência Regional da Bahia	04
Superintendência Regional do Rio Grande do Norte	07
Superintendência Regional de Rondônia	00
Administração da Hidrovia do Paraguai	00



<b>Unidade Gestora</b>	<b>Quantitativo de contratos sustentáveis</b>
Superintendência Regional de Pernambuco	13
Administração das Hidrovias do Sul	01
Superintendência Regional do Ceará	14
Superintendência Regional de Alagoas	02
Superintendência Regional de Sergipe	05
Superintendência Regional de São Paulo	Não informado
Superintendência Regional do Rio de Janeiro	03
Superintendência Regional de Goiás e Distrito Federal	27
Superintendência Regional do Mato Grosso	06
Superintendência Regional do Mato Grosso do Sul	06
Superintendência Regional do Rio Grande do Sul	01
Superintendência Regional do Espírito Santo	01
Superintendência Regional do Paraná	07
Superintendência Regional de Santa Catarina	07
Superintendência Regional de Minas Gerais	28
<b>Total</b>	<b>162</b>

**Fonte:** Elaborado pela CGTRAN/DI/SFC/CGU, a partir dos dados fornecidos pelo DNIT

As demais Diretorias do DNIT, as Administrações Hidroviárias do Paraná, Nordeste, São Francisco, Tocantins/Araguaia, Amazônia Oriental e Amazônia Ocidental bem como as Superintendências Regionais do Acre e Amapá, informaram que não realizaram procedimentos licitatórios em 2016. Dessa forma, pode-se constatar que de fato a Autarquia vem implementando a adoção da inserção dos referidos critérios nos editais de licitação não só na Sede, mas também em todas as unidades descentralizadas.

No entanto, por meio de consulta realizada nos registros do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais - SIASG (extração dia 12/04/2017) para identificar contratações que em regra deveriam utilizar critérios sustentáveis, verifica-se que não houve nenhuma inclusão no total de 1.106 contratos celebrados em 2016. Ou seja, todos os contratos celebrados nesse ano foram classificados como não sustentáveis. Conclui-se, portanto, que o DNIT não está registrando corretamente no SIASG os processos licitatórios de forma a identificar os certames classificados como sustentáveis, e permitir a avaliação da implementação dessa política.

Sobre o atendimento ao Decreto 5.940/2006, a Autarquia informou a realização da separação dos resíduos sólidos e destinação aos agentes recicladores organizados informalmente. O projeto de separação de resíduos foi finalizado em 21/12/2016 e encontra-se em fase final de revisão, com prazo até 01/03/2017 para sua implantação. Após o estabelecimento do projeto, serão convocadas as cooperativas formalmente constituídas para destinação dos resíduos.

Pelas informações constantes do Relatório de Gestão 2016, o Plano de Gestão de Logística Sustentável – PLS - ainda não foi concluído, mas a Comissão Gestora do PLS (artigo 6º da IN SLTI/MPOG 10/2012) foi instituída conforme Portaria nº 1.571 publicada no Boletim Administrativo nº 166, de 02/09/2016.

O DNIT, ao ser instado a respeito do assunto, no âmbito do Plano de Providência Permanente, manifestou-se por meio do Memorando nº 024/2017/CLOG/CGLOG/DAF, de 13/03/2017, no qual informa que a elaboração do Plano de Logística Sustentável, tratado na forma de um projeto, ainda está na primeira fase de elaboração de diagnóstico



que norteará toda a proposição, implementação e execução do PLS nas fases subsequentes. Como se trata de um trabalho de âmbito nacional, o seu término demandará mais tempo e, devido a esse fato, o DNIT apresentará o cronograma de desenvolvimento do projeto com as respectivas datas tão logo esteja pronto.

No tocante ao treinamento dos servidores que atuam na área de licitações a respeito de contratos sustentáveis, o DNIT esclareceu, por meio do Memorando nº 148/2017/CGGP/DAF, de 20/03/2017, que no presente momento está sendo finalizada a proposta do Plano Educacional Anual de 2017 – PEA, para apreciação da Diretoria Colegiada e posterior aprovação. O expediente esclarece, ainda, que o tema “compras sustentáveis” foi disposto no Levantamento de Necessidades de Treinamento e preliminarmente no PEA 2017, uma vez que somente será efetivado após a aprovação da Diretoria Colegiada.

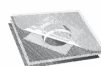
### **Controles Internos Administrativos**

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 sendo identificados e amparados por atividades de controle adequadas à sua mitigação.

Os procedimentos necessários à verificação e avaliação da existência do controle e suas condições operacionais, com relação ao acompanhamento das atividades realizadas no exercício de 2016, foram realizados com base nos dados solicitados à Autarquia por meio do preenchimento do questionário de Avaliação de Controles Internos (QACI).

Dessa forma, com os dados enviados pelas 30 unidades descentralizadas (vinte e quatro Superintendências Regionais e seis Administrações Hidroviárias) que responderam à solicitação de auditoria, 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:

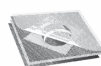
1. Embora todas as setoriais disponham de setor responsável para atividades relacionadas a licitações, metade delas acusa falta de pessoal e estrutura para a realização das atividades relacionadas à licitação.
2. Apenas 60% dispõem de controles dos processos licitatórios atualizados, sendo que 32% não dispõem de qualquer controle.
3. Somente a metade das unidades entrevistadas adota a formalização oficial da demanda de contratação pelo beneficiário.
4. Em 30% das unidades descentralizadas não há elaboração dos artefatos necessários à contratação (estudos técnicos preliminares, plano de trabalho e termo de referência ou projeto básico), tampouco há rotina de revisão e aprovação.
5. Em 30% das unidades descentralizadas não há controle de disponibilidade orçamentária.
6. Embora todas as unidades descentralizadas submetam as minutas de editais à assessoria jurídica, uma parcela expressiva de 17% considera os pareceres deficientes.



7. Apenas 40% das unidades descentralizadas designam formalmente equipe técnica para auxiliar a Comissão Permanente de Licitação em contratações de objetos mais complexos.
8. No tocante à composição entre os servidores efetivos e comissionados, 16% das unidades descentralizadas não observam os limites legais.
9. Em 37% das unidades descentralizadas não há rotina de prevenção de fraudes e conluio.
10. Não há uniformidade quanto à rotina de consultas em cadastros de empresas inidôneas, haja vista que, do total de unidades descentralizadas, 10% informaram não observar rotina de consulta e 17% o fazem de forma parcial.
11. Em 63% das unidades descentralizadas não há acompanhamento sistematizado das fases dos processos licitatórios, sendo que apenas 10% dispõem de indicadores de gestão na área de licitação.
12. A designação formal dos gestores dos contratos não é adotada em 30% das unidades.
13. Quanto à capacitação dos gestores de contratos, 44% das unidades descentralizadas consideram inadequadas e 37% indicam necessidade de aprimoramento.
14. 75% das unidades descentralizadas informaram que os gestores de contratos não dispõem do tempo adequado para executar suas atividades.

Da análise desses dados, conclui-se que, em relação às constatações registradas na auditoria de contas relativa ao exercício anterior (2015), persistem as seguintes deficiências no controle interno do DNIT:

- Os indicadores de gestão na área de licitações, antes inexistentes, estão sendo gradativamente implantado nas unidades descentralizadas juntamente com o acompanhamento sistematizado das fases dos processos licitatórios, embora em ritmo insatisfatório.
- A questão da capacitação de gestão de contratos permanece como uma deficiência no controle interno de licitações.
- A falha relativa à falta de rotina de consultas em cadastros de empresas inidôneas permanece nesse exercício auditado, evidenciando-se assim a falta de regulamentação desse procedimento por parte do DNIT.
- O tempo disponível para gestão contratual, insuficiente em 75% das unidades, decorre da carência de pessoal.
- De acordo com as informações fornecidas pelo QACI, permanece a falha decorrente da inexistência ou necessidade de aprimoramento de documento padrão explicitando a necessidade de contratação em respaldo à regularidade e segurança do processo licitatório.
- 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 ou apresenta fragilidades.



- Persiste a falha relativa à falta de uniformidade quanto aos procedimentos adotados nas diversas unidades para prevenção de fraudes e conluíus, sendo que algumas unidades descentralizadas não dispõem de qualquer tipo de controle (37% do total).

- Continua a inexistência de uniformização de procedimentos de consulta de penalidades, pois do total de unidades descentralizadas apenas 10% informaram não seguir rotina nesse sentido, e 17% o fazem de forma parcial com verificação em alguns cadastros.

- Com relação à questão da falta de pessoal, de acordo com as informações disponíveis, a contratação de empresas para assessoramento e apoio administrativo já foi efetivada nas Administrações Hidroviárias, o que deverá contribuir para diminuir a carência crônica de pessoal.

De acordo com o exposto, ressalta-se que, como o DNIT já vem implementando medidas com vistas a elidir as fragilidades nos controles internos administrativos relativos à atividade de compras e licitações - em atendimento à Auditoria Anual de Contas dos exercícios anteriores, as quais vêm sendo acompanhadas no âmbito do Plano de Providências Permanentes – PPP, não cabe anotar novas recomendações, mas sim a reiteração das solicitações anteriormente registradas.

## 2.7 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 convenientes, bem como a suficiência de suas estruturas de pessoal e tecnológica alocadas nessa atividade, buscou-se obter informações sobre esses elementos por meio de questionamentos efetuados à Unidade, inclusive com preenchimento de questionário de Avaliação de Controles Internos (QACI).

Assim, com base nessas informações, foram avaliados a sistemática de fiscalização das transferências, os procedimentos realizados pelo DNIT na rotina de análise das prestações de contas das transferências concedidas e a qualidade e suficiência dos controles internos administrativos relacionados à atividade de gestão de transferências, conforme explicitado a seguir.

### Sistemática de Fiscalização das Transferências

Foi estabelecida uma amostra abrangendo os instrumentos selecionados por critérios de materialidade, criticidade e relevância, celebrados com os Estado de São Paulo (nº 370928), Rio de Janeiro (nº 618972), Pernambuco (nº 629263) e Ceará (nº 669504), cujas informações básicas estão detalhadas no Quadro 9.

#### Quadro 9: Convênios selecionados para análise - CGU

Convênio (SIAFI)	Conveniente	Objeto	Valor (R\$)	Data início	Data término
370928	Estado de São Paulo	Implantação Rodoanel Metropolitano de São Paulo	3.721.145.796	30/04/1999	30/12/2016



Convênio (SIAFI)	Conveniente	Objeto	Valor (R\$)	Data início	Data término
618972	Estado do Rio de Janeiro	Implantação Arco Metropolitano do Rio de Janeiro	1.154.691.131	18/12/2007	31/07/2017
629263	Estado de Pernambuco	Duplicação BR-104/PE	322.226.723	15/07/2008	26/12/2017
669504	Estado do Ceará	Conclusão Anel Viário de Fortaleza	200.465.573	19/12/2011	31/12/2018

**Fonte:** CGU a partir dos dados extraídos do SICONV

Procurou-se verificar, com base nos dados fornecidos pelo DNIT, os seguintes pontos relativos à sistemática utilizada com relação à fiscalização física e presencial das obras e serviços pertinentes:

- Quantidade de fiscalizações *in loco* realizadas pelo DNIT, em confronto com a planejada;
- Relatórios das fiscalizações realizadas com a relação dos servidores responsáveis;
- Existência de planejamento das ações de fiscalização aderente ao cronograma de execução e com rotina pré-estabelecida, inclusive com utilização de *check-list*;
- Sistemática de aviso e cobrança das Prestações de Contas, com comprovação documental de que tais procedimentos foram realizados;
- Descrição da rotina de análise das Prestações de Contas das transferências concedidas;
- Providências adotadas para regularização de pendências inclusive sobre a instauração de Tomada de Contas Especial, para os casos de: a) Transferências em que houve omissão no dever de prestar contas; b) Prestações de Contas já analisadas pelo Gestor, em situações em que não houve comprovação da aplicação dos recursos repassados pela União; casos de desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos, ou; prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte danos ao Erário por parte do conveniente (hipóteses do art. 8º da Lei nº 8.443/92) e; c) Prestações de Contas recebidas e ainda não analisadas.

Entretanto, as informações disponibilizadas pela Autarquia não cobriram todo o escopo da análise pretendida, conforme o posicionamento abaixo relatado a respeito dos instrumentos de transferência selecionados:

- Convênio nº 629263, celebrado com o Estado de Pernambuco: O DNIT se restringiu a encaminhar a informação prestada pela Superintendência Regional esclarecendo que não houve execução de serviços no exercício de 2016 e sequer transferências ao governo estadual. Não há qualquer informação adicional sobre providências subsequentes ou sobre a sistemática utilizada pela Unidade com relação à fiscalização física e presencial de convênios e congêneres.
- Convênio nº 669504 - celebrado com o Estado do Ceará: não houve nenhuma movimentação relativa ao Termo de Compromisso em 2016 devido à rescisão contratual ocorrida no ano de 2015 (contrato de execução das obras) e retomadas somente no exercício atual (2017). Dessa forma, não houve planejamento ou execução de obras no



exercício de 2016. Pelos dados fornecidos, verifica-se a existência de Portaria de nomeação de comissão constituída por servidores efetivos para acompanhar a execução física das obras do Anel Viário de Fortaleza. Tal comissão, pelas informações prestadas pela Superintendência Regional do DNIT, realiza visitas rotineiras nas obras no intuito de acompanhar possíveis necessidades de alterações de projetos sendo que, no tocante às prestações de contas, executa conferências da execução física diante da execução financeira apresentada, com a devida manifestação formal. Quanto à sistemática de aviso e cobrança das prestações de contas, bem como as questões acerca da Tomada de Contas Especial, a Superintendência Regional esclareceu que o controle financeiro/orçamentário do Convênio em tela é feito de forma centralizada na Sede do DNIT.

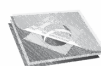
- Convênio nº 370928, celebrado com o Estado de São Paulo: Com relação a esse convênio, o DNIT conta com uma empresa contratada para prestar serviços de apoio e assessoramento técnico no acompanhamento das obras e serviços alocados para o Rodoanel Mário Covas, reportando-se diretamente à Superintendência Regional/SP e à Diretoria de Infraestrutura Rodoviária. Dispõe também de coordenadores setoriais lotados nos seis lotes de obras do Trecho Norte, os quais acompanham simultaneamente a execução das obras, participam de reuniões, coletam documentos e informações acerca do avanço físico, financeiro e do controle tecnológico dos serviços realizados pelas empresas contratada pelo DERSA e interagem com os responsáveis no sentido de esclarecer dúvidas e solucionar problemas, sendo que os dados obtidos são analisados e consolidados em relatórios mensais de acompanhamento.

- Termo de Compromisso nº 618972, celebrado com o Estado do Rio de Janeiro: A Superintendência Regional vem executando a fiscalização físico-financeira do Termo de Compromisso, bem como a análise gerencial das prestações de contas, com o apoio específico de um Contrato de Gerenciamento, o qual possui uma equipe multidisciplinar que visa atender a todas as etapas do empreendimento, conforme atestam os Relatórios Gerenciais correspondentes ao exercício de 2016.

Em vista do exposto, conclui-se que ainda persiste o problema da falta de uma sistemática única de fiscalização física e presencial pelas unidades descentralizadas para verificação do cumprimento dos Planos de Trabalho avençados nos convênios celebrados, haja vista que o planejamento da fiscalização física e presencial das transferências realizadas continua a cargo do responsável pela unidade, seja por meio de contratos de supervisão com empresas de consultoria para acompanhamento da execução das obras conveniadas (a exemplo da SR/RJ e da SR/SP), seja por fiscalização direta -com fiscal servidor público designado para esse fim, ou mesmo restritas à análise das prestações de contas.

Contudo, cabe ressaltar que o DNIT, em atendimento ao Plano de Providências Permanentes (PPP) no âmbito da Auditoria de Contas do exercício anterior, está finalizando uma minuta de Portaria que estabelecerá "*Procedimentos para a celebração e fiscalização de Convênios, Termos de Compromisso e Termos de Execução Descentralizada com a Administração Pública Federal, Estadual e Municipal no âmbito do DNIT*", conforme informação veiculada por meio do Memorando nº 530/2017/DG/DNIT, de 28/04/2017.

Dessa forma, como o assunto em tela já consta do PPP, faz-se necessário dar andamento ao acompanhamento que vem sendo realizado, com vistas à verificação da eliminação da fragilidade supracitada que, de acordo com o DNIT, depende da normatização dos procedimentos a ser implementada por meio da supracitada Portaria - a qual ainda se encontra em elaboração.



## **Análise de Prestação de Contas**

De acordo com o Relatório de Gestão, dos instrumentos que tiveram prestações de contas apresentadas em 2016 (17 Convênios e 35 Termos de Compromisso), somente 4 Convênios tiveram as contas aprovadas. Ou seja, os demais, 13 Convênios e todos os 35 Termos de Compromisso, não tiveram as contas analisadas. Segundo o DNIT, tal situação foi decorrente de uma priorização da análise formal das contas prestadas em exercícios anteriores, as quais totalizaram 29 Termos de Compromisso e 21 Convênios.

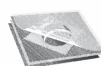
O perfil de atraso na realização de análises de prestações de contas, conforme demonstrado no Quadro 21 do Relatório de Gestão, tem concentração em período superior a 120 dias. Com o intento de sanear essa fragilidade e atender o disposto no Plano de Ação decorrente do Acórdão nº 81/2016-TCU-1ª Câmara, a respeito do cumprimento dos prazos regulamentares na análise das prestações de contas, encontra-se em andamento a elaboração de Instrução de Serviço, Manual e Treinamento, trabalho que visa à desconcentração dessa atividade para as Superintendências Regionais do DNIT, na expectativa de obter-se a resolução do problema de intempestividade.

Todavia, cabe ressaltar que, de acordo com as conclusões do Relatório de Auditoria de Contas referente ao Relatório de Gestão do exercício de 2015, a causa apontada para a inadequação do processo de desconcentração da análise das prestações de contas decorre da ausência de medidas efetivas por parte da Autarquia para adequar a estrutura organizacional (estrutura física e de recursos humanos) com essa finalidade. As providências recomendadas estão sendo acompanhadas no âmbito do PPP, estando a eliminação das fragilidades apontadas na dependência da melhoria da conjuntura econômica e mudança das atuais diretrizes governamentais, as quais impossibilitam a realização de procedimentos licitatórios para compra de equipamentos/mobiliários e contratação de obras de recuperação ou ampliação nas unidades descentralizadas, além da suspensão da realização de concursos públicos.

No tocante à inadimplência, ressalta-se que em extração realizada nos sistemas de acompanhamento de transferências (considerando os instrumentos encerrados em 2016) apurou-se que, dos 101 termos vigentes no exercício de 2016, nove encontram-se inadimplentes (Convênio nº 654931 - Estado de Roraima, Convênio nº 298649 - Município de Augusto Corrêa/PA -, Convênios nºs 591999 e 348118 - Estado do Amapá -, Convênios nºs 620244 e 561730 - CODOMAR -, Convênio nº 515603 - Município de Santa Maria/RS -, Convênio nº 618961 - Município de Marabá/PA - e Convênio nº 561845 - Município de Monte Alegre/PA -). No Relatório de Gestão, o DNIT afirma que vem adotando todas as medidas administrativas previstas na legislação com relação à inadimplência, atribuindo as situações de irregularidade à inércia dos convenientes e às tentativas de ressarcimento por meio de TCE.

Todavia, como a consulta ao Sistema SIPROD, realizada em 26/04/2017, não registra instauração de Tomada de Contas Especial, o DNIT foi instado a esclarecer essa questão, tendo prestado as seguintes informações:

- Termo de Compromisso nº 654931 (Estado de Roraima): A Coordenação de Contabilidade, após o registro no cadastro de inadimplente ocorrido em 21/12/2016, solicitou à Superintendência Regional do DNIT em Roraima o cumprimento dos requisitos para abertura do procedimento de Tomada de Contas Especial em 31/01/2017, reiterando posteriormente em 19/04/2017, sem ter obtido resposta até a presente data.



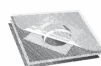


- Termo de Compromisso nº 298649 (Município de Augusto Corrêa/PA): A Tomada de Contas Especial não foi instaurada tendo em vista que o valor de R\$ 19.566,28, registrado na inadimplência como “a comprovar”, era inferior ao mínimo estipulado na IN nº 71/2012. Entretanto, a Diretoria de Infraestrutura Aquaviária – DAQ foi instada em 17/10/2016 para apurar o valor do rendimento da aplicação financeira obtido nas prestações de contas, de forma a verificar se houve dano ao erário, e informar os pressupostos para a instauração de Tomada de Contas Especial. Entretanto, ressalta-se que a DAQ não se manifestou até o presente momento.
- Termo de Compromisso nº 591599 (Estado do Amapá): Foi instaurada Tomada de Contas Especial em 18/01/2016, visando a apuração de dano ao erário público, a qual se encontra em andamento.
- Termo de Compromisso nº 348118 (Estado do Amapá): Foi instaurada Tomada de Contas em 24/07/2015, a qual se encontra em andamento.
- Convênio nº 620244 (CODOMAR): A Coordenação de Contabilidade, após o registro no cadastro de inadimplente, ocorrido em 22/06/2016, solicitou à Diretoria de Infraestrutura Aquaviária – DAQ, em 18/01/2017, que informasse os pressupostos de instauração de Tomada de Contas Especial, e indicasse os servidores para a Comissão de TCE. Entretanto, até o presente momento, não houve resposta.
- Convênio nº 561730 (CODOMAR): Tomada de Contas Especial instaurada pelo TCU.
- Convênio nº 515603 (Município de Santa Maria/RS): O processo de Tomada de Contas, autuado em 05/01/2016, não retornou à Coordenação de Contabilidade para as providências decorrentes.
- Termo de Compromisso nº 618961 (Município de Marabá/PA): Tomada de Contas Especial concluída e encaminhada à CGU em 13/04/2017.
- Termo de Compromisso nº 561845 (Município de Monte Alegre/PA): Tomada de Contas Especial concluída e encaminhada à CGU em 03/07/2015.

Do exposto, verifica-se que, dos nove instrumentos com irregularidades, apenas quatro tiveram Tomada de Contas Especial instaurada. Dessas, somente duas foram concluídas - não obstante o fato das que estão em atraso terem sido instauradas em 24/07/2015 e 18/01/2016. Com relação aos processos relativos aos demais instrumentos, excetuando a TCE a cargo do TCU, cabe destacar que os mesmos se encontram paralisados em setores da própria Autarquia e aguardando providências relativas à instauração de TCE sem qualquer justificativa para esse fato. Essa ocorrência evidencia a falta de controle adequado na Autarquia para instauração e finalização das Tomadas de Contas Especial, não podendo a responsabilidade pelos atrasos ser imputada unicamente ao conveniado. Maiores detalhes sobre o assunto constam em Constatação específica do presente Relatório.

### **Controles Internos Administrativos**

A presente avaliação teve por objetivo verificar a efetividade dos controles internos adotados pelo DNIT na gestão das transferências realizadas, no tocante aos seguintes requisitos:



- Na fase de concessão, o atendimento aos requisitos legais e alinhamento com os objetivos da ação;
- Regularidade e adequabilidade da fiscalização da execução do objeto do acordo, inclusive quanto à utilização de verificações físicas e presenciais;
- Análise das prestações de contas e adoção de providências no caso de inconformidades;
- Suficiência das estruturas de pessoal e tecnológica alocadas nessa atividade.

Além desses tópicos, procurou-se avaliar se os riscos relativos às etapas do processo estão identificados e amparados por atividades de controle adequadas à sua mitigação.

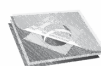
Assim, com o objetivo de aferir a qualidade dos controles com relação ao acompanhamento das transferências realizadas no exercício de 2016, foram analisados os dados provenientes do questionário de Avaliação de Controles Internos (QACI) encaminhado ao DNIT, bem como de consulta realizada no Portal da Transparência, e de extração de dados nos sistemas SICONV e SIAFI.

As conclusões resultantes dessas análises sinalizam a continuidade das fragilidades apontadas no Relatório de Auditoria referente ao exercício de 2015 e responsáveis por enquadrar o DNIT no nível básico de maturidade dos controles internos da atividade de gestão de transferências, haja vista: a falta de infraestrutura física e de pessoal; a inexistência de procedimentos uniformizados no âmbito global da Autarquia para controle de convênios (rotinas de verificação formalizadas, prazos/cronogramas de atividades, supervisão de qualidade, orientação ao conveniente, monitoramento de convênios, procedimentos para instauração de TCE, etc.); a inexistência de curso ou cartilhas que orientem os convenientes sobre os procedimentos relativos às prestações de contas; a falta de supervisão sobre a qualidade do trabalho de análise das prestações de contas e; plano de capacitação insuficiente.

Cabe observar, contudo, que o atendimento às recomendações exaradas da citada auditoria já vinha sendo monitorado no âmbito do Plano de Providências Permanentes.

Esse posicionamento foi atualizado na atual manifestação, com o preenchimento do referido QACI, por meio do qual o DNIT prestou as seguintes informações:

- Encontra-se em andamento na Autarquia a elaboração de uma minuta de Instrução de Serviço com vistas a estabelecer procedimentos e diretrizes para a padronização dos critérios a serem utilizados na celebração e fiscalização de convênios, termos de compromisso e termos de cooperação, incluindo a aprovação de propostas dos convenientes, bem como a análise das prestações de contas decorrentes.
- Com respeito às fragilidades verificadas na estrutura de apoio às atividades de controle, o DNIT esclareceu que a responsabilidade pela avaliação das condições de habilitação técnico/jurídica das propostas dos convenientes está a cargo da Auditoria Interna e da Procuradoria Federal Especializada.
- No tocante ao controle eletrônico das transferências, o DNIT informa a existência do Sistema de Projetos e Obras Delegadas – SIPROD, o qual complementa, no que cabe à Autarquia, as funcionalidades contidas no SICONV, contemplando todo o processo do instrumento de repasse - desde a celebração até a finalização.



- Com relação à carência de pessoal e equipamento, a Autarquia vem desenvolvendo ações no sentido de melhor estruturar suas setoriais, tendo encaminhado pedido de autorização de concurso público ao Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil - MTPAC, a fim de suprir ao menos as necessidades mais urgentes.

Em vista do exposto, e considerando que o assunto em tela já consta do PPP, faz-se necessário dar andamento ao acompanhamento que vem sendo realizado com vistas à verificação da concretização das ações necessárias à eliminação das deficiências apontadas na gestão de transferências, as quais, segundo o DNIT, dependem das providências em curso supracitadas.

## **2.8 Avaliação da Gestão de Tecnologia da Informação**

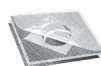
A avaliação da gestão de TI do DNIT referente ao exercício de 2016 foi realizada tomando como base o PDTI 2014/2016 da unidade, as boas práticas contidas no Guia de Elaboração de PDTI, no Guia de Comitê de TI, ambas do SISP, e nas orientações técnicas do *Control Objectives for Information and related Technology* (Cobit) 4.1 do *IT Governance Institute* (ITGI).

Em relação ao PDTI, verificou-se a inexistência de previsão normativa expressa da competência do Comitê Gestor de TI para aprovar o PDTI do DNIT, bem como suas revisões e atualizações – portanto, em desacordo com o que preconiza o art.3º, §1º da Instrução Normativa nº 4, de 11/9/2014, da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI).

Quanto ao processo de acompanhamento e avaliação das ações contidas no PDTI, os exames realizados revelaram a fragilidade dos mecanismos e ferramentas de monitoramento. Embora a Coordenação-Geral de Tecnologia da Informação tenha elaborado relatórios e planilhas de acompanhamento da execução das ações do PDTI, os instrumentos não possuem conteúdo gerencial que auxilie na tomada de decisão por parte do Comitê Gestor de TI. Os documentos se restringem a listar o status das ações, indicando se estão iniciadas, não iniciadas, concluídas ou suspensas. Não há registro de informações sobre dificuldades e medidas necessárias para o prosseguimento das ações, mostrando que as ferramentas são incipientes e exigem aperfeiçoamento.

Ademais, ainda no âmbito do processo de acompanhamento, identificou-se a ausência de avaliação intermediária e final dos projetos planejados. Ainda que o PDTI tenha fixado, para cada ação, metas e indicadores de desempenho ao longo da execução do Plano e ao seu final, não foram realizadas quaisquer avaliações sobre o grau de execução das ações, fato este que impossibilita a identificação das necessidades de TI não atendidas, a avaliação da execução orçamentária e a gestão de pessoas. Ressalta-se, neste sentido, que a análise dos resultados alcançados, seja ao final ou durante a execução do PDTI, permite avaliar as lições aprendidas durante o ciclo de vida do Plano, evitando a ocorrência de obstáculos já vivenciados, bem como aplicando boas práticas empregadas.

Os testes aplicados mostraram descontinuidade no planejamento das ações de TI provocada pela janela de seis meses entre o encerramento do período de vigência do PDTI 2014/2016 e a aprovação do novo Plano. Durante o interregno entre o fim do PDTI 2014/2016 (setembro de 2016) e vigência do novo PDTI (ainda sem publicação formal até o fechamento do presente Relatório), o Comitê Gestor de TI não se reuniu nenhuma



vez para deliberar sobre a possível prorrogação da vigência do PDTI 2014/2016 - ou sobre outra medida qualquer que fosse capaz de suplantar a ausência de planejamento de TI.

Diante os fatos apontados, fica comprovada a omissão do CGTI no tratamento da gestão de TI no âmbito do DNIT, uma vez que o Comitê, durante o exercício de 2016, não deliberou sobre o acompanhamento do andamento das ações contidas no PDTI e não adotou, antes do encerramento da vigência do PDTI 2014/2016, as providências necessárias à elaboração do próximo PDTI, situações que configuram afastamento e inércia do CGTI em relação à suas competências regimentais.

## **2.9 Avaliação da Política de Acessibilidade**

A avaliação tanto das condições de acessibilidade realizadas *in loco* na sede do DNIT, como da análise das informações prestadas pelas unidades descentralizadas da Autarquia no exercício de 2015 resultaram, em face das irregularidades detectadas, na recomendação ao DNIT no sentido de elaborar normativos internos que buscassem a uniformização e a priorização de medidas relativas à sua política de acessibilidade, de forma a se adequar a legislação vigente.

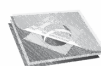
Embora o Relatório de Gestão 2016 não tenha abordado o assunto, o DNIT se manifestou no âmbito do PPP (Plano de Providências Permanente) por meio do Memorando nº 946/DAF, de 22/03/2017, informando sobre a conclusão de minuta de Instrução Normativa sobre Acessibilidade, bem como seu encaminhamento à PFE – Procuradoria Federal Especializada DNIT no início de março de 2017. A Autarquia esclareceu ainda que, após a conclusão dessa análise pela PFE, o estudo será finalizado de forma a possibilitar a apresentação do normativo à Auditoria Interna da Autarquia, em atendimento à recomendação da CGU - Relatório nº 201601477 (PPP DNIT- 2015).

Dessa forma, com vistas à atualização das informações prestadas pelo supracitado Memorando, questionou-se o DNIT sobre as ações desenvolvidas no âmbito geral da Autarquia com relação às medidas de promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida (caso tenham sido empreendidas), bem como a existência da 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 com essa finalidade.

Em resposta, a Autarquia informou que a PFE emitiu parecer técnico favorável acerca da minuta de Instrução Normativa, apontando a inexistência de óbice jurídica, e que a mesma será enviada para aprovação do Diretor Geral e subsequente publicação. Sobre o cálculo do orçamento estimado para a consecução das políticas de acessibilidade, o DNIT informou que se faz necessário que a Instrução Normativa entre em vigor, com o consequente estudo técnico das necessidades e adequações físicas da Autarquia, tendo em vista que quaisquer mudanças estruturais necessitarão estar de acordo com os seus dispositivos.

Na reunião de busca conjunta de soluções realizada no DNIT em 06/07/2017, a Autarquia informou a aprovação e publicação, no Boletim Administrativo nº 103 de 31/05/2017, da Instrução Normativa nº 02 de 29 de maio de 2017.

Em vista do exposto, e considerando-se que o assunto em tela já consta do PPP, faz-se necessário dar andamento ao acompanhamento que vem sendo realizado, com vistas à



verificação da concretização das ações necessárias à eliminação das deficiências apontadas na gestão da política de acessibilidade, tendo em vista a recente aprovação da Instrução Normativa nº 02 de 29 de maio de 2017, cuja falta, segundo o DNIT, impossibilitava a realização do cálculo do orçamento estimado para a consecução das referidas ações.

Maiores detalhes sobre o assunto constam na parte B deste Relatório em Constatação específica.

## **2.10 Avaliação - Ouvidoria**

A presente análise busca avaliar a relação entre o gestor do DNIT e a Ouvidoria, de modo a verificar se as informações provenientes da Ouvidoria são utilizadas para proporcionar melhorias na gestão da unidade.

Ressalta-se inicialmente que a Ouvidoria atua como importante instrumento de captação da percepção dos usuários de serviços públicos e, dessa forma, tem potencial para contribuir com o aperfeiçoamento da gestão, uma vez que consegue transmitir a visão do cidadão em relação às políticas públicas. Cabe ao Gestor, portanto, utilizar-se desse poderoso instrumento.

Segundo o Relatório de Gestão, cabe à Ouvidoria as atribuições de: receber pedidos de informações, esclarecimentos e reclamações afetos ao DNIT, e responder diretamente aos interessados; oficiar às áreas competentes, cientificando-as das questões apresentadas e requisitando informações e documentos necessários ao atendimento das demandas; propor adoção de providências ou medidas para solução dos problemas identificados através das demandas; produzir trimestralmente, ou quando julgar oportuno, relatório circunstanciado de suas atividades, e encaminhá-lo ao Diretor-Geral, ao Conselho de Administração e ao Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil e; solicitar a abertura de processos administrativos ao setor competente para a devida apuração.

Destaca-se que existem normativos internos do DNIT que definem o papel da Ouvidoria. No Regimento Interno da Autarquia, (artigos 30, 85 e 182, da Lei nº 10.233/2001), bem como na Instrução de Serviço nº 01/2007, consta a formalização do papel da Ouvidoria do DNIT.

Segundo manifestação oriunda do DNIT, a estrutura da Ouvidoria é adequada ao seu funcionamento, haja vista que além da organização da mesma se dar na Sede da Autarquia, a Ouvidoria funciona de modo descentralizado, contando ainda com a participação de representantes designados nas Superintendências Regionais. Além disto, consta que o artigo 30 do Regimento Interno do DNIT vinculou institucionalmente o Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) com a Ouvidoria, sendo a chefia dessa Seção o responsável pela condução do expediente, e por consequência, a Autoridade Responsável.

O gerenciamento de demandas da Ouvidoria varia de acordo com o canal que tenha sido utilizado para a formulação de cada demanda específica. No sistema via web, o ordenamento é imediato, por ordem de protocolo, e a análise e a obtenção de informações para a apresentação de respostas são tratadas diretamente no âmbito da Sede e das representações junto aos Estados. Já no SIC, existe um sistema (E-SIC), o qual não permite a descentralização de sua operação junto à mesma Instituição, e desse modo, a



sua operação é centralizada junto à Seção responsável, obtendo-se resultados mediante interações com as Seções competentes às temáticas abordadas.

Porém, foi informado pelo DNIT que não há um sistema de controle centralizado, o qual contemple em um só local as demandas oriundas de todos os canais disponíveis. Tal fragilidade foi observada também quando foi solicitada, ao DNIT, a lista de processos encaminhados ao Gestor pela Ouvidoria no exercício de 2016, com os respectivos encaminhamentos realizados e prazos para resposta. Neste sentido, ressalta que, a Autarquia se limitou a informar que foi registrada a tramitação de 267 ocorrências de processos desta natureza, mas não foi apresentada qualquer planilha (ou outro instrumento genérico) que pudesse demonstrar o controle sobre o andamento dos referidos processos.

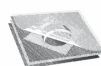
O DNIT informou que não existem indicadores de desempenho em utilização especificamente pela Ouvidoria, e que um indicador que é eventualmente utilizado (pela simplicidade e regularidade de obtenção de dados) é o “percentual de reclamações em relação ao total de chamados formulados em determinado período”, indicador este que, segundo o Relatório de Gestão, apresentou um resultado de 36%. Contudo, não foram dadas informações sobre a fórmula de cálculo para este indicador. Ressalta-se que não há previsão de uma escala ou faixa de valores para tal indicador (ótimo, bom, regular, ruim), tampouco uma meta ou valor específico que seja tido como objetivo a ser alcançado.

Infere-se da Manifestação da Autarquia que a Ouvidoria do DNIT realiza reuniões periódicas com a participação de seus representantes, sendo que a maioria das vezes elas se dão por meio de eventos de capacitação relacionados às atribuições do cargo. Não foi observada, entretanto, a previsão de uma programação de reuniões periódicas e regulares, tanto entre os membros da Ouvidoria, quanto dos mesmos com os gestores do DNIT.

No intuito de auxiliar o Gestor na tomada de decisão, a Ouvidoria elabora e apresenta relatórios periódicos, sendo que estes, em regra, demonstram a visão que a sociedade tem do DNIT. Frente a estas situações, o Gestor avalia, dentre outros, o nível de satisfação do usuário e os pontos críticos do serviço prestado. Eventualmente, tais demandas podem exigir ações mais incisivas por parte do Gestor.

Como exemplo de como a Ouvidoria pode gerar subsídios para tomada de decisão do Gestor, cita-se um caso que, por meio de denúncia veiculada pelo E-SIC, a Ouvidoria tomou conhecimento - de que determinado trevo rodoviário da BR-290/RS foi mal projetado e, por isso, responsável por uma série de acidentes no local. A partir destas informações, foram abertas tratativas junto a Unidade Local do DNIT responsável pela obra, as quais possibilitaram agilizar o início de obras necessárias à adequação do referido trevo rodoviário.

Algumas dificuldades foram verificadas na interação da Ouvidoria com os Gestores do DNIT. A maior delas é a dificuldade de se estabelecer comunicação e obtenção de informações claras e precisas dos diversos setores internos da Autarquia, inclusive com as Superintendências Regionais. Além disto, foram verificadas deficiências no quantitativo de pessoal alocado na Ouvidoria, restrições financeiras - que limitaram o escopo dos trabalhos realizados pela mesma, bem como a ausência de um sistema que consolide informações relevantes, as quais podem inclusive servir de base para elaboração de indicadores de desempenho.



Diante o exposto, cabem as seguintes considerações:

- Uma boa prática verificada pela Autarquia é a elaboração de Relatórios gerenciais periódicos pela Ouvidoria, os quais são utilizados pela Gestão do DNIT. Verifica-se que os mesmos advêm de várias fontes de informações, as quais se constituem em canais de interlocução entre o cidadão e o órgão público (Sistema de Ouvidoria, DNIT-Móvel, e-mail, dentre outros).
- Foram apresentados dois processos, nos quais as medidas administrativas tomadas pelos Gestores do DNIT foram baseadas em informações oriundas da Ouvidoria. Assim, infere-se que informações provenientes da Ouvidoria eventualmente subsidiam diretamente ações concretas realizadas pelos Gestores da Autarquia.
- Existe uma baixa interatividade entre a Ouvidoria e os diversos setores de atuação do DNIT. Foi relatada pela Autarquia que a comunicação entre a Ouvidoria e tais setores (incluindo as Superintendências Regionais) carece de melhorias, especialmente na obtenção de informações claras, precisas e ágeis.

## **2.11 Avaliação do Cumprimento das Determinações/Recomendações do TCU**

No exercício de 2016, 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 81/2016 – Primeira Câmara, o qual julgou a prestação de contas do DNIT referente ao exercício de 2013. Este assunto é objeto de Constatação específica da segunda parte deste relatório.

## **2.12 Avaliação do CGU/PAD**

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

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

Na avaliação do Controle Interno, embora a Corregedoria tenha se reestruturado para aprimorar o atendimento de suas demandas, o DNIT ainda não oferece o quadro de servidores necessário para que a Unidade possa cumprir plenamente suas metas, tendo em vista o elevado número de processos pendentes de análise de admissibilidade de apuração disciplinar - com frequente prescrição de penalidades, ocasionada pela morosidade dos trabalhos de comissões disciplinares. Também foi verificado número excessivo de comissões disciplinares em que atua um mesmo servidor, conforme abordado em item específico da segunda parte deste Relatório.



## 2.13 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 2013, 2014 e 2015 com posterior verificação do atendimento das mesmas.

Segundo o Sistema Monitor (Sistema de Acompanhamento de Recomendações da CGU), verificou-se que, das 63 recomendações efetuadas (2013 a 2015), 32 (50,8%) foram consideradas atendidas, 1 (1,6%) canceladas e 30 (47,6%) reiteradas, conforme Tabela 12.

**Tabela 12** - Atendimento das recomendações de Auditorias Anuais de Contas.

Situação da Recomendação	Exercício Auditado			Total	%
	2013	2014	2015		
Atendida	13	17	2	32	50,8
Reiterada	3	13	14	30	47,6
Cancelada	1	0	0	1	1,6
<b>TOTAL</b>	<b>17</b>	<b>30</b>	<b>16</b>	<b>63</b>	<b>100</b>

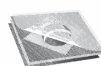
**Fonte:** Elaborado pela CGTRAN/DI/SFC/MTFC, a partir do Sistema Monitor (dados extraídos em 30/05/2017)

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 às auditorias anuais de contas dos exercícios de 2014 e 2015, das quais apenas 56,7% e 12,5% (respectivamente) foram atendidas.

De acordo com informações apresentadas no Relatório de Gestão da Unidade, para o acompanhamento das recomendações encaminhadas por este órgão de controle interno, a Auditoria Interna do DNIT utiliza o Sistema Monitor, gerido por esta CGU, cujo acesso permite a inserção de informações e extração de dados *on line*.

A partir do exercício de 2016, a AUDINT/DNIT passou a classificar as recomendações desta CGU em grandes áreas, de modo a obter um melhor controle gerencial, quais sejam: administrativa, apuração de responsabilidade de agentes públicos, apuração de responsabilidade de empresas contratadas, convênios e instrumentos congêneres, custos, execução, fiscalização, governança, meio ambiente, licitação, projeto, reposição de valores e sobrepreço/superfaturamento.

Segundo a AUDINT/DNIT (Relatório de Gestão da Unidade), os temas com maior número de recomendações pendentes de atendimento se referem a reposição de valores (23%), apuração de responsabilidade de agentes públicos (17%), e governança (16%). Quanto aos temas com maior número de recomendações, destacam-se os relacionados a custos (22%), administrativa (21%) e governança (15%).





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 deste órgão de controle interno no âmbito do DNIT..

## **2. 14 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 Solicitação 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:** GEORGE MOURA COLARES

**Cargo:**

**Assinatura:**

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

**Cargo:**

**Assinatura:**

**Nome:** MARCIA LOPES RODRIGUES DE SOUZA

**Cargo:**

**Assinatura:**

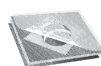
**Nome:** MARCUS VINICIUS LANE DE ABREU

**Cargo:**

**Assinatura:**

**Nome:** VICTOR DO ESPIRITO SANTO NETO

**Cargo:**

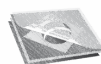


**Assinatura:**

Relatório supervisionado e aprovado por:

---

Coordenador-Geral de Auditoria da Área de Transportes, Portos e Aviação Civil



## **1 GESTÃO DO SUPRIMENTO DE BENS/SERVIÇOS**

### **1.1 CONTRATOS DE OBRAS, COMPRAS E SERVIÇOS**

#### **1.1.1 INSPEÇÃO FÍSICA DA EXECUÇÃO**

##### **1.1.1.1 CONSTATAÇÃO**

**Inobservância ao disposto no art. 23 da Lei nº 10.098/2000, acerca da dotação orçamentária para promoção da acessibilidade.**

#### **Fato**

No intuito de se verificar, no âmbito da política de acessibilidade do DNIT, a consecução das medidas adotadas para o cumprimento da legislação pertinente, foi solicitado à Autarquia que se manifestasse a respeito do atendimento ao disposto no Art. 23 da Lei nº 10.098/2000 - implantação da política de acessibilidade. Tal artigo determina à Administração Pública Federal direta e indireta que destine anualmente uma dotação orçamentária específica para as adaptações, eliminações e supressões de barreiras arquitetônicas existentes nos edifícios de uso público de sua propriedade e naqueles que estejam sob sua administração ou uso, devendo a implementação dessas medidas ser iniciadas a partir do primeiro ano de vigência da citada Lei.

Em resposta, o DNIT informou que o cálculo do orçamento estimado para a consecução das políticas de acessibilidade depende da entrada em vigor da Instrução Normativa que estabelece normas gerais e critérios básicos para promoção de políticas públicas de acessibilidade, com o consequente estudo técnico das necessidades e adequações físicas da Autarquia, haja vista que quaisquer mudanças estruturais necessitarão estar de acordo com os dispositivos.

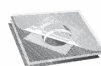
Considerando que, de acordo com as informações veiculadas nesse expediente, a minuta da Instrução Normativa já foi aprovada pela PFE/DNIT, e que a mesma será enviada para aprovação do Diretor Geral e subsequente publicação, faz-se necessário que o DNIT adote as medidas necessárias com vistas à destinação de dotação orçamentária para a política de acessibilidade em suas dependências, tão logo o aludido normativo entre em vigor.

#### **Causa**

Inexistência de normativo que estabeleça normas gerais e critérios básicos para promoção de políticas públicas de acessibilidade, de forma a possibilitar o estudo técnico das necessidades e adequações físicas da Autarquia.

#### **Manifestação da Unidade Examinada**

Na reunião de busca conjunta de soluções realizada no DNIT em 06/07/2017, a Autarquia informou a aprovação e publicação, no Boletim Administrativo nº 103 de 31/05/2017, da Instrução Normativa nº 02 de 29 de maio de 2017.



## **Análise do Controle Interno**

Em vista do exposto, e considerando-se que o assunto em tela já consta do PPP, faz-se necessário dar andamento ao acompanhamento que vem sendo realizado, com vistas à verificação da concretização das ações necessárias à eliminação das deficiências apontadas na gestão da política de acessibilidade, tendo em vista a recente aprovação da Instrução Normativa nº 02 de 29 de maio de 2017, cuja falta (segundo o DNIT) impossibilitava a realização do cálculo do orçamento estimado para a consecução das referidas ações.

### **Recomendações:**

Recomendação 1: Que a DAF, tendo em vista a aprovação da Instrução Normativa nº 02 de 29 de maio de 2017, que estabelece normas gerais e critérios básicos para promoção de políticas públicas de acessibilidade, adote as medidas necessárias para a realização do estudo técnico das necessidades e adequações físicas da Autarquia com vistas à inclusão dos respectivos custos na dotação orçamentária anual da Autarquia, de forma a se adequar à legislação vigente.

## **1.1.2 CONTRATOS SEM LICITAÇÃO**

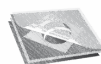
### **1.1.2.1 INFORMAÇÃO**

#### **Contratação emergencial do PNCV é mantida nos trechos concedidos a terceiros pela ANTT**

##### **Fato**

O DNIT realizou contratação direta por Dispensa de Licitação nº 38/2016 com justificativa de situação emergencial, para garantir a continuidade dos serviços referentes à operação dos equipamentos eletrônicos de controle de tráfego nas rodovias federais sob circunscrição da Autarquia. A justificativa para tanto foi decorrente do encerramento dos 12 (doze) contratos existentes da Concorrência nº 471/2009, sem possibilidade de renovação, e a paralisação do Pregão Eletrônico nº 168/2016, por determinação do TCU.

De acordo com o disposto no Acórdão TCU nº 2763/2016-P, o valor do orçamento referencial do Edital nº 168/2016 foi obtido unicamente a partir de cotações encaminhadas por potenciais fornecedores do objeto, contrariando o entendimento do TCU (Acórdãos 2.816/2014, 1.445/2015 e 3.351/2015, todos do Plenário) de que, para fim de orçamentação nas licitações de bens e serviços, devem ser priorizados os parâmetros previstos nos incisos I e III do art. 2º da IN SLTI/MPOG 5/2014 - quais sejam, "Portal de Compras Governamentais" e "contratações similares de outros entes públicos", em detrimento dos parâmetros contidos nos incisos II e IV daquele mesmo art. 2º - isto é, "pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo" e "pesquisa com os fornecedores", cuja adoção deve ser vista como prática subsidiária, suplementar. O TCU afirma ainda que na comparação de valor com a Concorrência nº 471/2009, que deu origem aos contratos atualmente em vigor, observa-se um substancial acréscimo no custo médio de monitoramento por faixa - ou seja, R\$ 375.650,23 no Edital nº 168/2016 contra R\$ 207.049,48 do Edital nº 471/2009 (Processo TC 016.274/2016-4, parágrafo 64).



Por conta disto, foi determinado ao DNIT, como condição para prosseguimento do processo licitatório nº 168/2016, que reavaliasse o orçamento por outros parâmetros, a exemplo de contratos similares realizados pela Administração Pública.

Ante o exposto, a equipe de Auditoria da CGU encaminhou ao DNIT Solicitação de Auditoria por meio da qual solicitou-se esclarecimentos acerca dos seguintes pontos:

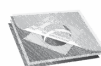
- Tendo em vista que se trata de contratos emergenciais celebrados por meio da Dispensa de Licitação nº 38/2016, com duração de 180 dias, a ser celebrado com as mesmas empresas para continuar a executar os serviços já prestados no âmbito dos contratos encerrados, decorrentes da Concorrência nº 471/2009, esclarecer a razão de não terem sido adotados os mesmos valores dos contratos anteriores com a devida atualização financeira, ao invés de balizar os custos dessa contratação no orçamento referencial da referida licitação, ora suspensa.

- Esclarecer o fato dessa decisão (não adoção dos valores dos contratos antigos) não ter sido submetido à PFE, haja vista que o Parecer nº 01120/2016/PFE-DNIT/PGF/AGU, citado na Nota Técnica nº 04/2017/CGPERT/DIR, não ter abordado essa questão, recomendando apenas “*Promover a análise crítica da proposta de orçamento da empresa que se mostrar interessada*”. Ou seja, após as recomendações do referido parecer, inclusive no sentido de justificar a escolha da empresa, o assunto não voltou a ser analisado pela PFE.

O DNIT, em resposta, por meio do Memorando nº 1099/2017/CGPERT/DIR, de 01/06/2017, informou que o TCU, após a correspondente avaliação das alegações apresentadas pela Autarquia, lavrou o Acórdão nº 825/2017-TCU-P, por meio do qual considerou cumprida a determinação constante no subitem 1.7.1 do Acórdão 2.763/2016-TCU-P (justificativa da definição dos pontos de controle de velocidade, exigência de declaração de solidariedade, limitação de lotes por licitante, reavaliação da pesquisa de mercado que subsidiou o orçamento estimativo da licitação considerando outros parâmetros, exigência de registro da licitante apenas no Conselho que fiscaliza a atividade básica ou o serviço preponderante da licitação). Informou ainda que foram analisados os preços apresentados pelas empresas, com obtenção de desconto médio de 45% em relação ao orçamento referencial da licitação (Edital nº 168/2016), demonstrando significativa vantajosidade para a Administração. Já em relação aos valores já contratados pelo DNIT (referente ao Edital nº 471/2009), a dispensa de licitação trouxe um desconto médio de 3%, conforme consulta realizada a empresas/consórcios sobre a possibilidade de serem concedidos descontos nos valores firmados nesse edital.

Sobre a PFE, o DNT alegou que o atendimento às ressalvas do referido parecer dispensam a necessidade de nova análise por parte daquela Procuradoria Federal Especializada.

Em nova manifestação encaminhada pela Autarquia por meio do Memorando nº 1149/2017/CGPERT/DIR, de 27/06/2017, o DNIT alegou que os equipamentos, de acordo com o item 9.1.2 do Termo de Referência do Edital nº 471/2009-00, teriam que ser retirados com a finalização dos contratos firmados e que pelo caráter emergencial anteriormente exposto, a disponibilização de novos aparelhos levaria mais de 200 dias, o que seria impraticável devido à descontinuidade do controle viário de velocidade nas rodovias federais. Assim, se fez a manutenção dos equipamentos instalados originalmente fixando tão somente o objeto da nova contratação, tão somente, na execução de serviços necessários ao controle viário nas rodovias federais, mediante a operação e manutenção de equipamentos eletrônicos, com coleta, armazenamento e processamento de dados



estatísticos, e dados e imagens de infrações. Pontuou ainda o DNIT que a dispensa de licitação é pertinente diante de situação emergencial, não sendo cabível sua adoção justificável apenas pela vantajosidade de preços à Administração.

Por meio do Memorando nº 1149/2017/CGPERT, foram apresentadas as planilhas demonstrativas de custos, comparativo entre os valores contratuais finais (Edital 471/2009) e os valores considerados na dispensa de licitação nº 38/2016.

Posteriormente, em decorrência da reunião de busca conjunta de soluções, a CGPERT apresentou o Memorando nº 2808/2017/CGPERT/DIR, datado de 11/07/2017, esclarecendo que em algumas rodovias e trechos rodoviários concedidos a terceiros pela ANTT há equipamentos decorrentes de contratos do PNCV (Edital 471/2009). Sobre esse assunto, a CGPERT relatou, a saber:

“17. Com o término dos contratos no final do ano de 2016, a Diretoria-Geral do DNIT encaminhou o Ofício nº 49/2017/DG/DNIT ao Diretor-Geral da ANTT para informar do encerramento dos contratos do PNCV e da consequente remoção dos equipamentos.

18. Em resposta, a ANTT relatou a impossibilidade de instalação imediata de novos equipamentos, em razão do lapso temporal imprescindível para a efetivação e funcionamento dos mesmos e, desse modo, solicitou a manutenção dos equipamentos e dos serviços pelo DNIT nos contratos emergenciais, o que viabilizará a adoção das providências necessárias pela ANTT a fim de dar continuidade à fiscalização de excesso de velocidade nas rodovias concedidas, tendo em vista a essencialidade do serviço. Após deliberação, esta Autarquia entendeu pela razoabilidade da solicitação e atendeu ao pleito da ANTT, incluindo os trechos sob concessão no objeto dos contratos emergenciais.

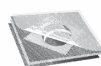
19. Ante a manifestação da ANTT, a Diretoria de Infraestrutura Rodoviária submeteu à deliberação da Diretoria Colegiada do DNIT a Nota Técnica nº 04/2017/CGPERT/DIR (folhas 744/747 do Processo nº 50600.045746/2016-27), de 17/01/2017, acompanhada do Relato nº 12/2017 – DIR (folhas 748/753 do Processo nº 50600.045746/2016-27), com a proposta de incluir na efetivação das contratações advindas da Dispensa de Licitação nº 38/2016, a operação e manutenção dos equipamentos que não estavam, a priori, incluídos no escopo, por estarem em rodovias concedidas à iniciativa privada.

20. Diante disso, ante os serviços suprimidos e não executados, a Autarquia oficiou cada uma das empresas, a fim de obter alguma redução orçamentária, para continuação dos serviços de fiscalização e controle de velocidade, tido como essencial para a segurança das pessoas.

21. Assim, no dia 18/01/2017, com o objetivo de obter a autorização para lavratura de contratos emergenciais, a cargo de empresas especializadas, ou consórcios de empresas, para continuidade da execução dos serviços de disponibilização, operação e manutenção de equipamentos eletrônicos de controle de velocidade, nas rodovias federais sob circunscrição do DNIT, incluindo os trechos sob concessão, o Diretor de Infraestrutura Rodoviária apresentou o Relato nº 12/2017 à Diretoria Colegiada, que o aprovou (fls. 754 do Processo nº 50600.045746/2016-27).

22. Diante disso, o Processo nº 50600.045746/2016-27 foi encaminhado para formalização dos contratos emergenciais, cujo objeto consiste na manutenção dos equipamentos disponibilizados e instalados na vigência do Edital nº 471/2009.

23. Com o término do prazo da contratação emergencial (dispensa de licitação nº 38/2016), tornou-se mais uma vez necessário a celebração dos referidos contratos



fundamentados no artigo 24, inciso IV, da Lei nº 8.666/1993, pelos mesmos motivos expostos anteriormente.

24. Da mesma forma, o DNIT entrou novamente em tratativas com a ANTT, por meio do Ofício nº 1062/2017/DG/DNIT, de 10 de julho de 2017, a fim de averiguar sobre a manutenção dos serviços prestados pelo DNIT nas autarquias concedidas”.

De acordo com notícia veiculada, em 29/06/2016, no site do DNIT, do total de 3.467 equipamentos, 2.639 estão sob a responsabilidade do DNIT e 414 estão localizados em trechos concedidos nos últimos anos. Esses 414 equipamentos, que fiscalizam 838 faixas, fazem parte de sete lotes contratados e estão localizados em nove rodovias federais concedidas, conforme indicados na Tabela 13.

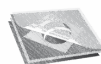
**Tabela 13:** Total de faixas monitoradas pelo DNIT em rodovias concedidas pela ANTT

Lotes/UFs	Rodovias concedidas pela ANTT– Total de faixas monitoradas pelo DNIT									
	040	050	060	101	153	163	262	364	392	Total Geral
<b>Lote 01</b>						53		8		61
MT						53		8		61
<b>Lote 02</b>					97					97
GO					79					79
TO					18					18
<b>Lote 03</b>			46		34	89		30		199
GO			46		34					80
MS						89				89
MT								30		30
<b>Lote 04</b>	71	16	14		45					146
DF	8		14							22
GO	54	4			26					84
MG	9	12			19					40
<b>Lote 05</b>	196						20			216
MG	196						20			216
<b>Lote 06</b>				117						117
ES				117						117
<b>Lote 08</b>									2	2
RS									2	2
<b>Total Geral</b>	<b>267</b>	<b>16</b>	<b>60</b>	<b>117</b>	<b>176</b>	<b>142</b>	<b>20</b>	<b>38</b>	<b>2</b>	<b>838</b>

Fonte: CGU adaptada do site DNIT (notícia de 29/06/2016).

São investidos em média R\$ 4 mil reais ao mês por faixa monitorada, segundo informação do DNIT (Notícia de 29/06/2016). Logo, as 838 faixas situadas em trechos que passaram para a responsabilidade das concessionárias, sob regulamentação da ANTT, custam mensalmente para a Autarquia R\$ 3.352.000,00 (três milhões, trezentos e cinquenta e dois mil reais).

Considerando que o DNIT prorrogou por doze meses os 12 contratos do Edital 471/2009 e, posteriormente, realizou a Dispensa de Licitação nº 38/2016, que manteve por 180 dias os mesmos contratos, têm-se que a Autarquia já desembolsou aproximadamente o montante de R\$ 60 milhões no monitoramento das 838 faixas do PNCV em trechos concedidos. Essa determinação de manter os equipamentos ligados nos trechos



concedidos, foi determinada, segundo DNIT, pelo Ministro dos Transportes, para evitar interrupção da fiscalização até que uma solução definitiva seja encontrada já que existe o Pregão nº 168/2016, em fase de análise das propostas das empresas interessadas.

Contudo, em 04/07/2017, foi publicado no DOU, Seção 01, pág. 79, declaração de emergência dos serviços do PNCV, tendo em vista o encerramento dos contratos oriundos da Dispensa de Licitação nº 38/2006, “que comprometem a segurança das rodovias, após aprovação do Relato nº 136/2017 pela Diretoria Colegiada na 25ª reunião, realizada em 21/06/2017”. Assim, com essa nova autorização, provavelmente, os mesmos contratos vigorarão por mais 180 dias até a assinatura dos contratos decorrentes do Pregão nº 168/2016 e, conseqüentemente, o DNIT continuará a desembolsar recursos para arcar com os 414 equipamentos de controle de velocidade instalados em rodovias federais concedidas. Cabe ressaltar, contudo, que os referidos contratos a serem lavrados em função do Pregão nº 168/2016 não abrangerão os trechos concedidos, ao contrário dos contratos antigos que vêm sendo prorrogados. Dessa forma, urge a tomada de providências por parte da ANTT quanto à inclusão desses equipamentos nos contratos de concessão, sob sua responsabilidade.

Embora a Autarquia tenha justificado em sua nova manifestação a manutenção dos antigos equipamentos, inclusive em trechos de rodovias concedidos, em função da impossibilidade de novas implantações pela exiguidade de prazo imposto pela situação de emergência e também pelo fato da ANTT precisar de prazo para realização de estudos para avaliação da inclusão nos contratos de concessão dos equipamentos existentes nas rodovias concedidas, é importante que o DNIT complemente as informações anteriores de forma a esclarecer os seguintes pontos: existência de levantamento acerca das atuais condições operacionais dos 2.639 equipamentos instalados em rodovias sob responsabilidade do DNIT; e existência de estudos técnicos de monitoramento de acidentes que comprovem a necessidade de manutenção de cada um desses equipamentos, bem como sua adequação às circunstâncias atuais de tráfego.

Do exposto, esse assunto será acompanhado pela CGU, durante o exercício de 2017, tendo em vista a nova declaração de emergência dos serviços do PNCV, publicada em 04/07/2017.

## **1.2 PROCESSOS LICITATÓRIOS**

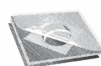
### **1.2.1 OPORTUNIDADE DA LICITAÇÃO**

#### **1.2.1.1 CONSTATAÇÃO**

##### **Falhas de instrução processual - PATO na BR-222/PA**

###### **Fato**

Na análise da documentação referente ao Pregão Eletrônico nº 040/2016, constatou-se que os valores do orçamento estimativo apresentavam custo por km acima da média verificada em contratos similares - notadamente com relação ao Lote 2, orçado em R\$ 211.172,45/km. Ademais, verificou-se que os níveis de esforço previstos no Pregão Eletrônico nº 040/2016 para os serviços de tapa buraco e remendo profundo com demolição mecânica encontravam-se excessivamente maiores que os limites estabelecidos no Manual de Conservação Rodoviária.





Assim, tendo em vista que a documentação constante do site do DNIT, referente à licitação em comento, não permitiu chegar a uma conclusão satisfatória, de forma a justificar esses custos, instou-se o DNIT no sentido de:

- a) Apresentar o Inventário de Serviços a Executar referente às obras objeto do certame em tela, tendo em vista que os consumos de massa asfáltica considerados na Planilha de Quantitativos referentes aos itens de serviço em segmento descontínuo “Tapa Buraco” (6,00 m<sup>3</sup>/km no Lote 1 e 7,00 m<sup>3</sup>/km no Lote 2) e “Remendo Profundo” (5,0 m<sup>3</sup>/km no Lote 1 e 8,0 m<sup>3</sup> no Lote 2) apresentam valores que caracterizam estado “mau” a “péssimo” nos referidos trechos rodoviários, de acordo com a classificação do Manual de Conservação Rodoviária do DNIT, dados estes que contradizem as informações constantes do sítio do DNIT, aba “Condições das Rodovias” que, em registro atualizado em 17/04/2017, não aponta restrições à pavimentação e dá a classificação “Boa Viagem”;
- b) Comprovar o atendimento ao disposto nos itens 8 e 9 do Memorando Circular nº 03/2016-DIREX, de 02/02/2016, referente à elaboração de orçamentos nas condições onerada ou desonerada, tendo em vista a necessidade de demonstrar a vantajosidade da condição adotada;
- c) Justificar a falta de registro de eventos referentes ao Pregão nº 040/2016 no sítio do DNIT, aba Editais/Licitações, uma vez que o processo virtual está incompleto, inclusive sem a ata de realização do pregão eletrônico.
- d) Apresentar os projetos básicos e outros documentos técnicos utilizados para definição dos níveis de esforço dos serviços de tapa buraco e remendo profundo com demolição mecânica, incluindo os demonstrativos que consolidem os quantitativos apontados com as respectivas memórias de cálculo, por trecho.

## **Causa**

Não observância às determinações contidas no normativo vigente, em especial, a Instrução de Serviço nº 04, de 29/06/2005, Manual de Conservação Rodoviária, Acórdão TCU nº 986/2017-P bem como o Memorando Circular nº 03/2016-DIREX, resultando em prejuízo às boas práticas administrativas pela omissão de informações obrigatórias na instrução processual.

## **Manifestação da Unidade Examinada**

O DNIT por meio do Memorando nº 603/2017-SR/DNIT/PA, de 30/05/2017, atendeu parcialmente à solicitação, pois não apresentou inicialmente o Inventário de Serviços a Executar. Na questão da contradição entre a caracterização definida pelos dados da planilha de quantitativos e as informações relativas às condições de tráfego presentes no sítio eletrônico do DNIT, a Autarquia alegou que estas refletem os benefícios decorrentes da execução das obras iniciadas há mais de 250 dias, desde a homologação do Edital nº 040/2016, período no qual houve condições de se efetivar melhorias na pista de rolamento. No entanto, admite que a classificação de “boa viagem” será reavaliada, visto que pode induzir a um entendimento no qual a rodovia estaria em condições excelentes – portanto, em dissonância às observações e condições descritas no próprio quadro de informações da BR-222/PA. O DNIT se dispôs a proceder à atualização das informações de condições de tráfego da malha paraense no sítio do DNIT, com a devida atenção necessária ao campo de “alerta” para compor o quadro de informações da rodovia. Sobre a falta de registros de eventos referentes ao Pregão nº 040/2016 no sítio do DNIT, a Autarquia informa que se compromete em proceder ao emparelhamento das informações



do portal de compras governamentais do governo federal e a seção de editais e licitações nos próximos certames licitatórios. No tocante ao atendimento ao Memorando Circular nº 03/2016-DIREX, o DNIT apresentou a descrição dos valores do orçamento de cada lote de manutenção da BR-222/PA, nas condições onerada e desonerada, comprovando a vantajosidade da solução adotada.

Sobre a determinação dos níveis de esforço dos serviços de tapa buraco e remendo profundo, o DNIT informou a realização de adaptações nos valores propostos na página 231 e Tabela 33 (página 233) do Manual de Conservação Rodoviária do DNIT (Publicação IPR-710), ponderadas pela experiência dos técnicos responsáveis pela programação, controle e fiscalização dos serviços de conservação. A diferença de valores adotados para os lotes a licitar reflete, segundo o entendimento da SR/DNIT/PA, os diferentes estados de comportamento do pavimento e as necessidades de reincidência de execução dos serviços (especificidades de cada lote).

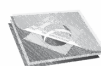
Posteriormente, por meio do Memorando nº 0777/2017 – SR/PA, de 11/07/2017, a SR-DNIT/PA apresentou o Inventário de Serviços a Executar referente às obras objeto do certame em tela, bem como informou que fará contato com a CGMRR no sentido de solicitar orientações para efetivação de medidas de controle interno ou mesmo a discussão de uma Instrução de Serviço específica sobre o assunto. O mesmo Memorando informou ainda que as medidas corretivas (quanto à atualização de arquivos referentes aos processos virtuais registrados na seção de editais e licitações no site do DNIT) vêm sendo tomadas pela Superintendência, tal como no exemplo do Edital 040/2016, o qual não apresentava todas as informações da condução do edital detalhadas e, atualmente, segundo a Autarquia, apresenta todos os arquivos disponíveis.

Por fim, o DNIT informou por meio do Memorando nº 503/2017-DIREX, de 12/07/2017, que está elaborando uma Instrução Normativa que buscará regular os procedimentos licitatórios, tornando obrigatório o lançamento de todas as licitações no Sistema SAPE, onde após o cadastramento a CGCL receberá uma notificação (e-mail) informando o cadastramento da licitação, bem como suas informações e qual SR lançou. Ressaltou ainda que a Referida IN se encontra atualmente em fase de encaminhamento para a PFE do DNIT, a fim de que esta faça a análise jurídica competente.

### **Análise do Controle Interno**

Diante da manifestação encaminhada pelo DNIT, pode-se concluir pela fragilidade do aludido certame em função das falhas descritas a seguir, as quais além de constituir evidências da falta de transparência na realização da contratação, prejudicam a avaliação da regularidade do processo licitatório, conforme listado abaixo:

- a) O demonstrativo exigido no Memorando Circular nº 03/2016-DIREX não consta do processo licitatório, tendo sido apresentado posteriormente devido ao questionamento feito na Solicitação de Auditoria.
- b) À época da realização da ação de controle, o processo licitatório não havia sido registrado no sítio eletrônico do DNIT em sua totalidade, sendo que faltava a maioria dos documentos - a exemplo da Ata de realização do pregão eletrônico, despacho decisório, publicação de resultado no DOU e registro dos eventos ocorridos.



c) A avaliação dos dados relativos ao histórico de editais de licitação que materializaram os P.A.T.O da Superintendência Regional do DNIT no Pará (SR/DNIT/PA), evidencia, conforme demonstrado na tabela abaixo, que os níveis de esforço dos serviços de tapa buraco e de remendo profundo com demolição mecânica definidos no edital do Pregão Eletrônico nº 40/2016 estão fora dos padrões historicamente usados nos serviços de conservação pela Superintendência Regional do DNIT no Pará, bem como encontra-se muito acima dos valores estabelecidos na Tabela 33 do Manual de Conservação Rodoviária .

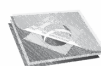
**Tabela 14** – Editais de licitação da SR/DNIT/PA

<b>Editais</b>	<b>Rodovia</b>	<b>NE serviço tapa buraco (m³/km de pista)</b>	<b>NE serviço remendo profundo com demolição mecânica (m³/km de pista)</b>
Pregão nº 223/2016-02	BR-230 – Lote 1	7	8
	BR-230 – Lote 2	6	5
Pregão nº 184/2016-02	BR-155	6	7
Pregão nº 140/2016-02	BR-155	8	7
Pregão nº 018/2015-02	BR-158	10	-1
Concorrência Pública nº 093/2012-02	BR-422	2	0,8
Concorrência Pública nº 043/2012-02	BR-155	5	0,8
Concorrência Pública nº 451/2011-02	BR-158	5	0,8
Concorrência Pública nº 011/2010-02	BR-316	6	0,8
Concorrência Pública nº 010/2010-02	BR-230 – Lote 1	0,5	0,8
	BR-230 – Lote 2	0,5	0,8
Concorrência Pública nº 009/2010-02	BR-230 – Lote 1	2	0,8
Concorrência Pública nº 120/2009-02	BR-308	1,5	0,8
Concorrência Pública nº 483/2008-02	BR-010	2	0,8
Concorrência Pública nº 482/2008-02	BR-316	2,5	0,8
<b>Média</b>		<b>4,27</b>	<b>2,5</b>

**Fonte:** Nota Técnica nº 220/2017/CGTRAN/DI/SFC/CGU

Essa média contrasta com os valores apresentados no Pregão Eletrônico nº 40/2016, cerca de 6 m³/km (Lote 1) e 7 m³/km (Lote 2) para Tapa Buraco e de 5 m³/km (Lote 1) e 8 m³/km (Lote 2) para Remendo Profundo. Desta forma, considerando que o DNIT não apresentou documentos técnicos que fundamentassem a adoção de níveis de esforço com valores significativamente maiores que a média acima demonstrada, bem como em relação aos referenciais indicados na Tabela 33 do Manual de Conservação, fica evidenciada

<sup>1</sup> O edital previa serviço de remendo profundo com demolição manual, e, portanto, o valor foi excluído da amostra.



fragilidade na fase interna de definição de parâmetros e documentos técnicos que embasassem os valores estabelecidos no Pregão Eletrônico nº 40/2016.

### **Recomendações:**

Recomendação 1: Que a DIR, em respeito à transparência dos processos licitatórios para contratações de obras vinculadas a P.A.T.O. conduzidas nas unidades descentralizadas da Autarquia, adote medidas de controle interno visando a correta instrução processual por meio da aderência dos procedimentos adotados à Instrução de Serviço nº 04/2005, ao Manual de Conservação Rodoviária, ao Acórdão TCU nº 986/2017-P e ao Memorando Circular nº 03/2016-DIREX, informando à CGU quando a Instrução Normativa que regulará os procedimentos licitatórios for aprovada e publicada.

Recomendação 2: Que a Superintendência Regional do DNIT no Estado do Pará, em respeito à transparência dos processos licitatórios conduzidos na Autarquia, mantenha atualizados os arquivos referentes aos processos virtuais registrados na seção de editais e licitações do sítio eletrônico do DNIT.

### **1.2.1.2 CONSTATAÇÃO**

#### **Inadequação do Processo referente ao Edital RDC nº 398/16 - Duplicação da BR-135/MA**

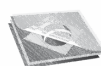
##### **Fato**

Na análise da documentação referente ao RDC nº 398/2016, verifica-se que o certame ainda se encontra em andamento devido à suspensão por quatro meses (período de 12/12/2016 a 12/04/2017), determinada por decisão judicial. Cabe registrar que esse fato decorre da postura inflexível da comissão de licitação embasada no regramento do edital que estabeleceu um exíguo prazo de 24 horas para o encaminhamento da documentação de forma virtual e de três dias úteis para a forma física, após a data de realização do certame.

Como a empresa não conseguiu operacionalizar o sistema para o envio da documentação por alegada falha eletrônica, a mesma foi desclassificada do certame com base nos itens 5.2.1 e 5.3 do Edital, que estabelecem a responsabilidade do licitante em acompanhar as operações virtuais.

Contudo, a decisão judicial (que concedeu o Mandado de Segurança) considerou que as referidas regras não devem ser interpretadas de modo a transferir para os licitantes a responsabilidade por falhas ou impropriedades no sistema eletrônico, cabendo à Administração, em observância aos princípios da eficiência e da competitividade, que visam assegurar a obtenção da proposta mais vantajosa para a consecução de seus fins, assegurar não apenas o acesso ao sistema, mas também a plena operabilidade de todas as funções, inclusive aquela que possibilita a remessa de arquivos necessários à comprovação da habilitação.

No despacho judicial, consta inclusive a observação de que há restrição no item 5.20 do Edital, que ao restringir a comunicação entre a Comissão e os licitantes por “Chat”, impossibilitou inclusive a transmissão por e-mail. O referido despacho finaliza com a consideração de que a Comissão agiu com rigoroso formalismo ao desclassificar a



impetrante, postura que vem sendo rechaçada pelos Tribunais conforme jurisprudência citada na sentença (Agravo 00521982420154010000, Desembargador Federal do TRF1 – Quinta Turma, e-DJF1, Data: 13/09/2016). No julgamento do mérito, foi declarada nula a decisão administrativa que julgou a impetrante inabilitada, bem como foi determinado que a autoridade impetrada considere válida a apresentação da documentação por meio físico.

No caso em tela, cabe observar ainda que, além do Edital prever o prazo de três dias e não de 24 horas para a entrega do original via Protocolo, a citada jurisprudência considera que, em sede de invalidação de atos processuais ou administrativos, incide o princípio de que não há nulidade se não houver prejuízo, e que afronta o princípio da razoabilidade a conduta da Administração que, como no caso presente, por mero formalismo, desclassifica a empresa que apresentou a proposta mais vantajosa e, portanto, mais adequada a atender o interesse público.

Em vista do exposto, o DNIT foi instado a prestar esclarecimentos sobre as providências a serem adotadas com relação à reavaliação dos procedimentos que norteiam os certames licitatórios em meio eletrônico, inclusive quanto aos ajustes a serem realizados em seus editais padrão, de forma a coibir restrições à competitividade que possam causar prejuízos à Administração Pública.

## **Causa**

Existência de Cláusulas Restritivas em Editais Padrão.

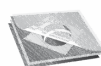
## **Manifestação da Unidade Examinada**

A CGCL/DNIT, por meio do Memorando nº 204/2017/CGCL/DIREX, de 25/05/2017, admitiu que, embora esse ato questionado encontre respaldo no parágrafo único do art. 13 da Lei nº 12.462/2011, os tribunais têm rechaçado tal entendimento, desde que comprovados que a entrega dos documentos de maneira eletrônica não ocorreu em face de caso fortuito ou força maior, tratando-os como excesso de rigor, quando a proposta a ser desclassificada é a mais vantajosa para a Administração.

Já a SR/DNIT, por meio do Memorando nº 365/2017-SRMA/DNIT, de 23/06/2017, informou que o prazo de 24 horas para envio dos documentos, após aceitação da proposta de preços pela Comissão, tem logrado êxito em outros RDCs realizados pela Superintendência e na Sede, e nunca tinha havido licitante que o questionasse. No caso em tela, o licitante imediatamente posterior cobriu a proposta vencedora, de forma que a vantajosidade foi mantida.

Dessa forma, o DNIT afirmou que serão reajustados os editais padrão com a finalidade de atender e contemplar os casos em que os licitantes não puderem enviar os documentos por meio eletrônico, a fim de resguardar a Administração Pública. Tal posicionamento foi ratificado por meio do Memorando nº 503/2017-DIREX, de 12/07/2017, por meio do qual o DNIT enfatizou que tais editais padrão serão atualizados para que constem a inclusão da permissão da entrega também na forma física, em caso de impossibilidade de envio por meio eletrônico.

## **Análise do Controle Interno**



Em vista das medidas saneadoras anunciadas pelo DNIT, faz-se necessário que a Autarquia finalize a adequação prevista nos editais padrão.

### **Recomendações:**

Recomendação 1: Que a DIREX (CGCL) finalize a adequação prevista nos editais padrão com a finalidade de atender e contemplar os casos em que os licitantes não puderem enviar os documentos por meio eletrônico, de forma a resguardar a Administração Pública, evitando-se assim prejuízos em decorrência de excesso de rigor na interpretação da legislação pertinente na condução dos processos licitatórios na forma eletrônica.

### **1.2.1.3 CONSTATAÇÃO**

#### **Falhas de instrução processual - PATO na BR-424/PE**

##### **Fato**

Na análise da documentação referente ao Pregão nº 454/2016 (Ata do Pregão Eletrônico às fls. 861/864 do processo 50604.005233/2016-43 – Vol. V), questionou-se o DNIT a respeito dos seguintes itens:

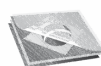
- a) Falta de comprovação do atendimento ao disposto nos itens 8 e 9 do Memorando Circular nº 03/2016-DIREX, de 02/02/2016, os quais são referentes à elaboração de orçamentos nas condições onerada ou desonerada, tendo em vista a necessidade de demonstrar a vantajosidade da condição adotada;
- b) Falta de registro dos eventos referentes ao Pregão nº 454/2016 no sítio do DNIT, aba Editais/Licitações, uma vez que o processo virtual está incompleto - inclusive sem a ata de realização do pregão eletrônico.
- c) Motivação do ato administrativo referente à desclassificação da proposta de menor valor (R\$ 9.000.000,00), haja vista que a justificativa alegada pelo pregoeiro (incompatibilidade da proposta com o preço de mercado e desconto elevado para se iniciar uma disputa de lances) não está embasada em nenhuma análise constante no processo que comprove tais premissas

##### **Causa**

Não observância às determinações contidas no normativo vigente, em especial, a Instrução de Serviço nº 04, de 29/06/2005, Manual de Conservação Rodoviária, Acórdão TCU nº 986/2017-P bem como o Memorando Circular nº 03/2016-DIREX, resultando em prejuízo à transparência dos processos licitatórios pela omissão de informações obrigatórias, bem como o desatendimento à recomendação do TCU com respeito à aplicação das penalidades previstas na Lei 10.520/02.

#### **Manifestação da Unidade Examinada**

O DNIT, por meio do Memorando nº 280/2017-SR, de 31/05/2017, apresentou as seguintes justificativas:



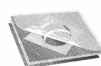
- a) A SR-DNIT-PE elaborou tanto o orçamento nas condições onerada (no valor de R\$ 14.450.806,36) quanto na condição desonerada (no valor de R\$ 14.673.929,94), adotando para tanto o menor valor, como determinado no Memorando Circular nº 03/2016-DIREX.
- b) A SR-DNIT-PE alega que, embora todos os eventos estejam registrados no sítio compras governamentais, vem procurando anexar todas as informações referentes às licitações de 2017, no sítio do DNIT, a exemplo do Pregão nº 39/2017.
- c) Em relação à proposta desclassificada, o pregoeiro teve a perspicácia de intuir que se tratava de uma empresa coelho, oferecendo um desconto de 37,72% antes de iniciar a etapa de lances. Ressaltou ainda que, ao final da etapa de lances, essa firma não comprovaria o Capital Circulante Líquido mínimo exigido.

### **Análise do Controle Interno**

Ante o exposto, pode-se concluir pela fragilidade da instrução processual da licitação em tela em função das seguintes falhas:

- a) O demonstrativo exigido no Memorando Circular nº 03/2016-DIREX não consta do processo licitatório, tendo sido apresentado posteriormente - devido à Solicitação de Auditoria enviada pela CGU.
- b) À época da realização da ação de controle, o processo licitatório não havia sido registrado no sítio eletrônico do DNIT em sua totalidade, faltando a maioria dos documentos, tais como a Ata de realização do pregão eletrônico, o despacho decisório, a publicação de resultado no DOU e o registro dos eventos ocorridos. No sítio compras governamentais não constam todas as informações necessárias à avaliação precisa do certame - ao contrário do afirmado na manifestação. Cabe destacar ainda que a exigência quanto à disponibilização dos dados no sítio do DNIT favorece a transparência em relação às contratações da Autarquia, facilitando o acesso das informações ao usuário comum.
- c) Embora o pregoeiro tenha identificado a participação de “coelho”, inclusive tendo caracterizado a falta de suporte financeiro da licitante, o processo licitatório foi falho em relação a esse ponto, uma vez que nele não consta a análise realizada com base tanto nos critérios estabelecidos no art. 48 §1º da Lei 8666/93 quanto na exceção prevista no §3º do art. 44. Verifica-se que também houve falha com relação à informação a respeito do desatendimento às exigências de habilitação, por apresentar Capital Circulante Líquido - CCL inferior ao mínimo exigido, de 16,66% do valor estimado (informação somente divulgada na presente manifestação do DNIT, em resposta à Solicitação de Auditoria), de forma a comprovar a inexecutabilidade da proposta.

Cabe ressaltar, portanto, com relação à resposta do DNIT, que a presente constatação não objetiva questionar o procedimento adotado pelo pregoeiro com relação à desclassificação da proposta considerada “coelho”, mas sim quanto à transparência do processo, pois todas as ações têm que ser motivadas e justificadas com a comprovação da realização das análises exigidas pelo normativo vigente, cuja documentação comprobatória está ausente dos autos. A respeito desse assunto, cabe citar o Acórdão 3092/2014 Plenário: *“Os precedentes jurisprudenciais mencionados pela Secex/PE revelam que não cabe ao pregoeiro ou à comissão de licitação declarar subjetivamente a inexecutabilidade da proposta de licitante, mas facultar aos participantes do certame a possibilidade de comprovarem a executabilidade das suas propostas. Daí a Súmula-TCU 262, a qual estipula que ‘o critério definido no art. 48, inciso II, § 1º, alíneas ‘a’ e ‘b’, da*



*Lei nº 8.666/93 conduz a uma presunção relativa de inexecuibilidade de preços, devendo a Administração dar à licitante a oportunidade de demonstrar a exequibilidade da sua proposta'. Na mesma linha, outras deliberações desta Corte indicam que 'a desclassificação de proposta por inexecuibilidade deve ser objetivamente demonstrada, a partir de critérios previamente publicados'*

Além disso, verificou-se também o não atendimento à jurisprudência do TCU a respeito do assunto (Jurisprudência – Informativo nº 237), quanto à obrigação dos gestores das áreas responsáveis por conduzir licitações de autuar processo administrativo com vistas à apenação das empresas que praticarem, injustificadamente, na licitação, na contratação ou na execução contratual, ato ilegal tipificado no art. 7º da Lei 10.520/02, sob pena de responsabilização.

Neste sentido, destaca-se que o TCU, em função de achados relativos à ocorrência de “empresas com sócios em comum que apresentam propostas para o mesmo item de determinada licitação” e a “existência de licitantes reiteradamente desclassificados por não atenderem aos editais ou não honrarem suas propostas”, vem questionando a atuação de pregoeiros e responsáveis pela homologação de certames envolvidos em pregões em que se observaram ocorrências tipificadas no art. 7º da Lei 10.520/02, sem que tivesse havido a autuação de procedimento administrativo, com vistas à aplicação das sanções previstas no aludido dispositivo legal. O TCU manifestou o seguinte entendimento: “a interpretação de que as sanções previstas no art. 7º aplicam-se em qualquer fase do certame é a que melhor se coaduna com a jurisprudência deste Tribunal. Ademais, a leitura mais restritiva desse dispositivo não coibiria práticas perniciosas frequentemente observadas nos pregões eletrônicos, tais como **a denominada coelho**”.

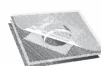
Assim, em decorrência desses achados, ressalta-se que o TCU expediu recomendação quanto à abrangência do referido artigo, bem como a necessidade da instauração de processo administrativo, com vista a apenar licitantes que incorrerem nas condutas irregulares ali tipificadas.

Em vista do exposto, concluiu-se pela necessidade de recomendar ao DNIT a adoção de medidas de controle interno necessárias à transparência do processo em tela com relação à motivação e justificação das ações empreendidas, bem como a apenação de licitantes que incorrerem nas condutas irregulares tipificadas no art. 7º da Lei 10.520/02, quando detectadas.

Essas questões foram objeto de avaliação durante a reunião de busca conjunta de soluções realizada no DNIT em 06/07/2017, tendo a Autarquia se manifestado posteriormente, por meio do Memorando nº 349/2017/SR, de 06/07/2017, pela ratificação das recomendações oriundas das análises da CGU.

### **Recomendações:**

Recomendação 1: Que a Superintendência Regional do DNIT no Estado de Pernambuco – SR/PE adote as medidas de controle interno necessárias à transparência do processo em tela, pois todas as ações têm que ser motivadas e justificadas, com a apenação da documentação comprobatória aos autos conforme determina a Instrução de Serviço nº 04, de 29/06/2005, e em conformidade com a orientação exarada do Acórdão 3092/2014 TCU - Plenário.





Recomendação 2: Que a Superintendência Regional do DNIT no Estado de Pernambuco – SR/PE NIT procure observar a determinação do TCU (Jurisprudência – Informativo nº 237), a respeito da necessidade de instauração de processo administrativo com vista a apenar licitantes que incorrerem nas condutas irregulares tipificadas no art. 7º da Lei 10.520/02, quando detectadas.

#### 1.2.1.4 CONSTATAÇÃO

##### **Falhas na instrução processual do Pregão nº 448/2016 - Aquisição de mobiliário para o DNIT**

###### **Fato**

Em função de denúncia veiculada na imprensa a respeito da aquisição de mobiliário para o DNIT, por meio do Sistema de Registro de Preços, objeto do Pregão nº 448/2016, foi realizada ação de controle com o intento de apurar os fatos.

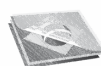
Verificou-se de início que o aludido certame se encontra suspenso por determinação do TCU até a apreciação de mérito do processo instaurado, em função de denúncia com pedido implícito de medida cautelar encaminhada pela Organização AVB Brasil - Agentes Voluntários do Brasil - na qual destacam-se os seguintes fatos:

- a) O edital não estabelece limitação para adesão à ata de registro de preços por item, uma vez que a licitação foi dividida em dois grupos, com adjudicação pelo valor global de cada lote, contrariando a jurisprudência do TCU (Acórdãos 2.977/2012-P, 2.695/2013-P e 3.081/2016-P);
- b) Existência de um lote contendo pelo menos um item com características muito complexas, com o objetivo de garantir exclusividade de todo o grupo para apenas um fornecedor;
- c) Lotes com muitos itens, para se ter possibilidade de contemplar muitas adesões;
- d) Licitação feita num estado, para fornecimento de bens fabricados em outra Unidade da Federação, acarretando o acréscimo do frete na cotação de preços, mas com posterior adesão de órgão situado na localidade de fabricação, o qual arcaria com esse custo adicional de frete já embutido no preço do produto.

O denunciante finaliza contestando a realização de registro de preços por lotes tanto em regra geral quanto ao certame em comento, requerendo a atuação do TCU para o aperfeiçoamento das regras referentes à possibilidade de adesões às respectivas atas.

Da análise realizada a respeito do teor da denúncia em comento, o TCU concluiu pela possibilidade de risco potencial de prejuízos à Administração decorrente:

- a) da discrepância substancial de preços ofertados nos itens pela empresa vencedora, quando comparados com aqueles ofertados por outras licitantes;
- b) do custo de logística para entrega dos bens em todas as regiões do país que, em princípio, pode ter sido ignorado na licitação ou distribuído na contratação como um todo, onerando indevidamente o mobiliário a ser entregue na capital federal;
- c) do fato de que todas as licitantes que restavam classificadas em colocação mais vantajosa que a empresa declarada vencedora foram inabilitadas por não apresentarem descrição completa dos itens em suas propostas, sem que fossem diligenciadas pelo pregoeiro para saneamento da impropriedade formal;

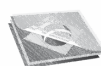


- d) da permissão de adesão de outros órgãos não participantes em até 100% dos quantitativos dos itens registrados, isoladamente;
- e) da possível afronta ao art. 15, IV, da Lei 8.666/1993, segundo o qual as aquisições, sempre que possível, devem ser subdivididas em tantas parcelas quantas necessárias para aproveitar as peculiaridades do mercado, visando à vantagem econômica para a Administração. Tais situações podem levar o DNIT e os demais órgãos participantes ou caronas a sofrerem prejuízos, caso os itens registrados na ata de registro de preços sejam adquiridos.

Ante o exposto, o TCU, em despacho, datado de 30/03/2017, decidiu conhecer a representação e adotar medida cautelar determinando ao DNIT e aos demais órgãos participantes que se abstenham de adquirir os bens por meio da ata de registro de preços relativa ao pregão eletrônico 448/2016 e dos contratos dela decorrentes, bem como quanto a novas adesões até a apreciação de mérito do presente processo.

Em vista do exposto, e considerando a análise realizada na documentação processual no âmbito da presente ação de controle, concluiu-se pela necessidade de instar o DNIT a prestar esclarecimentos acerca dos seguintes pontos, em complementação às observações do TCU:

- a) Estimativa de aquisição de materiais sem apresentação de embasamento técnico que justifique o quantitativo indicado, contrariando determinação do TCU (Acórdão nº 628/2005), haja vista que as unidades ou as quantidades a serem adquiridas deverão ser definidas em função do consumo e utilização prováveis;
- b) Ausência de manifestação da área técnica contendo a identificação do servidor efetivo responsável pela cotação realizada e seu despacho expondo o atendimento às exigências de as empresas serem do ramo pertinente à contratação e sem vínculo societário entre elas;
- c) A ausência, no processo, da Lista de Verificação correspondente à Etapa I (Anexo I), a ser juntada antes da publicação do Edital, em atendimento ao disposto na Orientação Normativa/SEGES nº 2, de 06/06/2016;
- d) O fato das versões do Edital constantes do processo 50600.010639/2016-88 às folhas 498v/508v e do arquivo do site do DNIT, referente ao processo licitatório nº 448/2016, não conterem a assinatura do Pregoeiro nem estarem datadas;
- e) O fato da versão do Termo de Referência que consta do arquivo do site do DNIT (Aba Licitações e Contratos/Licitações Sede), referente ao processo licitatório nº 448/2016, não estar assinada pelos signatários nem conter a aprovação do Diretor de Administração e Finanças;
- f) O fato das Notas Técnicas nºs 112/2016 e 113/2016, ambas da COCOMP/CGLOG, não estarem assinadas por nenhum dos signatários que dela constam, nem pelo aprovador, e mesmo assim, serem utilizadas pela Pregoeira nas negativas das Decisões 103/2016 e 104/2016;
- g) O fato da composição da comissão de licitação abranger a participação do Coordenador-Geral de Cadastros e Licitações, o que está em desacordo com o princípio da segregação de funções – Pelo Acórdão TCU nº 2146/2011, não cabe designar para membro de comissão de licitação titular de cargo/função que pratica atos de gestão referentes a esses contratos ou cuja área seja beneficiada com as ações neles previstas;
- h) De acordo com a Acórdão nº 248/2017-P, do TCU, o processo administrativo de contratação deverá conter as justificativas apresentadas pelos órgãos participantes e não participantes (caronas) acerca dos quantitativos solicitados inclusive quanto à pertinência dos requisitos, restrições e especificações de edital às suas necessidades, mas no processo



50600.010639/2016-88 consta apenas a documentação referente à Polícia Civil do DF, formalizada por meio do Ofício nº 93/2016-DAE (fls. 98/102), de 08/09/2016.

i) O orçamento estimativo constante do Edital se refere unicamente aos quantitativos do DNIT/Sede, no valor total de R\$ 11.743.212,00 para os dois lotes, não tendo sido aferido o valor previsto dos demais participantes, bem como das adesões de órgãos e entidades caronas, conforme determina a Lei nº 8.666/93 e consta do Acórdão 248/2017-P, do TCU.

## **Causa**

Desatendimento à Instrução de Serviço nº 04, de 29/06/2005, por omissão de informações e documentos, inclusive no processo virtual constante do sítio do DNIT, na aba licitações e contratos, evidenciando falhas no controle interno da Autarquia.

## **Manifestação da Unidade Examinada**

O DNIT, por meio dos Memorandos nº 084/2017/DAF/CGLOG/COPATR, de 28/04/2017, e nº 172/2017/CGCL/DIREX, de 27/04/2017, prestou os seguintes esclarecimentos:

A listagem e descrição do objeto encaminhada provém de levantamento realizado pela Coordenação de Administração Patrimonial, incluindo-se a demanda das unidades descentralizadas em vista da necessidade de substituir todo o mobiliário danificado e complementar o existente perante a ineficácia do modelo anteriormente adotado de substituição pontual.

O DNIT salientou que as assinaturas faltantes (inclusive a aprovação do Diretor de Administração Financeira), bem como a identificação do servidor responsável pela cotação, já constam do processo.

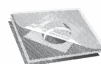
Com relação ao pregoeiro, por não ser de sua competência elaborar o edital, entende a Autarquia que não lhe cabe assiná-lo.

Para o DNIT, a exigência de Lista de Verificação como atribuição de pregoeiro consta da Orientação Normativa SEGES nº 2 de 06/06/2016, a qual é posterior à data de abertura do processo, 27/04/2016.

Ressaltou a Autarquia que, à equipe de apoio, cabe somente o papel de assessorar o pregoeiro, não cabendo à mesma qualquer poder de decisão (Decreto 3.555/2000), sendo que o Coordenador-Geral de Licitação, em suas atribuições de competência, não tem qualquer poder decisório, sendo esse de cunho exclusivo do Diretor Executivo do DNIT;

Salientou o DNIT que as justificativas dos órgãos participantes não constam do processo pelo fato do mesmo ser anterior ao Acórdão 248/2017-P, e que os orçamentos estimativos do valor previsto por participantes foram anexados ao processo, não tendo sido apresentado anteriormente devido ao tamanho do arquivo.

Tais posicionamentos foram ratificados por meio do Memorando nº 3245/2017-CGLOG-DAF, de 12/07/2017, uma vez que tal Memo afirma que: *“No que se refere ao item 1.2.1.4, todas as falhas na instrução processual do Pregão nº 448/2016 - Aquisição de mobiliário para o DNIT - foram devidamente sanadas pelas áreas competentes. Cabe*



*ressaltar ainda que esse tipo de falha não mais se repetirá, tendo em vista a implantação do Sistema Eletrônico de Informações -SEI/DNIT”.*

Por meio do Memorando nº 503/2017-DIREX, de 12/07/2017 , o DNIT ratificou suas respostas encaminhadas anteriormente, afirmando que: *“Com relação a este item, cumpre enfatizar que esta Coordenação-Geral de Cadastro e Licitações é extremamente diligente com estes casos, punindo as empresas que incorrem no mtigo 7º da supramencionada lei. Ainda nesse sentido, destaca-se que esta CGCL tem empreendido todos os esforços no sentido de que também as Superintendências Regionais do DNIT cumpram com esta determinação. Ressalta-se que estão sendo emitidos competentes memorandos circulares com o sentido de dar ênfase a orientação exarada pelo Colendo TCU”.*

### **Análise do Controle Interno**

O fato das lacunas apontadas terem sido elididas posteriormente, com relação à aposição das assinaturas e respectivas datações, justificativas e orçamentos, constitui clara evidência de que o processo em tela, independentemente de qualquer decisão a ser adotada pelo TCU com relação ao assunto, não foi instruído devidamente e em conformidade com as melhores práticas administrativas, inclusive com relação ao arquivo constante no sítio do DNIT.

#### **Recomendações:**

Recomendação 1: Que a DAF adote as medidas de controle interno necessárias à transparência do processo referente à aquisição de mobiliário para a Autarquia, pois todas as ações têm que ser registradas e documentadas, conforme determina a Instrução de Serviço nº 04, de 29/06/2005, de forma tempestiva.

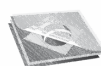
### **1.2.1.5 CONSTATAÇÃO**

**Realização do Pregão Eletrônico nº 055/2016, referente à contratação de serviços de manutenção das Instalações Portuárias Públicas de Pequeno Porte (IP-4), em desacordo com a legislação pertinente.**

#### **Fato**

Em análise ao processo licitatório do Pregão Eletrônico nº 055/2016, realizado pela Superintendência Regional do DNIT no Estado do Amazonas, cujo objeto foi a contratação de empresa visando a prestação de serviços terceirizados continuados, de caráter subsidiário, em atividade meio de limpeza, conservação, manutenção predial, controle de portaria e de regulação dos sistemas de ancoragem e de fundeio das Instalações Portuárias Públicas de Pequeno Porte - IP4, localizadas nos estados do Amazonas, de Rondônia e de Roraima, solicitou-se esclarecimentos referentes ao prazo restrito para apresentação das propostas pelos licitantes, bem como as justificativas para a alteração no Edital sem que tenha havido nova publicação do mesmo.

Destaca-se inicialmente que o Pregão Eletrônico nº 055/2016 foi suspenso e, no dia seguinte à suspensão, foi reaberto com a indicação de abertura das propostas para o mesmo dia. Ressalta-se que foi constatada a ausência de documentos que justificassem a fixação da abertura das propostas para o mesmo dia em que foi divulgado a reabertura do Pregão no DOU.



Além disso, o DNIT promoveu três (3) Erratas ao Termo de Referência do Pregão, alterando as exigências da Habilitação Técnica sem republicar o edital, e sem reabrir o prazo para que as empresas apresentassem suas propostas.

## **Causa**

Inobservância ao art. 21, §4º, da Lei nº 8.666/93 e ao Decreto 5.450/2005, art. 20, relativos à reabertura do prazo inicialmente estabelecido no caso de modificação no edital.

## **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Memorando nº 36/2017/Serv. Cad. Lic., de 13/04/2017, a Chefe do Serviço de Cadastro e Licitação/DNIT informou o seguinte:

*“Entendemos que as Erratas, elaboradas pela área técnica, não alteraram consideravelmente o objeto, valor da licitação ou qualquer outro item que afetasse a formulação das propostas dos Licitantes que tinham a pretensão de participar do certame, por esse motivo, não foi republicado o Edital com o prazo de 8 (oito) dias úteis para a abertura das Propostas. ”*

O citado documento ainda afirma que as Erratas não restringiram a competitividade, e cita apenas duas delas, conforme a seguir:

- Errata – Nota Técnica nº 41/2016/CAHIMOC:

Onde se lê:

“Para a habilitação da capacidade técnica profissional não serão admitidos apresentação de um mesmo profissional para mais de um Lote, sob pena de inabilitação da licitante”

Leia-se:

“A licitante que optar por participar de mais de um lote poderá apresentar a mesma equipe de profissionais para fins de habilitação da capacidade técnico-profissional.”

- Errata – Nota Técnica nº 42/2016/CAHIMOC:

Onde se lê: (...) Construção de edificações públicas e/ou Reforma de Edificações públicas e/ou Recuperação de edificações públicas (...)

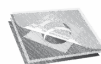
Leia-se:

(...) Construção de edificações e/ou Reforma de Edificações e/ou Recuperação de edificações.

O citado Memorando ainda acrescenta: “Vale ressaltar que não tivemos reclamações de Licitantes no sentido de que o tempo para a sessão foi insuficiente para a formulação de novas propostas após a publicação de Erratas.”

Em complemento a essas informações, por meio do Memorando nº 46/2017/SRDNIT/AM, de 23/06/2017, o gestor informou que a 3ª Errata se refere ao Quadro C (Serviços a serem comprovados por profissionais de nível superior vinculados ao quadro permanente das empresas licitantes) e apenas foi acrescentado o item 3 na Planilha de Serviços a serem comprovados que não constava nesse quadro. Entretanto constava no Termo de Referência, item 3.2.2 – Técnico Pleno, o profissional e suas atribuições.

Por fim, por meio do Memorando nº 503/2017-DIREX, de 12/07/2017, o DNIT ressaltou que a CGCL possui um canal de apoio às Superintendências, no qual as mesmas podem



solicitar esclarecimentos e tirar dúvidas com relação aos temas que envolvem as licitações. Destacou também que foi criada uma ferramenta denominada “Portal AD”, dentro da qual há uma subferramenta denominada “Painel de Licitações”, o qual contempla licitações tanto da Sede quanto das SRs, e que tem como objetivo controlar as licitações realizadas no DNIT, fornecendo informações gerenciais relevantes – status da licitação, fase em que se encontra, número do processo, dentre outras. Destacou ainda o referido Memorando que, com relação à capacitação de equipes, tal tópico está fora do escopo de competência da CGCL, fungindo de sua atribuição a inclusão e acompanhamento de sistema de capacitação de equipes.

### **Análise do Controle Interno**

Em análise ao Memorando nº 36/2017/Serv. Cad. Lic., verifica-se que os questionamentos não foram satisfatoriamente esclarecidos, conforme exposto a seguir:

1. Com relação à informação apresentada pelo DNIT de que as Erratas não alteraram consideravelmente o objeto ou qualquer outro item que afetasse a formulação das propostas, reitera-se o exposto inicialmente pela CGTRAN no sentido de que as alterações promovidas pelo DNIT no Edital aumentaram as exigências da Habilitação Técnica, repercutindo na participação de licitantes que já haviam preparado suas propostas, bem como restringiu a participação de empresas que, sem essas novas condições, não estariam aptas a participar.

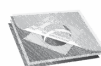
2. Referente à alegação de que as Erratas não restringiram a competitividade, e às transcrições de trechos das Erratas - Notas Técnicas nº 41 e nº 42, têm-se as seguintes considerações:

a) No Processo nº 50601.000369/2015-14 constam três (3) Erratas: Nota Técnica nº 041/2016/CAHIMOC, de 14/03/2016; Nota Técnica nº 043/2016/CAHIMOC, de 21/03/2016; e a Errata 03, de 24/03/2016. Não consta no Processo a Nota Técnica nº 42/2016/CAHIMOC, a qual foi informada pelo DNIT.

b) A Nota Técnica nº 043/2016/CAHIMOC alterou os atestados que deveriam ser apresentados para a comprovação da capacidade operacional da licitante, não se resumindo ao pequeno trecho exposto pela resposta do DNIT. A citada Errata promoveu alterações no *Quadro B: Serviços a serem comprovados pelas licitantes*, da página 36, do Edital, retirando do item 1 a necessidade de que os serviços a serem comprovados pelas licitantes fossem em edificações públicas, especificando os atestados a serem comprovados e acrescentando um item, qual seja: *3 – Prestação de serviços terceirizados, de caráter subsidiário, em atividade meio, de limpeza, conservação e agente de portaria*. Também modificou o *Quadro A: Serviços a serem comprovados por profissionais de nível superior vinculados ao quadro permanente das empresas licitantes*, da página 37 do Edital, que passou a ser *Quadro C*, com a supressão da necessidade de que os serviços a serem comprovados fossem em edificações públicas.

c) A Errata 03 alterou novamente o *Quadro C*, da página 37 do Edital, tendo mantido no *item 1 – Serviços a serem comprovados* que as edificações deveriam ser públicas, bem como incluiu o *item 3 - Recuperação e/ou reforma de equipamentos mecânicos*, que exigia a modalidade profissional Técnico Pleno.

d) Diante de tais fatos, infere-se que as alterações promovidas pelo DNIT no Edital alteraram as exigências da Habilitação Técnica com relação ao serviço a ser comprovado pelas licitantes, não tendo concedido tempo hábil a possíveis interessados inicialmente incapacitados ao cumprimento da exigência de experiência em edificações públicas.



Assim, fica evidente que tais alterações no Termo de Referência afetaram substancialmente a elaboração das propostas dos licitantes, além do prazo para a apresentação das mesmas se mostrar insuficiente devido a abertura das propostas ter sido marcada para o mesmo dia em que foi publicada a reabertura do certame.

e) Considerando o exposto, e o que prescreve a legislação vigente: **Lei 8.666/93, art. 21 §4º**: *Qualquer modificação no edital exige divulgação pela mesma forma que se deu o texto original, reabrindo-se o prazo inicialmente estabelecido, exceto quando, inquestionavelmente, a alteração não afetar a formulação das propostas*” e **Decreto 5.450/2005, art. 20**: *Qualquer modificação no edital exige divulgação pelo mesmo instrumento de publicação em que se deu o texto original, reabrindo-se o prazo inicialmente estabelecido, exceto quando, inquestionavelmente, a alteração não afetar a formulação das propostas*”, verifica-se que os procedimentos adotados pelo DNIT violaram o disposto nos citados normativos, haja vista que as modificações inseridas pelas Erratas alteraram consideravelmente os documentos a serem apresentados pelos licitantes no item 5. Habilitação Técnica, situação que exigiria a divulgação do Edital pela mesma forma que se deu o texto original, reabrindo-se o prazo inicialmente estabelecido.

Restou evidente que o caráter competitivo do certame, linha-mestra da existência do instituto da licitação, foi frustrado, uma vez que o prazo estipulado na reabertura do Pregão publicado no DOU, de menos de 24 horas para apresentação das propostas, mostrou-se insuficiente para que as empresas reformulassem as propostas, visando adequarem-se às alterações solicitadas, e as apresentassem até o horário estipulado para sua abertura.

Uma vez que foram emitidas três (3) Erratas que alteraram substancialmente o edital, o correto seria exigir que o art. 21, § 4º, da Lei 8.666/1993 fosse cumprido - qual seja, de se republicar o edital e abrir prazo para a licitação, o que não ocorreu, gerando a ilegalidade ora relatada.

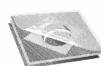
Referente à informação apresentada pelo DNIT por meio do Memorando nº 36/2017/Serv. Cad. Lic. de que não houve reclamações de licitantes sobre o tempo ter sido insuficiente para a formulação de novas propostas, salienta-se que esse julgamento de tempo não é da competência da licitante, mas da lei, descabendo ao DNIT supor que o prazo de algumas horas fixado na reabertura do certame para a abertura das propostas foi suficiente. Ressalta-se por fim que essa percepção não se amolda aos ditames legais que preconizam que a modificação editalícia requer republicação do edital.

Ante o exposto, conclui-se que o DNIT não observou, na condução do Pregão Eletrônico nº 055/2016, o prescrito na legislação, dando continuidade ao certame sem a devida republicação do edital e reabertura de prazo.

Assim, em vista das fragilidades acima descritas, entende-se que caberia à Administração Central do DNIT, por delegar de forma específica à unidade descentralizada um certame licitatório dessa magnitude, cujo valor estimado, de R\$ 124.039.880,51, supera por larga margem o limite de delegação estipulado nas Portarias nº 1.510/2014 e nº 1.067/2016 para os aludidos serviços (R\$ 10.500.000,00), a responsabilidade pelo acompanhamento das providências subsequentes, inclusive quanto ao apoio técnico e adequada capacitação dos servidores envolvidos no processo.

### **Recomendações:**

Recomendação 1: Que a Coordenação Geral de Cadastros e Licitações - CGCL/DNIT, considerando a atual política de desconcentração que vem sendo implantada na Autarquia, e em face da notória insuficiência de recursos humanos, materiais e logísticos



registrada nas unidades descentralizadas, estabeleça uma sistemática de acompanhamento das contratações, incluindo apoio técnico e adoção de políticas de capacitação das equipes envolvidas neste processo, de forma a permitir que a Administração Central tenha a capacidade de monitorar as ações delegadas e garantir a aderência dos procedimentos decorrentes à legislação vigente e aos normativos internos da Autarquia.

## 1.2.2 LICITAÇÕES SUSTENTÁVEIS

### 1.2.2.1 CONSTATAÇÃO

#### **Omissão de informações sobre a condição de sustentabilidade nos contratos registrados no SIASG.**

##### **Fato**

Com base nos exames realizados pela equipe de Auditoria, verificou-se que o DNIT não vem registrando corretamente os processos licitatórios sob sua responsabilidade no SIASG, uma vez que não há identificação dos certames classificados como sustentáveis.

Em consulta realizada nos registros do SIASG (extração de 12/04/2017) para identificar contratações que, em regra deveriam, se enquadrar nesse modelo, verifica-se que não houve nenhuma inclusão no total de 1.106 contratos celebrados em 2016. Ou seja, todos os contratos celebrados neste ano foram classificados como não sustentáveis.

Entretanto, esse fato não corresponde à realidade fática da Autarquia, haja vista que o DNIT vem implementando a adoção dos referidos critérios nos editais de licitação não só na sede, mas também em praticamente todas as unidades descentralizadas, conforme pode ser verificado nas respostas à Solicitação de Auditoria nº 201700974/13, com a apresentação da relação dos processos licitatórios sustentáveis realizados em 2016, contendo a identificação dos itens com exigência de práticas de sustentabilidade, dos quais se extraem os seguintes quantitativos - Tabela 15.

**Tabela 15 – Dados de contratos sustentáveis vigentes no DNIT.**

<b>Unidade Gestora</b>	<b>Quantitativo de contratos sustentáveis</b>
Diretoria de Administração e Finanças	04
Diretoria de Infraestrutura Aquaviária	03
Diretoria de Infraestrutura Ferroviária	00
Diretoria de Planejamento e Pesquisa	01
Superintendência Regional do Amazonas	01
Superintendência Regional de Roraima	00
Superintendência Regional do Tocantins	09
Superintendência Regional do Pará	01
Superintendência Regional do Maranhão	01
Superintendência Regional do Piauí	04
Superintendência Regional da Paraíba	06
Superintendência Regional da Bahia	04
Superintendência Regional do Rio Grande do Norte	07
Superintendência Regional de Rondônia	00





<b>Unidade Gestora</b>	<b>Quantitativo de contratos sustentáveis</b>
Administração da Hidrovia do Paraguai	00
Superintendência Regional de Pernambuco	13
Administração das Hidrovias do Sul	01
Superintendência Regional do Ceará	14
Superintendência Regional de Alagoas	02
Superintendência Regional de Sergipe	05
Superintendência Regional de São Paulo	Não informado
Superintendência Regional do Rio de Janeiro	03
Superintendência Regional de Goiás e Distrito Federal	27
Superintendência Regional do Mato Grosso	06
Superintendência Regional do Mato Grosso do Sul	06
Superintendência Regional do Rio Grande do Sul	01
Superintendência Regional do Espírito Santo	01
Superintendência Regional do Paraná	07
Superintendência Regional de Santa Catarina	07
Superintendência Regional de Minas Gerais	28
<b>Total</b>	<b>162</b>

**Fonte:** Elaborado pela CGTRAN/DI/SFC/CGU, a partir dos dados fornecidos pelo DNIT

As demais Diretorias do DNIT, as Administrações Hidroviárias do Paraná, Nordeste, São Francisco, Tocantins/Araguaia, Amazônia Oriental e Amazônia Ocidental bem como as Superintendências Regionais do Acre e Amapá, informaram que não realizaram procedimentos licitatórios em 2016. Dessa forma, pode-se constatar que de fato a Autarquia vem implementando a adoção da inserção dos referidos critérios nos editais de licitação não só na Sede.

Em vista do exposto, conclui-se que o DNIT não está registrando corretamente os contratos no SIASG de forma a identificar os classificados como sustentáveis. Cabe, portanto, a implantação pela Autarquia, de uma sistemática de registro que contemple essa identificação de forma a permitir a avaliação, pelos órgãos de controle, da implementação da política de contratações com utilização de critérios de sustentabilidade.

### **Causa**

Falta de procedimento normatizado que estabeleça a obrigatoriedade de informar a condição de contrato sustentável, quando couber, no registro das informações lançadas no SIASG.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Memorando nº 3196/2017/ASSTEC/GAB-DG/DNIT SEDE, de 12/07/2017, o DNIT informou que encaminhou o Memorando Circular nº 91/2017-DG, de 11/07/2017, o qual orienta todas as Diretorias e Superintendências Regionais no sentido de se realizar o adequado preenchimento deste campo no SIAG.

### **Análise do Controle Interno**



Mantém-se o exposto no campo fato, não obstante o Memorando Circular nº 3196/2017, encaminhado pelo Diretor Geral do DNIT às Diretorias e Superintendências Regionais.

#### **Recomendações:**

Recomendação 1: Que a DAF estabeleça normativo contendo procedimento com vistas a identificar os contratos sustentáveis quando do registro destes no Sistema SIASG.

### **1.3 CONVÊNIOS DE OBRAS, SERVIÇOS E DE SUPRIMENTO**

#### **1.3.1 AVALIAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS CONCEDIDAS**

##### **1.3.1.1 CONSTATAÇÃO**

#### **Inobservância dos procedimentos referentes aos processos de Tomada de Contas Especial**

##### **Fato**

Na relação dos termos de Convênios vigentes em 2016, extraída do Sistema de Convênios – SICONV (atualização de 21/05/2017), considerando-se os instrumentos encerrados até 31/12/2016, verificou-se a existência de sete convenentes inadimplentes (Estado de Roraima – Convênio nº 654931, Município de Augusto Corrêa/PA - Convênio nº 298649, Estado do Amapá – Convênio nºs 591999 e 348118, CODOMAR – Convênios nºs 620244 e 561730, Município de Santa Maria/RS - Convênio nº 515603, Município de Marabá/PA - Convênio nº 618961 e Município de Monte Alegre/PA – Convênio nº 561845), totalizando nove Convênios.

De acordo com o Relatório de Gestão, a situação de irregularidade verificada com as prestações inadimplentes é atribuída à inércia dos convenentes e às tentativas de ressarcimento por meio de Tomada de Contas Especial, pois a Autarquia vem adotando todas as medidas administrativas previstas na legislação nesse sentido.

Todavia, como a consulta ao Sistema SIPROD/DNIT, realizada em 26/04/2017, não registra instauração de Tomada de Contas Especial relativa aos citados convenentes inadimplentes, o DNIT foi instado a esclarecer essa questão.

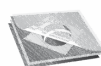
##### **Causa**

Fragilidade nos controles internos relativos às transferências voluntárias, as quais não acusam omissões relativas ao atendimento dos procedimentos administrativos determinados pelo Manual de Tomada de Contas Especial da CGU, em especial quanto aos prazos estabelecidos no item XI.

#### **Manifestação da Unidade Examinada**

Em resposta, por meio do Memorando nº 536/2017/AUDINT, de 03/05/2017, o DNIT prestou as seguintes informações:

- Termo de Compromisso nº 654931 (Estado de Roraima), tendo por objeto a execução de serviços de restauração da rodovia BR-174/RR: A Coordenação de Contabilidade, após o registro no cadastro de inadimplente ocorrido em 21/12/2016, solicitou à



Superintendência Regional do DNIT em Roraima o cumprimento dos requisitos para abertura do procedimento de Tomada de Contas Especial em 31/01/2017, por meio do Memorando nº 36/2017/CONTAB, de 31/01/2017, reiterando posteriormente em 19/04/2017, por meio do Memorando nº 125/2017/CONTAB, sem ter obtido resposta até a presente data.

- Termo de Compromisso nº 298649 (Município de Augusto Corrêa/PA), cujo objeto versou na execução de obras para a construção de instalação portuária pública de pequeno porte: Embora registrado no cadastro de inadimplentes em 29/07/2016, a Tomada de Contas Especial não foi instaurada tendo em vista que o valor de R\$ 19.566,28 registrado na inadimplência como “a comprovar” era inferior ao mínimo estipulado na IN nº 71/2012. Entretanto, a Diretoria de Infraestrutura Aquaviária – DAQ foi instada em 17/10/2016 para apurar o valor do rendimento da aplicação financeira obtido nas prestações de contas, de forma a verificar se houve dano ao erário (em caso do rendimento ser superior a R\$ 55.433,72), informando, se positivo, os pressupostos para a instauração de Tomada de Contas Especial.

Em manifestação datada de 23/06/2017 (Memorando nº 388/2017), a DAQ informou que o valor do dano ainda não foi calculado pois a prestação de contas final ainda está em análise.

- Termo de Compromisso nº 591999 (Estado do Amapá), cujo objeto consiste na implantação de projetos básicos ambientais na BR-156/AP: Registrado no cadastro de inadimplentes em 23/10/2015. A Tomada de Contas Especial foi instaurada em 18/01/2016, por meio da Portaria nº 50/2016, visando a apuração de dano ao erário público, e se encontra em andamento.

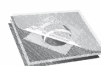
- Termo de Compromisso nº 348118 (Estado do Amapá), cujo objeto consiste na execução de obras de melhoramentos, atualização e pavimentação da Rodovia BR-156/AP: Foi registrado como inadimplente em 21/07/2017. Instaurada Tomada de Contas em 24/07/2015, por meio da Portaria nº 964/2015, a qual se encontra em andamento.

- Convênio nº 620244 (CODOMAR), cujo objeto consiste na execução de serviços de infraestrutura portuária e hidroviária: A Coordenação de Contabilidade, após o registro no cadastro de inadimplente ocorrido em 22/06/2016, solicitou à Diretoria de Infraestrutura Aquaviária – DAQ, em 18/01/2017, que informasse os pressupostos de instauração de Tomada de Contas Especial e indicasse os servidores para a Comissão de TCE.

A DAQ/DNIT, em resposta encaminhada por meio do Memorando nº 388/2017, de 23/06/2017, informou que já havia solicitado a instauração de Tomada de Contas Especial, mas em vista da devolução do processo pela Coordenação de Contabilidade para cálculo do valor do dano, está providenciando o atendimento a essa demanda.

- Convênio nº 561730 (CODOMAR), cujo objeto consiste na construção do porto de Benjamin Constant/AM: Tendo em vista a instauração de Tomada de Contas Especial pelo TCU, por meio do Acórdão 2250/2012-P, não houve abertura de TCE por parte do DNIT, em conformidade com o disposto no Manual de Tomada de Contas Especial da Controladoria Geral da União.

A DAQ, com relação ao questionamento do TCU, informou, por meio do Memorando nº 388/2017, de 23/06/2017, que está providenciando junto à Fundação Getúlio Vargas, por meio do Contrato nº 462/2015, a elaboração de estudos visando estabelecer um consenso



sobre a composição de custo unitário do serviço de beneficiamento do aço naval entre as áreas técnicas do DNIT e do TCU, de forma que qualquer atitude com relação à apuração de responsabilidades e levantamento de danos é precoce.

- Convênio nº 515603 (Município de Santa Maria/RS), cujo objeto consiste na execução da obra de intervenção na linha férrea do trecho Santa Maria/Uruguaiana, no município de Santa Maria/RS: Encontra-se na situação de inadimplente no SIAFI desde 29/04/2015. O processo de Tomada de Contas, autuado em 05/01/2016, não retornou à Coordenação de Contabilidade para as providências decorrentes.

- Termo de Compromisso nº 618961 (Município de Marabá/PA), cujo objeto consistiu nas obras de construção e pavimentação da duplicação da BR-230/PA: Tomada de Contas Especial concluída e encaminhada à CGU em 13/04/2017, onde encontra-se atualmente em análise.

- Termo de Compromisso nº 561845 (Município de Monte Alegre/PA), cujo objeto consistiu nas obras de contenção da margem e atracação de embarcações no rio Gurupatuba, no município de Monte Alegre: Tomada de Contas Especial concluída, analisada pela CGU em 03/07/2015 e encontra-se atualmente em análise pelo Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil.

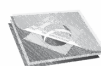
Em complemento a essas informações, o DNIT, por meio do Ofício nº 231/2017/AUDINT/DNIT, de 26/06/2017, encaminhou o esclarecimento da área de Contabilidade sobre a impossibilidade de utilização do módulo de Tomada de Contas Especial enquanto as áreas gestoras não terminarem de incluir todas as informações dos referidos convênios no Sistema SIPROD/DNIT.

### **Análise do Controle Interno**

A área de Contabilidade do DNIT, por meio do Ofício nº 231/2017/AUDINT/DNIT, de 26/06/2017, havia informado sobre a impossibilidade de utilização do módulo de Tomada de Contas Especial enquanto as áreas gestoras não terminarem de incluir todas as informações dos referidos convênios no Sistema SIPROD/DNIT.

Na reunião de busca conjunta realizada no dia 06/07/2017, essa informação foi reiterada pela responsável pelo setor de Contabilidade que alegou a impossibilidade de agir no sentido de elidir a fragilidade por não ter ingerência na gestão dos convênios. Informou ainda que o controle das Tomadas de Contas Especiais é realizado a contento de forma que sempre que os prazos se esgotam para que o conveniente preste contas ao término do convênio, tal fato é informado ao próprio conveniente, dando ciência da instauração de contas especial caso não seja encaminhada a prestação de contas final do respectivo convênio. Além disso, em todos os casos, o ordenador de despesa do Departamento é cientificado pela Coordenação de Contabilidade acerca dos casos que ensejaram tomada de contas especial.

Considerando que o SIPROD tem por objetivo permitir a gestão e o controle das diversas modalidades de Projetos e Obras Delegadas de responsabilidade do DNIT, ampliando a governança da Autarquia sobre as obras delegadas e que sua operacionalização no âmbito da Autarquia vem sendo conduzida em conformidade com o disposto na Portaria nº 2.390/2016, de 29/12/2016, que alterou a composição dos membros e dos prazos fixados na Portaria nº 1.905/2015. Verifica-se que os gestores responsáveis pelos convênios



questionados não estão cumprindo os ditames legais haja vista a infringência ao prazo de cadastramento no sistema SIPROD, estabelecido para os convênios ativos (90 dias segundo o art. 3º).

A Portaria nº 2.390/2016 estabelece ainda que o cadastramento dos convênios e instrumentos congêneres são de responsabilidade das unidades gestoras, cabendo à DAF a responsabilidade pelo cadastramento das prestações de contas e que a Auditoria Interna do DNIT se incumbiria do monitoramento das atividades relativas à operacionalização do SIPROD.

Com a publicação da Portaria nº 2.390/2016, novos prazos foram fixados e, conseqüentemente, o SIPROD ainda se encontra em fase de cadastramento dos convênios e termos congêneres, não tendo sua operacionalização concluída, o que deverá ocorrer somente após a finalização dos registros cadastrais.

Considerando o espectro de unidades gestoras envolvidas, e o estabelecido no art. 7º, da Portaria nº 2.390/2016 e que a Auditoria Interna do DNIT deverá efetuar o monitoramento da implementação do SIPROD.

Considerando-se também que o SIPROD ainda se encontra em implementação, a Coordenação de Contabilidade da Autarquia deverá elaborar relatório gerencial, de forma sistemática e periódica, sobre convênios e instrumentos congêneres, que já preencheram os requisitos para a instauração de Tomada de Contas Especiais, encaminhando-o ao Diretor de Administração e Finanças, bem assim dar ciência ao Ordenador de Despesa.

### **Recomendações:**

Recomendação 1: Que a Diretoria Geral do DNIT adote as medidas cabíveis no sentido de verificar os pressupostos para a instauração de Tomada de Contas Especial com relação aos processos de convenientes inadimplentes que se encontram paralisados na Autarquia, a saber: Convênio nº 620244 (CODOMAR), Convênio nº 515603 (Município de Santa Maria/RS), Termo de Compromisso nº 654931 (Estado de Roraima) e Termo de Compromisso nº 298649 (Município de Augusto Corrêa/PA).

Recomendação 2: Que a Diretoria Geral do DNIT adote as providências necessárias com vistas ao cumprimento dos prazos estabelecidos no artigo 3º da Portaria nº 2.390/2016, de forma a permitir a conclusão da operacionalização do SIPROD no âmbito geral da Autarquia.

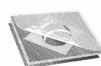
Recomendação 3: Que a DAF (Coordenação de Contabilidade da Autarquia) elabore relatório gerencial, de forma sistemática e periódica, sobre convênios e instrumentos congêneres, que já preencheram os requisitos para a instauração de Tomada de Contas Especiais, e encaminhe ao Diretor de Administração e Finanças e ao Ordenador de Despesa para ciência e providência necessárias.

## **2 GESTÃO OPERACIONAL**

### **2.1 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS**

#### **2.1.1 SISTEMA DE INFORMAÇÕES OPERACIONAIS**

##### **2.1.1.1 CONSTATAÇÃO**



## Sobreposição de períodos de exercício de Diretores da DIREX e Relatório de Gestão inserido no e-Contas como Minuta.

### Fato

Em consulta ao sistema e-contas, verificou-se que houve, a princípio, uma sobreposição de períodos de atividade entre alguns Diretores da DIREX no ano de 2016, conforme ilustrado no Quadro 10.

**Quadro 10** – Servidores que exerceram o cargo de Diretor Executivo no ano de 2016

CPF	Cargo ou função
***.953.084-**	Diretor Executivo Titular (01/01 a 24/10)
***.128.177-**	Diretor Executivo Titular (24/08 a 31/12)

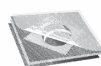
**Fonte:** elaborado pela CGU a partir das informações do e-Contas

Tendo em vista o questionamento quanto à sobreposição de períodos relativos ao cargo de Diretor Executivo Titular, foi informado pelo DNIT que houve equívoco de digitação no preenchimento das datas enviadas ao sistema e-Contas, havendo a princípio uma sobreposição de períodos de exercício. Salientou a Autarquia que os períodos corretos são: \*\*\*.953.084-\*\*, de 01/01/2016 a 24/08/2016 e; \*\*\*.128.177-\*\*, de 25/08/2016 a 31/12/2016.

Ressalta-se que inconsistência similar foi constatada no Relatório de Auditoria de Contas do exercício de 2015 – Relatório nº 201601477, item 3.1.2.1. Naquela ocasião, houve a princípio uma sobreposição de períodos de atividade entre alguns diretores da DAF. Neste sentido, salienta-se ainda o disposto no Acórdão nº 81/2016 – 1ª Câmara, que no item 1.9.2.2 dispõe sobre “*incorrecção na apresentação dos responsáveis por atos de gestão identificada no rol de responsáveis, o que afronta o disposto no art. 6º da DN TCU 132, de 2/10/2013, c/c art. 10 da IN TCU 63/2010*”. Assim, haja vista a reincidência da conduta, salienta-se que cabe ao DNIT uma maior atenção ao realizar o envio de informações ao sistema E-contas.

Por fim, verifica-se que, em consulta efetuada ao sistema e-contas, permanece o equívoco sobre os períodos de exercícios dos referidos Diretores, mesmo após o encaminhamento da referida manifestação por parte do DNIT. Assim, torna-se imperioso que a Autarquia efetue tal correção no sistema do TCU.

Outra inconsistência diz respeito ao arquivo relativo ao Relatório de Gestão do DNIT lançado no sistema e-Contas, haja vista que no mesmo consta que se trata de uma Minuta de Relatório. Ante o exposto, torna-se imperioso que a Autarquia realize as correções necessárias, de forma que o arquivo registrado no sistema do TCU seja o Relatório de Gestão Final – e não uma Minuta.



## **Causa**

Inconsistência de informações inseridas do Relatório de Gestão constante no sistema e-Contas.

## **Manifestação da Unidade Examinada**

O DNIT, por meio do Ofício nº 231/2017/AUDINT/DNIT, de 26/06/2017, encaminhou o esclarecimento da Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas – CGGP/DNIT, acerca da impossibilidade de realizar a alteração pretendida devido à não disponibilização do Rol de Responsáveis no sistema e-contas, bem como o fato de não ser de sua competência o encaminhamento do arquivo relativo ao Relatório de Gestão do DNIT lançado no referido sistema.

Posteriormente, por meio do Memorando nº 2562/2017/CGPLAN/DPP/DNIT SEDE, de 12/07/2017, o DNIT esclareceu que, em relação ao Relatório de Gestão inserido no e-Contas como Minuta, houve equívoco de digitação na elaboração do documento. Entretanto, ressaltou a Autarquia que o documento enviado no sistema e-contas é a versão final do Relatório de Gestão. No que tange à sobreposição de períodos de exercício de Diretores da DIREX, afirmou o DNIT que houve equívoco de digitação no preenchimento das datas enviadas ao sistema e-Contas, havendo a princípio uma sobreposição de períodos de exercício. Ratificou o DNIT que os períodos corretos são :\*\*\*.953.084-\*\*, de 01/01/2016 a 24/08/2016 e; \*\*\*.128.177-\*\*, de 25/08/2016 a 31/12/2016. Esclareceu também que o sistema utilizado para enviar o processo de contas do DNIT é o E-Contas, gerenciado pelo Tribunal de Contas da União - TCU. Todavia, o prazo determinado pelo TCU para o envio das informações do processo de contas do exercício de 2016 se encerrou em 31 de março de 2017, conforme previsto na DN TCU nº 156/2016. Em função disso, a função "informar Item" do sistema se encontra inabilitada, o que impossibilita efetuar as alterações solicitadas diretamente no sistema uma vez que o mesmo não dispõe de tal funcionalidade.

## **Análise do Controle Interno**

A resposta apresentada pelo DNIT não elide as irregularidades apontadas uma vez que, a despeito de o DNIT não ter como alterar as informações inseridas incorretamente no sistema, o fato concreto é que as mesmas permanecem equivocadas no sistema eletrônico do TCU (E-contas).

## **Recomendações:**

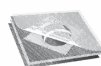
Recomendação 1: Que o DNIT tenha mais atenção no envio de informações ao sistema e-Contas em futuros processos de prestação de contas anuais apresentados ao TCU.

### **2.1.1.2 CONSTATAÇÃO**

#### **Ausência de previsão normativa expressa sobre a competência para aprovação do PDTI**

#### **Fato**

*Dinheiro público é da sua conta*  
[www.portaldatransparencia.gov.br](http://www.portaldatransparencia.gov.br)



Na vigência do Regimento Interno do DNIT aprovado pela Resolução nº 10, de 31/1/2007, e revogado pela Resolução nº 26, de 5/5/2016, o Diretor-Geral expediu a Portaria nº 1.420, de 27/8/2014, a qual aprovou o PDTI para o período de setembro de 2014 a setembro de 2016. O referido ato foi exarado com base na competência prevista no art. 124 do Regimento Interno de 2007.

Examinando o dispositivo regimental, encontra-se um rol de competências genéricas, nas quais não é possível se enquadrar, precisamente, em qual atribuição encontra-se o encargo do Diretor-Geral para aprovar o PDTI. Cabe destacar que o atual Regimento Interno do DNIT, aprovado pela Resolução nº 26/2016, também não traz a competência expressa do Diretor-Geral para aprovar o PDTI.

A Portaria nº 1.396, de 22/8/2014 e publicada no DOU de 25/8/2014 reestruturou, no âmbito do DNIT, o Comitê Gestor de Tecnologia da Informação (CGTI). Ressalta-se que, no mesmo dia desta publicação, o CGTI realizou sua primeira reunião ordinária na qual foi aprovado, por unanimidade, o PDTI 2014/2016, *“com a ressalva de que se justificasse a origem dos recursos orçamentários previstos para a consecução dos projetos de Tecnologia da Informação do ano de 2014, considerando a disponibilidade dos recursos já remanejados para a autarquia”*.

Percebe-se, portanto, um conflito positivo de competências, representada pela dupla aprovação do PDTI, tanto pelo Diretor-Geral quanto pelo Comitê Gestor de TI. Na própria Portaria nº 1.420/2014, expedida pelo Diretor-Geral consta, como exposição de motivos: *“CONSIDERANDO reunião de Comitê Gestor de Tecnologia da Informação - CGTI, realizada no dia 25 de agosto de 2014, que aprovou por unanimidade o Plano Diretor de Tecnologia da Informação 2014-2016”*.

Todavia, a Instrução Normativa nº 4, de 11/9/2014, da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI), ao dispor sobre o processo de contratação de Soluções de Tecnologia da Informação pelos órgãos integrantes do Sistema de Administração de Recursos de Tecnologia da Informação e Informática (SISP) do Poder Executivo Federal, estabeleceu em seu art.4º, §1º, que o PDTI deverá estar alinhado à Estratégia Geral de Tecnologia da Informação (EGTI) e ao plano estratégico institucional, e deve ser aprovado pelo Comitê de Tecnologia da Informação (CGTI) do órgão ou entidade.

Desta forma, vislumbra-se a necessidade de se prever de maneira expressa, em normativo interno do DNIT, a competência do Comitê Gestor de TI para aprovar o PDTI da Autarquia, bem como suas revisões e atualizações.

### **Causa**

Desatualização da Portaria nº 1.396/2014 em relação às disposições da IN-SLTI nº 04/2014

### **Manifestação da Unidade Examinada**

O DNIT, por meio do Memorando nº 1148/2017/COINF/CGTI/DAF/DNIT, de 26/6/2017, anexo ao Ofício nº 231/2017/AUDINT/DNIT, de mesma data, informou que:

*“a área técnica da CGTI considera pertinente a questão levantada por essa egrégia Controladoria-Geral da União, pois de fato não consta de forma explícita no Regimento Interno da Autarquia a competência do Diretor Geral para aprovar e*





*publica o PDTI, contudo o Diretor Geral do DNIT integra o Comitê Gestor de Tecnologia da Informação, art. 7º do Regimento Interno do Comitê de TI, na qualidade de presidente, parágrafo 1º do Regimento. Desta forma, a aprovação das políticas e diretrizes para o Plano Diretor de Tecnologia da Informação – PDTI do DNIT, art. 5º do Regimento, é uma das competências do Comitê Gestor de TI do qual o Diretor Geral preside.*

*O PDTI 2014/2016 do DNIT, à ocasião, estava alinhado com o Plano Estratégico Institucional – PEI 2014/2017, com o Plano Estratégico de Tecnologia da Informação – PETI 2011/2015, cuja revisão constou do referido PDTI e também alinhado com a Estratégia Geral de Tecnologia da Informação – EGTI do MP, ajustada à realidade da Autarquia. Nos planos seguintes, esse mecanismo de alinhamento foi aperfeiçoado e as ações correlacionadas.*

*A área técnica desta Coordenação-Geral de Tecnologia da Informação encaminhará proposta de revisão do Regimento Interno do DNIT para inserção da competência do Comitê Gestor de TI para aprovar o PDTI da Autarquia, bem como suas revisões e atualizações”.*

Por meio do Memorando nº 3196/2017/ASSTEC/GAB-DG/DNIT SEDE, de 12/07/2017, o DNIT propôs que seja incluído no artigo 5º da Portaria nº 1396 as competências ao CGTI a previsão expressa de aprovar o PDTI, ficando assim escrito o disposto: “CAPÍTULO I - DAS COMPETÊNCIAS: Art. 5º Compete ao Comitê Gestor de Tecnologia da Informação - CGTI:

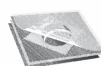
(...)

XX – Aprovar o Plano Diretor de Tecnologia da Informação - PDTI do DNIT, bem como suas revisões e alterações”. Destacou ainda o DNIT que a alteração na Portaria deverá ser encaminhada ao Comitê - que deverá realizar uma sessão, sendo que a convocação e a pauta devem ser encaminhadas aos membros do Comitê (DG, DIREX, DAF, DIF, DAQ, DIR, DPP, CGMI e PFE Chefe) com antecedência da data da sua realização, sendo que a sessão deverá analisar a alteração na PORTARIA Nº 1.396, de 22 de agosto de 2014, conforme previsão do Art. 14, e as decisões do Comitê Gestor deverão ser encaminhadas ao Diretor Geral após aprovação de, no mínimo, dois terços dos membros do Comitê Gestor.

Neste sentido, o Memorando nº 3573/2017/CGTI/DAF/DNIT SEDE, de 13/07/2017, salientou que o dispositivo a ser incluído na Portaria nº 1396/2014 deve contemplar a competência do CGTI em aprovar não só o PDTI, mas também o Plano Estratégico de Tecnologia da Informação – PETI. A sugestão do referido Memorando é que o artigo 5º tenha o acréscimo do inciso XX com a seguinte redação: “XX – Deliberar e aprovar o Plano Estratégico de Tecnologia da Informação - PETI e Plano Diretor de Tecnologia da Informação - PDTI”.

## **Análise do Controle Interno**

Em sua manifestação o DNIT sinalizou ser importante a questão apontada, uma vez que tanto o Regimento Interno da Autarquia como a Portaria que regulamenta a atuação e o funcionamento do Comitê Gestor de TI não preveem, de modo expresso, a competência do CGTI para aprovar tanto o PDTI quanto o PETI e suas revisões e atualizações, em consonância com o disposto na IN-SLTI nº 04/2014.



Desta forma, torna-se necessário que o DNIT altere seus normativos internos de modo a prever, de modo expresso, a competência do CGTI para aprovar o PDTI e o PETI da Autarquia, bem como as revisões e atualizações necessárias durante a vigência do Plano.

### **Recomendações:**

Recomendação 1: Que o DNIT encaminhe à CGU a publicação da alteração da Portaria nº 1396/2014, a qual preveja de forma expressa a competência do Comitê Gestor de TI para aprovação do PDTI e do PETI da Autarquia, bem como suas revisões e atualizações.

### **2.1.1.3 CONSTATAÇÃO**

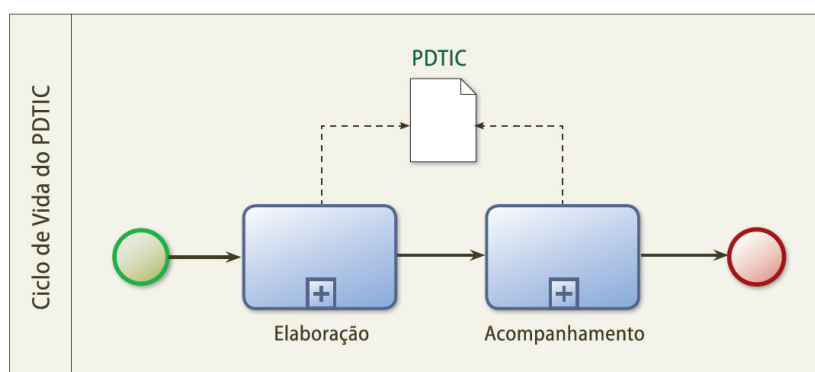
#### **Fragilidade no processo de acompanhamento da execução das ações do PDTI.**

#### **Fato**

O Guia de Elaboração de PDTI do SISP trata o Plano como uma ferramenta gerencial essencial para o planejamento de TI das instituições. Nesse sentido, o Guia estabelece o acompanhamento do PDTI como requisito para o sucesso do planejamento.

Segundo o Guia do SISP, “o PDTIC é um documento que passa por uma série de transformações ao longo de sua utilização: desde o momento em que é concebido, até o momento em que se encerra. A esse conjunto de transformações é denominado Ciclo de Vida do PDTIC ou Macroprocesso de PDTIC”.

O Manual define que, após a elaboração do PDTI, “o documento deverá ser acompanhado ao longo de sua validade, realizando-se o monitoramento e a avaliação adequados, o que pode refletir em sua revisão. Além disso, o PDTIC anterior também representa um importante insumo para que um novo ciclo de elaboração do PDTIC seja iniciado”, conforme Figura 1.



**Figura 1 – Ciclo de vida do PDTI**  
Fonte: Guia de Elaboração do PDTI – SISP

Reforçando a importância do acompanhamento das ações planejadas no PDTI, o Guia do SISP, ao tratar das atividades envolvidas durante o ciclo de vida do PDTI, define a necessidade de existir uma estrutura organizacional voltada, principalmente, para o “acompanhamento do plano de ações do PDTIC e reporte dos resultados ao Comitê de



TIC”. Nessa linha, o Guia recomenda a instituição de equipe específica destinada a monitorar o andamento das ações previstas no PDTI.

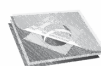
O trabalho da equipe de acompanhamento consiste, em resumo, em realizar avaliações intermediárias e, após o período de vigência do PDTI, fazer uma avaliação final. Conforme preconizado no Guia do SISP, as avaliações intermediárias são realizadas de forma periódica visando “coletar informações a respeito de resultados intermediários dessa execução. Esses resultados, confrontados com as metas estabelecidas, possibilitam a identificação de possíveis desvios e subsidiam a tomada de decisões relacionadas à correção de rumos ou reavaliações dessas metas”. Já a avaliação final “é realizada no encerramento do PDTIC. Nesse momento, a equipe responsável pelo acompanhamento do PDTIC avalia se os resultados almejados, definidos durante o processo de Elaboração, foram efetivamente alcançados. Outrossim, apresenta ao Comitê de TIC recomendações decorrentes dos resultados obtidos com o acompanhamento do PDTIC”.

Por meio de Solicitação de Auditoria, foi requerido o envio de relatórios e outros documentos e informações congêneres (planilhas, apresentações, etc.) elaborados, em 2016, pelo Grupo de Trabalho instituído pela Portaria nº 1.198/DG, de 21/7/2014, para acompanhar o cumprimento das tarefas previstas no PDTI, bem como promover a sua revisão e atualização.

Em resposta, o DNIT informou (Memorando 110/2017/CGTI/DAF, de 8/5/2017) que o Grupo de Trabalho “encerrou suas atividades no dia 28/08/2014 quando da publicação do PDTI, sendo que o mesmo cumpriu todas as determinações a ele incumbidas durante seu prazo de vigência, a saber: exercer as atividades necessárias para constituição do Comitê Gestor de TI e elaboração do Plano Diretor de Tecnologia da Informação”. Além disso, o Departamento apresentou o Relatório de Execução das Ações do PDTI, o Relatório das Ações da CGTI e a planilha de Acompanhamento das Ações dos Grupos Temáticos, produzidos pelo Núcleo de Planejamento e Governança e Gestão de TI (NPGov) da Coordenação-Geral de Tecnologia da Informação (CGTI).

No que tange à atuação do Grupo de Trabalho, embora a Portaria nº 1.420/DG, de 27/8/2014, que aprovou o PDTI do DNIT, tenha atribuído ao Grupo de Trabalho a responsabilidade de monitorar a execução das ações e projetos contidos no Plano, verificou-se que a equipe foi omissa no desempenho do acompanhamento do PDTI.

Em relação aos documentos técnicos produzidos pela unidade de TI, o Relatório de Execução das Ações do PDTI 2014/2016, datado de 25/3/2016 (Versão 1.1), apresenta como unidade responsável pela elaboração a Coordenação-Geral de Tecnologia da Informação (CGTI). Contudo, em 25/3/2016 vigia o Regimento Interno aprovado pela Resolução nº 10, de 31/1/2007. No referido Regimento, a atual Coordenação-Geral de Tecnologia da Informação era denominada de Coordenação-Geral de Modernização e Informática (CGMI). Desta forma, considerando a data de elaboração do relatório em 25/3/2016, a unidade técnica responsável pela confecção do documento deveria ter sido a CGMI, então unidade técnica responsável pelas ações de TI no DNIT. Ademais, em que pese haver registro de controle das versões do relatório, indicando os servidores que participaram da elaboração e atualização, não há assinaturas dos responsáveis pelo relatório. Tais fatos caracterizam fortes indícios de que o Relatório de Execução das Ações do PDTI foi produzido para atender à solicitação de informações da CGU – portanto, não tendo sido elaborado, de fato, na data contida no documento.



Quanto ao conteúdo do Relatório de Execução das Ações do PDTI, o documento se restringe a fazer um balanço das ações previstas no PDTI, por Grupo Temático, classificando-as como concluída, iniciada, não iniciada e desconsiderada.

No processo de elaboração do PDTI, foi definido o Plano de Metas e Ações contendo informações sobre os indicadores utilizados para aferir o desempenho dos projetos previstos no Plano, bem como os respectivos responsáveis, prazos e recursos (humanos e orçamentários) necessários na execução das ações. Entretanto, o Relatório de Execução das Ações do PDTI 2014/2016 não contém qualquer avaliação dos indicadores definidos no PDTI. Vale dizer, a avaliação da execução das ações do PDTI não abordou as metas dos indicadores, os quais são instrumentos de gestão criados com o propósito de permitir a identificação de obstáculos e gargalos, subsidiando a tomada de decisões para adoção de medidas corretivas e repactuação das metas fixadas.

No que tange ao Relatório de Ações da CGTI, o documento não possui data de elaboração, bem como não possui assinatura do(s) responsável(is) - o que compromete, de modo irremediável, a fidedignidade e a veracidade do Relatório.

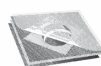
Sobre o teor do Relatório de Ações da CGTI, o documento lista, de maneira simplória, para cada Grupo Temático, as ações concluídas, em andamento, suspensas e novas ações propostas. O Relatório, assim como o Relatório de Execução das Ações do PDTI, não apresenta informações gerenciais que possam auxiliar o processo de gestão de TI no DNIT. Não consta no Relatório das Ações da CGTI qualquer tipo de análise do andamento das ações, indicando o estágio atual, dificuldades encontradas, bem como medidas mitigadoras adotadas para dar prosseguimento às atividades.

O documento de Ações da CGTI, embora apresente o rol de ações suspensas e de novas propostas de ações, não detalha as justificativas relativas à suspensão das ações. De igual modo, o Relatório, ao elencar novas propostas de ações, não apresentou os prazos, os recursos humanos, materiais e orçamentários, os indicadores a serem usados na avaliação do desempenho das ações e as respectivas metas planejadas.

Em relação à planilha de Acompanhamento das Ações dos Grupos Temáticos, a ferramenta, em resumo, é um controle, por Grupo Temático, das ações previstas no PDTI, segundo o status de concluída, iniciada, não iniciada e suspensa. Além disso, a planilha apresenta um percentual de execução. Entretanto, muito embora possa ser considerada uma ferramenta de monitoramento das ações do PDTI, as informações gerenciais disponibilizadas pela planilha agregam pouco valor à gestão de TI.

Em que pese a planilha apresentar a porcentagem de execução das ações iniciadas, tal informação está desacompanhada de outros dados gerenciais necessários para o efetivo acompanhamento das ações do PDTI. Vale dizer, o adequado monitoramento das ações do PDTI requer um conjunto de informações capazes de retratar, com a maior fidedignidade possível, o andamento das ações e, assim, embasar o processo de tomada de decisão. Assim, a planilha deveria conter informações sobre a fase atual de cada ação, com base em um cronograma de atividades individualizado, e indicando as próximas etapas a serem executadas.

Como prova do baixo nível gerencial dos mecanismos de monitoramento adotados pela CGTI, cita-se o exemplo da planilha de Acompanhamento das Ações dos Grupos Temáticos, datada de 27/9/2016, onde constam ações classificadas como não iniciadas, e no Relatório de Execução das Ações do PDTI, elaborado em março de 2016, portanto antes da elaboração da planilha, as mesmas ações aparecem como iniciadas, concluídas e



desconsiderada. Do total de ações classificadas como não iniciadas na planilha de Acompanhamento das Ações dos Grupos Temáticos, mais de 26% possuem status não compatível no Relatório de Execução das Ações do PDTI. Em outras palavras, a cada quatro ações classificadas como não iniciadas na planilha, uma delas possuía informação discordantes no Relatório de Execução das Ações do PDTI.

Desta forma, considerando-se que segundo o Regimento Interno do DNIT compete à CGTI, entre outras atribuições, monitorar os projetos de tecnologia da informação e fornecer informações gerenciais afetas à sua área de atuação, fica evidenciado que a unidade não tem cumprido de modo satisfatório sua função de acompanhar a execução das ações de TI previstas no PDTI, documento que materializa o planejamento institucional de médio prazo, compreendendo diretrizes e ações transversais que suportam objetivos de negócio de todas as áreas da instituição, bem como viabilizando e potencializando a melhoria contínua da performance organizacional.

Em face do exposto, fica evidenciada a fragilidade e a baixa maturidade, no âmbito do DNIT, do processo de acompanhamento da execução das ações do PDTI, tendo em vista que as ferramentas usadas para monitoramento das ações previstas no PDTI não garantem o efetivo acompanhamento do Plano, inviabilizando a adequada gestão de TI na Autarquia.

### **Causa**

Inexistência de mecanismos formais de monitoramento e avaliação das ações do PDTI.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Em sua manifestação, encaminhada por meio do Memorando nº 1148/2017/COINF/CGTI/DAF/DNIT, de 26/6/2017, anexo ao Ofício nº 231/2017/AUDINT/DNIT, o DNIT aduziu, a saber:

*“em setembro de 2014 foi dado início à execução do PDTI 2014/2016 por parte da então CGMI, foram tomadas providências para realizar o primeiro lote de ações que consistia na elaboração de todo o material, artefatos, documentos e termos de referência para a contratação de ativos de infraestrutura e software previstos no plano. Em novembro do mesmo ano, todos os artefatos estavam prontos, todavia o contingenciamento orçamentário impediu que essas ações fossem levadas adiante.*

*No ano de 2015, três Coordenadores-Gerais passaram pela CGTI gerando descontinuidade administrativa que se somou à crise financeira. Ocasionalmente impactando na continuidade das ações previstas no PDTI refletindo no monitoramento. Mesmo com a crise financeira/orçamentária, todas as ações relativas ao Acórdão 866/2011 e 1.221/2014, constantes do PDTI 2014/2016 continuaram sendo desenvolvidas e foram concluídas.*

*Atualmente, os mecanismos de monitoramento e avaliação do PDTI estão sendo construídos em um portal onde estarão disponíveis informações de todos os processos dos frameworks ITIL e COBIT mais a execução do PETI e do PDTI, cujas ações serão transformadas em projetos estratégicos a serem gerenciados pelo Escritório de Projetos de TI, dentro de um conceito de gestão por projetos. Os indicadores de acompanhamento sairão das métricas de percentual de execução desses projetos sob as perspectivas de negócio baseadas no Balanced ScoreCard*



*para TI. Uma vez que se identificou a necessidade de uma ferramenta mais eficaz para acompanhar o processo de planejamento da CGTI?*

## **Análise do Controle Interno**

Em que pese o DNIT afirmar que houve descontinuidade administrativa na Coordenação-Geral de TI, em virtude de sucessivas mudanças no comando da unidade, tal fato corrobora o apontamento feito pela CGU, uma vez que a existência de processo formal estruturado de acompanhamento e avaliação das ações do PDTI permite o prosseguimento da atividade de monitoramento independentemente do perfil do titular da CGTI.

Quanto ao uso de indicadores de acompanhamento das ações do PDTI, no entendimento do DNIT os indicadores serão o simples resultado do percentual de execução. Todavia, esta informação isolada em si possui pouco valor gerencial, visto que não consegue captar aspectos como quantidade de atividades iniciadas com atraso em relação à programação original, bem como o número de projetos finalizados antes do prazo inicialmente planejado. Em outras palavras, os indicadores usados para monitorar a execução das ações do PDTI devem contemplar aspectos que possibilitem uma efetiva gestão de TI, não se resumindo a dados de percentuais de execução.

Desta forma, ainda que a Autarquia tenha informado que se encontra em desenvolvimento um portal destinado a acompanhar o andamento das ações previstas no PDTI, torna-se necessária e oportuna a normatização interna de procedimento destinado ao monitoramento da execução dos projetos contemplados no PDTI, com a definição das ferramentas, periodicidades das ações, bem como dos respectivos responsáveis.

### **Recomendações:**

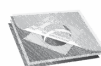
Recomendação 1: Estabelecer, em normativo interno, processo formal de acompanhamento e avaliação da execução das ações do PDTI, com a definição de instrumentos (relatórios, planilhas) e periodicidade adequados.

## **2.1.1.4 CONSTATAÇÃO**

### **Descontinuidade no planejamento de ações de TI**

#### **Fato**

Conforme orientação do SISP no Guia de Elaboração de PDTI, *“o planejamento de TIC constitui um processo de gestão norteador para a execução das ações e projetos de TIC da organização. Visa conferir foco à atuação da área de TIC, apresentando estratégias e traçando planos de ação para implantá-las, o que possibilita o direcionamento de esforços e recursos para a consecução de metas. Ou seja, o planejamento de TIC pode ser entendido como um processo gerencial administrativo, de identificação e organização de pessoal, aplicações e ferramentas baseadas em TIC (recursos de TIC), necessário para apoiar a instituição na execução de seu plano de negócios e no cumprimento de seus objetivos institucionais”*.



O Manual do SISP defende ainda que “*no planejamento de TIC, deve-se identificar as oportunidades de soluções de TIC para aprimorar os negócios da organização, definir planos de ação de curto, médio e longo prazo e identificar as arquiteturas de dados e de infraestrutura que melhor atendam às suas necessidades, determinando com qualidade o que e quanto se precisa adquirir e fazer, e para quê*”.

Nesse sentido, a publicação técnica do SISP registra que “*o planejamento de TIC apoia a realização de uma gestão efetiva de recursos. Isto se refere a melhor utilização possível dos investimentos e o apropriado gerenciamento dos recursos críticos de TIC: aplicativos, processos, informações, infraestrutura e pessoas*”.

Em resumo, o PDTI é o documento que materializa o planejamento de TI da organização. Nele, são definidas ações, traçadas metas e alocados recursos para a realização dos projetos estratégicos.

O Guia de Elaboração de PDTI do SISP, ao tratar do período de vigência do Plano, preconiza que a definição do período de tempo depende do nível de maturidade da organização, sendo que Instituições com menos maturidade elaboram planos para prazos menores. Já organizações com maior nível de desenvolvimento na área de TI, produzem planos mais longos, uma vez que a gestão de TI se encontra consolidada na entidade.

O Guia destaca que o período de um ano é reduzido, *visto que o orçamento de um exercício deve ser estimado cerca de oito meses antes de seu início*. O documento recomenda como período mínimo o prazo de dois anos.

No âmbito do DNIT, a Portaria nº 1.420, de 27/8/2014, aprovou o PDTI para o período de setembro de 2014 a setembro de 2016.

Entretanto, ocorre que até o final do mês de março de 2017 - seis meses, portanto, após o fim da vigência do PDTI 2014/2016, não havia sido aprovado e publicado o novo PDTI do DNIT, fato que compromete de maneira profunda a continuidade do planejamento das ações e projetos estratégicos de TI na Autarquia.

Antes do encerramento da vigência do PDTI 2014/2016, caberia ao Comitê Gestor de TI adotar as providências necessárias para a elaboração do próximo Plano, de modo a possibilitar, em tempo hábil, o diagnóstico da TI na instituição, bem como a realização de todos os levantamentos necessários. Nessa linha, o PDTI em fase final de vigência, deve servir de insumo na elaboração do próximo Plano, registrando as dificuldades encontradas e os avanços observados.

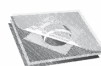
Em último caso, diante de situações internas que impossibilitassem a elaboração do PDTI, o CGTI deveria, como órgão responsável pela gestão de TI no DNIT, ter decidido pela prorrogação da vigência do PDTI 2014/2016, evitando que as ações, projetos de TI e recursos ficassem sem amparo de planejamento.

Pelo exposto, fica evidenciada a inércia do Comitê Gestor de TI em adotar as medidas necessárias para a elaboração do novo PDTI, antes mesmo do fim da vigência do Plano 2014/2016, gerando uma descontinuidade do planejamento de TI na unidade.

## **Causa**

Ausência de normatização interna sobre o processo de elaboração e aprovação do PDTI

## **Manifestação da Unidade Examinada**



O DNIT, por meio do Memorando nº 1148/2017/COINF/CGTI/DAF/DNIT, de 26/6/2017, anexo ao Ofício nº 231/2017/AUDINT/DNIT, de mesma data, informou que *“a descontinuidade administrativa, novamente, foi um fator impactante no processo de aprovação do novo PDTI, sendo que a minuta do mesmo já se encontrava pronta em outubro de 2016”*.

### **Análise do Controle Interno**

Em sua manifestação, o DNIT se apoia nas sucessivas trocas dos titulares da CGTI para justificar a quebra na continuidade do planejamento de ações de TI em decorrência da ausência de aprovação do novo PDTI após o encerramento da vigência do PDTI 2014/2016.

O argumento apresentado corrobora com a situação constatada de ausência de previsão normativa estabelecendo as fases, os prazos, bem como os respectivos responsáveis pela elaboração dos produtos de saída de cada etapa. Vale dizer, a existência de processo estruturado contemplando todo o fluxo (fases, prazos e agentes/unidades envolvidas) do macroprocesso de elaboração e aprovação do PDTI possibilita identificar os gargalos do processo.

Por fim, cumpre destacar que, embora o DNIT tenha informado que a minuta do novo PDTI se encontrava pronta desde outubro de 2016, até a data de fechamento do presente Relatório não foi identificada a portaria de aprovação formal do documento.

#### **Recomendações:**

Recomendação 1: Definir, em normativo interno, as etapas e os prazos inerentes ao processo de elaboração do PDTI, estabelecendo os agentes e as unidades responsáveis por cada fase, bem como os respectivos artefatos de saída.

### **2.1.1.5 CONSTATAÇÃO**

#### **Baixo envolvimento do Comitê Gestor na Gestão de TI**

##### **Fato**

Visando o pleno funcionamento dos Comitês de Tecnologia da Informação nos órgãos integrantes do Sistema, o SISP elaborou o Guia de Comitê de TI que define como principal tarefa do Colegiado *“a formulação e a implementação das estratégias e planos de TI estejam harmonizadas com os objetivos organizacionais de alto nível”*.

No entendimento do SISP, o Comitê de TI é *“parte do sistema de governança de TI e, por este motivo, de modo a cumprir seus objetivos, realiza as atividades básicas desta disciplina: direcionar, monitorar e avaliar a gestão de TI. Ele é um fórum de debates, negociações, tomada de decisões e resolução de problemas em relação aos assuntos de TI”*.

Dentro da gestão de TI, o Comitê desempenha atribuições de suma importância para garantir que a governança de TI seja devidamente considerada como parte integrante da governança corporativa das organizações. Nesse sentido, o Guia de Comitê de TI do SISP





atribui ao Colegiado a função de realizar “o monitoramento e a avaliação da gestão de TI, observando o desempenho das operações de TI e da implementação das estratégias e planos e o cumprimento das políticas de TI, dentre outras atividades. Por exemplo, nas suas reuniões periódicas, os membros do Comitê acompanham a realização do PDTI a partir das informações fornecidas pela unidade de TI e, a partir destas, podem recomendar ou até mesmo determinar um novo direcionamento em relação aos projetos, pactuando novas metas e prazos ou resolver algum entrave à execução de um projeto, como falta de recursos financeiros ou de pessoal”.

A Norma Técnica ITGI – Cobit 4.1, PO4.3 – Comitê Diretor de TI define como uma das atribuições do Comitê Executivo (ou equivalente) de TI monitorar o estado atual dos projetos e resolver conflitos de recursos.

No âmbito do DNIT, ainda que o Guia do SISP recomende que o Comitê Gestor de TI da instituição seja reportado, com uma periodicidade adequada, sobre o andamento das ações previstas no PDTI, analisando-se as atas das reuniões do CGTI do DNIT realizadas em 2016 (nos dias 6/4 e 26/7), não foi identificada qualquer deliberação do Colegiado sobre o monitoramento do PDTI 2014/2016 da Autarquia.

Para avaliar o nível de envolvimento do CGTI no acompanhamento das ações do PDTI do DNIT, foi solicitado o envio de relatórios e outros documentos e informações congêneres (planilhas, apresentações, etc.), elaborados pelo CGTI em 2016, bem como o cronograma de atividades do Comitê para o exercício de 2016.

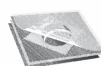
Em resposta, o DNIT encaminhou o Relatório das Ações da CGTI e a planilha de Acompanhamento das Ações dos Grupos Temáticos, elaborados pelo Núcleo de Planejamento e Governança e Gestão de TI (NPGov) da Coordenação-Geral de Tecnologia da Informação (CGTI).

A planilha de Acompanhamento das Ações dos Grupos Temáticos apresenta, por Grupo Temático, o status (concluída, iniciada, não iniciada e suspensa) e prioridade (alta, média e baixa) para cada Ação prevista no PDTI.

Do total de Ações com prioridade alta (60), 15% encontram-se classificadas como não iniciada na planilha de Acompanhamento, com data de 27/09/2016. Diante do considerável percentual de ações prioritárias não iniciadas, caberia ao CGTI deliberar sobre os entraves que obstaculizavam o andamento do Plano, direcionando medidas a serem adotadas visando a realização do planejamento de TI, materializado no PDTI da Autarquia.

Além disso, considerando que os membros do Comitê Gestor de TI fazem parte de outros Colegiados como Diretoria Colegiada, Comitê Estratégico, Comitê de Governança, dentre outros, a Portaria nº 1.396, de 22/8/2014, que reestruturou, no âmbito do DNIT, o Comitê Gestor de Tecnologia da Informação, estabeleceu a necessidade do CGTI de divulgar um cronograma de atividades do Comitê para o exercício, sempre na primeira sessão ordinária do CGTI (art. 5º, XVII). Todavia, o DNIT informou que “*não existe um cronograma de atividades definido para o ano de 2016*”.

Desta forma, a ausência de deliberação do CGTI sobre o acompanhamento das ações e projetos do PDTI, principalmente em relação àqueles considerados prioritário e não iniciados, demonstra, de modo irrefutável, o baixo envolvimento do CGTI com a gestão de TI do DNIT.



## **Causa**

Descumprimento das disposições regimentais de funcionamento do Comitê Gestor de TI

## **Manifestação da Unidade Examinada**

Em sua manifestação, encaminhada por, por meio do Memorando nº 1148/2017/COINF/CGTI/DAF/DNIT, de 26/6/2017, anexo ao Ofício nº 231/2017/AUDINT/DNIT, o DNIT afirmou que *“assim como a CGTI, a Diretoria do DNIT também teve um alto turn over, isto é, uma troca muito grande de diretores, que refletiu no funcionamento do Comitê Gestor de TI”*.

## **Análise do Controle Interno**

Os argumentos e justificativas do DNIT quanto ao baixo envolvimento do Comitê de TI nas questões afetas à Gestão de TI na unidade não merece prosperar, visto que a Portaria nº 1.396, de 22/8/2014 estabelece inclusive as regras de suplência, conforme previsto no art. 7º, §1º: *“O CGTI será presidido pelo Diretor Geral do DNIT e, em seus afastamentos ou impedimentos legais, pelo seu substituto, bem como os demais membros do Comitê, em seus afastamentos e impedimentos legais, serão representados por um de seus Coordenadores Gerais, a ser indicado pelo titular”*.

Além disso, na primeira reunião ordinária do Comitê sob a vigência da Portaria nº 1.396/2014, realizada em 25/8/2014, os membros titulares do CGTI procederam a indicação de seus substitutos para atuar no Comitê. Portanto, não há que se falar em impacto no funcionamento do CGTI em decorrência de troca de Diretores, pois havia indicação formal de substitutos.

Desta forma, uma vez demonstrado que o Comitê Gestor de TI não tem observado o estrito cumprimento das regras de funcionamento estabelecidas na Portaria nº 1.396/2014, torna-se necessário que o Colegiado dê pleno cumprimento ao normativo regimental.

## **Recomendações:**

Recomendação 1: Que o DNIT cumpra as disposições contidas na Portaria nº 1.396, de 22/8/2014, que reestruturou o Comitê Gestor de TI do DNIT, em especial quanto à definição, sempre na primeira sessão ordinária, de cronograma de atividades a serem desempenhadas pelo Colegiado durante o exercício.

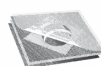
## **2.1.1.6 CONSTATAÇÃO**

### **Inadequação do posicionamento organizacional da área de TI**

#### **Fato**

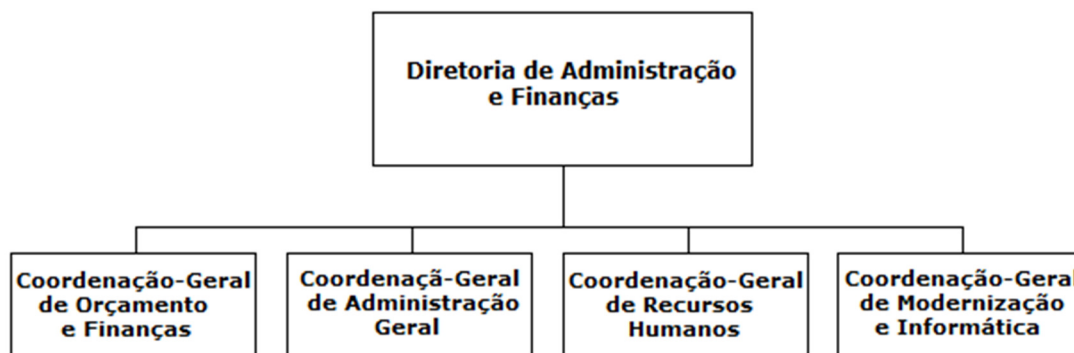
No processo de elaboração do PDTI, conforme recomendação do Guia de Elaboração de PDTI do SISP, a fase de diagnóstico contempla diversas atividades, dentre as quais se destaca a análise SWOT da área de TI da organização.

A análise SWOT visa avaliar os ambientes externos e internos à área de TI da entidade, identificando *Strengths* - forças, *Weaknesses* - fraquezas, *Opportunities* - oportunidades



e *Threats* – ameaças, propondo ações para potencializar os pontos fortes e medidas mitigadoras dos pontos fracos.

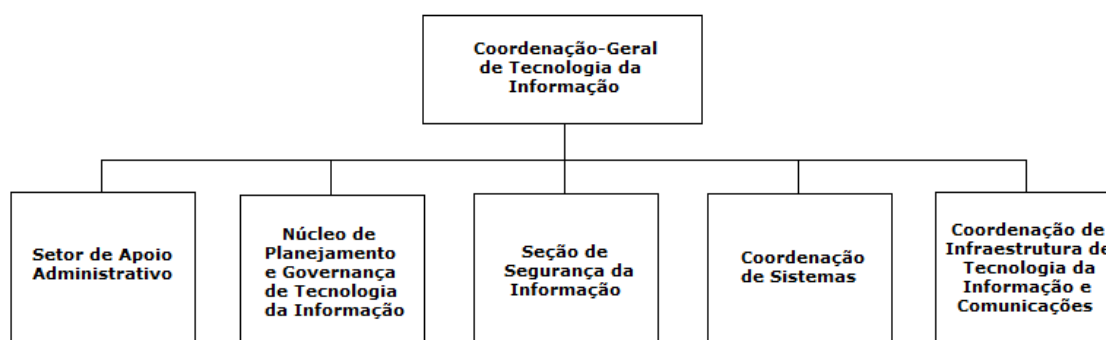
No PDTI 2014/2016 do DNIT, dentro da lista de fraquezas da matriz SWOT consta o posicionamento estratégico da Coordenação-Geral de Modernização e Informática (CGMI). Na época da elaboração do PDTI 2014/2016 vigia o Regimento Interno do DNIT aprovado pela Resolução nº 10, de 31/1/2007, que previa a seguinte estrutura organizacional – Figura 2:



**Figura 2** - Posicionamento da unidade de TI conforme Regimento Interno aprovado pela Resolução nº 10/2007

A CGMI era então dividida em Coordenação de Produção e Continuidade de Negócios e Coordenação de Infraestrutura de Informática.

A Resolução nº 26, de 5/5/2016, que aprovou o novo Regimento Interno do DNIT alterou o nome da CGMI para Coordenação-Geral de Tecnologia da Informação (CGTI) e modificou sua estrutura interna, permanecendo, entretanto, vinculada à Diretoria de Administração e Finanças (DAF) – Figura 3.



**Figura 3** - Estrutura da CGTI conforme Regimento Interno aprovado pela Resolução nº 26/2016

Em reunião realizada no dia 11/05/2017, com a presença do titular e de membros da Coordenação-Geral de Tecnologia da Informação, bem como do Presidente do Comitê Gestor de TI, os integrantes da CGTI, ao serem questionados sobre concordância da vinculação da unidade de TI à Diretoria de Administração e Finanças (DAF), destaca-se que todos discordaram da estrutura vigente, indicando que a unidade de TI, por ter uma atuação transversal, deveria ter uma posição mais estratégica.



Com o papel que vem assumindo nas organizações, a área de TI deixou de ser vista como área que desempenha somente funções operacionais e de suporte, passando a atuar na efetiva disponibilização de informações para as atividades desenvolvidas pelas instituições e apoiando os negócios das organizações. Ou seja, a TI passou a desempenhar uma função estratégica no suporte das tomadas de decisão, governança e gestão.

Nesse sentido, o Planejamento Estratégico Institucional 2014/2017 do DNIT, ao tratar dos Objetivos Estratégicos de Governança, listou, entre outros objetivos, *alinhar a estrutura organizacional à estratégia*, segundo o qual pretende-se “*adequar à estrutura organizacional às responsabilidades, atividades, procedimentos e fluxo de informações no sentido de assegurar que a instituição esteja capacitada para executar as estratégias*”.

Observando as competências regimentais da CGTI (art. 73 do Regimento Interno do DNIT), fica evidente que a atuação da unidade perpassa diversas ações estratégicas do DNIT, tais como:

I - planejar, coordenar e controlar as atividades relacionadas ao Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação no DNIT;

II - coordenar a elaboração e o alinhamento do Planejamento Estratégico de Tecnologia da Informação e suas atualizações, em conjunto com as demais unidades do DNIT;

III - coordenar a elaboração e o alinhamento do Plano Diretor de Tecnologia da Informação e suas atualizações, em conjunto com as demais unidades do DNIT;

IV - planejar as contratações e as aquisições relativas à tecnologia da informação do DNIT;

V - prestar apoio técnico às demais unidades do DNIT na implantação de sistemas de informação, inclusive propondo normas de utilização dos recursos computacionais; e

IX - planejar, desenvolver, implantar e manter os sistemas de informação necessários ao funcionamento do DNIT, direta ou indiretamente.

Assim, considerando-se que a vinculação da Coordenação-Geral de Tecnologia da Informação (CGTI) à Diretoria de Administração e Finanças (DAF) dificulta uma atuação mais estratégica por parte da unidade de TI, cabe ao DNIT, conjugando os aspectos de conveniência e oportunidade, reposicionar a unidade de TI de modo a dar maior transversalidade à sua atuação. A título de exemplo, cita-se a Diretoria de Tecnologia da Informação (DTI) do Ministério do Planejamento que, atualmente, encontra-se vinculada diretamente à Secretaria Executiva da Pasta. No mesmo sentido, o Departamento Nacional de Produção Mineral, autarquia vinculada ao Ministério de Minas e Energia, possui a Coordenação-Geral de Tecnologia da Informação e Geoprocessamento, unidade subordinada diretamente à Diretoria Geral da entidade.

## **Causa**

Estrutura organizacional que considera a área de TI como unidade de apoio

## **Manifestação da Unidade Examinada**



O DNIT, por meio do Memorando nº 1148/2017/COINF/CGTI/DAF/DNIT, de 26/6/2017, anexo ao Ofício nº 231/2017/AUDINT/DNIT, de mesma data, informou que “*de fato, há uma tendência moderna das áreas de TI se vincularem a alta administração, devido ao fato dessas áreas produzirem alto impacto estratégico dentro das organizações públicas. A proposta de vinculação da CGTI à Diretoria Executiva já consta no PDTI 2017/2019, bem como a reformulação de sua estrutura interna*”.

### **Análise do Controle Interno**

Embora o DNIT tenha indicado que no PDTI 2017/2019 há previsão de ação contemplando a reestruturação da CGTI, vale destacar que o PDTI 2017/2019 ainda não foi formalmente aprovado no âmbito da Autarquia.

Desta forma, considerando que a avaliação da questão apontada depende do resultado do trabalho contido no PDTI, registra-se a necessidade de aguardar o encerramento da ação para posterior análise do conteúdo produzido.

### **Recomendações:**

Recomendação 1: Encaminhar, durante a execução, os estudos, relatórios e documentos similares (parciais e finais) do projeto contido no PDTI 2017/2019, que prevê a reestruturação organizacional da CGTI.

## **2.1.2 EFETIVIDADE DOS RESULTADOS OPERACIONAIS**

### **2.1.2.1 INFORMAÇÃO**

#### **Avaliação do nível de governança**

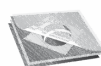
#### **Fato**

A avaliação da governança no DNIT foi realizada com base no conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, visando uma melhor implementação das políticas públicas do setor de transporte e, em última análise, a efetiva prestação de serviços de interesse da sociedade.

O edital RDC Eletrônico nº 354/2014-00 previu como objeto a contratação de serviços técnicos especializados para assessoramento em gestão pública e engenharia consultiva para atuação nas áreas de planejamento e gestão, com o aprimoramento dos mecanismos de governança e gerenciamento das demandas dos empreendimentos e programas previstos no PAC, de acordo com a seguinte distribuição de grupos de atuação – Tabela 16.

**Tabela 16** – Distribuição de grupos de atuação do Edital nº 354/2014-00

<b>Grupo</b>	<b>Atuação</b>	<b>Sector envolvido</b>	<b>Valor Contratado</b>
1	Gestão Estratégica	Diretoria Geral e Diretoria Executiva	R\$ 89.368.185,09



<b>Grupo</b>	<b>Atuação</b>	<b>Setor envolvido</b>	<b>Valor Contratado</b>
2	Gestão Tática e Operacional	Diretoria de Infraestrutura Rodoviária	R\$ 110.333.781,84
3	Gestão Tática e Operacional	Diretoria de Infraestrutura Ferroviária	R\$ 56.114.987,75
4	Gestão Tática e Operacional	Diretoria de Infraestrutura Aquaviária	R\$ 57.746.462,69
5	Planejamento	Diretoria de Planejamento e Pesquisa	R\$ 162.896.448,34
<b>TOTAL</b>			<b>R\$ 476.459.865,71</b>

**Fonte:** Edital nº 354/2014

No âmbito do Grupo 1 estão previstas ações que contemplam, entre outros produtos, o assessoramento técnico para atendimento às ações de aprimoramento e/ou validação e/ou implantação dos mecanismos de governança, em prática pelo DNIT, a ser desenvolvido junto a Diretoria Executiva, com abrangência por toda estrutura organizacional do DNIT - incluindo a Sede, as Superintendências Regionais e as Unidades Locais, observando-se as competências regimentais de cada área e as influências exercidas sobre os dispositivos de planejamento e gestão das demandas do PAC, destacando as seguintes atuações:

- a) Definição das Estratégias, Planejamento e Coordenação das Ações;
- b) Gerenciamento e Controle dos Riscos;
- c) Estabelecimento dos Objetivos, Indicadores de Desempenho e das Metas bem definidas.

O referido produto deve proporcionar o aprimoramento contínuo da governança a partir da estrutura existente, desenvolvendo o aprimoramento da governança, atendendo os fundamentos constantes do Referencial Básico de Governança, aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública, publicado pelo Tribunal de Contas da União – TCU em sua 2ª versão no ano de 2014, onde destaca-se as diretrizes expressas pelos componentes abaixo:

- a) Liderança
  - L1. Pessoas e Competências
  - L2. Princípios e Comportamentos
  - L3. Liderança Organizacional
  - L4. Sistemas de Governança
- b) Estratégia
  - E1. Relacionamento com partes interessadas
  - E2. Estratégia Organizacional
  - E3. Alinhamento Transorganizacional
- c) Controle
  - C1. Gestão de Riscos e Controle Interno



## C2. Auditoria Interna

### C3. *Accountability* e transparência

Paralelamente ao aprimoramento contínuo da governança, há a previsão de desenvolvimento de atividades complementares para consolidação das diretrizes de Governança, com destaque para os seguintes serviços:

a) Identificação, estruturação e aplicação de programa de capacitação permanente aos gestores do Órgão (da Direção até as Coordenações Setoriais), junto aos procedimentos e mecanismos de Governança desenvolvidos e implantados;

b) Desenvolvimento de ações para promoção do *Brand Marketing*, na gestão de desempenho e comportamento da marca DNIT;

c) Apoio no processo de implantação da Governança de TI, de modo a permitir, aos gestores do Órgão, o planejamento, a direção e o controle da utilização atual e futura de tecnologia da informação, em conformidade com as orientações do DNIT e do Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil;

d) Desenvolvimento de métodos e mecanismos de comunicação interna das diretrizes de Gestão e Planejamento estabelecidas aos empreendimentos, nas áreas de atuação Estratégica, Tática e Operacional;

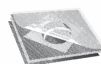
e) Análise e validação das considerações quanto à aplicação das ações de apoio a implantação dos modelos de processos e fluxos de informações mapeados e disponíveis em cada Diretoria Setorial, por uma ótica de enquadramento *Top - Down*, propondo ajustes no decorrer da execução dos serviços produtos, quando necessário, de modo que haja um alinhamento por todas as soluções adotadas.

Convém destacar que o contrato celebrado decorrente do Edital nº 354 prevê como produtos a serem elaborados, por demanda, o “*Fornecimento de Deslocamento para Execução das Atividades de Planejamento e Gestão*” (Produto P6.6) e “*Fornecimento de Diárias para Execução das Atividades de Planejamento e Gestão*” (Produto P6.7), envolvendo o ressarcimento dos gastos com deslocamentos aéreos e terrestres, nacionais e internacionais, e as conseqüentes despesas com alimentação, hospedagem e deslocamento local, necessários para o desenvolvimento das atividades de planejamento e gestão exercidos pelos profissionais mobilizados.

O DNIT deu seus primeiros passos no campo da governança em 2016 com a normatização interna de instrumentos de governança, planejamento e gestão organizacional. Nesse sentido, foram publicadas:

- Resolução nº 26, de 5/5/2016, que aprovou o novo do Regimento Interno;
- Portaria nº 619, de 8/4/2016, que instituiu os Escritórios de Gestão Estratégica e Riscos Corporativos e de Gerenciamento de Projetos;
- Portaria nº 767, de 5/5/2016, que instituiu os Escritórios Táticos de Gerenciamento de Projetos;
- Portarias nº 996 e 997, de 6/6/2016, que instituiu o Comitê Estratégico, o Comitê de Governança e o Comitê de Riscos, respectivamente.

O exame da atuação do Comitê de Governança tomou como base as atas de reunião do Colegiado realizadas em 2016. Os documentos revelaram que ações de longo prazo, voltadas para o aprimoramento dos mecanismos de governança, serão implementadas com o ganho de maturidade do modelo de governança implantado como forma de assegurar a continuidade das ações.



Além disso, tomando como referência as especificações dos serviços e produtos previstos no Edital RDC Eletrônico nº 354/2014, foram realizadas verificações das entregas realizadas relacionadas com o tema governança.

No âmbito da Diretoria Executiva, destaca-se a formatação do Comitê de Governança, incluindo atribuições, composição e formas de atuação idealizadas pela consultoria contratada. Após a formulação inicial, a proposta foi amplamente discutida com as unidades envolvidas, tendo recebido diversas contribuições.

Embora com forte ligação em relação à Sede do DNIT, as ações de governança também preveem o envolvimento das Superintendências Regionais. Nesse sentido, durante o segundo semestre de 2016, a consultoria especializada realizou trabalhos pilotos nas Superintendências do Rio Grande do Sul, Paraíba, Minas Gerais, Rondônia, Mato Grosso e Espírito Santo, com o objetivo de alinhar o contexto das unidades com o modelo de governança definido.

Desta forma, percebe-se que o modelo de governança implantado no DNIT encontra-se em fase de maturação, cabendo à unidade neste momento monitorar e acompanhar os avanços, bem como identificar os gargalos, propondo eventuais medidas corretivas.

### **2.1.2.2 INFORMAÇÃO**

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

##### **Fato**

Feita a avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos do DNIT, verificou-se que, 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 2016, conforme já explicitado na parte A 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 nos resultados alcançados. Para facilitar a compreensão de quais áreas do DNIT são responsáveis por quais tipos de ações, as análises foram divididas por Diretoria e respectivas Coordenações-Gerais – quando necessário.

#### **Diretoria de Infraestrutura Rodoviária - DIR**

##### **Coordenação-Geral de Operações Rodoviárias - CGPERT**

A partir da análise do Relatório de Gestão 2016 do DNIT e de dados extraídos do SIOP, verificou-se a seguinte execução física e financeira, em 2016, das Ações relativas a Operações Rodoviárias constantes do Programa 2087 – Transporte Terrestre –, as quais estão sob responsabilidade da CGPERT/DIR, conforme a Tabela 17.





**Tabela 17** - Demonstrativo consolidado da execução das Ações de Operação Rodoviária contidas nos Programa 2087 – Exercício de 2016.

Programa 2087 – Transporte Terrestre					
Ação - Controle de Velocidade na Malha Rodoviária Federal (1 ação - 2036)					
Meta Física Planejada		Meta Física Executada		Execução (%)	
2.259 pontos de operação		3.160 pontos de operação		140	
Dotação Final LOA 2016 (A)	Despesas Liquidadas LOA 2016 (B)	Despesas Pagas LOA 2016 (C)	Executado % D = (B/A)	RAP Exercícios Anteriores Pago (E)	Pago + RAP Pago (C + E)
R\$ 304.642.908	R\$ 194.062.696	R\$ 176.718.352,91	64%	R\$ 185.442.197,89	R\$ 362.160.550,8
Ação – Julgamento de Recursos Administrativos a Multas de Trânsito (1 ação - 4482)					
Meta Física Planejada		Meta Física Executada		Execução (%)	
2.000 recursos julgados		11.308 recursos julgados		565	
Dotação Final LOA 2016 (A)	Despesas Liquidadas LOA 2016 (B)	Despesas Pagas LOA 2016 (C)	Executado % D = (B/A)	RAP Exercícios Anteriores Pago (E)	Pago + RAP Pago (C + E)
R\$ 2.000.000	R\$ 494.647	R\$ 494.646,63	25%	0	R\$ 494.646,63
Ação – Operação do Sistema de Pesagem de Veículos (1 ação - 2325)					
Meta Física Planejada		Meta Física Executada		Execução (%)	
38 postos mantidos		0		-	
Dotação Final LOA 2016 (A)	Despesas Liquidadas LOA 2016 (B)	Despesas Pagas LOA 2016 (C)	Executado % D = (B/A)	RAP Exercícios Anteriores Pago (E)	Pago + RAP Pago (C + E)
R\$ 76.500.000	R\$ 69.877.642	R\$ 69.342.920,55	91%	R\$ 27.534.198,45	R\$ 96.877.119
Ação – Implantação de Postos de Pesagem de Veículos (1 ação – 108X)					
Meta Física Planejada		Meta Física Executada		Execução (%)	
15 postos construídos		0		-	
Dotação Final LOA 2016 (A)	Despesas Liquidadas LOA 2016 (B)	Despesas Pagas LOA 2016 (C)	Executado % D = (B/A)	RAP Exercícios Anteriores Pago (E)	Pago + RAP Pago (C + E)
R\$ 4.018.381	R\$ 37.335	R\$ 37.335	0,93%	R\$ 54.573.493,27	R\$ 54.610.828

Fonte: Elaborado pela CGTRAN/DI/SFC/CGU, a partir de consulta ao SIOF e ao Relatório de Gestão 2016 DNIT.

Em relação à Ação 2036 – “Controle de Velocidade na Malha Rodoviária Federal”, no que diz respeito à execução física ter sido acima do previsto na meta inicial (140%), a CGPERT argumentou que, ao longo do Programa Nacional de Controle Eletrônico de Velocidade (PNCV), houve a necessidade de que fossem contemplados novos pontos, ultrapassando a meta inicial de 2.500 equipamentos, alcançando a marca de 3226 postos. No ano de 2016, foram desativados 178 equipamentos e instalados outros 112, contemplando um total acumulado de 3.544 equipamentos instalados/operando até o ano de 2016. Entretanto, destaca-se que os contratos do PNCV referentes ao Edital 471/2010 tiveram encerramento em novembro e dezembro de 2016, tendo sido então realizada a contratação em caráter emergencial por até 180 dias de 3.160 equipamentos.

Nesse sentido, o DNIT ressaltou que a licitação para a contratação do Novo PNCV está prevista para o exercício de 2017. Esse novo Programa tem previsão de operação por 1.825 (um mil, oitocentos e vinte e cinco) dias, perfazendo um quantitativo total de 8.015 (oito mil e quinze) faixas monitoradas e estimativa de investimento de cerca de 2,2 bilhões de reais.



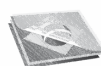
Com relação as Ações de “Julgamento de Recursos Administrativos a Multas de Trânsito” – Ação 4482, conforme exposto na Tabela 17, a partir de consulta ao SIOP, verificou-se que essa Ação superou a Meta Física inicial de 2.000 recursos julgados em mais de 5 vezes, sendo que a execução financeira foi de apenas 61%. Ainda com relação a essa Ação, o DNIT informou que houve descentralização do poder administrativo de gerenciamento de recursos financeiros às Superintendências Regionais, e que o período de tempo entre o efetivo empenho dos contratos e o início da execução dos serviços contratados foi superior ao previsto, fazendo com que o valor executado fosse inferior ao efetivamente empenhado. Alegou ainda a Autarquia que foi autorizada a contratação de apoio técnico-administrativo pelas próprias unidades federativas para um melhor suporte às JARIs. No exercício de 2016, o DNIT contou com o apoio de 17 JARIs.

Ainda, no sentido de ampliar o apoio ao trabalho já desenvolvido, o DNIT ressaltou que se encontra sob estudo a possibilidade de estruturação de uma JARI centralizadora, a qual ficará localizada em Brasília com o intuito de aproximar o contato, a atualização de procedimentos administrativos, a análise e os entendimentos sobre os casos concretos. Ressalta-se ainda que algumas boas práticas da Autarquia vêm sendo também implementadas, tais como a criação da Coordenação de Multas de Trânsito (COMULT) e a implantação do Sistema Integrado de Operações Rodoviárias (SIOR).

Sobre as Ações de “Operação do Sistema de Pesagem de Veículos” e “Implantação de Postos de Pesagem de Veículos”, verifica-se que essas ações são executadas por meio do Plano Nacional de Pesagem – PNP. Segundo o DNIT, por não existir Regulamento Técnico Metrológico para equipamento de pesagem à velocidade diretriz da via, bem como pelo fato de a legislação de trânsito brasileira não permitir a fiscalização direta do excesso de peso, ou seja, sem a necessidade de parar o 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. A ideia é substituir os atuais Postos de Pesagem de Veículos – PPVs – por Postos Integrados Automatizados de Fiscalização - PIAFs.

Em relação especificamente a Ação 2325 - “Operação do Sistema de Pesagem de Veículos”, foi apresentado pelo DNIT um histórico sobre o andamento de todo o processo de implementação do PNP, o qual foi alvo de Ação Civil Pública junto ao TRT 10ª região e de 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 –, foi aprovado, sendo então lançados os Editais nº 693/2014, nº 694/2014, nº 695/2014 e nº 696/2014. Destaca-se que esses Editais 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.

Questionou-se ao DNIT sobre a discrepância dos resultados obtidos na Ação 2325 ao se comparar a meta física (0%) com a execução financeira (98%). Segundo a Autarquia, a concepção da referida meta compõe-se pela fase de elaboração de projetos, para posterior construção e operação dos postos. Ressaltou ainda que já foram aprovados 12 projetos básicos, os quais estão em fase de elaboração de projeto executivo, e que outros 23 PIAFs estão em elaboração de projeto básico.



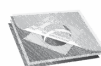
Destacou ainda a Autarquia que diversas ações de órgãos de controle têm influenciado nos prazos de execução da referida Ação. Citou como exemplo que, em virtude da Ação Civil Pública nº 2006.50.01.06444-6, instaurada pelo Ministério Público do Espírito Santo e Polícia Rodoviária Federal, motivada pelo grande número de acidentes em rodovias federais no Estado do Espírito Santo, o DNIT celebrou o Termo de Ajustamento de Conduta - TAC com o Ministério Público com o objetivo de que fossem instaladas: Duas balanças móveis/portáteis para fiscalização do excesso de peso nas rodovias BR-262/ES, BR-259/ES e BR-381/ES; Uma balança móvel/portátil com enfoque nos caminhões bitrem de 09 (nove) eixos e veículos para transportes de cargas superdimensionadas para fiscalização do peso, declarado pelos usuários nas Autorização Especial de Trânsito- AET, amparada pelo contrato nº 209/2013, oriundo do edital nº 850/2012. Foram reativados também, segundo o DNIT, os postos fixos nos municípios de Formosa/GO, Cáceres/MT e Feira de Santana/BA, que iniciaram a fiscalização do excesso de peso por verificação de Nota Fiscal. O posto fixo instalado no município de Araranguá/MT executa a fiscalização de excesso de peso através da utilização de equipamento eletrônico de pesagem e também iniciará a fiscalização por verificação da Nota Fiscal.

O DNIT ressaltou, também, a publicação da Portaria nº 517, de 23/06/2016, a qual determina a retomada gradativa da fiscalização de pesagem de veículos nas rodovias federais por meio do modelo dos antigos PPVs, operados por servidores públicos, em caráter emergencial, até a implementação e consolidação do novo modelo dos PIAFs. Esclareceu também que o processo de reativação dos postos de pesagem de veículos foi precedido de levantamento de informações a respeito das condições das instalações físicas dos postos e da infraestrutura do pavimento da balança, para elaboração de orçamento referencial para realização da recuperação dos postos. Diante das conclusões apontadas no levantamento de dados, identificou-se que apenas 14 (quatorze) postos teriam condições mínimas para funcionamento, sendo estes escolhidos para serem reativados.

Destaca-se que as Superintendências Regionais do DNIT, com circunscrição nos locais onde estão previstos os PPV a serem reativados, estão promovendo os atos necessários para licitar e contratar empresa que realizará a reforma da infraestrutura das áreas externas e instalações prediais, além da licitação e posterior contratação de empresa (s) para execução dos serviços de vigilância, limpeza e conservação.

Por fim, no que tange à avaliação da Ação 108X – “Implantação de Postos de Pesagem de Veículos”, verificou-se que a Meta Física Planejada era de 15 postos construídos. Todavia, tanto a Meta Física quanto a Financeira Realizada foram próximas a zero. Segundo a resposta dada pelo DNIT, os maiores obstáculos enfrentados pela CGPERT para a realização da meta planejada são uma soma de fatores relacionados aos projetos, tais como: 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 2016 incompatível com a meta planejada.

Quanto a esse último item, o DNIT salientou as restrições orçamentárias impostas por meio do Decreto nº 8.670, de 12/02/2016, e da Lei nº 13.255, de 14/01/2016, que dispõe sobre a programação orçamentária e financeira, além de estabelecer o cronograma mensal



de desembolso do Poder Executivo, as quais afetaram a Autarquia de modo que esta ficou impossibilitada de prosseguir com as atividades decorrentes da execução dos contratos para implantação dos PIAF. Assim, algumas atividades tiveram seu desenvolvimento diretamente impactados, repercutindo conseqüentemente no cumprimento do cronograma inicialmente previsto para a realização dos projetos básico e executivo. Ressalta-se ainda que, considerando que os contratos tinham sua vigência prevista para outubro/dezembro de 2016, não houve, àquela época, tempo hábil para concluir a execução contratual. Diante disso, entendeu-se necessário promover a suspensão dos contratos do PIAF para preservar seu prazo de vigência. Dessa forma, foram firmados Termos Aditivos de Suspensão de Prazo Contratual, cujas datas de assinatura contaram como data de início da suspensão do prazo contratual. Contudo, destaca-se que, por tratar-se unicamente de suspensão de prazo contratual, não houve alteração financeira.

### Coordenação-Geral de Restauração e Manutenção Rodoviária - CGMRR

As ações relativas à Manutenção de Trechos Rodoviários contempladas no Programa de Governo 2087 – Transporte Terrestre – que estão sob responsabilidade da CGMRR/DIR, compreendem: a restauração e conservação dos serviços de pavimentação, acostamento, drenagem, sinalização vertical, horizontal e semafórica, além da recuperação de obras-de-arte especiais, obras complementares e preservação do meio ambiente.

Na Tabela 18, são apresentados os resultados físicos e financeiros alcançados por essas ações em relação às metas estabelecidas na LOA 2016, a partir da consolidação da tipologia das ações no respectivo programa de governo. Trata-se de cinco Ações de Manutenção de Trechos Rodoviários destinadas a cada uma das regiões geográficas brasileiras (20VI – Centro-Oeste; 20VJ – Nordeste; 20VK – Norte; 20VL – Sudeste e; 20VM - Sul).

**Tabela 18** - Demonstrativo consolidado da execução das Ações de Manutenção e Restauração Rodoviária contidas no Programa 2087 - Exercício de 2016

Programa 2087 – Transporte Terrestre					
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 (%)	
42.352 km		52.231 km		123%	
Dotação Final LOA 2016 (A)	Despesas Liquidadas LOA 2016 (B)	Despesas Pagas LOA 2016 (C)	Executado % D = (B/A)	RAP Exercícios Anteriores Pago (E)	Pago + RAP Pago (C + E)
R\$ 3.187.377.257	R\$ 2.014.543.217	R\$ 1.916.697.641	63%	R\$ 3.519.209.287	R\$ 5.435.906.928

**Fonte:** Elaborado pela CGTRAN/DI/SFC/CGU, a partir de consulta ao SIOF e ao Relatório de Gestão 2016 DNIT.

Em relação ao percentual de execução física (123%) exposto na Tabela 18, o DNIT ressaltou que entende que houve o cumprimento integral da meta prevista, haja vista a natureza dos contratos. De acordo com as questões contratuais, a empresa contratada é a responsável por manter toda a extensão da rodovia objeto do contrato dentro dos padrões mínimos de conservação, além de executar as obras de recuperação. Ressalta-se que essas ações devem ocorrer durante toda a vigência do contrato, e, por essa razão, a execução financeira dos contratos não é refletida na meta física realizada.

O DNIT ressaltou 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 destacado também que, no exercício de 2016, 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 vinham 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.

O DNIT ressaltou ainda que, desde o exercício de 2013, o PROCREMA tornou-se o foco de suas ações, com um aumento significativo de contratos frente aos outros programas. 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.

Entretanto, ocorre que, dada a restrição orçamentaria e financeira verificada ao longo do exercício de 2016, houve uma queda na quantidade de contratos do tipo CREMA e restauração, em detrimento de contratos de Conservação, haja vista que este possui um custo gerencial por km bem inferior.

Entretanto, ressalta-se que tal situação pode futuramente acarretar em graves problemas estruturais nas rodovias, uma vez que as soluções de conservação não englobam obras de reforço estrutural da pista, mas apenas serviços rotineiros de manutenção funcional (tapa buraco e roçada), o que certamente acelera o processo de deterioração da pista.

Nesse sentido, o DNIT salientou que vem priorizando os corredores logísticos, tendo em vista a necessidade de um escoamento eficaz de produtos e serviços visando otimizar os recursos disponíveis. Entretanto, destaca-se que, caso não ocorra um maior aporte de recursos orçamentários nos próximos exercícios voltados para ações de manutenção estruturada, pode-se ter em um futuro próximo uma piora significativa nas condições de manutenção das rodovias.

### Coordenação-Geral de Construção Rodoviária - CGCONT

Com base em dados do Relatório de Gestão 2016 do DNIT e em extrações de dados do SIOP, verificou-se a seguinte execução física e financeira, em 2016, das Ações de Adequação e Construção Rodoviária contidas do Programa 2087 – Transporte Terrestre – sob responsabilidade da CGCONT/DIR, conforme exposto na Tabela 19.

**Tabela 19** - Demonstrativo consolidado da execução das Ações de Adequação e Construção Rodoviária contidas nos Programa 2087 – Exercício de 2016

Programa 2087 – Transporte Terrestre			
Ações de Construção de Obras de Artes Especiais (Média de um total de 8 ações)			
% Físico Executado (Previsto / Realizado)	0%	% Financeiro Executado (Previsto / Realizado)	69%
Ações de Adequação-Duplicação/Restauração Melhoramento (Média de um total de 17 ações)			
% Físico Executado (Previsto / Realizado)	85%	% Financeiro Executado (Previsto / Realizado)	82%
Ações de Construção de Pista Simples (Média de um total de 23 ações)			
% Físico Executado (Previsto / Realizado)	60%	% Financeiro Executado (Previsto / Realizado)	76%

**Fonte:** Elaborado pela CGTRAN/DI/SFC/CGU.

Observando-se os recursos trabalhados pelos gestores, no exercício de 2016, frente ao inicialmente solicitado em proposta orçamentária, destaca-se 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 2016, foi autorizado um montante de R\$ 3,2 bilhões, sendo que foi pago um montante de R\$ 705 milhões (22%) em ações de adequação/duplicação e construção de rodovias, contemplando as 5 regiões geográficas brasileiras.

Verifica-se 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. Esse foi o caso verificado para as ações de Construção de Obras de Artes Especiais no ano de 2016, haja vista que foi executado um financeiro de 69% e o físico executado consta como 0%.

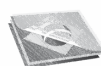
Outra prática que, segundo o DNIT, acarreta distorções na apresentação do resultado, e que é diretamente ligada ao critério simplificado de atingimento da meta, se dá por ocasião da elaboração da proposta de Lei Orçamentária. O Poder Executivo tem até 31 de agosto para enviar a PLOA do exercício seguinte ao Congresso, mas a data estabelecida para o DNIT elaborar sua proposta é ainda anterior a essa. Assim, o que ocorre é que, até essa data, ainda não existe qualquer cronograma que garanta a execução das obras para o exercício futuro.

Ressalta-se ainda alguns problemas que impactaram negativamente no atingimento das metas, a saber: a) atrasos na elaboração de projetos (básico ou executivo); b) problemas com a empresa contratada (empresa atrasou execução, contrato rescindido); c) problemas na licitação (atrasos, edital mal elaborado etc.); d) problemas de licenciamento ambiental e; e) problemas com a desapropriação da faixa de domínio.

O DNIT planeja um aumento significativo na execução física de ações relativas à Construção, Adequação/Duplicação e Restauração, haja vista que tal execução no exercício de 2016 foi de 175,87 km, e a ideia é de que estes quantitativos passem para 535,86km em 2017 (aumento de 205%) e 623,59km em 2018 (aumento de 255%) – em comparação à 2016.

Segundo a Autarquia, algumas medidas estão sendo implementadas para o atingimento de tais metas, tais como a implementação de um sistema de Gerenciamento e Acompanhamento de Obras de Construção Rodoviária – denominado SUPRA, o qual busca, ainda, atender o disposto na IS/DG nº 03/2016, que por sua vez determinou uma padronização para os processos de supervisão de obras.

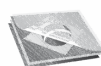
Além disso, destaca-se que vários trechos de obra já se encontram com terraplenagem e parte da pavimentação executada, mas ainda não na camada final. Desse modo, em a camada final sendo finalizada durante o período programado em cronograma, o que resulta em pavimentação concluída, entra-se na meta estipulada para o biênio 2017-2018.



## **Diretoria de Infraestrutura Aquaviária - DAQ**

Com base em dados extraídos do SIOP, conjuntamente com informações constantes do Relatório de Gestão 2016 do DNIT, verificou-se a seguinte execução física e financeira em 2016, referente às Ações do Programa 2086 – Transporte Aquaviário, sob responsabilidade da DAQ - Tabela 20.

**Tabela 20** - Demonstrativo consolidado da execução das Ações de Transporte Hidroviário contidas nos Programa 2086 referentes à LOA/2016



Programa 2086 – Transporte Aquaviário					
Construção de Terminais Fluviais na Região Norte - Ação 127G					
Meta Física Planejada		Meta Física Executada		Execução (%)	
23		3		13%	
Dotação Final LOA 2016 (A)	Despesas Liquidadas LOA 2016 (B)	Despesas Pagas	Executado %	RAP Exercícios Anteriores Pago	Pago + RAP Pago
		LOA 2016	D = (B/A)	(E)	(C + E)
		(C)			
R\$ 56.298.405	R\$ 4.546.017	R\$ 1.985.706	8%	R\$ 45.583.525	R\$ 47.569.231
Melhoramentos do Canal de Navegação de Hidrovias (6 ações)					
Meta Física Planejada		Meta Física Executada		Execução (%)	
4032 km		772 km		19%	
Dotação Final LOA 2016 (A)	Despesas Liquidadas LOA 2016 (B)	Despesas Pagas	Executado %	RAP Exercícios Anteriores Pago	Pago + RAP Pago
		LOA 2016	D = (B/A)	(E)	(C + E)
		(C)			
R\$ 45.036.537	R\$ 14.201.735	R\$ 13.323.446	32%	R\$ 22.693.773	R\$ 36.017.219
Manutenção e Operação dos Terminais Hidroviários - Ação 20LN					
Meta Física Planejada		Meta Física Executada		Execução (%)	
30 unidades		30 unidades		100%	
Dotação Final LOA 2016 (A)	Despesas Liquidadas LOA 2016 (B)	Despesas Pagas	Executado %	RAP Exercícios Anteriores Pago	Pago + RAP Pago
		LOA 2016	D = (B/A)	(E)	(C + E)
		(C)			
R\$ 23.550.747	R\$ 18.682.895	R\$ 18.682.895	79%	R\$ 660.429	R\$ 19.343.324
Manutenção de Eclusas - Ação 20LO					
Meta Física Planejada		Meta Física Executada		Execução (%)	
2 unidades		2 unidades		100%	
Dotação Final LOA 2016 (A)	Despesas Liquidadas LOA 2016 (B)	Despesas Pagas	Executado %	RAP Exercícios Anteriores Pago	Pago + RAP Pago
		LOA 2016	D = (B/A)	(E)	(C + E)
		(C)			
R\$ 6.309.867	R\$ 2.118.107	R\$ 1.794.796	34%	R\$ 4.905.880	R\$ 6.700.676
Manutenção de Hidrovias - Ação 4349					
Meta Física Planejada		Meta Física Executada		Execução (%)	
5216 km		5216 km		100%	
Dotação Final LOA 2016 (A)	Despesas Liquidadas LOA 2016 (B)	Despesas Pagas	Executado %	RAP Exercícios Anteriores Pago	Pago + RAP Pago
		LOA 2016	D = (B/A)	(E)	(C + E)
		(C)			
R\$ 24.682.775	R\$ 10.610.969	R\$ 10.541.285	43%	R\$ 5.807.027	R\$ 16.348.312
Realização de obras complementares de construção do Terminal Fluvial de Benjamin Constant/AM - Ação 15J1					
Meta Física Planejada		Meta Física Executada		Execução (%)	
0		0		0%	
Dotação Final LOA 2016 (A)	Despesas Liquidadas LOA 2016 (B)	Despesas Pagas	Executado %	RAP Exercícios Anteriores Pago	Pago + RAP Pago
		LOA 2016	D = (B/A)	(E)	(C + E)
		(C)			
R\$ 2.000.000	R\$ 0	R\$ 0	0%	R\$ 0	R\$ 0
Adequação das Pontes do Terminal Fluvial de Parintins - Ação 15BS					
Meta Física Planejada		Meta Física Executada		Execução (%)	
10		5		50%	
Dotação Final LOA 2016 (A)	Despesas Liquidadas LOA 2016 (B)	Despesas Pagas	Executado %	RAP Exercícios Anteriores Pago	Pago + RAP Pago
		LOA 2016	D = (B/A)	(E)	(C + E)
		(C)			
R\$ 153.926	R\$ 152.477	R\$ 152.477	99%	R\$ 0	R\$ 152.477





**Fonte:** Elaborado pela CGTRAN/DI/SFC/CGU, a partir de consulta ao Relatório de Gestão 2016 DNIT e ao SIOF.

Pelos dados da Tabela 20, verifica-se que as maiores distorções entre a execução programada e a efetivamente executada ocorreram com relação à Ação “Construção de Terminais Fluviais na Região Norte”. De acordo com a Análise Situacional das Ações de Infraestrutura Aquaviária, o atingimento das metas físicas previstas para essa ação foi prejudicado pelo desempenho das obras não constantes do PAC (9 terminais) em função da indisponibilidade orçamentária e financeira para dar início ou retomar esses empreendimentos, impedindo sua continuidade.

No tocante às metas previstas na ação “Melhoramentos no Canal de Navegação”, verifica-se que a execução ficou abaixo do previsto em função da redução de 64% na dotação orçamentária original.

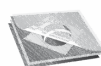
Já para a ação “Manutenção de Eclusas”, embora sua dotação orçamentária original tenha sido acrescida em 16%, verifica-se que a mesma só cumpriu parte da meta prevista. O Relatório de Gestão aponta a realização de serviços de manutenção em duas eclusas, mas não as identifica.

Cabe observar, contudo, que o implemento dessas ações com vistas ao desenvolvimento do transporte aquaviário de passageiros/misto na Região Norte e à garantia das condições de navegabilidade dos corredores hidroviários sofreu uma mudança estratégica com a reestruturação administrativa do setor. No ano de 2015 houve a extinção do convênio com a CODOMAR e incorporação das oito Administrações Hidroviárias à estrutura organizacional do DNIT. Conseqüentemente, as Administrações Hidroviárias assumiram novas responsabilidades e passaram a integrar os sistemas financeiros do Governo Federal na qualidade de Unidades Gestoras autônomas.

Nesse sentido, destaca-se que o TCU vinha 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 nº 2831/2014-Plenário, passou a questionar a estratégia administrativa de delegação de competência adotada pela Autarquia.

O DNIT, ao ser questionado sobre o cumprimento das metas física e financeira das ações sob sua responsabilidade, informou que os desafios e as dificuldades encontradas no modal aquaviário são diversas, merecendo destaque:

- Dificuldades enfrentadas no exercício devido às severas restrições orçamentárias com os empreendimentos que não fazem parte do PAC, o que acarreta também em baixo desempenho físico.
- Grande carência de equipe profissional especializada em Infraestrutura Hidroviária, haja vista que, com a incorporação das 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 (EVTEA), contratados para efetuar o diagnóstico das hidrovias brasileiras e fornecer os estudos e projetos das intervenções julgadas necessárias.



Do exposto, conclui-se que o não atingimento das metas programadas para o exercício de 2016 não deve ser atribuída somente à indisponibilidade orçamentária e financeira, mas também ao fato da reestruturação organizacional ainda não ter sido consolidada operacionalmente. Fatores que abrangem desde a insuficiência de pessoal - sem perspectiva de concurso a médio prazo - ao não estabelecimento de estruturas de apoio próprias, haja vista que até recentemente as AH's eram integradas às Superintendências Regionais, o que teve forte influência no mau desempenho do setor.

### Diretoria de Infraestrutura Ferroviária - DIF

Da análise do Relatório de Gestão 2016 do DNIT, combinada com dados extraídos do SIOP, verificou-se a seguinte execução física e financeira, em 2016, referente às Ações do Programa 2087 – Transporte Terrestre, sob responsabilidade da DIF, conforme a Tabela 21.

**Tabela 21** - Demonstrativo consolidado da execução de algumas Ações destinadas ao Transporte Ferroviário contidas nos Programa 2087 em 2016

Programa 2087 – Transporte Terrestre – Ações destinadas à Infraestrutura Ferroviária					
Ação – Construção de Contorno Ferroviário (4 ações - 1K24, 10H8, 1276, 7V90)					
Meta Física Planejada		Meta Física Executada		Execução (%)	
36 km		0		0%	
Dotação Final LOA 2016 (A)	Despesas Liquidadas LOA 2016 (B)	Despesas Pagas LOA 2016 (C)	Executado % D = (B/A)	RAP Exercícios Anteriores Pago (E)	Pago + RAP Pago (C + E)
R\$ 47.863.941	R\$ 0	R\$ 0	0%	R\$ 1.800.103	R\$ 1.800.103
Ação – Adequação de Linha Férrea (5 ações - 13EL, 14TL, 15BR, 7V06, 14NR)					
Meta Física Planejada		Meta Física Executada		Execução (%)	
4% média		0		0%	
Dotação Final LOA 2016 (A)	Despesas Liquidadas LOA 2016 (B)	Despesas Pagas LOA 2016 (C)	Executado % D = (B/A)	RAP Exercícios Anteriores Pago (E)	Pago + RAP Pago (C + E)
R\$ 7.017.109	R\$ 0	R\$ 0	0%	R\$ 2.500.000	R\$ 2.500.000
Ação – Desapropriação de Área para Construção da Ferrovia Transnordestina (1 ação - 10MK)					
Meta Física Planejada		Meta Física Executada		Execução (%)	
337 unidades		0		0%	
Dotação Final LOA 2016 (A)	Despesas Liquidadas LOA 2016 (B)	Despesas Pagas LOA 2016 (C)	Executado % D = (B/A)	RAP Exercícios Anteriores Pago (E)	Pago + RAP Pago (C + E)
R\$ 3.408.091	R\$ 1.208.031	R\$ 1.208.031	35%	R\$ 36.881	R\$ 1.244.912
Ação – Adequação de Ramal Ferroviário em Barra Mansa – EF-222/RJ (1 ação – 11H1)					
Meta Física Planejada		Meta Física Executada		Execução (%)	
13 km		0		0%	
Dotação Final LOA 2016 (A)	Despesas Liquidadas LOA 2016 (B)	Despesas Pagas LOA 2016 (C)	Executado % D = (B/A)	RAP Exercícios Anteriores Pago (E)	Pago + RAP Pago (C + E)



		(C)			
R\$ 17.000.000	R\$ 2.694.817	R\$ 2.694.817	16%	R\$ 2.116.304	R\$ 4.811.122

**Fonte:** Elaborado pela CGTRAN/DI/SFC/CGU, a partir de consulta ao Relatório de Gestão 2016 DNIT e ao SIOP.

Dentre as onze Ações analisadas, cujas consolidações das execuções foram apresentadas na Tabela 21, nenhuma delas apresentou um bom atingimento das metas físicas e financeiras. Dentre elas, destaca-se que em 10 Ações (83%), não houve qualquer desempenho (tanto físico quanto financeiro). Ou seja, apenas em 2 Ações foram efetuados pagamentos, sem que se apresentasse, contudo, nenhuma execução física.

Em relação às 10 ações que não apresentaram desempenho financeiro, cabe ressaltar que os recursos de tais ações são provenientes de emendas parlamentares. Entretanto, muitas vezes esses recursos são disponibilizados sem que se tenha condições de executá-los - em regra, por falta de projetos aprovados, por problemas de licenciamento ambiental para estes empreendimentos ou mesmo por não existir um Estudo de Viabilidade (EVTEA) prévio.

Outros pontos afetaram significativamente o desempenho das ações relacionadas ao Transporte Ferroviário a cargo do DNIT, dentre as quais merecem destaque: 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 ainda 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 2016.

### 2.1.2.3 CONSTATAÇÃO

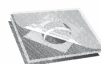
#### **Deficiências no processo de fiscalização de obras relativas ao Programa Anual de Trabalho e Orçamento – PATO.**

##### **Fato**

Ações de Manutenção Rodoviária objetivam essencialmente manter a malha rodoviária federal em condições operacionais de tráfego, proporcionando maior conforto e segurança aos usuários. Neste sentido, o DNIT tem utilizado de diferentes modelos de intervenções nas rodovias, tais como Conserva, Programa de Contratação, Restauração e Manutenção por Resultados de Rodovias Federais Pavimentadas (PROCREMA 2 e 5 anos) e Plano Anual de Trabalho e Orçamento – PATO.

Nos últimos anos, o DNIT tem dado maior enfoque ao PROCREMA, haja vista o mesmo se tratar de um modelo mais completo que consiste, inclusive, de ações de reforço estrutural ao pavimento rodoviário, proporcionando-se assim um serviço de maior qualidade e mais durável – em comparação com ações de conservação.

Entretanto, ocorre que, dada a restrição orçamentária e financeira verificada ao longo do exercício de 2016, houve uma queda na quantidade de contratos do tipo CREMA e restauração, em detrimento de contratos de Conservação, haja vista que este possui um



custo gerencial por km bem inferior. Neste contexto, as ações do Plano Anual de Trabalho e Orçamento – PATO – cresceram significativamente no último exercício (2016).

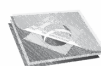
Somado a isto, tem-se uma situação preocupante: ao mesmo tempo em que os procedimentos a serem utilizados na execução de obras do PROCREMA vêm sendo sistematicamente normatizados pelo DNIT, com expedição vários regramentos internos (Instruções de Serviço, Instruções Normativas, Portarias, Memorandos Circulares) que determinam padrões mínimos a serem cumpridos em tais empreendimentos, têm-se que as obras realizadas por meio de PATO não possuem regramento formal, o que pode acarretar em grandes problemas ao DNIT.

O maior destes problemas seriam dúvidas inerentes à fiscalização. Por exemplo, quais os critérios de medição devem ser utilizados pelos fiscais do DNIT na fiscalização de serviços de PATO – verificação de consumo de insumos, produtividade de equipes, obrigatoriedade de glosas de valores a maior em determinadas situações, dentre outras. Verifica-se que, uma vez que não há uma Instrução de Serviço do DNIT relativa a PATO, resta à interpretação subjetiva de cada fiscal de contrato, isoladamente, no uso de sua interpretação da legislação e dos termos do edital, adotar a forma de medição que julgar mais adequada.

Neste sentido, destaca-se o fato de tal atividade estar diretamente relacionada à interpretação da legislação vigente e condicionada a posteriores questionamentos e análises de órgãos de controle gera uma situação conflituosa, na qual diversas alterações e revisões de critérios são frequentes. Ressalta-se que se mesmo com a existência das Instruções de Serviço elaboradas pela Autarquia, as quais contam com apoio jurídico e são submetidas à minuciosa análise, após frequentes revisões e adequações, são constatadas divergências devido a diferentes interpretações técnicas e de legislação, há que se esperar que em programas em que não haja regramentos (tal como o PATO) este problema se agrave ainda mais.

Destaca-se, contudo, que a definição de regramento oficial (por parte do DNIT) para fiscalização de contratos de PATO é de suma importância para o sucesso do programa. Tal situação pode futuramente acarretar em graves problemas estruturais nas rodovias, haja vista que além de as soluções de conservação serem, por natureza, mais precárias que as de Manutenção estruturada - por não englobarem obras de reforço estrutural da pista, mas apenas serviços rotineiros de manutenção funcional, a ausência de critérios normatizados para execução de ações de PATO agrava ainda mais este horizonte, uma vez que certamente acelera-se o processo de deterioração da pista e, em última instância, a segurança e o conforto do usuário.

Por fim, ressalta-se a necessidade de se observar o disposto na Portaria nº 311, de 07/03/2007, a qual estabelece, em relação ao PATO, a aderência do mesmo ao Manual de Conservação Rodoviária, com elaboração pelo engenheiro supervisor da Unidade Local, a análise e validação pelo Serviço de Engenharia e a aprovação pelo Superintendente Regional (art. 2º §1º). Assim, no caso de rodovias em avançado estado de deterioração em que for constatado nível de esforço superior aos valores máximos previstos no Manual de Conservação Rodoviária, faz-se necessária a apresentação de elementos comprobatórios que fundamentem as quantidades de serviços cotadas no plano de trabalho. Essa medida encontra respaldo no item 5.8 do referido Manual, o qual determina a realização prévia do Inventário da Rodovia (descrição detalhada dos elementos geradores dos serviços de conservação), estabelecendo-se assim os níveis de esforço de



onde são estimadas as quantidades anuais de serviço, considerando-se o nível de tráfego, o estado da rodovia e condições ambientais, e definidos os recursos necessários.

## **Causa**

Inexistência de Instrumentos Normativos voltados para as ações de Manutenção Rodoviária do Plano Anual de Trabalho e Orçamento - PATO.

## **Manifestação da Unidade Examinada**

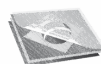
O DNIT, por meio do Memorando nº 0182/2017 – SERVIÇO DE MANUTENÇÃO/SRDNIT/AM, de 22/06/2017, discorda desse posicionamento com a alegação de que as atividades de conservação/recuperação rodoviária, decorrentes de PATO encontram-se amparadas no Manual de Conservação Rodoviária, no Sistema de Administração de Conservação, nas composições de preços unitários do SICRO, nas Especificações Gerais para Obras Rodoviárias, nas Instruções de Serviço IS 01/2017 (garantias contratuais), IS nº 02/2017 (contratos de manutenção rodoviária), IS nº 03/2017 (índices de reajustamento de contratos), IS nº 05/2017 (manual de diretrizes para gestão de contratos), IS nº 11/2019 (avalição de desempenho das empresas), IS nº 07/2015 (sistemática de cadastro de contratos, medições e autorização de pagamentos), IS nº 01/2014 (modelo de medição de obras e serviços), nos padrões de desempenho, constantes do Manual de Conservação Rodoviária e nas normas e procedimentos administrativos sobre contratações de obras e serviços de engenharia.

Contudo, na Reunião de Busca Conjunta de Soluções ocorrida em 06/07/2017 na Sede do DNIT, a CGMRR mudou seu posicionamento em relação à constatação apontada pela equipe de Auditoria. Ressalta-se que tal entendimento foi ratificado por meio do Memorando nº 3419/2017/CGMRR/DIR/DNIT SEDE, de 13/07/2017, optando pela necessidade sim de que seja elaborada uma Instrução de Serviço voltada para os contratos de PATO. O último entendimento do DNIT foi de que o objetivo de qualquer Instrução de Serviço, quando bem elaborada, é o de disciplinar e dar mais segurança aos atos praticados por todos os envolvidos. Assim, a CGMRR se comprometeu à elaborar tal instrumento normativo, direcionado à contratos de Conservação Rodoviária como os do tipo PATO, sem entretanto ter sido dado um prazo para tanto.

## **Análise do Controle Interno**

O que está se questionando não é a inexistência de normativos, portarias e manuais, e sim a falta de Instrução de Serviço específica para os serviços referentes a PATO, que defina critérios de medição que sejam adequados à especificidade dos serviços envolvidos, unifique as orientações existentes (a exemplo da Portaria nº 311/2007), bem como o estabelecimento da obrigatoriedade da aderência aos preceitos estabelecidos no Manual de Conservação Rodoviária, de forma a evitar avaliações subjetivas por ocasião das medições em função do caráter genérico do regramento citado na manifestação do DNIT.

No presente caso concreto, verificou-se o desatendimento à Portaria nº 311, de 07/03/2007, sobre a aderência do PATO ao Manual de Conservação Rodoviária haja vista a falta de realização prévia do Inventário da Rodovia contendo a descrição detalhada dos elementos geradores dos serviços de conservação.



Cabe observar, ainda, que todas as Instruções de Serviço citadas pela SRDNIT/AM são de cunho genérico, exceto a IS nº 02/2017 (contratos de manutenção rodoviária) que, todavia, trata tão somente de prorrogações de prazos contratuais pela questão da vantajosidade, não se imiscuindo na parte técnica.

#### **Recomendações:**

Recomendação 1: Que a DIR normatize, por meio de publicação de Instrução de Serviço, critérios de execução, medição e de fiscalização de contratos de PATO, em consonância com o disposto no Manual de Conservação Rodoviária.

### **2.1.3 RESULTADOS DA MISSÃO INSTITUCIONAL**

#### **2.1.3.1 CONSTATAÇÃO**

##### **Descontinuidade na apuração dos indicadores de desempenho**

##### **Fato**

A avaliação dos indicadores utilizados pela UJ para aferir o desempenho da gestão estratégica foi feita com base no processo interno de formulação e definição dos parâmetros, averiguando o atendimento às características técnicas exigíveis dos indicadores, bem como a metodologia usada para revisão da cesta de indicadores.

No âmbito do trabalho de Auditoria Anual de Contas, exercício 2015, por meio do Memorando nº 447/2016/DIREX/DNIT, de 4/7/2016, anexo ao Ofício nº 415/2016/AUDINT/DNIT, de 6/7/2016, foi listado um rol de 34 (trinta e quatro) indicadores estratégicos com a especificação do estágio de implantação de cada parâmetro, conforme Tabela 22.

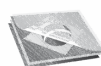
**Tabela 22** - Quantidade de indicadores estratégicos por estágio de implantação

<b>Estágio</b>	<b>Quantidade</b>	<b>%</b>
Mensurado	19	56
Estruturação de dados	10	29
Mapeamento de informações	2	6
Pendente de validação	3	9
Total	34	100

**Fonte:** Memorando nº 447/2016/DIREX/DNIT

Portanto, mais de 50% dos indicadores estratégicos encontravam-se aptos a serem apurados. Todavia, em relação à efetiva utilização dos indicadores de desempenho na tomada de decisões, conforme informado pela Autarquia à época, os painéis de desempenho estavam em desenvolvimento.

Cotejando o rol de indicadores listados no Memorando nº 415/2016/AUDINT/DNIT com a lista contida no Relatório de Gestão, referente ao exercício de 2016, verifica-se que mais de 30% dos parâmetros foram revistos e reformulados, resultando em indicadores que não guardam correspondência entre si. De outro modo, comparando a lista de indicadores dos anos de 2015 e 2016 observou-se que um a cada três indicadores foi reformulado, sendo que o novo parâmetro proposto não manteve relação com o indicador original.



Nesse sentido, por meio da Solicitação de Auditoria, foi solicitada a apresentação de manifestação acerca da diferença na lista de indicadores estratégicos contidos no Memorando nº 447/2016/DIREX/DNIT e no Relatório de Gestão de 2016.

Em sua manifestação, encaminhada por meio do Memorando nº 367/2017/DIREX, de 15/5/2017, o DNIT informou que, “*de acordo com a resolução estratégica nº 001/2016, elaborada em 25/10/2016 e de acordo com o despacho elaborado pela equipe técnica do Escritório de Gerenciamento Estratégico constante no processo 50600.008436/2016-21 folha 187, o comitê estratégico recomendou a revisão da carteira de indicadores e iniciativas estratégicas do DNIT, que foram revistos e atualizados de acordo com a portaria nº 248, constante no boletim administrativo nº 029 de 09 de fevereiro de 2017 conforme o apresentado no Anexo I*”.

O DNIT esclareceu ainda que “*os indicadores constantes da portaria supramencionada ainda se encontram em fase de identificação de informações críticas, estruturação de bases de informação e procedimentos necessários para seu cálculo e, portanto, ainda não foram objeto de análise pelo comitê estratégico. O anexo II deste documento, apresenta todas as atas elaboradas com o propósito de criação e atualização destes indicadores do ano de 2016*”.

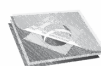
O DNIT também apresentou planilha contendo 35 (trinta e cinco) indicadores, bem como as respectivas metas e o resultado da apuração de janeiro de 2016 a março de 2017. Do total de indicadores da planilha, somente 32% possui histórico de apuração com mais de dois meses. Ou seja, 68% dos indicadores mencionados no Memorando nº 447/2016/DIREX/DNIT ou não possuem nenhuma apuração ou possuem no máximo dois cálculos, no período de 15 meses.

Em relação aos 34 indicadores do Memorando nº 415/2016/AUDINT/DNIT, dos 19 parâmetros classificados como *mensurado*, mais de 25%, isto é, cinco indicadores não possuem qualquer registro de apuração no período de janeiro de 2016 a março de 2017. Se considerado o registro de até três apurações, os dados apresentados na planilha revelam que mais de 42% dos indicadores apontados como mensurados não possuem mais de três cálculos.

Tal fato demonstra que a unidade, embora tenha instituído indicadores estratégicos como ferramentas de aferição dos resultados de projetos planejados para correção de rumos, não tem apurado os parâmetros, dificultando o monitoramento da execução das ações estratégicas, bem como o processo de tomada de decisão e a revisão do planejamento estratégico.

Ademais, as informações prestadas pelo DNIT sinalizam a volatilidade no processo de revisão dos indicadores estratégicos, impossibilitando o uso dos mesmos como ferramentas de governança, para a qual foram propostos.

A etapa de revisão é inerente ao planejamento, uma vez que este não deve ser tido como elemento imutável. Assim, a definição de indicadores estratégicos deve, sem dúvidas, ser submetida ao processo de revisão para reavaliação de aspectos como utilidade, completude, comparabilidade, acessibilidade e economicidade dos indicadores. A perenização dos indicadores estratégicos não deve ser entendida como impedimento para atualização, modernização e revisão da carteira de parâmetros. O que não constitui boa prática gerencial é realizar alterações nos indicadores sem que haja um processo de amadurecimento, fato que impossibilita o uso dos indicadores como ferramentas de acompanhamento e aferição do desempenho da gestão, uma vez que as sucessivas



alterações geram descontinuidade no processo de monitoramento das ações estratégicas pela implantação de novos indicadores e consequente instalação de novo painel de gerenciamento.

Todavia, a realização de alterações profundas nos indicadores a ponto de gerar a perda da essência original dos indicadores demonstra deficiência na fase inicial de definição dos indicadores, que não conseguiu identificar dificuldades na apuração dos indicadores, bem como compromete a utilização dos mesmos no processo de planejamento estratégico.

Vale dizer, o processo de formulação de indicadores pressupõe, antes da implantação do indicador como elemento estratégico, a averiguação dos dados necessários para o cálculo, a verificação da exequibilidade da apuração e a definição da periodicidade do ciclo de avaliação. A realização dessas etapas após a definição do indicador como parâmetro estratégico torna-o suscetível a diversas revisões para realização de ajustes necessários. O processo lógico de formulação e definição de indicadores deve ter início com a etapa de análise dos aspectos que envolvem sua apuração. A inversão das fases faz nascer interrupções e descontinuidades na avaliação dos parâmetros.

Além disso, de todos os 35 indicadores listados na planilha elaborada pelo DNIT, apenas 20% possui meta fixada para o período. A planilha apresenta diversas situações extremas, tais como indicadores sem meta fixada, porém com histórico de apuração completo (de janeiro de 2016 a março de 2017), e indicadores com meta fixada, no entanto com apenas um registro de cálculo no período analisado.

A implantação de indicadores como ferramentas de auxílio à gestão somente gera valor se for acompanhada da fixação prévia de metas como materialização do planejamento dos objetivos a serem alcançados. O DNIT, apesar de contar com uma carteira de indicadores estratégicos, não definiu, para 80% dos parâmetros, metas de alcance, impossibilitando a identificação de gargalos e de pontos fortes.

Pelo exposto, tendo em vista as significativas alterações na carteira de indicadores estratégicos do DNIT, fica evidenciada a instabilidade dos indicadores definidos como instrumentos de acompanhamento das ações contidas no planejamento estratégico da unidade. Ademais, a maioria dos indicadores estratégicos não tem sido objeto de apuração regular pela Autarquia, bem como não possuem metas pré-fixadas, questões que descaracterizam a filosofia do uso de indicadores para avaliação do desempenho da gestão.

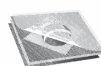
### **Causa**

Ausência de metodologia formal para definição e revisão da cesta de indicadores.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Memorando nº 473/2017/DIREX, de 26/6/2017, o DNIT manifestou-se informando que:

*“a. O processo de implementação da gestão estratégica da autarquia, que engloba os indicadores estratégicos, são parte do processo de implementação do novo modelo de governança da Autarquia, suscitado pela contratação de serviços de consultoria por meio do Edital 354/2014, página 48, a saber:*





*AÇÃO N. 1 – A CONTRATADA deverá desenvolver o aprimoramento da governança, a partir da estrutura existente, atendendo os fundamentos constantes do “Referencial Básico de Governança”, aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública, publicado pelo Tribunal de Contas da União – TCU/2013, onde destacamos as diretrizes expressas pelos componentes abaixo:*

- a) Pessoas e Competências;*
- b) Estratégia Organizacional;*
- c) Alinhamento Transorganizacional;*
- d) Estrutura de Governança;*
- e) Gestão de Riscos e Controle Interno*

*b. Sendo assim, conforme a alínea “b” do edital supracitado, o DNIT atualizou o seu modelo de Estratégia Organizacional, como parte do novo modelo de governança da autarquia, tendo como base a criação do comitê de gestão estratégica e a instituição de reuniões periódicas de acompanhamento da estratégia, uma para as diretorias regionais – Reunião Estratégica de Diretoria – e uma para a diretoria Colegiada – Reunião de Alinhamento Estratégico.*

*c. Parte da pauta de implementação deste novo modelo consiste em efetuar a reformulação da carteira de indicadores estratégicos da autarquia.*

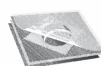
*d. O processo de estruturação dos componentes destes indicadores – informações críticas, base de dados, metas, entre outros itens – também estão sujeitos a mudanças próprias do processo de planejamento, implantação, análise e validação dos mesmos.*

*e. Alguns indicadores já dispõem de informações suficientes para a definição de seus parâmetros, enquanto para outros não é possível conduzir-se análise de seu comportamento dado o seu ineditismo, necessitando que estes indicadores sejam mensurados por um período pré-determinado para, a partir daí, definir os patamares de desempenho desejados – suas metas.*

*2. O DNIT reitera seu compromisso com a implementação do novo modelo de governança da autarquia, do qual a frente estratégica organizacional faz parte, e com a implementação dos indicadores estratégicos de gestão em sua plenitude, compreendendo uma carteira de indicadores definida com estruturas de informações implementadas, painéis de gestão desenhados e construídos e metas estabelecidas.*

*3. Alertamos que estamos em plena fase de consolidação do modelo de governança nesta autarquia e, considerando-se o fato de o processo de análise da estratégia possuir caráter dinâmico, temos observado que o nível de maturidade crescente da instituição vem exigindo novas informações qualificadas, dentre elas, a cesta de indicadores.*

*4. A título de informação – no sentido de dar continuidade ao processo de assegurar que a administração desta alinhe os seus objetivos estratégicos à sua missão, encontra-se consolidada uma estrutura de suporte à gestão estratégica e governança na Diretoria Executiva (Escritório de Gestão Estratégica e Riscos Corporativos – EGE), que é responsável, dentre outras atribuições, pela análise desses e outros indicadores que são regularmente apresentados aos Diretores e Comitês com o fim de subsidiar as tomadas de decisão”.*



Por meio do Parecer nº 1/2017/DIREX/DNIT SEDE, de 12/07/2017, o DNIT corroborou com os apontamentos da equipe de Auditoria, haja vista que no referido Parecer a Autarquia afirma que “*em que pese o argumento utilizado em nossas respostas de que a necessidade de revisão é processo inerente à fase de implantação desses indicadores, a substituição pura e simplesmente de uma cesta por outra, bem como a não fixação de metas, realmente impossibilita a sua principal utilidade, que é a aferição do desempenho da gestão, o monitoramento da consecução dos objetivos estratégicos e, com efeito, a adequada correção dos rumos da estratégia. [...] os indicadores estratégicos não têm sido objeto de apuração regular nas reuniões de análise da estratégia, prejudicando a avaliação da gestão, impactando a governança*”.

### **Análise do Controle Interno**

A manifestação apresentada pelo DNIT vai ao encontro do fato apontado por essa CGU, uma vez que a própria unidade afirma que o processo de definição de indicadores passa, obrigatoriamente, pela organização dos elementos que compõem os parâmetros, tais como, fonte de informações, métrica e periodicidades, sendo natural que surjam, nessa fase, necessidades de adaptações e alterações.

Após o processo de maturação inicial dos indicadores, onde devem ser identificadas questões que possam comprometer a apuração e o uso dos indicadores, as modificações não podem ocorrer de modo frequente, bem como de maneira profunda. Caso isso aconteça, é sinal que a fase inicial de amadurecimento não foi capaz de captar obstáculos que inviabilizam o cálculo e/ou o uso dos indicadores como ferramentas gerenciais de apoio à tomada de decisão.

A situação encontrada no DNIT, quanto à definição de indicadores estratégicos de desempenho, não reside na etapa de experimentação, onde os indicadores encontram-se em ambiente laboratorial de testes, mas sim na fase posterior em que os parâmetros devem estar consolidados.

Nesse sentido, considerando a quantidade de indicadores estratégicos aptos a serem apurados e que foram reformulados pelo DNIT entre 2015 e 2016, vislumbra-se a necessidade de estabelecer procedimento normatizado para formulação de indicadores estratégicos, contendo todas as etapas envolvidas, dentre elas a fase de experimentação destinada a avaliar exequibilidade dos indicadores, bem como a empregabilidade das informações extraídas das fontes de dados, de modo a mitigar o risco de definir indicadores estratégicos frágeis necessitando de alterações profundas que signifiquem, em última análise, reformulação completa dos parâmetros.

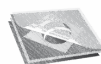
#### **Recomendações:**

Recomendação 1: Que a DIREX institua processo formal de definição e revisão de indicadores estratégicos, contemplando todas as fases envolvidas, em especial o mapeamento das informações necessárias para o cálculo dos indicadores, bem como o período de avaliação experimental de apuração.

## **3 CONTROLES DA GESTÃO**

### **3.1 CONTROLES INTERNOS**

#### **3.1.1 Avaliação dos Controles Internos Administrativos**



### 3.1.1.1 INFORMAÇÃO

#### Controles Internos Administrativos - 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 sobre a existência e o funcionamento dos controles que compõem cada componente do sistema. Esta equipe analisou as respostas e a documentação encaminhada pela Unidade, identificando o seguinte:

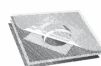
##### 1. Ambiente de Controle

Algumas boas práticas vêm sendo empregadas pela Autarquia nesse quesito, tais como: existência de uma comissão de ética e de um código de conduta formalizado, com políticas que comunicam normas apropriadas de comportamento moral e ético esperados dos servidores; disponibilização aos servidores, com relativa frequência, de treinamentos focados em temas relacionados à integridade e valores éticos e; formalização da estrutura organizacional do órgão por meio de organograma complementado por instrumento normativo (Resolução nº 26, de 05/05/2016), estabelecendo competências, atribuições e responsabilidades das unidades organizacionais e dos cargos que a compõem. Assim, pode-se concluir que, em relação a este quesito (Ambiente de Controle), o DNIT apresenta um grau intermediário de maturidade.

Entretanto, alguns quesitos ainda carecem de aprimoramento e melhorias por parte do DNIT, tais como: Instituição, por parte da 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; Instituir processos que possibilitem avaliar o desempenho das pessoas e das equipes em relação às normas de conduta da Autarquia; Avaliar a efetividade dos treinamentos realizados (testes, pesquisas, avaliações, dentre outras); o estabelecimento de mecanismos, métricas, incentivos e outras recompensas (financeiras ou não) aos colaboradores em razão do desempenho da entidade, aplicáveis às responsabilidades em todos os níveis da organização.

##### 2. Avaliação de Riscos

Neste item, o DNIT encontra-se em estágio inicial (nível Básico) quanto a sua implementação, haja vista que ainda se encontram muito incipientes 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. Assim, salienta-se que não existem padrões básicos 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, inclusive com acompanhamento da alta administração.

Carece também de atenção por parte do DNIT o fato de que, na Autarquia, não há metodologia clara e estabelecida para que se identifiquem 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, implementados e efetivamente empregados em uma política corporativa de gestão de riscos, pelo menos em relação às áreas mais relevantes, tais como planejamento, gestão econômica-financeira e controle interno.

Cabe ressaltar que não há, no DNIT, uma política de avaliação de riscos em relação a 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. Não existem parâmetros definidos para a escolha das ações de aceitar, transferir, evitar ou mitigar os riscos decorrentes de mudanças significativas.

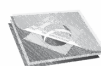
### 3. Atividade de Controle

Em relação a este tópico, pode-se afirmar que o DNIT se encontra associado a um nível intermediário de maturidade. De início, destaca-se que a priorização no acompanhamento de procedimentos de maior risco no âmbito da Autarquia é bastante incipiente, haja vista que, em regra, não há metodologia de previsão de ocorrência de problemas.

Não foi identificado, no DNIT, o estabelecimento de atividades de controle (por meio de políticas) que estabeleçam o que é esperado, bem como os procedimentos que colocam em prática essas políticas, tampouco a previsão de atualizações periódicas das políticas e procedimentos formalmente estabelecidos com objetivo de mitigar/reduzir os riscos existentes em todos os níveis. A Autarquia não demonstrou, por exemplo, possuir políticas e procedimentos de integridade referentes: i. À prevenção da ocorrência de atos de corrupção (ativa ou passiva) ou fraudes; ii. À prevenção do nepotismo na indicação de funções de confiança e cargos comissionados e na contratação de terceiros; iii. 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 e; iv. À prevenção de conflitos de interesses entre os interesses privados de seus colaboradores e o interesse público.

Ressalta-se, entretanto, que o DNIT conta atualmente com ferramentas próprias para o planejamento e gestão de suas ações, dentre as quais merecem destaque:

- Sistema de Gerenciamento de Pavimentos – SGP;
- Sistema de Supervisão Rodoviária Avançada – SUPRA, o qual encontra-se em fase final de desenvolvimento e implantação.;
- 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.

#### 4. Informação e Comunicação

O DNIT apresenta algumas boas práticas associadas a este quesito, sendo que 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 contexto, 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), bem como o monitoramento da Ouvidoria do órgão junto ao portal “Reclame Aqui”. Assim, pode-se afirmar que a Autarquia apresenta, para o presente item (Informação e Comunicação), um grau aprimorado de maturidade.

Entretanto, percebe-se que alguns princípios fundamentais ainda carecem de melhorias, tais como:

a) Existência de um processo na entidade de identificação de informações necessárias e previstas para apoiar o funcionamento de outros componentes de 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. Cita-se, como exemplo, a realização de pesquisa anual para reunir informações sobre conduta pessoal em relação ao código de ética ou conduta, auxiliando-se posteriormente na seleção, desenvolvimento e implementação de atividades de controle.

b) Não há dentro do DNIT um tratamento de informações pelas áreas responsáveis, de modo a se subsidiar procedimentos de melhoria dos planos, programas, ações e processos. Como exemplo, cita-se um relatório eventualmente emitido com as percepções dos participantes sobre o plano de capacitação praticado pelo órgão, como forma de se retroalimentar a iniciativa.

#### 5. Monitoramento

No âmbito do DNIT, o presente quesito pode ser classificado como Intermediário em relação a seu grau de maturidade. 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 sejam apropriadas ao risco e funcionem conforme planejado, bem como determinar se estão presentes e em funcionamento todos os seus componentes e princípios.

Percebe-se que os controles internos administrativos da organização não são constantemente monitorados pelo corpo gerencial da organização 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. Ressalta-se que 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. Não foram verificadas, inclusive, ações por parte da alta administração da Autarquia no sentido de acompanhar as medidas eventualmente



cumpridas ou não por parte dos responsáveis, contribuindo assim com a melhoria do funcionamento do sistema de controle interno.

Diante o exposto, com base nas avaliações sobre os controles internos, observa-se que os controles existentes no DNIT se situam em nível intermediário de maturidade, haja vista que tais controles 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.

### **3.1.2 AUDITORIA DE PROCESSOS DE CONTAS**

#### **3.1.2.1 CONSTATAÇÃO**

##### **Deficiência no cadastramento e atualização de processos disciplinares junto ao Sistema CGU-PAD**

###### **Fato**

A CGU é o Órgão Central do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, com competência legal para gerir e exercer o controle técnico das atividades desempenhadas pelas unidades integrantes do Sistema de Correição.

O art. 2º do Decreto nº 5480/2005 disciplina que, além dos órgãos do Poder Executivo Federal, as unidades específicas de correição de suas autarquias e fundações públicas também estão sob a orientação normativa do Órgão Central.

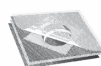
Assim, o DNIT, na qualidade de autarquia vinculada ao Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil deve se atentar às normas da CGU no desenvolvimento de seus trabalhos de cunho disciplinar.

Visando intensificar e fortalecer a atividade de correição, a Portaria CGU nº 1.043, de 24/07/2007, estabeleceu que as informações relativas a processos disciplinares instaurados no âmbito de órgãos e entidades do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal deverão, obrigatoriamente, ser gerenciadas por meio do Sistema de Gestão de Processos Disciplinares CGU-PAD.

No entanto, foram verificadas inconsistências no cadastramento e atualização de processos disciplinares sob responsabilidade da Unidade Auditada no âmbito do Sistema CGU-PAD.

Em resposta à Solicitação de Auditoria, o Gestor informou que, tendo como referência o mês de abril de 2017, haviam 57 (cinquenta e sete) processos aguardando análise de juízo de admissibilidade na Corregedoria do DNIT. Não obstante, em consulta ao Sistema CGU-PAD foram verificados apenas 19 (dezenove) expedientes ou processos cadastrados nesta situação, o que evidencia a ausência de integralidade de registro de informações neste sistema.

Ademais, também foram verificados processos com registro no Sistema CGU-PAD desatualizado, conforme exposto no Quadro 11. Frisa-se que a apuração de responsabilidade de Diretores do DNIT é de responsabilidade do Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil, o qual também insere dados no Sistema CGU-PAD, fato que contribui para a ocorrência de inconsistências na extração de relatórios gerenciais deste sistema.



**Quadro 11** - Processos disciplinares com cadastro desatualizado no Sistema CGU-PAD

<b>Número do Processo</b>	<b>Último ato cadastrado no CGU-PAD</b>	<b>Observações</b>
50600.002523/2016-75	Portaria nº 204, de 10/02/2016 - Constitui comissão de apuração disciplinar.	A Portaria nº 204/2016 prevê o prazo de 60 dias para conclusão dos trabalhos, portanto o processo está desatualizado no Sistema CGU-PAD desde 10/04/2016
50600.002524/2016-10	Portaria nº 203, de 10/02/2016 - Constitui comissão de apuração disciplinar.	A Portaria nº 203/2016 prevê o prazo de 60 dias para conclusão dos trabalhos, portanto o processo está desatualizado no Sistema CGU-PAD desde 10/04/2016
50600.003095/2011-93	Portaria nº 1646, de 22/10/2015 - Prorrogação de prazo para conclusão dos trabalhos por 60 dias	A Portaria nº 1646/2015 prorroga por 60 dias o prazo para conclusão dos trabalhos, portanto o processo está desatualizado no Sistema CGU-PAD desde 22/12/2015
50600.006437/2012-16	Portaria nº 785, de 09/05/2016 - Prorrogação de prazo para conclusão dos trabalhos por 60 dias	A Portaria nº 1646/2015 prorroga por 60 dias o prazo para conclusão dos trabalhos, portanto o processo está desatualizado no Sistema CGU-PAD desde 09/07/2016

**Fonte:** Elaborado pela CGTRAN/DI/SFC/CGU, a partir do sistema CGU-PAD

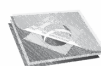
Ante o exposto, verifica-se que a falta de atualização do Sistema CGU-PAD inviabiliza o pleno exercício da gestão e do controle de processos disciplinares, gerando fragilidades na condução dos trabalhos e prejuízo nos resultados da Administração.

**Causa**

Ausência de implementação de instrumentos de controle para gerenciar os procedimentos disciplinares instaurados e a serem instaurados pela Unidade.

**Manifestação da Unidade Examinada**

O DNIT, por meio do Memorando nº 290/2017/CORREG/DNIT, de 26/06/2017, esclareceu que os processos aguardando análise de admissibilidade não são cadastrados no CGU-PAD, ou seja, os 57 processos, tomando por referência o mês de abril de 2017, não possuem registro no aludido sistema informatizado. Por outro lado, os outros 19 processos que estão cadastrados no CGU-PAD já foram analisados e tiveram juízo positivo de admissibilidade, motivo pelo qual foram incluídos no sistema, sendo classificados como “processos a instaurar”. Em outras palavras, os processos inclusos no sistema CGU-PAD são aqueles que já foram analisados em sede de juízo de admissibilidade e tiveram resultado positivo, isto é, houve conclusão pela necessidade de instauração de procedimento disciplinar, seja Sindicância (Investigativa ou Acusatória)



ou Processo Administrativo Disciplinar. Logo, os 19 processos mencionados pela equipe de auditoria não são processos aguardando análise de admissibilidade, mas processos que já foram analisados e encontram-se aguardando a instauração do devido procedimento disciplinar, razão pela qual foram incluídos como “processos a instaurar”.

No tocante aos cadastros desatualizados, referentes a quatro processos disciplinares, o setor responsável na Corregedoria foi acionado e todos os processos citados na Solicitação de Auditoria já foram devidamente atualizados no Sistema CGU-PAD.

Por meio do Memorando nº 206/2017/CORREG/DNIT SEDE, de 12/07/2017, foi informado pelo DNIT que sua Corregedoria tem envidado esforços para manter atualizado o Sistema CGU-PAD em relação aos processos já em andamento e/ou finalizados (inclusive por Ato Conjunto). Entretanto, para o correto cadastramento dos processos no módulo "processo a instaurar", é necessário que a base do sistema seja "limpada" - com a exclusão dos registros que lá se encontram, uma vez que tais registros (incluídos na primeira fase do sistema), encontram-se sem números de processos ou outros parâmetros que permitam identificar qual o Processo Administrativo Disciplinar em andamento é o correspondente. Foi ressaltado ainda que ações junto à Setorial da Área de Transportes para contato prévio com a Coordenação Gestora do sistema já foram adotadas na busca de solução para a situação.

### **Análise do Controle Interno**

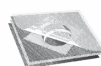
Com relação à questão da inclusão de processos aguardando análise de juízo de admissibilidade no Sistema CGU-PAD, observa-se que apesar de serem adotados dois critérios, processos instaurados e a instaurar, estes últimos são divididos em três fases no mencionado sistema: Aguardando análise, Juízo de Admissibilidade e Instauração de Processo Disciplinar. Desta forma, objetivou-se com a implementação desta funcionalidade, viabilizar que se dê transparência às denúncias, representações, notícias, decisões judiciais, dentre outros instrumentos, que tenham sido encaminhados à Corregedorias e não tenham sido objeto de instauração de Processo Administrativo Disciplinar.

Portanto, até mesmo os expedientes que estejam na fase “aguardando análise” ou seja, previamente à realização do juízo de admissibilidade, devem ser incluídos no CGU-PAD. Evidencia-se desta forma a necessidade de que a Corregedoria do DNIT inclua no CGU-PAD, não só os 57 processos em fase de juízo de admissibilidade como aqueles expedientes que ainda aguardam análise, pois esta obrigatoriedade não se limita aos processos para os quais tenha sido indicada a instauração de processo administrativo disciplinar.

Ademais, cabe destacar a necessidade de elidir a fragilidade apontada com relação à atualização dos cadastros de processos disciplinares em andamento, de forma a evitar inconsistências na extração de relatórios gerenciais do CGU-PAD o que vem prejudicando a condução dos trabalhos de apuração de responsabilidade e a tomada de decisões por parte da Administração.

### **Recomendações:**

Recomendação 1: Que o DNIT (Corregedoria) proceda ao registro dos processos ainda não instaurados, em fase de análise de juízo de admissibilidade ou em análise preliminar no Sistema CGU-PAD.





Recomendação2 : Que o DNIT (Corregedoria)estabeleça uma sistemática de atualização dos processos cadastrados no Sistema no Sistema CGU-PAD, inclusive os já julgados pelo Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil, com vistas a permitir a extração de relatórios gerenciais mais condizentes com a realidade de sua área correcional.

### 3.1.2.2 CONSTATAÇÃO

#### **Prescrição e atrasos na condução e julgamento de processos disciplinares.**

##### **Fato**

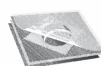
Segundo informações apresentadas no Relatório de Gestão da Unidade, durante o exercício de 2016, a Corregedoria do DNIT efetuou a gestão de 60 (sessenta) procedimentos disciplinares, sendo que deste total 42 (quarenta e dois) são provenientes de exercícios anteriores e 18 (dezoito) foram instaurados durante o ano de 2016. Quanto aos julgamentos realizados no exercício sob análise, verifica-se o registro de 3 (três) demissões e uma destituição de cargo em comissão.

Foi possível observar também, conforme informações apresentadas pelo gestor em resposta a Solicitação de Auditoria, a existência de 57 (cinquenta e sete) processos administrativos no setor de juízo de admissibilidade da unidade auditada, que tem como competência a análise acerca da possibilidade jurídica da instauração de procedimentos disciplinares, por meio da elaboração de Notas Técnicas. Ademais, tendo como referência o período de 2013 a 2016, houve o cadastro de 377 procedimentos disciplinares instaurados pela unidade no Sistema CGU-PAD, o que equivale a 37,44% do total de 1007 processos desta natureza no âmbito do Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil.

Entretanto, mesmo diante desta grande demanda por atividades correcionais no âmbito da unidade, o DNIT ainda não oferece o quadro de servidores necessário para que sua corregedoria possa cumprir plenamente suas metas, tendo em vista o elevado número de processos pendentes de análise de admissibilidade de apuração disciplinar. Cabe frisar que o número de processos nesta condição sofreu uma redução considerável em comparação ao exercício de 2015, passando de um total de 119 (2015) para 57 no ano de 2016.

Este contexto já foi abordado nos trabalhos de auditoria anual de contas referentes aos exercícios de 2013 a 2015, no entanto não foi verificado o incremento de pessoal lotado na corregedoria da unidade no exercício sob exame. A carência de servidores com dedicação exclusiva a atividades de correição, associada à excessiva quantidade de processos em que atua um mesmo servidor, apresenta riscos a gestão, consubstanciados na morosidade de procedimentos de apuração disciplinar e em prescrição de medidas de responsabilização.

Segundo levantamento efetuado pela Corregedoria da Unidade, há um cenário crítico decorrente da quantidade de comissões disciplinares em que atua um mesmo servidor. Para um total de 65 (sessenta e cinco) comissões disciplinares atuantes, estão disponibilizados 70 (setenta) servidores. Contudo, foi observado que 25 (vinte e cinco) destes servidores atuam em no mínimo 3 (três) comissões disciplinares, e 8 (oito) servidores atuam em no mínimo 6 (seis) comissões disciplinares. Por fim, foi verificado



que 4 (quatro) servidores atuam em no mínimo 10 (dez) comissões disciplinares, quantidade que não apresenta qualquer razoabilidade.

A partir de levantamento efetuado no Sistema CGU-PAD, compreendendo o período de 2010 a 2016, foram elaborados quadros exemplificativos de processos cujo prazo prescricional foi ultrapassado ou que estão próximos da prescrição, exigindo atuação urgente do Órgão. O Quadro 12 trata de processos que foram concluídos e julgados, e resultaram em efetiva aplicação de penalidade quando esta já estava prescrita.

**Quadro 12:** Processos disciplinares do DNIT julgados após prescrição das punições administrativas.

Processos Disciplinares instaurados no DNIT	Data da Ciência do fato	Data da Instauração do Processo	Data do julgamento	Data da prescrição e penalidade aplicada
50000.005046/2011-54	31/08/2007	21/01/2011	07/02/2012	31/02/2008 (Advertência)
50000.010157/2011-82	17/10/2007	14/03/2011	07/03/2012	17/10/2009 (Suspensão)
50000.012066/2013-43	07/04/2008	02/04/2013	10/04/2015	07/10/2008 (Advertência)
50000.012932/2014-87	31/05/2007	09/04/2014	19/01/2016	31/11/2007 (Advertência)
50600.009824/2010-34	31/08/2005	23/07/2010	07/10/2011	31/02/2006 (Advertência)

Fonte: Elaborado pela CGTRAN/DI/SFC/CGU a partir de dados retirados do Sistema CGU-PAD.

O Quadro 13 apresenta exemplos de processos que após mais de 5 (cinco) anos da ciência da suposta irregularidade ainda não foram julgados, e evidenciam a prescrição da penalidade máxima, qual seja, demissão, se porventura aplicada. Ressalta-se que este quadro não inclui as penalidades de advertência e suspensão, que certamente somariam muito mais exemplos.

**Quadro 13:** Processos disciplinares já instaurados em que ocorreu a prescrição da penalidade máxima aplicável antes do julgamento final.

Processos Disciplinares instaurados no DNIT	Data da Ciência do fato	Data da Instauração do Processo	Data da prescrição da penalidade máxima
50600.023057/2011-57	27/09/2010	02/09/2011	27/09/2015
50600.024650/2014-63	31/03/2009	28/03/2014	31/03/2014
50600.061352/2012-92	07/03/2012	31/08/2012	07/03/2017
50600.063217/2012-81	05/05/2011	12/09/2012	05/05/2016
50600.066978/2014-57	08/10/2010	03/10/2014	08/10/2015

Fonte: Elaborado pela CGTRAN/DI/SFC/CGU a partir de dados retirados do Sistema CGU-PAD.

Já o Quadro 14 trata de processos que foram instaurados e ainda não foram julgados, e a prescrição da penalidade máxima aplicável é iminente, ensejando a adoção de medidas urgentes para a conclusão dos trabalhos de apuração disciplinar.



**Quadro 14:** Processos já instaurados em que a prescrição da penalidade máxima encontra-se próxima.

<b>Processos Disciplinares instaurados no DNIT</b>	<b>Data da Ciência do fato</b>	<b>Data da Instauração do Processo</b>	<b>Data da prescrição da penalidade máxima</b>
50600.021134/2013-04	04/02/2013	12/04/2013	04/02/2018
50600.027651/2013-89	13/07/2012	26/04/2013	13/07/2017
50600.066980/2014-26	03/01/2013	03/10/2014	03/01/2018

Fonte: Elaborado pela CGTRAN/DI/SFC/CGU a partir de dados retirados do Sistema CGU-PAD.

Os exemplos apresentados corresponderam a 7,7% do total de 181 (cento e oitenta e um) processos disciplinares autuados pela unidade auditada no período de 2010 a 2016, e demonstram excessiva morosidade na conclusão dos trabalhos de apuração disciplinar.

Um dos fatores que contribui para esta morosidade é a alta rotatividade de membros em uma mesma comissão disciplinar, que ocorre em situações nas quais após determinada diretoria ceder um servidor para compor uma comissão este é novamente requisitado para retomar suas atividades habituais, antes do término dos trabalhos de apuração disciplinar, o que demanda tempo para que o membro substituto tome conhecimento do processo instaurado.

Diante do exposto, salienta-se a necessidade de adoção de medidas administrativas no sentido de sanar essas falhas, tais como: necessidade urgente de aumento do número de servidores para compor a estrutura da Corregedoria/DNIT; 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; e capacitação de servidores interessados em atuar em atividades correcionais, conforme já sugerido no Relatório de Auditoria Anual de Contas referente ao exercício de 2015.

## **Causa**

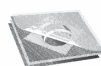
Falta de estruturação da área correcional do Órgão.

## **Manifestação da Unidade Examinada**

O DNIT, por meio do Memorando nº 290/2017/CORREG/DNIT, de 26/06/2017, expressou concordância com os argumentos expostos pela equipe de auditoria da CGU, uma vez que o quantitativo de servidores disponíveis para a Corregedoria possui influência determinante no desempenho da atividade disciplinar e o quadro atual de servidores é insuficiente para realizar a análise de todos os processos que tramitam na seccional. Esclarece, ainda, que no caso dos processos disciplinares prescritos e a prescrever, embora a contagem do prazo esteja correta, a data da instauração do PAD interrompe a contagem do prazo prescricional, razão pela qual na maior parte dos processos citados no Quadro 13 as penalidades ainda não estão prescritas e, no caso do Quadro 14, as penalidades máximas somente irão prescrever a partir do ano de 2018.

## **Análise do Controle Interno**

Em vista do exposto, cabe recomendação ao DNIT no sentido de viabilizar a permanência dos servidores cedidos para compor comissões disciplinares até o término dos trabalhos



de correição em que estejam alocados, mitigando a grande rotatividade de membros de comissão disciplinar.

### **Recomendações:**

Recomendação 1: Que a Diretoria Geral do DNIT adote providências para viabilizar a disponibilização de servidores pelas demais diretorias para a composição de Comissões de Apuração Disciplinar, em quantidade suficiente à demanda correcional da unidade.

## **3.2 CONTROLES EXTERNOS**

### **3.2.1 ATUAÇÃO DO TCU/SECEX NO EXERCÍCIO**

#### **3.2.1.1 INFORMAÇÃO**

#### **Acórdão TCU nº 81/2016 - 1ª Câmara**

#### **Fato**

No exercício de 2016, o Tribunal de Contas da União – TCU – proferiu o Acórdão nº 81/2016-TCU – 1ª Câmara, dirigido à Unidade no qual houve determinação expressa para exame e acompanhamento pelo Controle Interno. Esse Acórdão determina ao DNIT a adoção de diversas providências, abaixo indicadas. Questionada a Autarquia, essa encaminhou o Memorando nº 334/2017/DIREX/DNIT, de 03/05/2017, informando as medidas adotadas, conforme exposto a seguir:

*a) Que o DNIT faça o cotejamento entre a Planilha de Medição Contratual e a Folha de Pagamento, nos meses de maio a dezembro de 2013, relativo ao contrato 512/2013, e no caso de ocorrência de valores pagos a maior, realizar a glosa nas próximas faturas;*

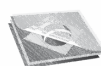
Neste quesito a Unidade apurou o montante de R\$ 183.649,33 referente a valores pagos a maior à empresa contratada, e que houve o efetivo ressarcimento, consoante Ordens Bancárias e planilhas de cálculo encaminhadas a esta CGU em atendimento à recomendação acerca do tema. Houve comunicação ao TCU acerca destas providências por meio do Ofício nº 501/2016/DG/DNIT, de 13/04/2016.

*b) Que o DNIT realize a adequação da qualificação dos funcionários contratados às exigências estabelecidas no Contrato 512/2013;*

Quanto a este item, a Unidade encaminhou certificados fornecidos pela empresa contratada comprovando a qualificação de Bacharéis em Secretariado Executivo, informando que tais documentos foram conferidos e ratificados. Houve comunicação ao TCU acerca destas providências por meio do Ofício nº 501/2016/DG/DNIT, de 13/04/2016.

*c) Que o DNIT adote medidas administrativas para que os empregados terceirizados cumpram a carga horária estabelecida no contrato 512/2013, além do intervalo mínimo intrajornada de uma hora diária estabelecido no art. 71 da Consolidação das Leis Trabalhistas;*

Acerca deste tema, a UJ informou que a Comissão Fiscalizadora do Contrato em tela elaborou instrumento intitulado "NORMAS PARA GESTÃO E ACOMPANHAMENTO



DE EXECUÇÃO DO CONTRATO Nº 512/2013 DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE ATENDIMENTO E APOIO ADMINISTRATIVO FIRMADO COM A EMPRESA WORKS CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS LTDA". Este ato visa atender às normas legais dispostas na Consolidação das Leis Trabalhistas com ênfase neste contrato, incluindo-se todas as exigências de cumprimento de carga horária. Também foi informado que esta Norma de Execução foi disseminada por todas as Diretorias e Coordenações do DNIT por meio do Memorando Circular nº 03/DAF. Houve comunicação ao TCU sobre estas providências por meio do Ofício nº 501/2016/DG/DNIT, de 13/04/2016.

Ressalta-se que as normas mencionadas, relacionadas à gestão e acompanhamento da execução do contrato nº 512/2013 não foram objeto de análise por esta CGU.

*d) Que o DNIT adote providências com vistas a certificar que os bens imóveis sob sua responsabilidade locados a terceiros estão sendo ocupados por pessoas autorizadas, conforme estabelece o art. 76 e 77 do Decreto-Lei 9.760, de 5/9/1946;*

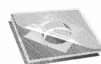
*e) Que o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) com fundamento no art. 250, III, do Regimento Interno do TCU, avalie a conveniência e a oportunidade de elaboração de um banco de dados que permita obter informações gerenciais sobre os bens imóveis de uso especial da União locados a terceiros sob sua responsabilidade;*

Neste quesito a Unidade informou não haver imóvel sob sua responsabilidade na condição de “locado a terceiro” em nenhuma de suas Superintendências, motivo pelo qual não há necessidade de criação de um banco de dados para obter informações gerenciais sobre este tipo de imóvel.

*f) Que o DNIT elabore plano de ação explicitando o cronograma de medidas a adotar, acompanhado dos responsáveis por cada uma das ações elencadas, para estabelecer mecanismos de supervisão e controle, pela Divisão de Convênios e Contratos da Coordenação de Contabilidade e pela presidência do Dnit, quanto aos procedimentos de fiscalização e apreciação das prestações de contas, com vistas a assegurar o estrito cumprimento do que dispõe o Decreto nº 6.170/2007 (com dispositivos alterados pelos Decretos nº 6.329/2007 e 6.428/2008, acrescidos pelo Decreto nº 6.497/2008) e a Portaria Interministerial MP/MF/MCT nº 127/2008, e alterações posteriores, com aplicação supletiva da IN STN nº 1/1997 naquilo que não for incompatível com os dispositivos do novo ordenamento inaugurado pelo Decreto nº 6.170/2007;*

Quanto a este item, a Unidade informou que o plano de ação se encontra em implementação, e o cronograma a ele relacionado foi encaminhado ao TCU, nos termos dos Ofícios nº 749/2016/DG/DNIT, 1534/2016/DG/DNIT e 290/2017/DG/DNIT.

Dentre as providências previstas são elencadas a elaboração de Instrução de Serviço para regulamentar o procedimento de apreciação de contas de instrumentos de transferências voluntárias, bem como a descentralização dessas atribuições para as Superintendências do DNIT, além do treinamento de servidores. Segundo cronograma inicial previsto tais medidas seriam concluídas até o mês de janeiro de 2017. Não obstante, em decorrência da publicação da Portaria Interministerial nº 424, em 30/12/2016, que trata dos processos de prestação de contas de convênios, as minutas de Instruções de Serviço já elaboradas tiveram de ser reapreciadas, com vistas a verificar a necessidade de ajustes, o que acarretou atraso ao cronograma inicial previsto para a implementação do referido plano de ação.



Do exposto, verifica-se que, em relação ao Acórdão nº 81/2016-TCU -1ª Câmara, restou pendente de atendimento apenas o item 1.8.1.5, que trata da elaboração de plano de ação com vistas a formalizar os procedimentos de fiscalização e apreciação das prestações de contas de convênios firmados pela Autarquia, o qual encontra-se em implementação pela Unidade Auditada.

