

Proposta de Deliberação

A presente auditoria teve origem em proposta de fiscalização elaborada pela Seprog (peça 5), cujo objetivo é o de "avaliar a gestão de obras públicas, examinando os principais aspectos relacionados às fases de implementação de projetos de engenharia". O escopo da auditoria abrange o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte (DNIT), o Comando do Exército e a Valec Engenharia, Construção e Ferrovias S.A.

2. Este processo trata da auditoria realizada no Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte (DNIT).

3. O relatório de auditoria foi muito bem elaborado, mas ainda é possível, nesta proposta de deliberação, amplificar a qualidade do trabalho, evidenciando, com maior ênfase, os achados, análises e conclusões mais relevantes.

II - A auditoria: relevância, métodos e critérios

4. Conforme ressaltou a equipe, "o DNIT é uma das unidades jurisdicionadas do Tribunal de mais destaque, devido ao volume de recursos que administra e à relevância das atividades que gerencia. Em especial nos últimos anos, com o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), as ações do DNIT têm sido acompanhadas mais atentamente pelo TCU".

5. O DNIT é uma autarquia federal, vinculada ao Ministério dos Transportes, criada pela Lei 10.233, de 5/6/2001. Segundo o art. 80 dessa lei, "constitui objetivo do DNIT implementar, em sua esfera de atuação, a política formulada para a administração da infraestrutura do Sistema Federal de Viação, compreendendo sua operação, manutenção, restauração ou reposição, adequação de capacidade, e ampliação mediante construção de novas vias e terminais".

6. São atribuições dessa autarquia, entre outras (art. 81, II, IV, V):

- estabelecer padrões, normas e especificações técnicas para a elaboração de projetos e execução de obras viárias;
- administrar, diretamente ou por meio de convênios de delegação ou cooperação, os programas de operação, manutenção, conservação, restauração e reposição de rodovias, ferrovias, vias navegáveis, terminais e instalações portuárias fluviais e lacustres, excetuadas as outorgadas às companhias docas;
- gerenciar, diretamente ou por meio de convênios de delegação ou cooperação, projetos e obras de construção e ampliação de rodovias, ferrovias, vias navegáveis, terminais e instalações portuárias fluviais e lacustres, excetuadas as outorgadas às companhias docas, decorrentes de investimentos programados pelo Ministério dos Transportes e autorizados pelo Orçamento Geral da União.

7. O DNIT substituiu o antigo Departamento Nacional de Estradas de Rodagem, o DNER, autarquia seguidamente avaliada como desestruturada e incapaz gerencialmente de cumprir suas atribuições legais e seguidamente envolvida em denúncias de irregularidades e corrupção.

8. Sintomaticamente, a Lei 10.233/2001, que extinguiu o DNER, substituindo-o pelo DNIT, dedicou dispositivo especial à contratação e fiscalização de obras, fixando expressamente em lei aquilo que, em natural decorrência da Lei de Licitações, já seria esperado da autarquia:

"Art. 83. Na contratação de programas, projetos e obras decorrentes do exercício direto das atribuições de que trata o art. 82, o DNIT deverá zelar pelo cumprimento das boas normas de concorrência, fazendo com que os procedimentos de divulgação de editais, julgamento de licitações e celebração de contratos se processem em fiel obediência aos preceitos da legislação vigente, revelando transparência e fomentando a competição, em defesa do interesse público. (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.217-3, de 4.9.2001)

Parágrafo único. O DNIT fiscalizará o cumprimento das condições contratuais, quanto às especificações técnicas, aos preços e seus reajustamentos, aos prazos e cronogramas, para o controle da qualidade, dos custos e do retorno econômico dos investimentos."

9. O Tribunal de Contas da União há mais de vinte anos acompanha e fiscaliza mais de perto a contratação e a execução de obras rodoviárias, sejam elas de construção, conservação ou manutenção.

10. Nesse período, centenas de processos de contas, representações, denúncias e auditorias envolvendo o antigo DNER e depois o DNIT foram apreciados por esta Corte e centenas de recomendações e determinações foram exaradas. Boa parte relacionada a casos específicos e muitas outras de caráter geral, abrangendo a observância da legislação e a melhoria dos processos de gestão.

11. Conforme reportado, "as diversas auditorias realizadas pelo TCU nas obras rodoviárias do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte (DNIT) trouxeram à luz achados recorrentes, com destaque para falhas de projeto (40,27% dos achados nos exercícios 2009-2010) e falhas associadas à execução (27,46% dos mesmos achados), segundo tabulação de dados realizada pela Secob-2".

12. A partir da constatação empírica de que os achados das auditorias que tiveram por objeto obras rodoviárias sob a responsabilidade do DNIT se relacionavam preponderantemente à deficiência de projetos e à fiscalização da execução das obras, foi amadurecida a ideia de conduzir esta auditoria.

13. A relevância do trabalho está sintetizada na evidenciação dos critérios de risco, oportunidade, materialidade e relevância apresentada na proposta de fiscalização. (peça 5, TC 006.076/2011-4).

"Risco: Fragilidade dos sistemas de gestão de obras elevam os riscos de desperdício e ineficácia da aplicação dos recursos, em virtude de projetos básicos deficientes, sobrepreço/superfaturamento, obras inacabadas e de baixa qualidade."

"Oportunidade: Desenvolver sistemática de avaliação da gestão de obras de engenharia que possa ser replicada em outros órgãos/entidades da administração pública. Oportunidade de avaliar a qualidade das informações prestadas por essas unidades por ocasião das fiscalizações do Fiscobras"

"Materialidade: Volume de recursos a ser aplicado em projetos de infraestrutura: R\$ 14,7 bilhões (DNIT)"

"Relevância: As três unidades atuam em áreas consideradas estratégicas para o desenvolvimento da infraestrutura nacional. No caso do Comando do Exército, há um expressivo contingente de engenheiros e grande volume de obras executadas anualmente."

14. Essa auditoria pode ser considerada como ação de controle externo que dá continuidade a outras auditorias realizadas anteriormente, mas agora com escopo voltado à gestão de processos e conduzida com rigor técnico mais apurado.

Métodos, técnicas e critérios de auditoria

15. No planejamento e na execução da auditoria, foram utilizados diferentes métodos e técnicas:

- a) Entrevistas a engenheiros, técnicos e gestores (superintendentes regionais, chefes de engenharia, coordenadores de projetos, supervisores de unidades locais)
- b) Realização de pesquisas por meio eletrônico;
- c) Elaboração de análise SWOT, diagrama de verificação de risco, análise *stakeholder*, diagrama de Ishikawa e mapeamento de processos;
- d) Visitas exploratórias para conhecer a estrutura, o funcionamento e as atividades das superintendências regionais e das unidades locais nos estados da Bahia e Santa Catarina;

- e) Visita ao Instituto de Pesquisas Rodoviárias (IPR) para conhecer a atuação desse instituto no que se refere a eventos de capacitação e ao controle de qualidade das obras.
- f) Visitas às superintendências regionais e unidades locais nos estados de Goiás, Minas Gerais, Pará, Pernambuco, Rio Grande do Norte e Rio Grande do Sul, para identificação de áreas críticas nos processos de elaboração de projetos e acompanhamento e fiscalização de obras.

16. Na caracterização dos achados, foram utilizados os mais abalizados critérios de auditoria. Para que se tenha na devida conta a validade dos resultados e conclusões da auditoria, destaco excertos de partes do relatório que explicam a escolha dos critérios:

Regimento interno e demais atos normativos da autarquia

"Com relação a questões técnicas e administrativas do DNIT, os principais critérios de auditoria usados foram o Regimento Interno e os normativos da autarquia, inclusive normas técnicas elaboradas pelo Instituto de Pesquisas Rodoviárias (IPR)."

Críticos do *Project Management Body of Knowledge* (PMBOK) para a gestão de projetos

"Uma obra rodoviária, desde sua concepção até sua conclusão, pode ser considerada um projeto, de acordo com a literatura de gestão de projetos internacionalmente reconhecida. Sendo assim, para a gestão efetiva da obra rodoviária, é importante observar alguns requisitos, como o gerenciamento do escopo, tempo, custos e qualidade da obra, além do gerenciamento da integração das suas diversas etapas.

Considerando que cada obra de engenharia é um projeto *per se*, foram adotados critérios de gestão de projetos recomendados pelo Project Management Body of Knowledge (PMBOK).

O PMBOK é um documento publicado pelo Project Management Institute (PMI), uma das principais associações mundiais de gerenciamento de projetos que conta, hoje, com mais de 240 mil associados.

Entre as orientações consagradas no PMBOK, algumas são de especial interesse para o foco dessa auditoria. Uma delas pressupõe que a capacidade das partes interessadas influenciarem as características finais do produto do projeto e o custo final do projeto é mais alta no início e torna-se cada vez menor conforme o projeto continua. Além disso, o custo das mudanças e da correção de erros geralmente aumenta conforme o projeto continua.

Para haver melhor gerenciamento da obra, devem existir: sistema de informações; procedimentos de gerenciamento de problemas que permita a identificação e a resolução de problemas e imprevistos; e procedimentos de controle de mudanças - incluindo como essas mudanças serão aprovadas e validadas."

Críticos do Coso para avaliação de controles e riscos

"Para avaliação de controles e riscos adotaram-se padrões do *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* (Coso), conforme adaptação feita pela International Organization of Supreme Audit Institutions (Intosai).

Em fevereiro de 2004, a Intosai aprovou uma atualização das suas diretrizes para normas de controle interno, considerando como marco referencial o trabalho do *Committee on Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* (Coso). Essa Comissão Treadway desenvolveu amplo trabalho voltado para a elaboração de proposta de sistema de controle interno que mitigasse os riscos na gestão das corporações privadas norte-americanas, em virtude das falências e dos escândalos que à época abalaram o mercado financeiro estadunidense.

O Coso Intosai define como procedimentos de controle as políticas e ações estabelecidas para diminuir os riscos e alcançar os objetivos da entidade. Ressalta que esses procedimentos devem existir em toda a organização, em todos os níveis e em todas as funções.

Excertos desse documento da Intosai foram então usados como critérios para avaliar a adequabilidade de controles internos em atividades críticas dos principais processos de trabalho do DNIT voltados para a gestão das obras rodoviárias.

O Coso Intosai define que deve ser verificado se os controles adotados pela instituição encampam os seguintes requisitos: a) Documentação e comunicação clara de procedimentos de autorização; b) Existência de mais de uma pessoa ou equipe que controla todas as etapas-chave de uma transação, evento ou processo de trabalho (segregação de funções); c) Limitação do acesso a recursos ou registros a pessoas autorizadas; d) Verificação das transações e os eventos significativos antes e depois de ocorrerem; e) Avaliação periódica das operações, dos processos e das atividades para assegurar o cumprimento de regulamentos, políticas e outros requisitos específicos.

Pelos critérios definidos pelo Coso Intosai, a supervisão do trabalho deve incluir a comunicação clara das funções, responsabilidades e obrigação de prestar contas de cada membro da equipe; a revisão sistemática do trabalho de cada membro e a aprovação do trabalho em seus momentos críticos."

III - Macroprocessos do DNIT e seus problemas

17. Especial ênfase foi dada à análise dos macroprocessos. Segundo a equipe de auditoria: "a análise dos macroprocessos de uma instituição permite compreender o funcionamento organizacional e identificar suas vulnerabilidades estratégicas. Essa compreensão é de suma importância para o diagnóstico de gestão. Dessa forma, como estratégia inicial de ação, a auditoria operacional na gestão das obras rodoviárias do DNIT buscou identificar os macroprocessos mais relevantes para a gestão das obras da autarquia, e seus pontos mais críticos para análise de riscos". São eles:

- a) Análise de projetos de infraestrutura e estrutura;
- b) Contratação de empresa consultora para elaboração de projeto de engenharia;
- c) Fiscalização e medição de obras rodoviárias.

III. 1 - Macroprocesso de análise de projetos de infraestrutura e estrutura

18. De acordo com a equipe, "no processo de análise de projetos, a atividade identificada como a mais agregadora de valor para a obtenção de projetos de engenharia de boa qualidade é a que ocorre na Coordenação de Projetos de Infraestrutura, unidade integrante da Coordenação Geral de Desenvolvimento e Projetos (CGDESP). É exatamente nessa coordenação que é realizada a atividade de analisar as disciplinas de infraestrutura que compõem os projetos, para apontar as correções necessárias e, afinal, manifestar-se sobre sua adequabilidade sob o ponto de vista da engenharia".

19. Em relação a esse macroprocesso, foram identificadas atividades a cargo da Coordenação de Projetos de Infraestrutura com os objetivos de (i) verificar se as disciplinas de infraestrutura estão de acordo com os normativos, (ii) realizar as análises em prazos adequados (sem formação de estoque), (iii) identificar as principais falhas nos projetos para correção (peça 24, fls. 55/56).

20. Os controles internos existentes para a mitigação dos riscos de que os objetivos acima descritos não sejam alcançados são (i) existência de diretrizes técnicas previamente estabelecidas (manuais) e (ii) supervisão dos trabalhos dos analistas pela coordenadora (peça 24, fls. 55/56).

21. Nesse quesito, a equipe de auditoria apurou que não existe procedimento de análise de projetos normatizado em que haja definição de critérios de relevância ou priorização de itens a serem testados em cada projeto. Conseqüentemente, cada projeto é analisado em todos os seus detalhes técnicos.

22. Verificou-se, ainda, que não há controle das versões apresentadas pelas empresas projetistas, o que leva os analistas de projeto a examinarem os projetos resubmetidos por completo, como se fossem novos.

23. Além disso, não há programa prévio de treinamento e capacitação específicos para os engenheiros que ingressam na unidade responsável pela análise de projetos.
24. Outro achado da equipe de auditoria foi o de que, recorrentemente, a análise dos projetos é procedida sem que o encarregado pela análise conheça a realidade do local em que a obra será realizada, tendo em vista que a atividade de análise concentra-se na sede da autarquia e raras são as visitas aos locais em que serão realizadas as obras. Como agravante, as superintendências regionais e unidades locais pouco participam nesse macroprocesso.
25. A equipe de auditoria também coletou evidências da alta rotatividade do pessoal encarregado da análise de projetos.
26. Em relação à supervisão, reportou-se a existência, à época da auditoria, de 39 analistas distribuídos em cinco áreas de especialização - drenagem, orçamento, pavimentação, sinalização e terraplenagem. Esses analistas são encarregados de examinar projetos de restauração, adaptação e expansão da malha viária. Entretanto, os analistas contam apenas com um nível de supervisão, exercido pela coordenação do setor.
27. O relatório evidencia que a supervisão exercida pela Coordenação de Projetos de Infraestrutura não é sistemática, conforme prevê o critério de auditoria adotado, pois apenas ocorre quando provocada pelo próprio supervisionado, ou seja, o analista encarregado da análise. Observou, ainda, o alcance limitado da supervisão sobre o trabalho, tendo em vista a diversidade de especializações envolvidas, o número de analistas e a forma exaustiva e detalhada de análise de cada projeto.
28. Segundo o relatório da auditoria, "há ainda que destacar a falta de estrutura da DPP para análise de projetos por conta da inadequação do quadro de pessoal, da falta de *softwares* de análise e controle de projetos e contratos e da necessidade, motivada por fatores externos, de aprovação veloz dos projetos".
29. Quanto à equipe de análise de projetos da CGDESP, o relatório da auditoria informa que:
- "a) 41% da força de trabalho empregada em análise de projetos do DNIT têm menos de um ano de casa; a metade desta força é composta por terceirizados e 50% deles têm menos de um ano de casa;
 - b) 75% da força de trabalho em análise de orçamento é de terceirizados e 50% deles têm menos de um ano de casa;
 - c) 70% da força de trabalho em análise de pavimentação é composta por servidores do DNIT e todos têm mais de um ano de casa;
 - d) 57% da força de trabalho em análise de terraplenagem têm menos de um ano de casa;
 - e) 100% da força de trabalho alocada em análise e composta por servidores da casa não tiveram treinamento específico; 63% tiveram treinamentos correlatos."
30. Conclui-se, pelas evidências trazidas aos autos, que as atividades a cargo da Coordenação de Projetos de Infraestrutura, avaliadas pela equipe de auditoria, não alcançam os objetivos esperados.

III.2 - Macroprocesso de contratação de empresa consultora para elaboração de projeto de engenharia

31. Esse macroprocesso abrange três grandes áreas: a elaboração de termo de referência; o acompanhamento dos trabalhos necessários à elaboração do projeto contratada; e a responsabilização da contratada por falhas na execução do contrato e apresentação de projetos deficientes

Graves falhas no processo de elaboração do termo de referência

32. A elaboração de um bom projeto por parte da empresa a ser contratada depende da existência de um bom termo de referência. E nesse quesito, o quadro observado no DNIT é repleto de falhas:

- O fiscal do trecho que será objeto do projeto não é consultado no processo de elaboração do termo de referência
- A Coordenação de Projetos de Infraestrutura nem sempre opina sobre a elaboração do termo de referência;
- As unidades locais não participam da elaboração dos termos de referência para licitação de projetos;
- Os trabalhos de campo efetuados pelas empresas projetistas não são acompanhados por engenheiros do DNIT.
- A elaboração dos termos de referência para a contratação não envolve todos os setores do interessados.
- Constatam-se muitos erros de conteúdo nos termos de referência
- Não há coordenação e integração entre os diversos termos de referência elaborados para cada item da mesma obra. ("ex.: TR para contratação de projeto para obra de arte especial desassociado do TR para projeto de construção da rodovia), o que cria problemas de responsabilidade dos projetistas nas transições entre um projeto e outro"). Segundo a equipe Essas dificuldades podem levar a TR mal elaborados e a projetos com soluções de engenharia equivocados para a região.

Incapacidade de acompanhar a elaboração do projeto

33. De acordo com a equipe de auditoria:

- 57% dos respondentes do questionário enviado às ULs afirmaram que não conseguem acompanhar os trabalhos de campo realizados pelas projetistas dos projetos de construção e adequação de rodovias na sua UL;
- 62% afirmaram não conseguir analisar com o cuidado necessário os relatórios elaborados pela empresa projetista;

34. A conclusão mais grave reportada é que a equipe de análise está à mercê das informações fornecidas pela empresa projetista:

"As poucas visitas ao local para verificação do projeto, aliadas à falta de integração entre os diversos setores da autarquia, colocam a equipe de análise à mercê das informações fornecidas pela empresa projetista, com limitada capacidade de análise crítica das soluções adotadas e conhecimento apenas parcial das características da região da obra e das suas particularidades."

Omissão na responsabilização das empresas projetistas

35. Existem normas para avaliação e aprovação de projetos e aplicação de penalidades, mas não são aplicadas:

"Apesar da existência da Instrução de Serviço/DG-13 de 17/11/2008 - que estabelece as diretrizes para avaliação e aprovação de projetos de infraestrutura de transportes - e dos critérios mínimos de aplicação de penalidade previstos no edital de contratação, o DNIT não tem como prática apenar as empresas projetistas por descumprimento dos termos contratuais."

36. Não existe procedimento padrão para apenar a empresa projetista:

"A partir do confronto entre os processos de trabalho existentes e os normativos legais, constatou-se ausência de procedimento padrão para apenar a empresa projetista. Essa situação

foi corroborada pelas entrevistas realizadas durante os trabalhos de campo junto às áreas especializadas do DNIT'.

O responsável pela Coordenação Geral de Cadastro e Licitações esclareceu que não existem procedimentos padronizados para aplicação de penalidade e que esta ausência prejudica, em especial, o devido processo legal. Em consequência, nas poucas vezes em que o DNIT decidiu apenar uma empresa contratada, foi obrigado a rever sua decisão por determinação judicial, por descumprimento direto aos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório.

Não existe procedimento que oriente o fiscal do contrato sobre como acompanhar a execução do contrato e não há conhecimento disseminado sobre os critérios para apenação da empresa projetista

Das diversas causas para ausência de penalidade da empresa projetista, podem-se elencar: inexistência de procedimento padrão para a responsabilização das projetistas; inexistência de procedimento que permita ao fiscal do contrato acompanhar o desempenho das empresas, quanto ao cumprimento das cláusulas contratuais, quando o projeto está sobre a análise da área de projetos; falta de conhecimento a respeito dos critérios definidos para apenação das projetistas; inércia da autarquia na aplicação das penalidades, mesmo quando a conduta passível de apenação se encaixa nos critérios definidos na Instrução de Serviço/DG 13/2008 e nas cláusulas contratuais."

37. As consequências desse conjunto de falhas e omissões não poderiam ser outras que não as apontadas no relatório de auditoria:

- "Grande possibilidade de a empresa projetista enquadrar-se nas hipóteses de apenação e, mesmo assim, não ser apenada;
- A falta de apenação acaba refletindo diretamente na qualidade do projeto que, na maioria das vezes, necessita de revisões na fase de construção, que impactam os prazos de execução da obra e os custos finais do empreendimento, gerando desperdícios de recursos públicos;
- A ausência de apenação favorece a permanência no mercado de empresas de baixo nível técnico".

III.3 - Macroprocesso de fiscalização e medição de obras rodoviárias

38. Os achados referentes a esse macroprocesso resultaram da análise conjunta das entrevistas com gestores do DNIT em Brasília e nos diversos estados visitados, da pesquisa eletrônica respondida por supervisores das unidades locais, da observação *in loco* documentada por fotografias e de acórdãos do Tribunal que trataram da fiscalização de obras rodoviárias.

39. Em relação ao processo de fiscalização e medição de obras rodoviárias, a atividade identificada como mais agregadora de valor é a realizada pelos engenheiros lotados na Unidade Local, e consiste na fiscalização da obra e na medição dos serviços a serem pagos.

40. A seguir, são reportados os achados e análises selecionadas do relatório (com acréscimo de grifos).

A estrutura das superintendências regionais e das unidades locais é incompatível com suas atribuições

"No concernente a equipamentos das ULs, 67% discordaram da afirmação de que sua unidade estaria suficientemente equipada [avaliam que está mal equipada].

Observações *in loco* nas ULs revelaram número de carros insuficiente para a quantidade de fiscais, existência de carros de empresa executora do contrato à disposição da fiscalização do DNIT e até a presença de engenheiro da empresa executora da obra à disposição da UL para fiscalizar o próprio contrato da sua empresa empregadora.

A título de exemplo, observou-se haver UL com a estrutura física deteriorada e SR em área de risco, cujo pessoal deve deixar as instalações sempre que ocorre chuva no local. Também há caso de UL sem computador e de servidor que usa seu computador pessoal para trabalhar, pois o do DNIT não tem o software essencial para visualização dos projetos.

Conforme já mencionado no subitem 2.4 deste relatório, o DNIT vem recebendo, nos últimos anos, quantidade considerável de recursos para investimentos em infraestrutura de transportes. A situação da estrutura das SRs e ULs da autarquia revela que esses investimentos não foram devidamente acompanhados de ações voltadas à estruturação da entidade, o que põe em risco o alcance dos objetivos dessas dotações.

Quanto à força de trabalho das ULs, 39% informaram ser os únicos engenheiros lotados na sua unidade, sendo que, destes, 8% esclareceram ter menos de cinco anos de experiência em fiscalização de obras rodoviárias e 5% disseram ter menos de um ano de experiência em execução de obras rodoviárias. A falta de pessoal técnico foi selecionada por 95% dos respondentes da questão 'em sua opinião, que dificuldades a equipe da UL enfrenta para fiscalizar as obras?'.
A autarquia se ressentida da falta de plano de recomposição do quadro de servidores, principalmente diante do significativo número de aposentadorias iminentes, e de circunstanciado estudo de necessidade de pessoal, que leve em conta a sazonalidade de investimentos, as melhorias de processo de trabalho passíveis de implantação e mudanças no organograma da autarquia (Sede, SRs e ULs)."

O DNIT não tem controle efetivo sobre os serviços executados nas obras

41. O controle e o acompanhamento das obras são insuficientes para assegurar sua qualidade e a razoabilidade dos seus custos:

"O Coso Intosai define como procedimentos de controle as políticas e ações estabelecidas para diminuir os riscos e alcançar os objetivos da entidade. Ressalta que esses procedimentos devem existir em toda a organização, em todos os níveis e em todas as funções. Dentre a gama de procedimentos de controle, de detecção e de prevenção de riscos relata que as verificações dos eventos mais significativos devem ser realizadas antes e depois da sua ocorrência.

Adotando esse conceito para os empreendimentos a cargo do DNIT, depreende-se que o efetivo controle de uma determinada obra deve ocorrer durante e após a execução dos serviços da obra, como acontece com as medições dos serviços de obra: há a fiscalização durante a execução dos serviços com ensaios e aferições in loco, e há também a conferência após o serviço executado. No entanto, verificou-se que o DNIT não possui controle efetivo dos serviços executados nas obras, sendo observado que muitas vezes a conferência das medições realizadas pelas empreiteiras (contratadas para execução do serviço) ou pelas empresas supervisoras (contratadas para auxiliar a fiscalização da execução do serviço) é apenas formal.

De fato, verificou-se por meio de pesquisa realizada entre os supervisores das ULs que cerca de 40% das unidades locais tem apenas um engenheiro lotado na unidade, sendo que em 70% das ULs a malha rodoviária a ser fiscalizada é de mais de 300 km (conforme figuras 8 e 9). Essa estrutura se mostra incompatível quando comparada com as atribuições das ULs determinadas no art. 222, inciso III do RIDNIT. Além da fiscalização dos contratos em execução na malha rodoviária de sua competência, compete às ULs: fiscalizar as condições de operação rodoviária e a utilização da faixa de domínio; monitorar visualmente a situação dos pavimentos, obras-de-arte especiais (OAE) e obras-de-arte correntes (OAC); entre outras atribuições.

Os levantamentos e análises efetuados pela equipe de auditoria apontaram que o controle e o acompanhamento realizado pelo DNIT são insuficientes para assegurar a razoabilidade dos custos e a qualidade das obras (subitem 4.2), falha decorrente da inadequada estrutura das ULs e SRs (subitem 4.1), dentre outros fatores."

O DNIT não dispõe de equipamentos e técnicos especializados requeridos para adequada aferição das medições

"Com efeito, a fiscalização dos empreendimentos envolve não apenas a verificação da qualidade dos serviços executados, bem como o quantitativo desses serviços, de modo a elaborar sua medição para pagamento da empresa contratada. Enfatiza-se que, de maneira geral, as obras rodoviárias são contratadas pelo regime de execução por empreitada por preço unitário. Por isso, a medição desses serviços não é feita por etapas, ou percentuais de execução, e sim pela mensuração da quantidade exata de serviços executados.

Assim, para a correta aferição da execução da maioria dos serviços mostra-se necessário usar equipamentos de topografia, bem como de laboratório adequado para efetuar os ensaios tecnológicos necessários, juntamente com a equipe técnica qualificada. Esse fato pode ser verificado nos normativos do DNIT para execução de serviços de terraplenagem e pavimentação.

A realidade mostra que o DNIT não tem em seus quadros topógrafos e laboratoristas suficientes para acompanhar os serviços das obras em execução, nem mesmo os equipamentos necessários para realizar esses serviços. Somado a isso, ressalta-se que os fiscais designados pela autarquia não acompanham o dia a dia da execução dos serviços, pois, via de regra, não são lotados exclusivamente para a fiscalização de determinado contrato, tendo ainda as demais atribuições da UL descritas no RIDNIT. Assim, quando se inicia uma obra de construção e adequação sem supervisão, assume-se um risco considerável, pois esse empreendimento não terá por parte da fiscalização nenhum controle topográfico e tecnológico dos serviços executados, tendo por base apenas os controles efetuados pelo próprio empreiteiro. Vale lembrar que o acompanhamento deve ser feito durante a execução do serviço, pois dificilmente depois do serviço executado poderá ser aferido se ele foi realizado seguindo as normas técnicas pertinentes."

O DNIT não consegue fiscalizar adequadamente o trabalho das empresas supervisoras

"Diante das falhas observadas no acompanhamento pelo DNIT do trabalho executado pelas empresas supervisoras, situação mais grave foi observada em algumas obras que foram iniciadas sem essa contratação. De fato, a contratação de empresa pela Administração para auxiliar a fiscalização não é obrigação legal, mas uma faculdade do gestor. No entanto, com a desestruturação dos quadros do DNIT, atualmente não é possível fazer uma fiscalização adequada dos serviços executados pelas empreiteiras sem o apoio técnico de uma empresa contratada de modo a aferir a adequabilidade desses serviços em relação tanto à qualidade como à quantidade de serviços executados.

A situação torna-se mais grave nas ULs que têm contratos de construção e adequação de obras rodoviárias, tendo em vista que esse tipo de contrato possui maior complexidade e demanda mais tempo do fiscal do DNIT. Para esse tipo de empreendimento o DNIT usualmente contrata uma empresa supervisora. Isso decorre da falta de técnicos adequados para fazer a aferição desses serviços, bem como da necessidade de profissionais lotados nas obras para avaliação e acompanhamento dos serviços que serão executados. No entanto, verificou-se que nos casos em que há a contratação da empresa supervisora pelo DNIT, o fiscal da UL não consegue acompanhar satisfatoriamente os serviços que ela executa.

Também foi observado que não há controle efetivo dos cronogramas da obra apresentados pela empresa supervisora, fato que impacta diretamente o prazo de execução da obra. Esses cronogramas não contemplam o caminho crítico de forma a avaliar quais são as atividades mais sensíveis e críticas, cuja inexecução pode acarretar o atraso do empreendimento. O PMBOK detalha o caminho crítico como uma das técnicas de desenvolvimento do cronograma de execução de determinado projeto. Esse caminho crítico auxiliaria o fiscal do DNIT a controlar os prazos de execução e tomar medidas para evitar atraso no cronograma das obras, como por exemplo indicar a necessidade de a empresa contratada aumentar o efetivo nas atividades críticas de forma a prevenir possível atraso nas obras."

Omissão na apenação de empresas supervisoras e empreiteiras por descumprimento contratual

"Por fim, o outro achado deste capítulo refere-se à não-aplicação de penalidades às supervisoras e empreiteiras por descumprimento contratual.

As entrevistas realizadas durante os trabalhos de campo e a documentação analisada revelaram que, frequentemente, não se apenam as empresas empreiteiras e supervisoras responsáveis por condutas irregulares, erros ou fraudes cometidos em contratos junto ao DNIT.

Embora as disposições dos editais constem também dos contratos celebrados pela autarquia, constatou-se que raros são os casos de apenações contra empresas empreiteiras e supervisoras. Dos nove chefes de UL entrevistados, apenas dois alegaram ter, em qualquer tempo, enviado à respectiva SR pedido de apenação contra empresa sob sua fiscalização. Entretanto, durante a visita da equipe de auditoria, nenhum dos dois dispunha de documentação para confirmar o pedido realizado.

Revelou-se, ainda, inexistir padronização nos procedimentos de medição, fiscalização e acompanhamento dos contratos com as empreiteiras e supervisoras, e que tampouco há procedimentos padrão para aplicação de penas contra essas empresas, quando cabível. Assim, o controle e o acompanhamento das obras são frequentemente insuficientes para identificar falhas ou condutas das empreiteiras e supervisoras passíveis de apenação e, mesmo quando são identificados fatos apenáveis, alguns processos para aplicação de penalidades, em razão da falta de evidências colhidas pelo fiscal ou pela supervisora, não surtem efeito."

42. Novamente, a consequência negativa dessa omissão foi bem apontada pela equipe de auditoria: "Essa situação gera expectativa de impunidade que pode atrair maus profissionais para os empreendimentos do DNIT e, assim, propiciar condutas irresponsáveis ou irregulares, por parte de contratadas, resultando em danos ao erário, atrasos na conclusão e baixa qualidade das obras públicas".

É possível aprimorar

43. Apesar das dificuldades é possível aprimorar a fiscalização da execução das obras e serviços de supervisão:

"Nota-se que, mesmo com o número reduzido de servidores na fiscalização das obras, mostra-se possível aprimorar o trabalho de fiscalização, priorizando as áreas de maior risco e relevância. Na pesquisa realizada entre os supervisores das ULs, percebe-se que apenas 18% deles usam algum método de priorização dos itens a serem aferidos (figura 10).

Algumas orientações sobre como deve ser o processo de fiscalização podem ser encontradas no Roteiro para Monitoramento de Obras Rodoviárias disponível no site do IPR. Porém, não foram encontrados nos normativos do DNIT critérios de priorização claramente definidos para auxiliar o fiscal na escolha dos itens a verificar, os chamados eventos significativos pelo Coso Intosai, já que não se mostra razoável rever todos os itens de uma medição de serviços."

IV - Pouca integração entre as áreas que partilham a responsabilidade pela obras rodoviárias

44. Fora do âmbito dos macroprocessos, a equipe de auditoria avaliou o nível de integração entre as áreas do DNIT responsáveis pelas obras rodoviárias. Segundo a equipe de auditoria a realização de uma obra pelo DNIT compreendem a contratação de empresa projetista, a elaboração e aprovação do projeto de engenharia, a contratação de construtora e de supervisora, e o acompanhamento da execução da obra até sua conclusão e, muito embora cada etapa envolva a atuação de diversos setores da autarquia, inexiste setor ou servidor especificamente encarregado do acompanhamento integral do empreendimento como um todo.

45. O relatório de auditoria conclui que há pouca integração:

"Sobre o assunto, foi constatado que há pouca integração entre as áreas responsáveis pelas obras do DNIT e verificou-se a inadequação do sistema de informações gerenciais de

obras e projetos e dos sistemas de protocolo. Constatou-se, também, atraso nas obras devido a dificuldades com questões ambientais e indígenas.

Confrontando a situação encontrada com os critérios estabelecidos [no PMBOK], constatou-se que a integração entre as diversas áreas responsáveis por projetos de engenharia e obras no DNIT é insatisfatória."

46. O problema da falta de integração é especialmente importante e grave na obtenção dos projetos básicos e executivo. A esse respeito, vejam-se as seguintes análises da equipe de auditoria:

"O exame do Fluxo do Processo de Análise de projetos de Infraestrutura (apêndice 4) mostra que a elaboração de um projeto envolve a empresa projetista e seis setores distintos do DNIT: a Superintendência Regional (e respectiva UL), a Coordenação Geral de Desenvolvimento e Projetos, a Coordenação de Projetos de Infraestrutura, a Coordenação de Projetos de Estrutura, a Coordenação Geral de Meio Ambiente (vinculadas à DPP) e a Coordenação Geral de Cadastros e Licitações (vinculada à Direx).

Esse processo de trabalho, da maneira como funciona hoje no DNIT, caracteriza-se como sendo multissetorial e fragmentado, estando, todavia, voltado para a produção de um resultado que é essencialmente integral (caráter contínuo das rodovias) e integrado (cada rodovia é parte de um sistema de transporte). Em consequência, torna-se ainda mais aguda a necessidade de aperfeiçoamento da gestão integrada dos projetos, como previsto no PMBOK.

A aprovação de projetos de engenharia, por exemplo, inicia-se com a elaboração de Termo de Referência para contratação da projetista. Segundo Manual de Análise Técnica, Tomo I, Projeto Rodoviário, aprovado pelo próprio DNIT, essa etapa deveria envolver diversos setores, inclusive 'o engenheiro fiscal do DNIT no trecho em questão', conforme disposto no subitem 1.2.2 daquele Manual.

Contudo, em sete ULs visitadas durante a execução da auditoria, apenas dois supervisores afirmaram ter tido alguma participação na elaboração de Termo de Referência para contratação de projetistas, e de forma limitada. Um afirmou que participava apenas em pequenos projetos, e outro apenas repassava algumas informações sobre o trecho. Ademais, em entrevista com o então titular da CGDESP, restou confirmado que nem sempre era possível a participação de engenheiro da coordenação de projetos na elaboração do TR, e que o trabalho de elaboração era feito basicamente por membro da sua assessoria."

47. A falta de atribuição de responsabilidade pelo projeto tem os seguintes efeitos sobre a coordenação e a gestão dos empreendimentos:

- d) Falta de aproveitamento do conhecimento do local da obra, devido pelos engenheiros das unidades locais, na elaboração dos projetos de engenharia;
- e) Aumento da possibilidade de aprovação de projetos deficientes, por não terem sido desenvolvidos em consonância com as características locais;
- f) Ocorrência de atrasos na elaboração dos projetos e na conclusão das obras;
- g) Necessidade de revisão em projetos cujo empreendimento já está na fase de execução.

V - Questões ambientais e indígenas: acompanhamento intempestivo

48. Embora não tenha sido objeto da auditoria, a equipe identificou algumas causas para as conhecidas dificuldades de obtenção de licenças ambientais:

"É comum haver atraso nas obras rodoviárias do DNIT devido a dificuldades com questões ambientais e indígenas. Esses atrasos, em algumas situações, podem chegar a vários anos.

De acordo com o art. 79, inciso V, do Regimento Interno do DNIT, cabe à Coordenação de Meio Ambiente Terrestre coordenar e acompanhar, junto aos órgãos ambientais e entidades públicas ou privadas, os procedimentos de compensação ambiental.

Em entrevistas realizadas nas superintendências regionais visitadas foi relatado que é difícil para a equipe do DNIT obter e renovar as licenças ambientais e atender às condicionantes solicitadas pelo Ibama. Um dos motivos dessas dificuldades é a falta de pessoal nos setores das superintendências regionais que cuidam de questões ambientais. Essa deficiência, aliada à falta de procedimentos estabelecidos, faz com que o DNIT não acompanhe, de forma tempestiva, as pendências dos processos. Além disso, segundo os entrevistados, as equipes das superintendências não têm condições de ir a campo e dependem, para a obtenção de informações, do pessoal das unidades locais e das empresas supervisoras."

VI - Graves deficiências nos sistemas de informação

49. A equipe de auditoria também identificou graves deficiências nos sistemas de informações gerenciais e de protocolo. Existem, no DNIT, diversos sistemas que atuam de forma separada e muitas vezes desarticulada. A inexistência de sistema integrado prejudica a atualização das informações do empreendimento, dificultando o subsequente acompanhamento.

"Importa também destacar que o DNIT não dispõe de sistema informatizado de gestão de projetos e obras que seja abrangente, perpassando todas as fases. Embora esse aspecto esteja detalhado no subitem 5.2, releva registrar que essa lacuna contrasta com boas práticas de gestão integrada de projetos, conforme destacado nas alíneas 'b' e 'e' do parágrafo 174.

Foi verificado que o DNIT possui diversos sistemas que atuam de forma separada e muitas vezes desarticulada, não dispondo de ferramenta compatível com o gerenciamento de projetos. A ausência de sistema integrado prejudica a atualização das informações do empreendimento, dificultando assim o seu devido acompanhamento.

O Sistema de Acompanhamento de Contratos (Siac), ferramenta principal de gerenciamento dos empreendimentos do DNIT, apresenta informações muitas vezes desatualizadas e incompletas, o que dificulta a gestão em nível gerencial do andamento dos trabalhos.

Um exemplo desse problema são os cronogramas físico-financeiros do sistema, que não são atualizados com o andar das obras e não representam sua situação real. Dessa forma, para que o gestor de Brasília possa saber a real situação do projeto é necessário que ele consulte o supervisor da unidade local, ou que consulte cópia do relatório das supervisoras contratadas para acompanhar o empreendimento, tornando tal gestão ineficiente.

Vale lembrar que o sistema de gerenciamento deve permitir o acompanhamento das diversas etapas do empreendimento, desde o levantamento do Evtea até a sua devida operação, registrando ao longo do tempo os eventos relativos àquele projeto. Assim, será possível planejar de forma mais eficaz todas as ações necessárias para realização de determinada obra, desde a contratação dos serviços para sua realização, bem como a ação coordenada das diversas áreas do DNIT e de outros órgãos envolvidos.

Outro problema constatado nos sistemas de informações do DNIT foi a pluralidade de sistemas de protocolo. O gestor da área de informática informou a existência simultânea de oito sistemas de protocolo, que foram sendo desenvolvidos pelas unidades de acordo com suas necessidades. No entanto, o sistema de protocolo necessita ser único, de forma não só a aperfeiçoar a localização do processo, como também a propiciar a segurança da informação. A desorganização da distribuição e controle de andamento dos processos pode levar à dificuldade da recuperação do arquivo, ou mesmo à sua perda.

Dessa forma, é necessário o estabelecimento de regras de protocolo, proporcionando o correto controle de documentos e processos dentro da entidade, bem como a criação de sistema de protocolo único, o que permitirá melhor controle de localização dos processos, melhorando a segurança de informação dentro da autarquia."

50. Outra deficiência encontrada pela equipe de auditoria diz respeito à falta de repositório para a guarda de informações sobre os empreendimentos administrados pelo DNIT. O adequado

armazenamento dessas informações permitiria ao DNIT não só ser mais eficaz na administração dos projetos em andamento, mas também organizar a gestão do conhecimento institucional.

VII - Manifestação do DNIT sobre os achados de auditoria

51. O relatório da equipe foi submetido ao DNIT, que não o contestou. Ao contrário, os achados foram aceitos como verdadeiros e corretos e o relatório, elogiado como sendo de elevado nível gerencial "e que o cumprimento das recomendações nele contidas, além de ser mandatório por lei configurava-se como uma oportunidade ímpar de reestruturar a autarquia para cumprir de forma mais eficiente e eficaz as suas atribuições".

52. Pela relevância da manifestação da Assessoria de Gestão Estratégica, especialmente por corroborar e validar os achados de auditoria e as consequentes recomendações, realizada como todo o rigor técnico possível, transcrevo excertos do teor reproduzido no relatório precedente (grifos acrescentados):

"Após a leitura minuciosa do relatório, a equipe de assessores emitiu pareceres unânimes de que o diagnóstico de auditoria apresentou um 'retrato real' da situação gerencial da organização, apresentando um conjunto de evidências irrefutáveis.

A partir desse diagnóstico, foi desenvolvida uma sequência de atividades para identificar os problemas-chave relacionados às causas dos achados de auditoria.

(...)

Em suma, a sequência de estruturação desenvolvida a partir do diagnóstico de auditoria, permitiu um aprofundar o conhecimento das causas elencadas na matriz de achados, possibilitando o agrupamento de causas, a identificação de problemas-chave e o relacionamento entre causas, problemas-chave e vertentes estruturantes.

A partir desse momento foi possível delinear um conjunto de iniciativas estratégicas que buscassem soluções estruturadas para os problemas evidenciados na auditoria operacional, enfocando os problemas-chave e as vertentes estruturantes, sem perder de vista as recomendações do TCU como um todo. (...) Todas as recomendações da auditoria foram consideradas pertinentes e factíveis e serão implantadas oportunamente (grifo nosso), à medida que as iniciativas estratégicas forem sendo desdobradas no âmbito da organização, buscando-se realmente implantá-las de forma efetiva. Para assegurar tal propósito, foi elaborado o Anexo E: Inserção das Recomendações de Auditoria nas ações do DNIT, que apresenta a correlação das recomendações com as iniciativas que estão sendo delineadas na organização, permitindo que por ocasião do detalhamento das ações tais recomendações sejam contempladas de forma adequada."

VIII - O passado importa para entender o presente

53. O que se verificou nesta auditoria precisa ser compreendido e analisado em conjunto com os achados, análises e relatos de outros relevantes trabalhos conduzidos por este Tribunal ao longo dos mais de 10 anos de existência do DNIT, bem com relatos sobre o extinto DNER.

54. Aqui foram reportados problemas relacionados à desestruturação administrativa da autarquia, projetos mal elaborados e mal examinados, incapacidade para fiscalizar a execução das obras, quadro de pessoal incompatível com as atribuições da entidade.

55. Para compreender o caráter sistêmico e a necessidade de empreender nova estratégia de controle, é preciso resgatar o que as equipes de auditoria encontraram e relataram no passado.

VIII.1. A desestruturação administrativa é um problema antigo

Auditoria de 2001

56. Em auditoria realizada em 2001 (Acórdão-TCU 938/2003-Plenário) destinada à verificação da qualidade das obras rodoviárias custeadas com recursos federais, a equipe de auditoria relatou deficiência de estrutura material e de pessoal identificados na 6ª DRF do DNER em Minas Gerais, os quais, podia-se inferir, ocorriam também em todo o País:

"9.5.3.2 A seguir, reproduziremos os comentários da Secex/MG a respeito da estrutura física e orgânica do 6º DRF, que reflete muito bem a situação atual dos distritos e residências:

'As primeiras considerações deste relatório se referem a uma questão crucial na abordagem do estado das rodovias federais em Minas Gerais: a da estruturação física e orgânica do 6º Distrito. Fruto de um processo de desmonte iniciado em 1986, hoje o distrito é pálida sombra do que foi no passado. Seu número de funcionários foi reduzido até chegar ao quantitativo equivalente ao de uma residência na década de 70. Assim também sucedeu com todas as residências: de uma média de 150/350 funcionários, todas hoje apresentam não mais que 4/25 funcionários. Ressalte-se que as residências só não fecharam porque acolheram os servidores das balanças e de outros órgãos extintos do Ministério dos Transportes. Para um mínimo de eficácia em sua ação, as residências consideram, quase unanimemente, ser necessário o quantitativo de 35/40 funcionários, para se dar conta de suas atuais atribuições.

(...)

9.6. Um outro grave problema enfrentado pela administração do DNER é a falta de uma política de cargos e salários compatível com as atribuições de seus servidores. Os baixos salários pagos e a falta de perspectiva de progressão funcional levaram o seu quadro de pessoal a um nível de insatisfação e desmotivação insustentável. Conforme relatado, engenheiros responsáveis pela gestão de contratos da ordem de centena de milhões recebem salários inferiores a dois mil reais, inclusive engenheiros que possuem quinze anos ou mais de serviços prestados ao DNER. O quadro se repete também em toda a administração central.

9.6.2. O DNER padece também com a falta de renovação do quadro. Há muito a Autarquia não realiza concursos públicos para provimento de cargos, existindo um excesso de terceirização de mão-de-obra voltada para a atividade-fim. A carreira tornou-se pouco atrativa, ocasionando um êxodo de parte de seus servidores para a iniciativa privada em busca de melhores salários. Tudo isto causou uma grande lacuna na composição do quadro funcional da Autarquia. Como resultado, o DNER possui um quadro envelhecido, que não tem como passar seus conhecimentos, adquiridos em anos de casa, a técnicos mais jovens, os quais venham a substituí-los. Grande parte da memória do DNER tende a ser perdida, caso não haja uma imediata e bem articulada renovação.

(...)

17.8.11. Realmente, é inadmissível o estado de caos no qual se encontra autarquia, e que se reflete na estrutura de suas unidades fiscalizadoras (DRFs e Residências). Nota-se um papel bastante omissivo do Ministério dos Transportes, que, por muito tempo, observou passivo e distante a derrocada do DNER, e ainda não tomou atitudes que representem uma transformação efetiva do setor rodoviário."

57. Em suas conclusões, a equipe já sinalizava para a potencial continuidade da situação após a extinção do DNER e a criação do DNIT:

"17.8.12. A simples alteração do nome de DNER para DNIT não mudará o atual quadro do setor. É necessário que as questões suscitadas neste relatório sejam tratadas com prioridade e os problemas verificados na gestão do DNER solucionados.

17.8.13. O quadro é preocupante na medida em que, quatro meses após a criação do DNIT, a nova autarquia não possui sequer estrutura administrativa própria para gerenciar a malha rodoviária. Os procedimentos administrativos são os mesmos, assim como as prioridades na aplicação de recursos e a forma de elaboração dos projetos de engenharia, entre outros. De fato, nada ainda de significativo mudou no DNIT em relação ao DNER."

58. O relator do voto condutor desse acórdão, Ministro Marcos Vilaça apontou que o poder de fiscalização do DNIT seria meramente formal, pois não dispunha nem de pessoal nem de recursos para exercê-lo, e que a área de auditoria da autarquia era meramente uma repartição burocrática:

"Já se tornou rotineiro as auditorias operacionais encontrarem na deficiência estrutural das entidades e órgãos públicos um dos motivos para as suas disfunções institucionais. Com o DNIT não poderia de fato ser diferente. (...)

Ainda que o DNIT conserve para si o comando da fiscalização, esse poder é meramente formal, pois a entidade não dispõe de pessoal e recursos para exercê-lo. Foi narrada na presente auditoria a situação em que vivem os distritos e residências do DNIT, onde, habitualmente, cada engenheiro se encarrega de atuar em mais de mil quilômetros de estradas e se responsabiliza por contratos de vários milhões de reais, quase sempre sem o suficiente apoio de equipamentos e veículos.

(...)

Do mesmo modo, a área de auditoria desempenha papel essencial em qualquer organização. Porém, no DNIT, como admitido pela própria entidade, tal atividade veio a se converter apenas no atendimento de expedientes. Não se tem visto a auditoria interna operando nos inúmeros casos de gestão irregular e fraude investigados no TCU, os quais muitas vezes se encerram com a condenação de administradores do DNIT e de empresas que à entidade se vinculam contratualmente."

O relatório do grupo constituído pelo Ministério dos Transportes em 1994

59. Nesse mesmo relatório de auditoria (de 2001), reporta-se que, em 1994, problemas da mesma natureza já se observavam no DNER em gravidade suficiente para levá-lo a uma inexorável extinção em 2001.

"9.7. Um trabalho realizado por um Grupo constituído pelo Ministério dos Transportes, em atendimento à Portaria MT nº 355, de 23.06.94, com o objetivo de diagnosticar, analisar e emitir proposições quanto aos aspectos institucional, organizacional e financeiro do DNER apontou problemas identificados como principais entraves ao desenvolvimento das competências da Autarquia. Enumeramos os mais significativos que guardam maior relação com o presente trabalho:

- a) obsolescência organizacional e administrativa;
- b) excesso de terceirização: contratação de empresas sob a alegação de insuficiência de recursos humanos;
- c) ausência de política de pessoal: inexistência de treinamento de pessoal e baixos salários;
- d) ineficácia de sistemas estratégicos e gerenciais: esvaziamento da função de planejamento, distanciando o setor da evolução tecnológica.

9.7.1. Dos problemas apresentados pelo Grupo do Ministério dos Transportes, percebemos, pelo exposto até o momento, que a ausência de política de pessoal, a obsolescência administrativa e organizacional e o excesso de terceirização, devido à alegada insuficiência de recursos humanos, persistem, principalmente, nos distritos e residências. Com relação à falta de planejamento e ao distanciamento da evolução tecnológica, eles serão abordados oportunamente neste relatório."

VIII. 2. O eterno problema da qualidade dos projetos e da falta de punição das empresas projetistas

60. No relatório da auditoria de 2001, a equipe de auditoria produziu diagnóstico devastador sobre a qualidade dos projetos e a prática institucionalizada de revisões durante a execução das obras (grifos acrescentados):

"12.1. A qualidade das obras, nesse caso qualquer tipo de obra, se inicia com a elaboração de um projeto de boa qualidade. Uma obra executada sem um bom projeto de engenharia sofrerá sérios riscos de apresentar problemas futuros com a sua qualidade. Para se obter um projeto com qualidade é preciso que ele contenha elementos suficientes e precisos; para isso, deverão ser realizados todos os estudos preliminares necessários ao correto conhecimento dos problemas a serem enfrentados e que permitam, ao projetista, optar pelas melhores soluções técnicas e pelas especificações adequadas.

12.2. Nesse contexto, devemos examinar qual a importância conferida aos projetos rodoviários pelo DNER e com que qualidade são elaborados. A divisão técnica responsável pela aprovação e supervisão dos projetos de engenharia do DNER é a Divisão de Estudos e Projetos (DEP), ligada à Diretoria de Engenharia. Aos distritos, cabe acompanhar e fiscalizar os estudos e levantamentos de campo preliminares à elaboração do projeto.

(...)

12.3. Foi realizada auditoria na área de projetos de engenharia rodoviários do DNER, TC 013.481/2001-6, em 2001, como parte do Projeto Rodoviário do TCU, do qual esta auditoria também faz parte. O objetivo da auditoria foi reconhecer todos os procedimentos de preparação dos projetos, ante a contratação da obra, identificar os fatores que interferem nesse processo e como se relacionam, apontar as eventuais falhas e propor medidas corretivas e/ou que visem aperfeiçoar a atuação dos setores competentes.

12.3.1A equipe encontrou várias falhas de projeto nos processos examinados. A maioria dos projetos necessita de revisão, geralmente, pelo tempo transcorrido entre a sua elaboração e a licitação da obra. Segundo o relatório preliminar da equipe, os projetos básicos das obras, via de regra, não são executados inteiramente e, às vezes, são até desfigurados, contando essas alterações com o endosso da Divisão de Estudos e Projetos do DNER (DEP), responsável pela aprovação dos projetos.

12.3.2. O relatório preliminar da equipe aponta uma inércia da DEP em punir as empresas que prestam maus serviços e em exigir, dessas, serviços de qualidade. A seguir, transcrevemos parte do relatório que ilustra a situação descrita:

'100. (...) Veja-se então a instrução feita pela DEP sobre relatório de revisão de projetos presente, por cópia, às fls. 32/33 do Volume II. Ali se propugna a revisão do projeto para acréscimo de quantitativos de serviços (levando a um reflexo financeiro de 24,28% do valor do contrato) em função dos seguintes motivos: (i) correção do acentuado desnível entre a pista de rolamento e os acostamentos, (ii) retirada de materiais depositados na faixa de domínio, (iii) melhoria da drenagem inclusive para evitar retorno de direção em pontos indesejáveis e (iv) prolongamento de galeria para permitir o deságüe natural.

101. Trata-se claramente de falhas de projeto, já que não se pode atribuir quaisquer dessas circunstâncias ao decurso de tempo. No entanto, não se tem notícia de qualquer providência de punição ao projetista original, que, em muitos casos, é a própria supervisora contratada para fiscalizar a obra.'

12.3.3. Segundo a equipe, nos processos examinados, não há caso em que a DEP tenha recomendado a não-aprovação dos relatórios de revisão ou a adoção de alguma providência visando a coibir a ocorrência de futuras revisões de projetos, como lhe compete fazer nos casos propícios.

12.3.4. Em outro trecho do relatório, são apontadas falhas de projeto que comprometem a qualidade da obra, in verbis:

'102. Há casos até em que os erros de projeto são gritantes e que passam em branco quando deveriam merecer um tratamento mais rigoroso por parte da autarquia, até pela possível consequência em termos da qualidade da obra. (...)"

61. A equipe, em suas conclusões, registrou, em 2001, em que havia se transformado o projeto básico:

"12.4.1. O projeto básico passou a ser utilizado como um simples instrumento para viabilizar os processos licitatórios, em face da sua exigência legal. Hoje, o que importa é apenas a existência de um projeto básico, seu conteúdo passou a ser secundário. Como é usual se ouvir dos técnicos do DNER: **'O projeto básico serve apenas para licitar.'**

12.4.2. Outro fato que prejudica os projetos é a falta de planejamento das obras. Na prática, ao se tomar a decisão de se iniciar uma obra, sua primeira fase de execução deveria ser a elaboração do projeto, no entanto, por uma questão política e de cultura, a obra só é considerada iniciada quando as primeiras máquinas entram em operação.

12.4.3. Como resultado, os projetos básicos ou são elaborados às pressas para se aproveitar uma dotação orçamentária, ou se 'ressuscita' um projeto realizado há dez anos e faz-se uma expedita revisão. Isto explica os constantes aditivos contratuais e as revisões de projeto em fase de obras. Os projetos de engenharia, que demandavam em torno de dois anos, nos anos oitenta, agora, são elaborados em três meses. Mesmo levando-se em consideração que as inovações tecnológicas agilizam os levantamentos de campo e os trabalhos de escritório, como cálculos e desenhos técnicos, podemos supor que esse prazo não é bastante para se elaborar um projeto a contento, considerando-se a importância do empreendimento em questão."

62. O Ministro Marcos Vilaça destacou em seu voto as mazelas advindas dos projetos básicos mal elaborados, ressaltando, também, a falta de punição das empresas projetistas:

"Como resultado das imperfeições de projeto, são habituais as revisões depois da contratação, quase sempre para acrescentar itens de serviços ou materiais não previstos mas alegadamente necessários, os quais não passam pelo crivo da licitação, sendo comum, por isso, saírem por preços superfaturados.

Por esse motivo, é de grande importância um projeto básico bem elaborado, para que a execução da obra mantenha aderência com as previsões iniciais e, assim, seja mantida a vantagem econômica oferecida pela proposta vencedora da licitação durante toda a duração do contrato.

Na verdade, o projeto básico não deve consistir num mero esboço, mesmo considerando que depois será elaborado um projeto executivo. Pelo contrário, a lei exige detalhamento construtivo e orçamentário da obra, para que posteriormente não seja necessário fazer modificações previsíveis. É o que diz a alínea 'b' do inciso IX do artigo 6º da Lei nº 8.666/93, que conceitua o projeto básico como o 'conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado para caracterizar a obra (...), devendo conter (...) soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a minimizar a necessidade de reformulação ou de variantes durante as fases de elaboração do projeto executivo e de realização das obras'.

Na auditoria operacional objeto do TC 013.481/2001-6, instaurada especificamente para avaliação do assunto, sob a minha relatoria, verificou-se que os projetos de obras rodoviárias têm apresentado baixa qualidade, acarretando prejuízos financeiros e ao andamento dos trabalhos sem que o DNER, hoje o DNIT, responsabilize a projetista com vistas à indenização. Ali foram citados erros grosseiros de projeto os quais demandaram acréscimos de quantitativos de serviços na execução.

Cabe ao DNIT promover perante a projetista, em tais situações, o ressarcimento dos danos causados por sua imperícia no planejamento da obra. Em sentido semelhante, no âmbito deste Tribunal, conforme o Acórdão nº 583/2003-Plenário, que tomo como exemplo por haver sido proferido em processo do qual fui Relator (TC 007.828/2002-3), atribuiu-se à projetista/supervisora responsabilidade solidária com a empresa executora por danos advindos de revisões de projeto que revelaram a desnecessidade de itens."

VIII.3. A estrutural falta de planejamento

63. Recentemente, em 2009 foi realizada nova auditoria no DNIT (Acórdão-TCU 886/2010-Plenário), por equipe da 1ª Secex, com o objetivo de examinar a adequação do planejamento geral e o controle da execução orçamentária e financeira da autarquia.

64. O Ministro Raimundo Carreiro assim sintetizou os achados da equipe de auditoria:

"As diversas constatações da Unidade Técnica, transcritas no Relatório precedente, expõem um quadro de deficiência dos procedimentos adotados pelo DNIT relativamente ao planejamento, bem como à organização e ao controle de suas atividades finalísticas. Ressalto, entre as diversas ocorrências relatadas, aquelas relacionadas à gestão dos projetos destinados a novas obras rodoviárias.

Conforme se verifica no relatório da fiscalização, o DNIT não tem informações organizadas e sistematizadas sobre seu estoque de projetos, não havendo relação entre a elaboração dos projetos e a prévia definição das obras que serão executadas.

Como consequência dessa situação, o número de projetos elaborados anualmente excede em muito a capacidade da autarquia de iniciar novas obras, como demonstrado pela 1ª Secex, e, assim, acumulam-se projetos que acabam por se tornar desatualizados, muitas vezes inaproveitáveis. A gestão inadequada do fluxo de elaboração de projetos e das obras respectivas gera o desperdício de recursos públicos, estimado pela Unidade Técnica em cerca de R\$ 237 milhões nos exercícios de 2006 a 2008. Como se observa nesse caso, a ausência de planejamento, organização e controle adequados tem um custo expressivo para a Administração Pública.

Cabe ressaltar que as aludidas constatações esclarecem a origem de vários problemas verificados por este Tribunal durante as fiscalizações realizadas em obras rodoviárias, tais como a utilização de projetos desatualizados e inadequados, as frequentes e significativas alterações de projetos durante a execução de obras e outras ocorrências que comumente resultam em elevação dos custos das obras sem correspondente incremento na qualidade.

(...)

A ausência de informações organizadas sobre as obras contratadas pelo DNIT e seus respectivos projetos e estudos preliminares, além de afetar negativamente seu desempenho, como ressaltado no relatório da Unidade Técnica, também prejudica as atividades do controle externo, exercido por este Tribunal. O acompanhamento do gasto público e sua avaliação quanto à legalidade, eficiência, eficácia, entre outros parâmetros, bem como a avaliação da conformidade e desempenho da gestão são consideravelmente dificultados quando as informações necessárias não estão disponíveis."

65. Adicionalmente ao voto do relator, auxiliam a entender o problema da falta de planejamento, as seguintes conclusões da equipe de auditoria (grifos acrescentados):

"Verificou-se que a DPP não utiliza instrumentos de planejamento na decisão de iniciar a elaboração de um projeto. Embora sejam realizados estudos preliminares, a DPP limita-se a atender demandas externas, especialmente o PAC. No caso de obras de manutenção, os projetos são elaborados principalmente de acordo com indicações externas e não são primordialmente utilizadas ferramentas técnicas de planejamento, com levantamentos e estudos de priorização, como o sistema HDM.

Também não existem informações organizadas e sistematizadas acerca dos projetos em elaboração. Mesmo as informações sobre os projetos em andamento e sobre o estoque de projetos no DNIT somente puderam ser fornecidas após a coleta manual de dados por parte de alguns servidores. Nem mesmo os processos administrativos relativos às etapas do empreendimento, como estudos preliminares, licitação do projeto, acompanhamento do projeto, licenciamento ambiental e outros, possuem vinculação, dificultando a visão geral da situação da atividade.

Um primeiro efeito da falta de planejamento e controle na DPP é a existência de um estoque de projetos cujas obras não foram contratadas. As obras correspondentes a esses

projetos possuem valores bastante superiores à capacidade histórica de contratação do DNIT. Cerca de 80% dos projetos elaborados entre 2006 e 2008 não tiveram suas obras contratadas, e isso dificilmente ocorrerá no curto prazo, em função das limitações orçamentárias. O custo desses projetos e estudos não utilizados alcança a casa de R\$ 237 milhões e representa ato ineficiente e gasto desnecessário para a Administração.

(...)

Por fim, o exame realizado evidenciou que não existe coordenação entre as atividades da DPP, na elaboração de projetos e estudos, e as da DIR, na licitação de obras. De acordo com o exame de processos administrativos, as licitações são iniciadas por pedidos de Superintendências Regionais e de outros setores que não a DPP.

Existe um entendimento, claramente perceptível no discurso dos gestores da DPP, de que sua atuação se restringe à elaboração de projetos.

(...)

Desse modo, conclui-se que a atividade de planejamento para contratação de obras rodoviárias, no DNIT, é bastante deficiente, limitando-se à adoção de providências para atendimento de pedidos externos e de setores regionais, sem a realização de procedimentos de crítica, seleção, priorização, controle e divulgação.

As conseqüências são aquelas já indicadas, tais como: ineficiência nos gastos com projetos, licitações com projetos inadequados, impossibilidade de atendimento a demandas importantes. Desses fatos decorrem, por sua vez, a necessidade de revisão de projetos, atrasos e aumentos de valor em obras, fuga ao princípio da licitação, ineficiência nas contratações, prejuízos para a qualidade dos serviços, entre outros.

Registre-se que, conforme levantado no TC 018.396/2009-1, que trata da área de projetos do DNIT, dos 926 (novecentos e vinte seis) contratos atualmente vigentes, 43% sofreram aditivo de valor e 39% sofreram aditivo de prazo. Da amostra lá analisada, 100% dos contratos foram aditivados por falhas ou desatualização do projeto. "

IX - Conclusões

66. Esta é a auditoria de maior rigor técnico e escopo mais específico realizada pelo Tribunal sobre aspectos da gestão de obras rodoviárias pelo DNIT.
67. Os achados detectados são recorrentes. Reunidos a outros, iguais, detectados em auditorias anteriores, confirmam o sentimento geral de que as graves deficiências de planejamento, contratação, fiscalização e gestão de obras rodoviárias são estruturais e institucionais e que, por persistirem ao longo de décadas (evidentemente não no mesmo grau), forjaram uma cultura organizacional acostuada a essas deficiências.
68. Não cabe aqui perquirir as razões que explicariam essa realidade. Mas cabe deixar lançada a pergunta: sendo a malha rodoviária tão importante para dinamizar o desenvolvimento econômico e social, como pode a autarquia incumbida de construir, conservar e manter rodovias permanecer por tanto tempo em condições gerenciais e materiais incompatíveis com suas enormes responsabilidades?
69. Deve-se observar que no mesmo período outras instituições públicas incrementaram suas capacidades institucionais.
70. Não há dúvidas de que a situação constatada nesta auditoria não é tão ruim como a detectada na auditoria de 2001, que teve outro escopo e apontou achados semelhantes e outros ainda piores.
71. O DNIT de hoje é melhor do que o DNER de ontem, mas está longe de ser o DNIT preconizado na Lei 10.233/2001.
72. As sucessivas gestões do antigo DNER e do atual DNIT não foram capazes de construir uma autarquia sólida, guiada por uma cultura de conceber planejadamente as obras mais necessárias;

conceber obras bem orçadas; obras bem licitadas (com competição e preço justo), baseadas em projetos básicos e executivos tecnicamente escorreitos, segundo o que normatizam os órgãos e instituições de engenharia, entre eles a própria autarquia; bem fiscalizadas, bem acompanhadas, com cronograma de execução bem elaborado, para serem entregues com a qualidade especificada, no prazo inicialmente definido. Sobre essas expectativas, devo transcrever mais uma vez o art. 83 da Lei 10.233/2001:

"Art. 83. Na contratação de programas, projetos e obras decorrentes do exercício direto das atribuições de que trata o art. 82, o DNIT deverá zelar pelo cumprimento das boas normas de concorrência, fazendo com que os procedimentos de divulgação de editais, julgamento de licitações e celebração de contratos se processem em fiel obediência aos preceitos da legislação vigente, revelando transparência e fomentando a competição, em defesa do interesse público. (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.217-3, de 4.9.2001)

Parágrafo único. O DNIT fiscalizará o cumprimento das condições contratuais, quanto às especificações técnicas, aos preços e seus reajustamentos, aos prazos e cronogramas, para o controle da qualidade, dos custos e do retorno econômico dos investimentos."

73. Sabe-se que as razões pelas quais o imaginário nacional tem como certo que nossas obras públicas sempre custam muito mais do que o previsto, sempre são finalizadas muito tempo depois do prazo anunciado e quase sempre estão às voltas com suspeitas de irregularidades são muitas e de diferentes naturezas, entre elas eventuais reduções do fluxo de recursos orçamentários e financeiros para obras em andamento para atendimento de novas obras.

74. Sobre essa questão, é importante ressaltar, o que tem sido esquecido, que a Lei de Responsabilidade Fiscal foi na linha de colocar ordem nas decisões sobre iniciar novas obras enquanto existem obras ainda inconclusas, por falta de recursos.

75. Em seu art.45, a Lei Complementar 101/2000, determina que "a lei orçamentária anual e as de crédito adicional só incluirá novos projetos após adequadamente atendidos os em andamento e contempladas as despesas de conservação do patrimônio público, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias". E para orientar a elaboração da LDO sobre a compatibilização de novos projetos com o atendimento dos em andamento, a LRF determina, no parágrafo único do mesmo art. 45 que o Poder Executivo, "até a data de envio do projeto de lei de diretrizes orçamentárias, relatório com as informações necessárias ao cumprimento do disposto neste artigo, ao qual será dada ampla divulgação".

76. Evidentemente, não é de se imputar tais mazelas ao antigo DNER e ao atual DNIT, mas alguma parcela de responsabilidade por essa realidade cabe à má gestão das instituições criadas por lei para "implementar a política formulada para a administração da infraestrutura do Sistema Federal de Viação, compreendendo sua operação, manutenção, restauração ou reposição, adequação de capacidade, e ampliação mediante construção de novas vias e terminais" (art. 80 da Lei 10.233/2001).

77. Com relação aos projetos, o DNIT tem dificuldades para elaborar termos de referência segundo o que prescrevem suas próprias normas, não acompanha bem os trabalhos da empresa projetista, não tem condições adequadas de avaliá-los e, há anos, mantém-se inerte quanto à responsabilização das empresas que elaboram projetos deficientes.

78. Está institucionalizada a ideia de que os projetos contratados serão revistos na fase de execução. Hoje, menos do que foi no passado.

79. Como assertivamente concluiu o relatório de auditoria, "a situação encontrada no Dnit é preocupante".

80. É preocupante, segundo a equipe de auditoria, porque a autarquia gerencia um orçamento de investimentos da ordem de R\$ 14,4 bilhões destinados a um setor considerado prioritário.

81. É preocupante porque "há risco significativo de que esse orçamento não seja gerido de forma eficiente", "considerando as deficiências organizacionais constatadas, como carências de pessoal e de estrutura física, a falta de equipamentos e procedimentos adequados de trabalho e a pouca integração entre as áreas da autarquia".

82. É preocupante porque, "se esse risco se confirmar, haverá significativo desperdício de recursos federais destinados a obras rodoviárias".

83. No mês de novembro, quando este processo encontrava-se em vias de ser submetido ao Plenário, a diretoria do DNIT formulou convite a mim e ao Ministro José Múcio, ao qual está jurisdicionada a entidade, para assistirmos a uma exposição sobre o que a nova gestão está fazendo para enfrentar todos esses grandes e graves problemas.

84. Pode-se constatar que a nova diretoria do DNIT está empenhada em buscar soluções. Não são fáceis, nem são de curto prazo. A construção de uma nova instituição requer persistência, muitos pontos de apoio, e vontade política firme, determinada e constante, para forjar uma nova cultura.

85. Ficou patente que a auditoria levada a cabo pelo Tribunal já está produzindo resultados.

86. De acordo com a equipe de auditoria, o documento intitulado "Proposta de solução estruturada para achados de auditoria operacional" reflete o compromisso da atual administração do DNIT em responder com medidas concretas aos diagnósticos e oportunidades de melhoria consubstanciados no relatório de auditoria.

87. A equipe também reporta seu entendimento de que "os comentários e documentos enviados pelo gestor evidenciam que significativos esforços estão sendo levados a cabo pela direção e pelos técnicos do Dnit, com o objetivo de aproveitar o diagnóstico realizado pelo TCU para aperfeiçoar a gestão das obras rodoviárias da Autarquia".

88. Tendo em vista o exposto acolhimento do relatório de auditoria, em sua inteireza, inclusive quanto às recomendações, por escrito e em público, não se faz necessário consignar no acórdão todas as recomendações propostas pela equipe, bem como outras tantas que suscitem formular.

89. Os resultados dessa auditoria, de certo modo, encerra um ciclo de filosofia de controle e devem conduzir-nos a novas reflexões sobre o modo de fiscalizar a execução e a gestão de obras rodoviárias pelo DNIT, de forma a não se obter mais do mesmo nos próximos anos.

90. O Tribunal vem realizando inúmeras ações de controle no DNIT, que incluem fiscalizações de obras, de gestão, análise de prestação de contas e de representações e denúncias desde a criação da autarquia, em 2001. Ao longo desse tempo, as ações de controle resultaram na emissão de mais de mil determinações ao DNIT para que corrigisse irregularidades em diversas áreas, com ênfase na área de gestão de obras.

91. O alto número de determinações endereçadas ao DNIT a partir de trabalhos realizadas por diversas unidades técnicas e a conseqüente dificuldade para o seu atendimento, por parte da autarquia, e para o seu monitoramento, por parte do Tribunal, levaram à criação de projeto, em 2007, que visava catalogar e classificar essas determinações, com a finalidade de permitir que o órgão de controle externo pudesse atuar de forma integrada e concentrada nas causas das irregularidades detectadas.

92. O trabalho de auditoria operacional realizado pela equipe de auditoria da Seprog e da Secob-2 constatou, após essa década de ações de controle no órgão, que as causas das irregularidades na área de gestão de obras continuam presentes e os problemas sem solução satisfatória, o que fatalmente levará à identificação de novas irregularidades e, conseqüentemente, à emissão de novas determinações num moto-contínuo.

93. A principal conclusão que se extrai do trabalho aqui relatado é que as ações de controle realizadas nos últimos dez anos produziram discretas melhoras na gestão do DNIT, mas não houve uma abordagem de controle sistemática e permanente sobre as causas das deficiências na gestão das

obras sob responsabilidade da autarquia. Isso porque, em regra, a ação do Tribunal se deu por meio de fiscalizações cujo escopo era a condução de empreendimentos específicos, e, apenas reflexamente, sobre a qualidade, a consistência e os controles internos associados aos processos de trabalho sob gestão do DNIT.

94. Nesse sentido, em reflexão crítica, construtiva e propositiva, percebe-se a necessidade de dar um passo além, saindo paulatinamente do ciclo de fiscalização específica de obras públicas dissociada do exame dos processos de trabalhos e das condições gerenciais que estão na base dos achados em direção a um novo modelo, mais estratégico e concatenado.

95. Essa nova sistemática abrange duas vertentes, que se complementam. A primeira é a realização de auditorias regulares destinadas a avaliar a evolução da autarquia no rumo da solução dos problemas apontados nesta e em auditorias de escopo mais amplo recentemente realizadas, mediante melhorias dos macro e microprocessos, de suas condições materiais e gerenciais. A segunda, a seleção de obras a serem fiscalizadas segundo um escopo de "duas pontas": uma fiscalização tradicional acoplada, em engenharia reversa, a uma auditoria voltada a vincular, numa ponta, os achados e na outras as falhas nos processos de trabalhos, não mais em abstrato, mas concretamente (efeito e causa)

96. Dessa forma, a ação de controle externo sobre o DNIT, poderá, a médio prazo, basear-se em menor número de fiscalizações, mas mais abrangentes e sinérgicas, e alcançar nível vertical de conhecimento que permita levar a interlocução do Tribunal com o Congresso Nacional em matéria de obras públicas para outro patamar.

97. Essa estratégia, sistêmica e sinérgica, alinha-se, pode-se dizer, à ideia de conhecer, compreender, sistematizar e atuar sobre a governança das obras públicas.

98. Assim, o trabalho realizado pela equipe de auditoria da Seprog e da Secob-2 deve ser utilizado como ponto de partida para a elaboração de uma estratégia de controle externo de médio e longo prazos, na linha do que trago à apreciação do Plenário por meio desta proposta de deliberação, em que sejam contempladas ações regulares de controle e monitoramento da resolução dos problemas que estão levando às sucessivas sequências de achados da mesma natureza, procurando contribuir, por outros meios, para a superação dos problemas que têm impedido a autarquia de cumprir adequadamente suas finalidades.

Diante do exposto, manifesto-me pela aprovação do acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 10 de dezembro de 2012.

WEDER DE OLIVEIRA

Relator