

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO  
Secretária de fiscalização de Obras Rodoviárias

## **Relatório de Auditoria**

**Auditoria Operacional realizada com o objetivo de avaliar a adequação dos elementos de governança do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) no programa manutenção rodoviária**

**Novembro/2013**



**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

**Secretária de Fiscalização de Obras Rodoviárias**

**Relatório de Auditoria Operacional realizada com o objetivo de avaliar a adequação dos elementos de governança do Dnit no programa manutenção rodoviária**

**Relatório de Auditoria Operacional realizada com o objetivo de avaliar a adequação dos elementos de governança do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) no programa manutenção rodoviária**

**TC 024.794/2013-9**

(Fiscalis 645/2013)

**Ministro Relator: Walton Alencar Rodrigues**

**Modalidade:** Auditoria Operacional.

**Ato originário:** Acórdão 448/20133 – TCU/Plenário.

**Objetivo:** Avaliar a adequação dos elementos de governança do Dnit no programa manutenção rodoviária.

**Atos de designação:** Portaria de Fiscalização 1328, de 4 de setembro de 2013.

**Período de Planejamento:** 04/09/2013 a 13/09/2013.

**Período de Execução:** 16/09/2013 a 04/10/2013.

**Períodos de Relatório:** 07/10/2013 a 15/10/2013.

**Servidores participantes:**

AUFC	Matrícula
Augusto Gonçalves Ferradaes (coordenador)	3458-4
Anderson Cunha Rael	8184-1

**Unidade:** Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit).

**Vinculação ministerial:** Ministério dos Transportes.

**Dirigente da Unidade:** Jorge Ernesto Pinto Fraxe – Diretor-Geral.

**Vinculação no TCU:** Secretária de Fiscalização de Obras Rodoviárias.



## TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

### Secretária de Fiscalização de Obras Rodoviárias

### Relatório de Auditoria Operacional realizada com o objetivo de avaliar a adequação dos elementos de governança do Dnit no programa manutenção rodoviária

#### Resumo

A presente auditoria tem por objetivo avaliar a estrutura de governança do Dnit voltada para as suas atividades na manutenção de rodovias federais. Essa estrutura compreende especialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle associados aos procedimentos e práticas adotados pelos principais e mais estratégicos setores responsáveis pelas tomadas de decisão na área de manutenção rodoviária, principalmente o Conselho de Administração e a Diretoria. Entre os elementos administrativos importantes que integram os procedimentos desses setores podem ser destacados os sistemas de controle e supervisão, sistemas de informação, competências técnicas operacionais e pessoais.

De acordo com a metodologia adotada nesta auditoria, foram avaliados de forma básica e geral os resultados do Dnit na manutenção de rodovias. Com base nessa avaliação, procurou-se verificar os mecanismos de governança da autarquia, os quais devem ser adequados para controlar e induzir a atuação dos gestores e da organização na direção de seus compromissos reais, correspondentes às demandas dos usuários de rodovias federais.

Assim, a primeira constatação diz respeito ao desalinhamento parcial entre os resultados alcançados e os resultados esperados ou considerados necessários para manutenção da malha rodoviária e atendimento aos interesses de seus usuários. Apesar de se observar uma melhoria no estado do pavimento das rodovias nos últimos anos, foi verificado que a execução das dotações orçamentárias de manutenção experimentou um declínio desde 2011, o que indica que os serviços contratados não foram realizados em volume compatível com o previsto nos orçamentos anuais do Dnit. Também foi verificado que as contratações de serviços mais profundos de restauração (Crema 2) ficaram abaixo do volume considerado necessário e indicado em sistema técnico de gerência de pavimentos da própria autarquia. A partir daí, buscou-se, na gestão do Dnit, as causas para o desalinhamento encontrado, especialmente algumas deficiências de planejamento estratégico, carência de procedimentos e regras internas voltadas para atuação a coordenação de setores importantes, insuficiência de elementos de gestão de risco e de controles internos.

A segunda constatação trata dos aspectos relacionados às práticas de governança na área de manutenção rodoviária do Dnit. São feitas considerações sobre a atuação do Conselho de Administração, da alta administração (Diretoria Executiva, da Diretoria Geral e demais diretoria), da administração executiva, dos gerentes de nível operacional e da Auditoria Interna, especialmente no tocante às falhas de governança e da insuficiência dos resultados alcançados.

A partir dos pontos analisados, no que tange a governança na área de manutenção da autarquia, observam-se algumas ações positivas adotadas pela atual gestão do Dnit, que podem ser consideradas boas práticas, mas ainda existem lacunas importantes na estrutura de governança da entidade que merecem tratamento. Nesse sentido são propostas cinco recomendações com o objetivo de melhorar a governança da autarquia.



## TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretária de Fiscalização de Obras Rodoviárias

Relatório de Auditoria Operacional realizada com o objetivo de avaliar a adequação dos elementos de governança do Dnit no programa manutenção rodoviária

### Lista de Siglas e Acrônimos

- ANTT** – Agência Nacional de Transportes Terrestres
- BSC** – *Balanced Scorecard* (Indicadores Balanceados de Desempenho)
- Crema 1** – Contrato de Reabilitação e Manutenção de Rodovias – 1ª etapa
- Crema 2** – Contrato de Reabilitação e Manutenção de Rodovias – 2ª etapa
- CGMR** – Coordenação Geral de Manutenção (Dnit)
- CGDESP** - Coordenação-Geral de Desenvolvimento de Projetos (Dnit)
- CGPLAN** – Coordenação Geral de Planejamento (Dnit)
- CIPFA** – *The Chartered Institute of Public Finance and Accountancy*
- CNT** – Confederação Nacional do Transporte
- CVM** – Comissão de Valores Mobiliários
- DIR** – Diretoria de Infraestrutura Rodoviária (Dnit)
- Direx** – Diretoria Executiva (Dnit)
- Dnit** – Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes
- DPP** – Diretoria de Planejamento e Pesquisa (Dnit)
- EPR** – *Enterprise Resource Planning* (Planejamento de Recursos Empresariais)
- Fiscobras** – Levantamentos de auditoria de obras
- IRI** - Índice de rugosidade
- LDO** – Lei de Diretrizes Orçamentárias
- LOA** – Lei Orçamentária Anual
- PPA** – Plano Plurianual
- RDC** – Regime Diferenciado de Contratações (Lei 12.462, de 05 de agosto de 2011)
- Secex** – Secretaria de Controle Externo (TCU)
- Secobrodovias** – Secretaria de Fiscalização de Obras Rodoviárias (TCU)
- SGP** - Sistema de Gerência de Pavimentos (Dnit)
- Siac** – Sistema de Acompanhamento de Contratos (Dnit)
- SWOT** – *Strengths, Weaknesses, Opportunities, and Threats* (Potencialidades, Fraquezas, Oportunidades e Ameaças)
- TCU** – Tribunal de Contas da União
- UL** – Unidade Local



# TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

## Secretária de Fiscalização de Obras Rodoviárias

### Relatório de Auditoria Operacional realizada com o objetivo de avaliar a adequação dos elementos de governança do Dnit no programa manutenção rodoviária

#### Lista de Tabelas

Tabela 1 – Valores liquidados das dotações anuais para os exercícios de 2010 a 2013 (parcial).....	14
Tabela 2 – Execução total de despesas, abrangendo liquidações de dotações dos exercícios correntes e restos a pagar de exercícios anteriores liquidados no exercício .....	14
Tabela 3 – Tipos de intervenções recomendadas pelo SGP 2011 .....	15
Tabela 4 – Extensão da malha abrangida por intervenções do tipo Crema .....	15

#### Lista de Gráficos

Gráfico 1 - Evolução do estado da malha de acordo com o levantamento realizado pelo SGP .....	17
Gráfico 2 - Condição do pavimento das rodovias sob gestão do Dnit de acordo com a pesquisa CNT 2011 .....	17



# TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretária de Fiscalização de Obras Rodoviárias

Relatório de Auditoria Operacional realizada com o objetivo de avaliar a adequação dos elementos de governança do Dnit no programa manutenção rodoviária

## Sumário

<b>1. Introdução .....</b>	<b>7</b>
Identificação do Objeto de Auditoria.....	7
Escopo.....	7
Objetivo e abordagem adotada no exame do objeto .....	7
Critérios.....	8
Métodos e Procedimentos Usados.....	9
Limitações de Auditoria.....	10
<b>2. Visão Geral.....</b>	<b>10</b>
Conceituação de governança.....	10
Estratégia adotada nesta auditoria.....	13
<b>3. Constatações da Equipe de Auditoria .....</b>	<b>14</b>
Desalinhamento parcial entre as ações realizadas e reais necessidades das partes interessadas.....	14
Situação encontrada.....	14
Análise.....	15
Evidências.....	22
Critérios.....	22
Conclusão.....	22
Insuficiência dos mecanismos de governança do dnit relativos à manutenção de rodovias.....	23
Situação encontrada.....	23
Análise.....	24
Evidências.....	34
Critérios.....	34
Conclusão.....	35
<b>4. Análise da manifestação do gestor.....</b>	<b>40</b>
<b>5. Proposta de Encaminhamento .....</b>	<b>41</b>
<b>6. Bibliografia .....</b>	<b>43</b>

## 1. INTRODUÇÃO

### Identificação do Objeto de Auditoria

1. O objeto central desta auditoria é a estrutura de governança do Dnit voltada para a sua atuação na manutenção de rodovias federais. Essa estrutura é constituída principalmente pelos setores do Dnit, em diversos níveis estratégicos, responsáveis pelas tomadas de decisão quanto ao que realizar, e como, o que envolve seus procedimentos e práticas internas observadas na atuação da área de manutenção rodoviária do Dnit. Também compõem a estrutura de governança fatores organizacionais como sistemas de controle e supervisão internos, sistemas de informação, competências técnicas operacionais e pessoais. Por fim, as informações prestadas pela organização acerca dos resultados alcançados e das responsabilidades internas completam a visão da governança.
2. O exame de governança nesse objeto está alinhado e motivado com o que está contemplado no plano estratégico do Tribunal, especialmente no tocante aos objetivos estratégicos “aprimorar as ações de controle voltadas à melhoria do desempenho da Administração Pública”, “fortalecer cultura orientada a resultados”, “desenvolver cultura de inovação”, entre outros.
3. É oportuno destacar a distinção entre a análise de governança e a análise de gestão. Enquanto a análise de governança trata de verificar mecanismos ou setores internos da organização voltados em seus atos decisórios aos interesses dos clientes, a análise da gestão está mais focada na avaliação dos processos e atos administrativos em si, especialmente quanto à legalidade e eficiência. Embora seja bastante razoável inserir a satisfação dos clientes no conceito mais geral de eficiência administrativa e considerar que a boa governança contribui para a boa gestão e vice-versa, os trabalhos específicos de análise de governança possuem seu objetivo mais puramente focado na motivação das decisões administrativas, as quais precisam ter como base os interesses dos usuários de rodovias ou o interesse público mais real.

### Escopo

4. O escopo da auditoria compreende o exame de seu objeto principal (a estrutura de governança do Dnit indicada no item acima), dos resultados da atuação da autarquia relativamente à manutenção de rodovias federais e dos elementos que estabelecem as atribuições, competências e responsabilidades dos gestores, uma vez que esses são os fatores que compõem o conceito de governança, conforme será visto mais à frente.

### Objetivo e abordagem adotada no exame do objeto

5. O objetivo da auditoria é avaliar a estrutura de governança em relação à sua capacidade de garantir que as ações adotadas estão alinhadas com as reais necessidades dos clientes, no caso, os usuários das rodovias federais. Para tanto, primeiramente serão avaliados os resultados planejados e os alcançados pelo Dnit, os quais serão confrontados com os resultados esperados, constituídos pelas necessidades de manutenção das rodovias, tais que atendam aos interesses dos seus usuários.
6. A partir das conclusões acerca do alinhamento entre os resultados alcançados e os esperados, serão analisadas as causas de insucesso ou deficiência na atuação do Dnit, causas essas que serão localizadas na estrutura de governança da unidade, o que permitirá concluir acerca de sua adequação e das oportunidades de melhorias a serem recomendadas.

### Critérios

7. De acordo com o Manual de Auditoria Operacional do TCU, critérios são padrões de desempenho necessários para a medição, por comparação, da economicidade, da eficiência, da eficácia e da efetividade do objeto examinado. Em geral, as fontes de critérios são leis e regulamentos, referências e comparações históricas, normas e valores profissionais, entre outros.

8. Nesta auditoria, a metodologia de exame adotada é do tipo que se pode chamar de análise “de baixo para cima”, ou seja, parte da identificação de um problema nos resultados operacionais e busca as causas na gestão e na estrutura de governança. Mais especificamente, a análise da governança ora adotada é feita a partir de resultados da gestão na manutenção de rodovias e procura avaliar os mecanismos internos associados, os quais devem ser adequados para controlar e induzir a atuação dos gestores e da organização na direção de seus compromissos reais, correspondentes às demandas dos usuários de rodovias federais.

9. No tocante aos resultados da atividade de manutenção de rodovias, prevista na Lei 10.233/2001, que instituiu o Dnit, os critérios mais detalhados e adequados para este exame devem consistir em metas e objetivos a serem alcançados para atender às necessidades de seus clientes, os usuários de rodovias, no caso. Essas necessidades podem ser representadas por:

- a) objetivos do PPA e da LOA, uma vez que esses instrumentos legais elencam a vontade da sociedade, expressa por seus representantes políticos;
- b) estudos técnicos desenvolvidos pelo próprio Dnit para apontar as obras e serviços necessários nas rodovias federais. Essas indicações são importantes porque detalham as necessidades de obras e serviços para programas do Dnit que não possuem esse nível de detalhamento na LOA e no PPA. As informações puderam ser obtidas apenas para o exercício de 2011, pois os dados levantados para 2013 ainda estão sendo tratados no Dnit, de modo que não podem ser utilizados neste momento;
- c) avaliações do estado ou condição de uso das rodovias federais, que são mantidas pelo próprio Dnit. Atualmente, as avaliações mais recentes realizadas pelo Dnit se referem ao exercício de 2011. Para 2013, esse levantamento está na fase de tratamento dos dados obtidos, o que inviabiliza seu uso no momento. Também podem ser utilizados levantamentos de outras entidades, como a CNT.

10. No caso da estrutura de governança, observa-se, inicialmente, a obrigação de a Administração ser eficiente, conforme determina a Constituição Federal, conceito esse que é interpretado e desdobrado pela doutrina do Direito Administrativo em fatores como: economicidade, eficiência, eficácia e efetividade. A obtenção de padrões e referência mais específicos para a avaliação da estrutura de governança do Dnit, caso concreto em exame, ainda não possui uma base consolidada e já experimentada. Contudo, este exame toma como referência elementos teóricos relativos aos mecanismos e boas práticas da boa governança desenvolvidos por diversas entidades reconhecidas de pesquisa e estudo do tema, os quais estão consolidados e resumidos em documento desenvolvido pelo próprio TCU como referencial para auditoria de governança.

11. Quanto aos aspectos relativos à prestação de contas, informações e *accountability*, serão adotados como critérios os princípios da transparência administrativa e da motivação dos atos administrativos, especialmente no sentido de demonstrar que as ações adotadas estão alinhadas com as reais necessidades dos clientes principais, os usuários das rodovias federais, no caso.

## Métodos e Procedimentos Usados

12. Os principais métodos e procedimentos utilizados pela equipe de auditoria foram:
- a) levantamento de informações, de estudos e outras publicações, acerca do conceito e da análise da boa governança;
  - b) reuniões com gestores do Dnit;
  - c) análise das informações coletadas em sistemas de informação da autarquia e em reuniões;
  - d) análise comparativa de dados obtidos;
  - e) verificação de causas gerais de deficiências nos resultados da unidade;
  - f) conclusões com base em referenciais técnicos para avaliação da boa governança.

### **Limitações de Auditoria**

13. A primeira limitação que se apresenta é o caráter inovador da avaliação de governança em unidades da Administração Pública. Tal fato sugere, por prudência, que o exame não seja amplo e profundo, de modo a permitir o amadurecimento desse tipo de análise, envolvendo a aplicação dos conceitos e critérios, a obtenção de evidências e os resultados do exame procedido.

14. No caso específico do Dnit, a complexidade da unidade demanda maior cuidado com o desenvolvimento dessa metodologia e indica que esse trabalho deve ser realizado de forma paulatina, ou seja, sem se partir logo de início para um escopo amplo.

15. Ante esse quadro, o exame realizado teve como foco os resultados mais gerais da manutenção de rodovias, assim como os elementos mais gerais e relevantes de uma estrutura de governança. Essa proposta permite o alcance de conclusões seguras e uma visão geral da governança do Dnit, além de fornecer uma primeira experiência nesse tipo de fiscalização e ainda viabilizar o prosseguimento controlado da análise da governança em próximos trabalhos.

## 2. VISÃO GERAL

### Conceituação de governança

16. O termo “Governança” é utilizado com significados distintos de acordo com o contexto no qual é empregado. No âmbito do mercado de capitais, entende-se por Governança Corporativa o conjunto de práticas que têm por finalidade otimizar o desempenho de uma companhia ao proteger todas as partes interessadas, tais como investidores, empregados e credores, envolvendo a análise de transparência, equidade de tratamento dos acionistas e prestação de contas [1].

17. No que tange ao setor público, o Banco Mundial conceitua Governança como "a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos econômicos e sociais do país, com vistas ao desenvolvimento" [2]. O Banco Mundial elencou quatro dimensões da governança: administração do setor público; estrutura jurídica; *accountability*; transparência e informação.

18. O presente trabalho visa analisar aspectos da atuação do Dnit, o qual, embora seja uma autarquia federal e pessoa jurídica de direito público destinada a atender o interesse público, possui autonomia administrativa e tem seu negócio e seus objetivos institucionais bem definidos, o que assemelha sua natureza à de organizações privadas. Assim, utiliza-se para o caso do Dnit um conceito adaptado que contemple elementos de governança corporativa e elementos de governança pública, extraídos do que a literatura entende do assunto.

19. Nesse sentido, a definição constante do “Referencial Básico de Governança e Gestão – aplicável às organizações do setor público”, documento elaborado no âmbito do TCU com o objetivo de estudar o tema, adéqua-se à ideia acima e será adotada neste trabalho:

Governança no setor público compreende os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática, pelas partes interessadas, para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à implementação de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.

20. A estrutura interna de governança de uma entidade pública é composta por mecanismos de liderança, estratégia e controle, os quais consistem em instâncias de decisão e de informação da organização. Esses mecanismos normalmente se constituem nos setores listados abaixo, considerando-se as pessoas, ou os agentes, e seus procedimentos, regras, atribuições, competências e normas internas pertinentes à sua atuação:

- a) conselho de administração, responsáveis por garantir que a estratégia e as políticas formuladas atendam ao interesse público e pela supervisão geral dos resultados alcançados;
- b) administração executiva, os dirigentes superiores, responsáveis pela administração estratégica, que engloba o plano estratégico, seu acompanhamento e seu ajustamento;
- c) corpo de dirigentes, administradores executivos;
- d) gerentes, cargos de nível operacional, responsáveis diretos pela execução das ações planejadas;
- e) auditoria interna, comissões e ouvidoria, órgãos internos responsáveis pelo controle próximo da execução das ações e de seu alinhamento com as normas pertinentes.

21. A governança de órgãos e entidades da administração pública envolve três **funções básicas**, alinhadas às tarefas sugeridas pela ISO/IEC 38500:2008, as quais devem ser exercidas pelos mecanismos ou setores listados no item acima:

- a) **avaliar** o ambiente, os cenários, o desempenho e os resultados atuais e futuros;

b) **direcionar** e orientar a preparação, a articulação e a coordenação de políticas e planos, alinhando as funções organizacionais às necessidades das partes interessadas (usuários dos serviços, cidadãos e sociedade em geral) e assegurando o alcance dos objetivos estabelecidos; e

c) **monitorar** os resultados, o desempenho e o cumprimento de políticas e planos, confrontando-os com as metas estabelecidas e as expectativas das partes interessadas.

22. No contexto das organizações, governança é o componente político da gestão estratégica enquanto a gestão é inerente e integrada aos processos organizacionais, sendo responsável pelo planejamento, execução, controle, ação, enfim, pelo manejo dos recursos e poderes colocados à disposição da organização para a consecução de objetivos; a governança provê direcionamento, monitora, supervisiona e avalia a atuação da gestão, com vistas ao atendimento das necessidades e expectativas das partes interessadas (cidadãos e stakeholders) [3].

23. De acordo o CIPFA (*The Chartered Institute of Public Finance and Accountancy*, mencionado no Referencial Básico de Governança do TCU), para alcançar boa governança em órgãos e entidades da administração pública é importante:

- a) focar o propósito da organização em resultados para cidadãos e usuários dos serviços;
- b) realizar, efetivamente, as funções e os papéis definidos;
- c) tomar decisões embasadas em informações de qualidade e gerenciar riscos;
- d) desenvolver a capacidade e a eficácia do corpo diretivo das organizações;
- e) prestar contas e envolver efetivamente as partes interessadas; e
- f) promover e demonstrar, por meio de comportamento adequado, os valores da boa governança.

24. Ainda conforme esse referencial [4], para se ter uma boa governança, é fundamental atentar para as seguintes diretrizes:

- a) ter clareza acerca do propósito da organização, bem como dos resultados esperados para cidadãos e usuários dos serviços;
- b) certificar-se de que os usuários recebem um serviço de alta qualidade;
- c) certificar-se de que os contribuintes recebam algo de valor em troca dos aportes financeiros providos;
- d) definir claramente as funções das organizações e as responsabilidades da alta administração e dos gestores, certificando-se de seu cumprimento;
- e) ser claro sobre as relações entre os membros da alta administração e a sociedade;
- f) ser rigoroso e transparente sobre a forma como as decisões são tomadas;
- g) ter, e usar, estruturas de aconselhamento, apoio e informação de boa qualidade;
- h) certificar-se de que um sistema eficaz de gestão de risco esteja em operação;
- i) certificar-se de que os nomeados em funções comissionadas e os eleitos tenham as habilidades, o conhecimento e a experiência necessários para um bom desempenho;
- j) desenvolver a capacidade de pessoas com responsabilidades de governo e avaliar o seu desempenho, como indivíduos e como grupo;
- k) equilibrar, na composição do corpo diretivo, continuidade e renovação;
- l) compreender as relações formais e informais de prestação de contas;

- m) tomar ações ativas e planejadas para dialogar com e prestar contas à sociedade, bem como engajar, efetivamente, organizações parceiras e partes interessadas;
- n) tomar ações ativas e planejadas de responsabilização do *staff*;
- o) garantir que a alta administração se comporte de maneira exemplar, promovendo, sustentando e garantindo a efetividade da governança; e
- p) colocar em prática os valores organizacionais.

25. Os elementos da estrutura de governança são classificados pelo citado Referencial segundo três mecanismos aplicáveis ao setor público: Liderança, Estratégia e Controle. A cada um desses mecanismos está associado um conjunto de componentes que contribuem, direta ou indiretamente, para o alcance dos objetivos.

26. De acordo com o mencionado Referencial, os componentes relacionados ao mecanismo Liderança seriam: pessoas e competências; princípios e comportamentos; e liderança organizacional. Ao mecanismo Estratégia estariam ligados os seguintes componentes: relacionamento com as partes interessadas; estratégia organizacional; e alinhamento transorganizacional. Por sua vez, o mecanismo do Controle teria os seguintes elementos: gerenciamento de riscos e controles internos; auditoria interna; e *accountability*. Ao longo deste relatório, os conceitos relacionados a esses componentes serão detalhados na medida em se fizer necessário.

27. Uma vez que esta auditoria se concentra no exame das ações de manutenção rodoviária do Dnit, a abordagem dos citados mecanismos de governança ocorrerá sob a ótica dessa atividade, não necessariamente compreendendo todas as características associadas a esses mecanismos, a depender da situação concreta que for encontrada.

28. Também é importante esclarecer o que se considera aqui como interesse público ou resultados pretendidos pelas partes interessadas – os usuários das rodovias federais.

29. Nesse caso, entende-se adequado estabelecer três qualidades dos resultados da organização, abaixo listadas, definidas com base no objetivo de se avaliar o atendimento às partes interessadas:

- a) alinhamento dos resultados alcançados com as reais necessidades e interesses dos clientes/proprietários;
- b) otimização no uso dos recursos para alcançar o maior resultado possível, de modo que a gestão seja eficiente, eficaz e efetiva;
- c) transparência e prestação de contas, representada pela adequação das informações prestadas pela gestão quanto às suas ações, motivações e resultados, abrangendo ainda elementos de gestão contemplados no conceito de *accountability*.

30. Cabe mencionar que os fundamentos do conceito de governança estão contidos nos princípios constitucionais que guiam a Administração Pública, como os Princípios da Moralidade, Eficiência e Publicidade (art. 37, caput, CF), bem como na obrigatoriedade de prestação de contas (art. 70, CF). Assim, a governança se insere no escopo sujeito à fiscalização desta Corte que, para assegurar a eficácia de suas atividades de controle, tem a competência de realizar auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial nas unidades jurisdicionadas (art. 71, inciso IV, CF e art. 38, inciso I, Lei 8.443/1992). Portanto, a prática da boa governança está entre os deveres constitucionais dos administradores públicos aos quais cabem a esta Corte verificar o cumprimento por meio de auditorias e dos demais instrumentos de fiscalização.

**Estratégia adotada nesta auditoria**

31. Conforme já tratado no tópico deste relatório referente às limitações da auditoria, o exame realizado focou-se nos resultados mais gerais do Dnit em manutenção de rodovias, assim como nos aspectos mais relevantes em relação aos seus mecanismos de governança, uma vez que esta é a primeira fiscalização desse tipo na autarquia. Desse modo, as conclusões e o encaminhamento também se concentram em questões mais gerais quanto à governança do Dnit, mas que preparam o caminho para o acompanhamento ou novas análises do tema.

32. O conteúdo das conclusões e encaminhamentos da auditoria também é avaliado pela equipe no tocante ao seu valor, concentrado nos aspectos de utilidade, viabilidade e oportunidade em relação à implementação de ajustes e melhorias na gestão do Dnit, os quais devem estar relacionados a metas e indicadores que permitam o seu acompanhamento. Essa análise considera a necessidade de preservar e estimular as boas práticas observadas ou as medidas que já venham sendo adotadas, ainda que sem resultados efetivos no momento.

33. Considera-se também que os problemas de governança encontrados podem ter como causa algumas deficiências de gestão inseridas em um quadro de ações administrativas e estratégicas, as quais possuem caráter discricionário dos gestores. Sabe-se que atualmente existem diversas teorias, metodologias e técnicas voltadas para a administração de organizações privadas e públicas. Entre elas podem-se destacar as de planejamento estratégico, com o uso da técnica BSC (*Balanced Scorecard*) e SWOT, as de análise e gestão de riscos, as de gestão de pessoas, a sistemática de gestão de informações pelo modelo ERP, entre outras.

34. Assim, enquanto ao Controle Externo compete analisar a legalidade dos atos praticados e os resultados para a gestão sob o aspecto da eficiência administrativa, apontando as situações irregulares encontradas, aos gestores do Dnit cabe avaliar e adotar as ações administrativas gerais que considerar mais adequadas para a solução dos problemas.

35. Outra consideração realizada na elaboração da proposta de encaminhamento diz respeito à estratégia do próprio Tribunal e da SecobRodovias. Considera-se que objetivos estratégicos do TCU como “aprimorar as ações de controle voltadas à melhoria do desempenho da Administração Pública” e “fortalecer cultura orientada a resultados” devem ser buscados de forma contínua. Assim, novas ações de fiscalização podem ser realizadas pela SecobRodovias no Dnit, de modo a acompanhar e aprofundar a análise da sua governança, tanto na área de manutenção de rodovias federais como em outras.

36. Espera-se que esta auditoria propicie um quadro de valor para a avaliação da atuação do Dnit e de seus gestores. Esse trabalho poderá ser incorporado à novas fiscalizações e ao exame das prestações de contas da autarquia, viabilizando conclusões mais amplas sobre a regularidade da atuação dos gestores.

### 3. CONSTATAÇÕES DA EQUIPE DE AUDITORIA

37. A primeira constatação trata do desalinhamento dos resultados alcançados pelo Dnit em sua atuação na manutenção de rodovias com o que seria esperado em termos de necessidades e interesses dos clientes, no caso os usuários de rodovias. Os desalinhamentos são avaliados em relação às suas causas ainda nesta constatação.

38. A segunda constatação trata dos aspectos relacionados às práticas de governança na área de manutenção rodoviária do Dnit. São feitas considerações sobre a atuação do Conselho de Administração, da alta administração (Diretoria Executiva, da Diretoria Geral e demais diretoria), da administração executiva, dos gerentes de nível operacional e da Auditoria Interna, especialmente no tocante às falhas de governança e da insuficiência dos resultados alcançados.

### DESALINHAMENTO PARCIAL ENTRE AS AÇÕES REALIZADAS E REAIS NECESSIDADES DAS PARTES INTERESSADAS

#### Situação encontrada

39. A execução das dotações do Dnit para manutenção de rodovias é significativamente inferior aos valores previstos nas leis orçamentárias dos exercícios de 2010 a 2013.

	Dotação autorizada (bilhões de Reais)	Valores liquidados (bilhões de Reais)	Percentual de liquidação das despesas do exercício
2010	5,612	3,002	53%
2011	4,374	1,977	45%
2012	5,143	1,028	20%
2013*	4,890	0,445	9%

\* dados relativos à data de 16/10/2013

**Tabela 1 – Valores liquidados das dotações anuais para os exercícios de 2010 a 2013 (parcial) – Fonte: Siafi.**

	Dotação autorizada (bilhões de Reais)	Valores inscritos em RP n-proc (bilhões de Reais)	Valores liquidados relativos à despesas do exercício + RP n-proc pagos no exercício (bilhões de Reais)
2010	5,612	2,585	5,583
2011	4,373	2,374	4,319
2012	5,142	4,112	2,766
2013*	4,890	-	2,141

\* dados relativos à data de 16/10/2013

**Tabela 2 – Execução total de despesas, abrangendo liquidações de dotações dos exercícios correntes e restos a pagar de exercícios anteriores liquidados no exercício – Fonte: Siafi.**

40. Dos dados acima apresentados, observa-se que a evolução da execução de despesas do programa de manutenção de rodovias experimentou uma queda desde 2010, alcançando, em 2012, nível inferior ao dos exercícios anteriores. Quando se considera a execução total de despesas (incluindo restos a pagar liquidados), a queda de desempenho permanece evidente em 2012. Entre 2010 e 2011 os valores totais liquidados estão nivelados com o valor da dotação anual, o que pode indicar que a capacidade do Dnit de execução do seu programa estaria coerente com o valor dos

recursos disponibilizados. No entanto, essa indicação sofre quedas significativas nos exercícios seguintes. Os valores de 2013 ainda são parciais, não permitindo uma comparação direta e consistente com os exercícios anteriores.

41. Observou-se também que os serviços efetivamente contratados não correspondem totalmente às necessidades de intervenção definidas em levantamentos e estudos técnicos do próprio Dnit, consolidados no seu Sistema de Gerência de Pavimentos – SGP. Os quadros abaixo demonstram as intervenções indicadas em 2011 pelo SGP em quantidades em km de rodovia, bem como os serviços efetivamente contratados pelo Dnit desde aquele exercício.

Indicações do SGP - 2011	
Tipo de intervenção	Extensão (km)
Conserva	16.860,9
Crema 1	19.799,4
Crema 2	18.095,8
<b>Total</b>	<b>54.756,1</b>

Tabela 3 – Tipos de intervenções recomendadas pelo SGP 2011.

Extensão da malha nos contratos Crema celebrados			
	Crema 1	Crema 2	Total
Ano	Extensão (km)	Extensão (km)	Extensão (km)
2011	26.965,27	608,6	27.573,87
2012	24.579,93	3.187,49	27.767,42
2013	19.257,90	13.054,92	32.312,82

Tabela 4 – Extensão da malha abrangida por intervenções do tipo Crema.

42. As contratações de Crema 2 (Contrato de Reabilitação e Manutenção de Rodovias – 2ª etapa) são necessárias para trechos com maior grau de desgaste e maior velocidade de degradação, que demandam serviços de recomposição tanto superficiais como das camadas estruturais do pavimento (recuperação estrutural). Já os contratos de Crema 1 (Contrato de Reabilitação e Manutenção de Rodovias – 1ª etapa) contém normalmente serviços de recuperação mais superficial (recuperação funcional), com itens como fresagem e recapeamento, e são indicados para trechos com menor velocidade de degradação e para casos onde a carência ainda é mais de preservação, e não ainda de recuperação estrutural do pavimento.

43. Ante essas informações, os dados apresentados acima indicam que boa parte dos trechos que em 2011 já demandavam intervenções mais pesadas (Crema 2) ainda não foram atendidos.

44. Observe-se que foram apresentadas neste item duas constatações cujos efeitos se somam. Primeiramente, o volume de serviços contratados é inferior ao que seria necessário para recuperar a malha rodoviária. Além disso, esse grau de contratação não reflete o que foi efetivamente executado, uma vez que a execução orçamentária dos contratos está em níveis significativamente baixos desde 2012.

### Análise

**Circunstâncias e efeitos do desalinhamento parcial entre as ações realizadas e as reais necessidades de manutenção das malha rodoviária**

45. A diferença entre as quantidades contratadas de Crema 2 e aquelas indicadas no Sistema de Gerência de Pavimentos - SGP foi tratada pela equipe de auditoria em reuniões realizadas com a diretoria executiva da autarquia (Direx) e com a Coordenação Geral de Manutenção (CGMR), integrante da Diretoria de Infraestrutura Rodoviária (DIR). Os gestores informaram que a principal causa para a não contratação de parte do Crema 2 foi a não obtenção a tempo dos projetos das obras, elemento necessário para sua licitação. Na reunião com a CGMR, foi informado que a mudança na gestão do Dnit ocorrida em 2011 provocou uma suspensão nos processos de contratação e impactou negativamente também nas avaliações dos projetos de Crema 2. Diante desse fato, a Coordenação deliberou pela intensificação da contratação de Crema 1, uma vez que tanto a elaboração de projetos como os processos de contratação eram mais ágeis. Foi informado que os projetos de Crema 1 elaborados contiveram serviços de maior intensidade do que o normal para aquela categoria de intervenção, fato esse justificado pelas necessidades mais urgentes de alguns trechos, que poderiam sofrer um agravamento acelerado de suas condições de trafegabilidade.

46. Na reunião da equipe de auditoria com a CGMR os gestores informaram que a seleção feita em 2011 dos trechos que seriam objeto de contratos de Crema 1 ocorreu em reunião da Coordenação com os Superintendentes Regionais e se deu com base no conhecimento prático acerca das condições dos trechos rodoviários, mas sem utilização de estudos ou levantamentos mais técnicos e verificáveis. Tal fato pode não ter implicado erro na seleção, até porque era a única opção que os gestores da CGMR possuíam na ocasião (lembramos que não havia projetos de Crema 2 e que nem elementos prontos para estabelecer uma estratégia de uso dos dados do SGP, que somente ao final daquele exercício seriam consolidados), mas certamente não oferece garantias de ser a melhor motivação para a seleção das obras.

47. Registre-se que o orçamento anual do Dnit para manutenção de rodovias tem seus montantes totalizados por unidade da federação, mas sem definição, na LOA, de trechos e de tipo de intervenção, de modo que essas escolhas estão na margem discricionária do Dnit.

48. É importante destacar o depoimento dos gestores do Dnit, especialmente da CGPLAN, de que não existe regra interna que obrigue os setores da autarquia a usarem o SGP como base de propostas de contratação de obras.

49. Segundo tratado em reuniões no Dnit durante a auditoria, as contratações de manutenção ocorridas em 2011 acabaram por se concentrarem nos serviços de Crema 1, em detrimento do Crema 2. Isso decorreu da demora na obtenção de projetos adequados e aprovados para as obras de Crema 2. Assim, vários dos trechos para os quais havia previsão de realizar intervenções de Crema 2 acabaram por ser objeto de contratos Crema 1.

50. De toda forma, a utilização de intervenções do tipo Crema 1 (mais simples) em rodovias que demandavam obras de Crema 2 (que requerem projetos mais complexos) representa um risco para a eficiência e para a efetividade da manutenção. A satisfação dos clientes/proprietários das rodovias federais depende da utilização em nível adequado da correta intervenção para cada caso, de modo a haver coerência entre o grau de complexidade das obras contratadas e o estado das vias. Além disso, o atraso no início de serviços necessários implica a aceleração na degradação do pavimento, o que, por sua vez, determina um valor também crescente para os serviços mais pesados que serão realizados posteriormente.

51. Em relação à evolução da condição do pavimento na malha rodoviária, o último levantamento realizado pelo Dnit e com resultado disponível é exatamente aquele de 2011, uma vez

que não ocorreu a esse tipo de monitoramento da malha no ano de 2012. Em 2013 o Dnit realizou, por meio de empresas contratadas, novo levantamento das condições do pavimento de toda a malha rodoviária, abrangendo levantamento visual, filmagem das rodovias, medição do IRI (índice de rugosidade, que indica a condição superficial do pavimento) e medição da deflexão (que avalia a condição das camadas estruturais do pavimento). Esses levantamentos ainda estão sendo consolidados no Dnit, de modo que ainda não estão disponíveis para consulta. Além disso, o Dnit contratou serviços de contagem de tráfego e de peso de veículos, cujos resultados deverão ser inseridos no sistema SGP, para que, só então, seja possível obter um mapa geral da condição da malha rodoviária e das indicações atualizadas das intervenções necessárias.

52. De qualquer modo, pode-se avaliar a evolução do estado geral da malha rodoviária até 2011, segundo o SGP:

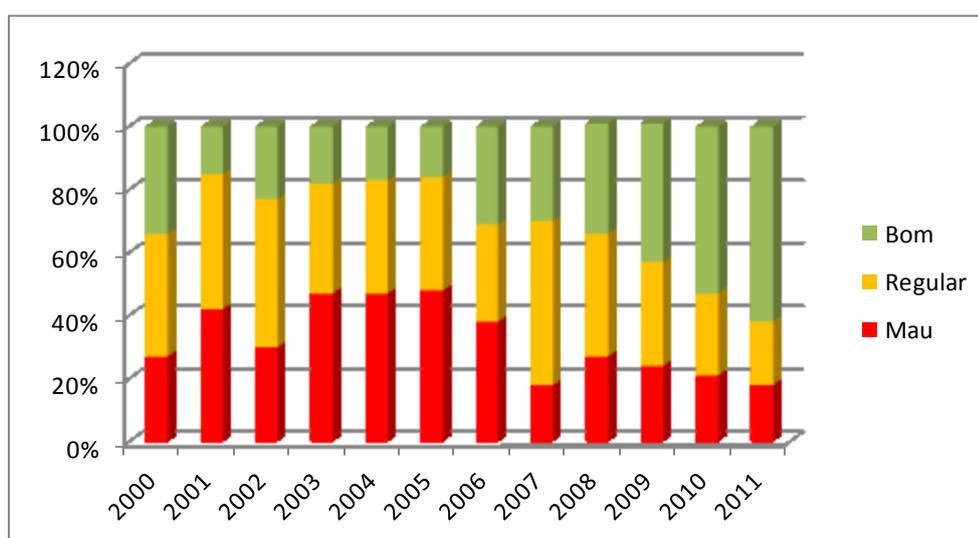


Gráfico 1 – Evolução do estado da malha de acordo com o levantamento realizado pelo SGP.

53. Observe-se que, segundo o levantamento do SGP/Dnit, em 2011 foi alcançado o melhor estado geral médio dos exercícios medidos.

54. Com o objetivo de aferir o levantamento do SGP, a equipe de auditoria verificou o estado da malha também pela pesquisa realizada pela Confederação Nacional do Transporte – CNT, considerando-se apenas as condições do pavimento, isto é, não foram levados em conta outros parâmetros daquele estudo. Os resultados são indicados no gráfico a seguir.

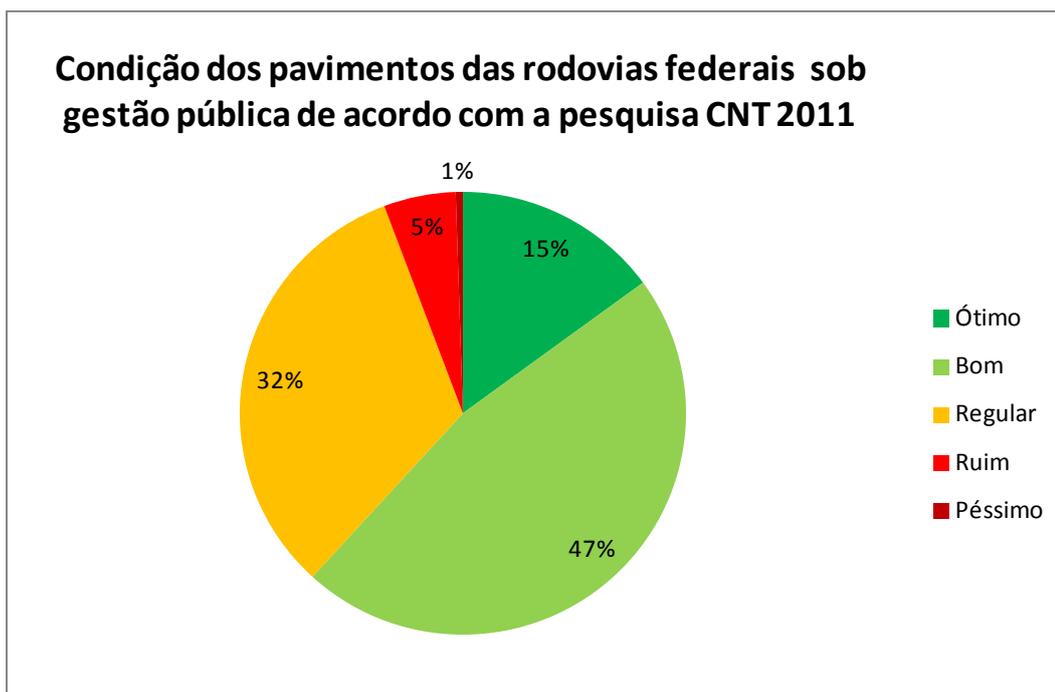


Gráfico 2 – Condição do pavimento das rodovias sob gestão do Dnit de acordo com a pesquisa CNT 2011.

55. Observa-se que o somatório do percentual dos trechos com pavimento em condições “ótimo” e “bom” de acordo com a pesquisa CNT 2011 é de 62%, o mesmo valor que o SGP 2011 classificou com em estado “bom”. Nota-se também um percentual de segmentos classificados com “regular” maior na pesquisa da CNT do que no SGP. Por sua vez, o percentual com classificação “ruim” ou “péssimo” da CNT está inferior a classificação “mau” do SGP.

56. Entende-se que a similaridade entre as pesquisa, em especial o fato do percentual de rodovias em estado “ótimo”/“bom” da CNT coincidir com o percentual em de trechos estado “bom” de acordo com o SGP, é uma indicação favorável à confiabilidade de ambas as pesquisas.

57. Uma vez aceita a visão do estado da malha em 2011, inclusive como o melhor entre os exercícios até então, observa-se a correspondência com os exercícios em que o Dnit obteve o maior grau de execução de despesas com manutenção nos últimos anos, 2010 e 2011.

58. Quanto aos contratos de Crema 1 celebrados em 2011, eles teriam o potencial de pelo menos manter o estado geral da malha. No entanto, não há como verificar hoje os efeitos resultantes das intervenções realizadas e também, por outro lado, os da baixa execução de serviços. Essa avaliação somente será possível quando for divulgado o resultado do levantamento de 2013 do SGP.

### **Causas possíveis para a ocorrência de desalinhamento parcial entre as ações realizadas e reais necessidades de manutenção da malha rodoviária**

#### Demora na contratação de serviços de Crema 2

59. O Crema 2 – diferentemente do Crema 1 e da Conserva – exige projetos mais complexos. São contratos com duração total de cinco anos, sendo os dois primeiros com maior concentração de obras de recuperação do pavimento, e os demais destinados à manutenção do trecho. Assim, o Dnit

tomou a decisão de licitar, majoritariamente em 2008, a contratação desses projetos num total de pouco mais de trinta mil quilômetros, o que corresponde a mais da metade da malha federal.

60. Segundo comentários dos gestores do Dnit e informações obtidas em sistemas da autarquia, a estratégia daquela proposta de contratação de projetos possuía diversos equívocos. Foi comentado o fato previsível de que o mercado não possuiria empresas projetistas em quantidade e qualidade suficiente para suprir de forma adequada a demanda advinda do Crema 2ª Etapa. Foram constatadas dificuldades de algumas das contratadas para conseguir finalizar os projetos e as medidas administrativas tomadas pela autarquia contra as empresas pelas falhas contratuais apresentadas.

61. A esse respeito, observa-se que nos levantamentos de auditoria de obras – Fiscobras realizados pelo TCU ao longo dos últimos anos foram detectadas irregularidades em projetos de Crema 2ª Etapa. Cita-se, por exemplo, o TC 000.751/2011-1, que examinou o Edital da Concorrência 386/2010, relacionado à execução dos serviços na BR-364/RO. Foram detectados indícios de graves de irregularidades no projeto de Crema 2 para a rodovia que levaram a autarquia a suspender o certame licitatório. Situação similar foi registrada em outros casos, como no TC 006.936/2012-1, no qual o Dnit suspendeu o Edital 508/2011-19 para contratação de obras de Crema 2 na BR-163/MS, após o TCU ter apontado falhas de projeto. Ressalta-se que esses projetos foram elaborados por empresas projetistas e já haviam sido aprovados pela área técnica do Dnit.

62. Naturalmente, apenas um pequena parcela dos projetos de Crema 2 passaram por auditoria desta Corte, não se podendo, assim, fazer afirmações taxativas quanto a qualidade apresentada pelos demais projetos de Crema 2.

63. Outro fato destacado em reuniões ocorridas com o Dnit ao longo desta auditoria foi a insuficiência de recursos humanos e técnicos no Dnit para o atendimento adequado da demanda por análise e aprovação de projetos, que sofreriam um incremento elevado decorrente da pretendida contratação.

64. Os fatos acima apontam equívocos de planejamento do Dnit na iniciativa de contratação de projetos de Crema 2, iniciada em 2008, especialmente pela desconsideração da necessidade de implementação de medidas táticas e operacionais prévias e também pela deficiência ou inexistência de análise de riscos.

65. Atualmente, a não obtenção de projetos mantém-se como uma das causas para que a contratação de Crema 2 ainda não tenha alcançado os níveis necessários apontados pelo SGP em 2011.

#### Contratação de serviços sem utilização de elementos técnicos verificáveis

66. Foi visto que em reuniões com os gestores do Dnit, da CGPLAN e da CGMR, as propostas e o planejamento de contratações de obras de manutenção não seguem formalmente as indicações do SGP. Também foi informado que o SGP não é utilizado no processo interno de elaboração da proposta orçamentária do Dnit. O sistema teria uso apenas como informação subsidiária quanto ao estado da malha e quanto a algumas necessidades mais graves.

67. Também foi comentado pelos gestores que o SGP não constitui uma posição absoluta e final para o tipo de intervenção necessária e para o custo da obra, e seria realmente necessária a elaboração dos projetos dos trechos para a definição da contratação necessária. Também foi destacada a inexistência de normas e procedimentos internos que regulem uma eventual utilização do SGP no planejamento de contratações. No entanto, admitiu-se que o sistema consiste em instrumento indicativo muito próximo da realidade e de alto valor estratégico para o planejamento da atuação na manutenção de rodovias.

68. No que diz respeito à realização das contratações necessárias, em reunião da equipe de auditoria com o coordenador-geral de manutenção da autarquia indicou não haver uma sistemática interna para alinhar as contratações realizadas com as informações dos tipos de obras recomendados pelo SGP. Os tipos de intervenções de manutenção a serem licitados vêm sendo decididos com base em reuniões com os Superintendentes Regionais, bem como na disponibilidade de projetos para Crema 2.

69. Ainda que esse meio de planejamento tenha sido, com bastante probabilidade, a melhor alternativa disponível para os gestores do Dnit, inclusive em relação à correção das seleções de trechos e suas intervenções, fica evidente a fragilidade relativa à melhor motivação para os atos praticados.

70. No entanto, é forçoso admitir que o uso do SGP pode realmente não ser hoje um instrumento absoluto e final para definir a contratação das obras, mas sim um indicativo estratégico importante para o planejamento da contratação dos projetos das obras. Assim, as regras de uso do SGP ou de outros instrumentos técnicos consistentes no planejamento da atuação da manutenção de rodovias se mostra carente de regulamentação interna e de controle, sendo essa a aparente principal causa de seu não uso.

71. É importante destacar, neste ponto, a iniciativa da atual gestão de planejar e contratar os serviços necessários para a alimentação do SGP, inclusive a contagem de tráfego e de peso de veículos, o que deve manter o sistema em bom funcionamento. Também foi a equipe de auditoria informada de que a Diretoria Executiva do Dnit vem atuando para estabelecer o uso do SGP no planejamento de obras, mas ainda sem que isso esteja em vias de efetivação. No entanto, é importante a informação, no sentido de que o Dnit já está atuando na busca de melhorar seu processo de gestão.

72. De qualquer modo, a atual ausência de regulamentação da utilização de instrumentos técnicos no processo de planejamento de contratação de obras, incluindo seus projetos e a elaboração da proposta orçamentária, representa um elemento de risco na medida em que o Dnit passa a utilizar alternativas de caráter mais subjetivo e até mesmo ficar mais vulnerável a influências políticas, o que pode resultar em contratações menos prioritárias ou inadequadas.

#### Baixa execução dos contratos celebrados

73. Os dados obtidos pela equipe de auditoria para a execução orçamentária do programa de manutenção revelaram a baixa execução das despesas que foram contratadas, especialmente nos exercícios de 2012 e de 2013.

74. Conforme o que foi conversado em reunião com gestores do Dnit, os indícios mais relevantes para as causas da baixa execução são os de demora na solução de problemas que ocorrem durante a execução das obras, tais como obstáculos para obtenção de licenças ambientais e deficiências em projetos (os problemas em projetos vêm sendo encontrados em fiscalizações do TCU, conforme já ilustrado anteriormente neste relatório). Essa demora é agravada pela falta de integração entre a sede do Dnit e suas superintendências.

75. Também foi apontada pelos gestores do Dnit como causa da baixa execução dos contratos a ocorrência de atrasos no início das obras por parte das empresas contratadas, supostamente em função de insuficiência momentânea de recursos para mobilização.

76. A Diretoria Executiva do Dnit apresentou à equipe de auditoria uma informação impressa extraída de um sistema de informações acerca do andamento dos contratos Crema, denominado Painel de Controle. Esse seria um sistema recente e já representaria um primeiro passo para o gerenciamento dos contratos e para a adoção de medidas gerais no caso de dificuldades para execução das obras.

77. No entanto, não se observou ainda um instrumento gerencial que permita acompanhar os problemas na execução dos contratos.

78. Outro fato mencionado foi o volume elevado de contratos do Dnit, de mais de mil (no total), o que praticamente inviabiliza uma atuação efetiva dos gestores da sede, que exercem uma supervisão centralizada das obras.

79. Quando se tratou de eventuais instrumentos de gestão de riscos, a Diretoria Executiva do Dnit informou que já constituído grupo para desenvolver esse tipo de instrumento gerencial, mas que foi desenvolvido apenas para a licitação de obras por RDC. Também foi informado que a nova gestão do Dnit está realizando um trabalho de mapeamento dos processos internos da autarquia com a intenção de avaliar gargalos e melhoras necessárias.

80. Ante essas informações, verifica-se que o Dnit já possui razoável visão do problema e já vem buscando implementar algumas ferramentas gerenciais que podem ser considerada boas práticas. No entanto, ainda existe carência importante nos sistemas de informação gerencial, especialmente quanto aos problemas, soluções e competências relativas à execução das obras. Esses sistemas seriam o primeiro passo naturalmente necessário para que os gestores tanto da sede quanto das superintendências possam identificar medidas corretivas necessárias e coordenar seus esforços conforme suas atribuições.

81. Além disso, foi observado por gestores do Dnit que competências, atribuições e até procedimentos tanto dos gestores da sede quanto dos gestores das superintendências no acompanhamento e gerenciamento dos contratos de obras merecem ser mais detalhadas internamente e também de modo formal ou regimental. Segundo informado pela Diretoria Executiva do Dnit e confirmado no exame do regimento interno da autarquia, as superintendências regionais, responsáveis pelo acompanhamento próximo das obras, ainda não possuem um organograma oficial e nem mesmo os cargos de gerência necessários para uma adequada distribuição de competências e responsabilidades. A Diretoria Executiva informou que está tramitando no Congresso Nacional projeto de lei, concebido pela atual direção do Dnit, com o objetivo de permitir dotar as Superintendências de uma estrutura de cargos mais apropriada para suas necessidades.

82. Outros fatores podem ser levantados, como qualificação de pessoal e adequação de seu quantitativo, seja na sede seja nas superintendências. No entanto, o que se mostra prioritário considerar é que sem elementos como normativos internos para definir atribuições e responsabilidades e sem sistemas de informação gerencial completos, outras medidas dificilmente serão eficazes no que se refere ao acompanhamento adequado da execução dos contratos de obras e à solução de problemas.

83. Por fim, também merece destaque entre as questões tratadas nesta auditoria a insuficiente estrutura da Auditoria Interna do Dnit. Ao tratar dos problemas na execução dos contratos, a equipe de auditoria da SecobRodovias perguntou aos gestores do Dnit como era realizado o programa de auditorias internas sobre essas questões. Em resposta, foi informado que a equipe da Auditoria Interna conta com apenas cinco engenheiros, que realizam auditorias em obras ao longo do ano e em todo o país, o que representa uma ação reconhecidamente inferior à que seria necessária para permitir um controle eficaz. Além disso, também no caso da Auditoria Interna existe carência de normativos internos que definam diretrizes e procedimentos, bem como que protejam a independência e a autonomia da unidade.

### Mudança na gestão

84. Um fato marcante para a atuação do Dnit ocorreu em 2011, quando houve a substituição do diretor-geral e de todos os diretores da autarquia em um clima de desconfiança quanto à regularidade da gestão, fatos esses amplamente divulgados na imprensa. A mudança dos gestores da alta administração da autarquia naturalmente produziu a suspensão de algumas ações que se encontravam em andamento, e pode-se supor que esse quadro tenha se agravado pelo clima de insegurança quanto à correção das ações que vinham sendo implementadas.

85. Já foi exposto neste relatório que a governança consiste em um conjunto de mecanismos voltados à garantia de atendimento ao interesse dos clientes e do interesse público. Segundo alguns doutrinadores, a boa governança tem impacto relevante na governabilidade, capacidade de governar, suporte político, que envolve a confiabilidade da gestão.

86. Olhando por esse ângulo, observa-se que, embora a mudança da gestão naturalmente demande algum tempo para que os novos gestores tomem conhecimento da situação da organização, a falta de mecanismos de governança e de informações sobre seu funcionamento constituem fator de grande impacto no tempo necessário para a retomada segura das ações institucionais.

### **Evidências**

87. As principais evidências para as constatações apresentadas são:

- a) consultas ao sistema Siafi para obtenção de dados da execução orçamentária do Dnit;
- b) relatórios do SGP fornecidos pela SGP com os resultados dos levantamentos da malha rodoviária em 2011;
- c) informações obtidas em reuniões da equipe de auditoria com gestores da CGPLAN, da Diretoria Executiva, da Coordenação de Manutenção Rodoviária e da Auditoria Interna;
- d) pesquisa Rodoviária da CNT, obtida na internet;

### **Crítérios**

88. Os principais critérios, ou elementos que estabelecem o padrão de procedimentos e condutas referentes às ações examinadas nesta auditoria são:

- a) Princípio constitucional da eficiência administrativa;
- b) Normas pertinentes à atuação do Dnit, como a Lei 10.233/2001 e seu regimento interno;
- c) Doutrina relativa à governança, especialmente a consolidada no documento Referencial Básico de Governança, em desenvolvimento por equipe do TCU;
- d) Leis orçamentárias anuais, onde está estabelecido o programa de manutenção de rodovias, assim como seus objetivos e valores autorizados;

### **Conclusão**

89. Este primeiro achado de auditoria é visto, inicialmente, como o desalinhamento parcial entre as ações realizadas e reais necessidades das partes interessadas, ou seja, entre as obras efetivamente realizadas e as obras garantidamente necessárias para manter a malha rodoviária. O desalinhamento foi considerado parcial porque parte das obras necessárias vem sendo executadas. O principal critério adotado foi o volume de recursos destinado ao Dnit, nos últimos exercícios para a

realização de obras de manutenção de rodovias, dado esse que representa a demanda da sociedade e dos usuários, assim como as indicações técnicas de necessidades de obras nos trechos rodoviários.

90. Este achado teve como principais causas: o atraso na contratação de serviços do tipo Crema 2, considerados necessários para parte da malha, conforme levantamentos técnicos (SGP) realizados pelo próprio Dnit; a não valorização das indicações técnicas do SGP no planejamento e na contratação de obras de manutenção; e o baixo grau de execução dos contratos firmados.

91. Os fatos apontados acima, por sua vez, ocorreram dentro de um quadro de: erros e deficiências no planejamento estratégico (especialmente nos exercícios de 2008 a 2011); insuficiência de normas internas que regulem os procedimentos e as atribuições de agentes e de setores do Dnit; inexistência de gestão de riscos nas atividades do Dnit; insuficiência de instrumentos gerenciais de informação e de controle e avaliação da atuação da organização; deficiências na definição interna formal de competências, atribuições e responsabilidades, especialmente para as superintendências regionais, responsáveis pelo acompanhamento próximo da execução das obras; e insuficiência da estrutura da auditoria interna.

92. Os pontos acima listados representam problemas de gestão, pois ocorrem nos processos administrativos e deles fazem parte. No entanto, esses problemas de gestão foram tratados neste exame de forma a configurarem situações já próximas da atuação dos setores do Dnit que compõem sua estrutura de governança, o que, então, dá ensejo à sua análise sob essa ótica.

93. Foi visto que os atuais gestores do Dnit já vêm desenvolvendo algumas ações estratégicas e gerenciais importantes, como o plano estratégico e estudos de processos, o que deve ser enaltecido como boas práticas. Porém, os fatos examinados indicam a necessidade de prosseguimento no desenvolvimento dessas e de outras ferramentas de gestão que proporcionem maior garantia de atendimento aos interesses dos clientes, no caso os usuários de rodovias federais.

94. Ante o que foi tratado neste achado e seguindo a linha de exame proposta para esta auditoria, os problemas apontados neste achado serão examinados no próximo achado, mas agora com um viés de exame de governança. Uma vez que o objeto principal desta auditoria é exatamente a estrutura de governança do Dnit para a manutenção de rodovias, da análise contida nesse segundo achado resultará a conclusão final do trabalho, bem como os encaminhamentos a serem propostos.

## **INSUFICIÊNCIA DOS MECANISMOS DE GOVERNANÇA DO DNIT RELATIVOS À MANUTENÇÃO DE RODOVIAS**

### **Situação encontrada**

95. Foi identificada insuficiência na atuação de setores que compõem estrutura de governança do Dnit, o que fragiliza a capacidade das decisões de gestão de garantir o alcance do interesse dos clientes-usuários de rodovias.

96. Foi visto no primeiro achado que os resultados alcançados pelo Dnit nas ações de manutenção de rodovias estão desalinhados com os resultados esperados pelos usuários. Verificou-se o atraso na contratação de parte dos serviços de Crema 2, necessários para recuperação de trechos com pavimento mais degradado, e ainda constatou-se a baixa execução dos contratos celebrados. Tais constatações implicam que a manutenção da malha rodoviária não vem sendo realizada de forma plena e esperada.

97. Nos itens seguintes será examinado de que forma as causas levantadas para esse desalinhamento recaem na não atuação adequada dos setores que compõem a estrutura de governança do Dnit, a qual foi conceituada na parte deste relatório relativa à Visão Geral. Serão tratados os problemas de governança de acordo com as situações impróprias de gestão e de resultado desenhadas no primeiro achado.

### Análise

#### **Demora na contratação dos serviços de Crema 2 e erros de planejamento estratégico**

98. Conforme visto no primeiro achado, uma das principais causas para que a contratação das obras de Crema 2 tenha sido abaixo da necessária, especialmente entre 2010 e 2012, foi a demora na obtenção e aprovação dos projetos de engenharia. O Dnit lançou em 2008 um ação para contratação de projetos de engenharia para obras de Crema 2 em 30.000 km de rodovias. Essa ação enfrentou uma série de obstáculos, relativos a fatores como: reverses em parte das licitações; má qualidade dos projetos apresentados pelas empresas consultoras; dificuldade do Dnit para analisar os projetos entregues, uma vez que não possuía pessoal, sistemas e outros recursos necessários para uma tarefa tão intensa.

99. O problema relativo à má qualidade dos projetos decorreu de um deficiente conhecimento da capacidade qualitativa e quantitativa do mercado de consultoria, que era um elemento externo importante para o planejamento estratégico das contratações pretendidas e para a programação dos volumes a serem lançados.

100. Dificuldades internas como a da insuficiência de recursos da área de análise de projetos também deveriam ter sido abordadas no planejamento estratégico do Dnit, especialmente no tocante às ações de natureza tática e operacional. Era previsível a tarefa interna necessária para o êxito das contratações, assim como a necessidade de avaliar os recursos necessários e adotar medidas prévias para sua provisão.

101. Por fim, verificou-se, nas inspeções realizadas nesta fiscalização, a inexistência de estudos para levantamento e gestão de riscos na contratação dos projetos de Crema 2. Tais estudos poderiam ter previsto os riscos que se vieram a se materializar e ter indicado medidas para evitá-los ou para mitigar seus efeitos.

102. O bom planejamento estratégico, seja ele formalmente estabelecido e estruturado ou apenas constituído por medidas isoladas associadas a atos, procedimentos ou decisões dos gestores, é peça chave e fundamental para uma boa gestão e para o alcance dos melhores resultados.

103. Segundo a conceituação adotada nesta auditoria, alguns dos mecanismos da estrutura de governança de uma organização possuem a atribuição de tratar do planejamento estratégico:

- a) conselho de administração, responsáveis por garantir que a estratégia e as políticas formuladas atendam ao interesse público e pela supervisão geral dos resultados alcançados;
- b) administração executiva, os dirigentes superiores, responsáveis pela administração estratégica, que engloba o plano estratégico, seu acompanhamento e seu ajustamento;

104. Durante as reuniões com gestores do Dnit, a equipe de auditoria tratou da atuação do Conselho de Administração da autarquia. Após explicações dadas e a obtenção e exame de algumas atas de reunião do Conselho (peças 8, 9 e 10), verificou-se que embora esse órgão se reúna periodicamente, ele não discute de forma observável a administração estratégica e os resultados do

Dnit, e nem temas relacionados. A partir das cópias de atas de reuniões, constatou-se que estas se concentravam em debates de questões pontuais e assuntos administrativos de menor relevância.

105. Com exemplo, citam-se as três últimas atas disponíveis. Na 72ª reunião do conselho foram abordados os seguintes itens: (i) posse da nova conselheira; (ii) leitura, votação e aprovação da ata da 71ª reunião ordinária; (iii) apresentação de informações atualizadas quanto à contratação de empresa de prestação de serviços no Dnit; (iv) Relatório de Auditoria 04/2012/Audint/Dnit; (v) sindicância sobre o desaparecimento de bens da unidade local de Santa Maria e da antiga unidade de São Gabriel; (vi) informações sobre o andamento do concurso público do Dnit; (vii) atualização do sítio do Dnit, relativo às atas da Diretoria-Colegiada do Dnit.

106. Na ata da 73ª reunião constam os seguintes temas: (i) leitura, votação e aprovação da ata da 72ª reunião ordinária; (ii) Relatório de Auditoria 01/2012/Audint/Dnit; (iii) Relatório de Auditoria 04/2012/Audint/Dnit; (iv) sindicância sobre o desaparecimento de bens da unidade local de Santa Maria e da antiga unidade de São Gabriel. Está registrada a abordagem dos seguintes temas na ata da 74ª reunião: (i) posse do novo conselheiro; (ii) leitura, votação e aprovação da ata da 73ª reunião ordinária; (iii) Proposta Orçamentária do Dnit; (iv) apresentação trimestral das ações da CGMI (Coordenação-Geral de Modernização e Informática).

107. Interessante transcrever o constante da Ata da 74ª Reunião, na qual foi tratada a proposta orçamentária do Dnit:

ITEM 3 — PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA DO DNIT — PLOA, EXERCÍCIO 2014 — PROCESSO Nº 50600.00700412013-51 A Proposta Orçamentária em tela foi aprovada pela Diretoria Colegiada do dia 10/07/2013, por meio do Relato nº 131/2013. O Conselho tomou conhecimento do assunto.

108. Pelo que é indicado na ata, a atuação do conselho na 74ª reunião, no que tange a proposta orçamentária, limitou-se a tomar conhecimento da aprovação dessa pela Diretoria Colegiada.

109. O Conselho de Administração do Dnit e suas atribuições estão previstos na Lei 10.233/2001, arts. 85, 86 e 87, e também no regimento interno da autarquia. Abaixo está transcrito trecho do regimento interno:

Do Órgão Superior de Deliberação

Art. 11 Ao Conselho de Administração, órgão de deliberação colegiada, compete exercer a administração superior do DNIT, e em especial:

I – aprovar o regimento interno do DNIT;

II – aprovar as diretrizes do planejamento estratégico do DNIT;

III – definir parâmetros e critérios para elaboração dos planos e programas de trabalho e de investimentos do DNIT, em conformidade com as diretrizes e prioridades estabelecidas pelo Ministério dos Transportes;

IV – aprovar e supervisionar a execução dos planos e programas a que se refere o inciso III;

V – deliberar sobre a proposta orçamentária anual;

VI – deliberar sobre o relatório anual de atividades e desempenho, a ser enviado ao Ministério dos Transportes;

VII – aprovar a nomeação e exoneração do titular da Auditoria Interna;

VIII – supervisionar a gestão dos diretores, examinando, a qualquer tempo, os livros e papéis do DNIT, assim como solicitar informações sobre contratos celebrados ou em vias de celebração e sobre quaisquer outros atos;

IX – aprovar normas gerais para a celebração de contratos, convênios, acordos, ajustes e outros atos de relacionamento ad negocia do DNIT, estabelecendo alçada para decisão;

X – aprovar e alterar o seu regimento interno;

XI – aprovar o Plano Anual de Atividades da Auditoria Interna;

XII – executar outras atividades que lhe sejam cometidas por lei, por este Regulamento ou pelo Ministério dos Transportes;

XIII – deliberar sobre os casos omissos do seu regimento interno e regimento interno do DNIT.

110. Conforme tratado na parte relativa à Visão Geral deste relatório, a governança de órgãos e entidades da administração pública envolve três **funções básicas**, alinhadas às tarefas sugeridas pela ISO/IEC 38500:2008, as quais devem ser exercidas pelos mecanismos ou setores listados no item acima:

a) **avaliar** o ambiente, os cenários, o desempenho e os resultados atuais e futuros;

b) **direcionar** e orientar a preparação, a articulação e a coordenação de políticas e planos, alinhando as funções organizacionais às necessidades das partes interessadas (usuários dos serviços, cidadãos e sociedade em geral) e assegurando o alcance dos objetivos estabelecidos; e

c) **monitorar** os resultados, o desempenho e o cumprimento de políticas e planos, confrontando-os com as metas estabelecidas e as expectativas das partes interessadas.

111. As tarefas acima podem ser enquadradas nas competências do Conselho de Administração previstas nos incisos II, III, IV, V, VI e VIII do art. 11 do Regimento Interno do Dnit.

112. Verifica-se, então, que a ocorrência de erros e omissões de planejamento estratégico do Dnit, assim como a falta de resultados na contratação dos projetos de Crema 2, fatos esses que se materializaram ao longo de alguns anos, confirma a incapacidade de percepção ou a ausência de ação do Conselho de Administração do Dnit, especialmente em suas funções de avaliar a estratégia adotada e seus objetivos, direcionar as ações da diretoria e controlar os resultados, determinando a adoção de medidas de ajuste que sejam necessárias.

113. Da mesma forma, as atribuições da Diretoria estão estabelecidas na Lei 10.233/2001 e no regimento interno do Dnit:

Art. 19 À Diretoria Executiva compete:

I – orientar, coordenar e supervisionar as atividades das Diretorias setoriais e dos órgãos regionais;

II – assegurar o funcionamento eficiente e harmônico do DNIT;

III – planejar, administrar orientar e controlar a execução das atividades relacionadas às licitações;

IV – planejar, orientar, coordenar e supervisionar as atividades relativas à definição de custos referenciais de obras e serviços afetos à infra-estrutura de transportes;

V – coordenar e supervisionar as atividades da secretaria da Diretoria Colegiada.

(...)

Art. 61 À Diretoria de Planejamento e Pesquisa compete:

I – planejar, coordenar, supervisionar e executar ações relativas à gestão e à programação de investimentos anual e plurianual para a infra-estrutura do Sistema Federal de Viação;

II – subsidiar o DNIT nos aspectos relacionados à sua participação na formulação dos planos gerais de outorgas dos segmentos da infra-estrutura viária;

III – coordenar o processo de planejamento estratégico do DNIT;

IV – orientar as unidades do DNIT no planejamento e gerenciamento das suas atividades;

(...)

VI – acompanhar e avaliar o desempenho das atividades do DNIT;

(...)

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

I – administrar e gerenciar a execução de programas e projetos de construção, operação, manutenção e restauração da infra-estrutura rodoviária;

(...)

IV – promover o detalhamento do programa anual de investimentos, com a participação das Superintendências Regionais;

V – gerir as rubricas constantes do OGU, relativas aos Programas de Trabalho afetos à Diretoria, diligenciando permanentemente no sentido do fiel cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal;

VI – promover o detalhamento dos programas de obras e serviços de infra-estrutura terrestre, com a participação das Superintendências Regionais;

VII – promover o acompanhamento físico e financeiro das obras e serviços sob sua jurisdição;

(...)

XI – prover a Direção Geral do DNIT e o Ministério dos Transportes de informações sobre as atividades de obras e serviços sob sua gestão;

XII – zelar para que sejam atendidos em tempo hábil todos os requerimentos provenientes do Ministério dos Transportes, do Poder Legislativo e seus componentes, assim como os requerimentos, acordãos e decisões dos órgãos de controle dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

114. Observa-se, então, que as normas de funcionamento do Dnit já contêm disposições acerca da atuação do Conselho de Administração (art. 11 do Regimento Interno da autarquia) e da Diretoria no sentido de realizar a administração estratégica da autarquia. Essa tarefa envolve, naturalmente, as funções de avaliar, direcionar e monitorar, as quais, por sua vez, devem estar focadas no atendimento ao interesse público e, assim, devem compor a estrutura de governança da organização.

115. As informações levantadas durante a auditoria revelaram que apenas recentemente, com os atuais gestores do Dnit, as ações de cunho estratégico começaram a ser adotadas de forma mais efetiva. Em setembro de 2011, após a troca de direção do Dnit, foi criado um escritório de projetos, com o objetivo de elaboração do Planejamento Estratégico da Autarquia, que atualmente se encontra em utilização. Em 2012, foram criadas a “Gerência de Riscos” e a “Assessoria de Gestão Estratégica”. A Gerência, vinculada à Diretoria Executiva, tem, no momento, uma atuação restrita aos riscos envolvidos na contratação de obras e a Assessoria, vinculada a Diretoria Geral, atua nas áreas de gestão estratégica e gestão por processo.

116. Importante mencionar que a existência desses dois setores internos, mencionados acima, não está positivada no Regimento Interno do Dnit. Eles foram criados por meio das atribuições

relativas aos cargos de gerentes de projetos e assessores. Desta forma, a existência desses órgãos fica sujeita a deliberações dos administradores de cada gestão.

117. Ante esse quadro, é necessário que a atual gestão do Dnit dê prosseguimento a suas ações de estratégia da administração, mantendo o desenvolvimento das ações já iniciadas e implementando outras ainda não consideradas. Além disso, é importante a positivação de estruturação organizacional, normas e procedimentos mais adequados e que garantam a atuação mais estratégica dos setores do Dnit, a utilização de instrumentos adequados de planejamento e, conseqüentemente, a implementação da boa governança.

118. Quanto ao Conselho de Administração, é necessário que desenvolva sua atuação de forma mais atenta às questões de resultados, de planejamento e de governança, conforme previsto em seus normativos.

### **Contratação de serviços sem utilização de elementos técnicos verificáveis**

119. Foi visto no primeiro achado anotado neste relatório que em 2011 o Dnit realizou a contratação de serviços de Crema 1 em escala mais intensa para compensar a não contratação de Crema 2 nos níveis considerados necessários e, assim, dar manutenção à malha rodoviária. Aquela atitude do Dnit pode ser considerada a melhor possível, porém foi observado que a seleção dos trechos a serem contratados não seguiu as indicações do SGP, que era o instrumento técnico mais confiável de que dispunha a autarquia. Foi visto que a seleção de obras e trechos ocorreu mediante debates e reuniões entre as superintendências regionais do Dnit e a Coordenação Geral de Manutenção Rodoviária – CGMR, integrante da Diretoria de Infraestrutura Rodoviária – DIR.

120. Na verdade, as informações obtidas junto aos gestores do Dnit são as de que recentemente, com a nova gestão do Dnit, o SGP está sendo mais valorizado, tendo sido contratados os serviços necessários para coleta dos dados da malha rodoviária. Contudo, não existem normas internas acerca da utilização de informações técnicas verificáveis, como o SGP, no planejamento de obras.

121. O Regimento Interno do Dnit dispõe sobre o Sistema de Gerência de Pavimentos (SGP) para análises e avaliações técnicas e econômicas relativas ao Sistema Rodoviário Federal, de forma a manter atualizados os dados referentes à situação da Rede Rodoviária (art. 70, inciso VIII do Regimento Interno do Dnit).

122. De fato, por meio da Coordenação Geral de Planejamento – CGPLAN, que integra a Diretoria de Planejamento e Pesquisa – DPP, o Dnit mantém o SGP, alimentado a partir levantamentos de campo, que reúne os dados coletados acerca tráfego, estrutura, deflexão, irregularidade e defeitos dos pavimentos, estruturados por segmentos homogêneos e com base na atual Divisão em Trechos do Plano Nacional de Viação-Rodoviário.

123. Além disso, o SGP indica, de acordo com o grau de deterioração da rodovia e o fluxo de veículos, quais seriam as soluções técnicas e os custos financeiros envolvidos na recuperação da via. Assim, a partir de dados de campo que descrevam a irregularidade da pista, a deflexão do pavimento e o fluxo de veículos, o sistema indica se a intervenção a ser realizada deve ser “Conserva”, “Crema 1” ou “Crema 2”; ademais, é estimado o custo da obra em questão.

124. As características do SGP, vistas acima, evidenciam que ele constitui um meio disponível para o Dnit estabelecer com maior grau de confiança e transparência os trechos e os serviços realmente necessários para manutenção da malha rodoviária. Ainda que o conhecimento tácito e informal obtido na prática pelas superintendências do Dnit também possa ser verdadeiro, as informações do SGP são mais adequadas quando se avaliam transparência, isenção e comprovação de um planejamento de obras.

125. Observe-se que regimentalmente cabe também a DPP, por meio da Coordenação-Geral de Desenvolvimento de Projetos (CGDESP), coordenar, acompanhar e executar a programação estabelecida para o desenvolvimento dos projetos de infraestrutura, bem como analisar esses projetos, avaliando a sua qualidade técnica e recomendando, ou não, sua aprovação. No que se refere às obras de manutenção rodoviária, a atuação da CGDESP se concentra em projetos de intervenções com maior complexidade, notadamente Crema 2ª Etapa.

126. Já no caso da Coordenação-Geral de Manutenção e Restauração Rodoviária (CGMR), integrante da Diretoria de Infraestrutura Rodoviária (DIR), compete programar, orientar e controlar a execução das atividades e programas de restauração e manutenção de rodovias federais, bem como orientar e supervisionar a execução dessas atividades quando executadas pelas Superintendências Regionais. Ademais, cabe a CGMR executar as atividades relativas ao controle de verbas destinadas aos serviços e obras de restauração e manutenção.

127. Por fim, as Superintendências Regionais e as Unidades Locais do Dnit, órgãos descentralizados da autarquia que atuam mais próximas das rodovias, têm a função de acompanhar e fiscalizar as obras de manutenção e restauração, além de analisar e monitorar a situação dos pavimentos.

128. Ante as competências e atribuições acima expostas, verifica-se que a liderança no processo de planejamento de obras do Dnit compete à Diretoria Executiva e à DPP/CGPLAN, com a participação da DIR/CGMR e ainda com subsídios das superintendências. No entanto, o que se observou durante esta auditoria foi a atuação da CGMR na iniciativa de programar as contratações, o que não pode ser criticado de forma isolada, pois a unidade atuou positivamente para resolver o problema. A constatação que deve ser destacada é a de que o Dnit não organiza adequadamente o seu processo de planejamento de obras, o que deveria ser liderado por sua área de planejamento e com auxílio de instrumentos técnicos e isentos.

129. Ante o quadro acima, conclui-se que a Diretoria de Planejamento não exerce sua função adequadamente e os órgãos superiores, como a Diretoria-Geral e o Conselho de Administração, todos mecanismos de governança importantes do Dnit, não vêm dando atenção suficiente a esse fato.

130. Cabe, por fim, ressaltar que a atual gestão do Dnit vem adotando medidas para a qualificação do SGP e que isso indica, inclusive conforme informações prestadas por alguns gestores, que há a intenção de valorizar o sistema no planejamento de obras. Contudo, o Dnit ainda carece de normas e procedimentos internos que estabeleçam a condição de utilização de meios técnicos, isentos e verificáveis para planejamento de obras com maior garantia de atendimento às reais necessidades de manutenção da malha e satisfação dos usuários.

### **Baixa execução dos contratos celebrados**

131. Um dos principais fatos examinados nesta auditoria que representam o não atendimento às necessidades de manutenção das rodovias federais foi a baixa execução dos contratos celebrados pelo Dnit, especialmente em 2012 e 2013.

132. O acompanhamento da execução dos contratos de obras é feito inicialmente pelas superintendências que estão mais próximas das intervenções. Seus engenheiros e técnicos de campo, lotados nas unidades locais, e os gestores das superintendências atuam na fiscalização da execução das obras, de sua conformidade com os projetos e especificações técnicas, realizam e assinam medições e relatórios de fiscalização e encaminham esses materiais para a sede, especialmente, no caso, para a Coordenação Geral de Manutenção Rodoviária, para sua supervisão e para pagamento das faturas.

133. Segundo informações obtidas junto aos gestores, existe uma percepção de que frequentemente os problemas de execução das obras não são adequadamente identificados pelas superintendências regionais para comunicação e tratamento em conjunto com os gestores de contratos da sede. Assim, essa deficiência seria causa na demora na solução de problemas.

134. Entre esses problemas de execução de obras foram destacados: dificuldades na obtenção de licenças ambientais; deficiências de projetos; demora na mobilização de empresas contratadas. Esses problemas têm sido vistos em fiscalizações do TCU, conforme mencionado no item 62 deste relatório.

135. Quanto à atuação dos administradores executivos do Dnit – aqui considerados como o Coordenador-Geral de Manutenção Rodoviária e os Superintendentes Regionais – e dos agentes de nível operacional – fiscais dos contratos de manutenção – é importante verificar as suas competências e atribuições dispostas no regimento interno da autarquia:

Art. 86 À Coordenação-Geral de Manutenção e Restauração Rodoviária, subordinada à Diretoria de Infra-Estrutura Rodoviária, compete:

I – programar, orientar, coordenar e controlar a execução das atividades e programas de restauração e manutenção de rodovias federais;

II – orientar e supervisionar a execução das atividades relativas a obras a cargo das Superintendências Regionais e aquelas de objeto de convênios de delegação;

III – executar programas de restauração e manutenção de infra-estrutura rodoviária;

IV – fiscalizar o cumprimento dos padrões e normas estabelecidas para serviços sob sua responsabilidade;

(...)

Art. 111 Às Superintendências Regionais compete:

I – implementar as políticas formuladas pela Diretoria Colegiada do DNIT para a administração, manutenção, melhoramento, expansão e operação da infra-estrutura terrestre do Sistema Federal de viação, segundo os princípios e diretrizes fixados na legislação e nos programas governamentais, mediante a orientação e supervisão das respectivas Diretorias Setoriais;

(...)

IV – acompanhar e fiscalizar os programas, projetos e obras de adequação de capacidade, ampliação, construção, manutenção, operação e restauração de rodovias;

(...)

XI – elaborar e submeter anualmente à Diretoria de Planejamento e Pesquisa a sua proposta orçamentária, nos termos da legislação em vigor, bem como as alterações orçamentárias que se fizerem necessárias no decorrer do exercício;

XII – analisar e monitorar a situação dos pavimentos, Obras-de-Arte Especiais (OAE), Obras-de-Arte Correntes (OAC) e Faixa de Domínio;

XIII – controlar e emitir as medições de serviços;

(...)

XVI – supervisionar as atividades das Unidades Locais;

(...)

Art. 115 Ao Serviço de Engenharia compete:

I – planejar, programar, controlar, organizar, orientar, coordenar e supervisionar a execução de estudos, programas e projetos de construção, manutenção, operação e restauração da infra-estrutura terrestre e a revisão de projetos de engenharia na fase de execução de obras, bem como exercer o poder normativo, de acordo com as normas e instruções vigentes no DNIT, relativo à utilização da infraestrutura de transportes terrestres;

II – planejar, programar, controlar, organizar, orientar, coordenar e supervisionar as atividades relacionadas com o planejamento e a programação de investimentos anual e plurianual em infraestrutura terrestre do Sistema Federal de Viação, referentes à contratação de projetos, obras de engenharia e serviços logísticos pela Superintendência Regional;

III – coordenar o processo de planejamento estratégico no âmbito da Superintendência Regional, organizando e gerenciando as bases de dados de todos os setores da Unidade;

(...)

XXX – controlar os contratos e medições dos serviços de conserva de sinalização rodoviária;

(...)

Art. 122 Às Unidades Locais, subordinadas à respectiva Superintendência Regional, competem:

I – representar o DNIT;

II – fiscalizar as condições de operação rodoviária;

III – fiscalizar a execução dos trabalhos de construção, restauração, melhoramentos e manutenção da infra-estrutura de transportes terrestres;

(...)

VII – monitorar visualmente a situação dos pavimentos, obras-de-arte especiais (OAE) e obras de arte correntes (OAC);

VIII – manter permanente controle e conhecimento das condições físicas e operacionais dos trechos sob sua jurisdição, mantendo a administração superior informada;

(...)

XIV – coordenar e orientar a execução e a fiscalização de obras e serviços na área de sua competência, para fins de controle de qualidade, de cronogramas físico-financeiros e outras avaliações específicas;

XV – promover a organização, manutenção e atualização de arquivos e cadastros específicos, visando à manutenção da memória e ao controle técnico-operacional dos assuntos afetos à Unidade Local;

(...)

XXI – promover ações que conduzam à realização da missão institucional do DNIT;

XXII – observar diretrizes e normas governamentais e do DNIT;

XXIII – promover o alcance dos objetivos e metas estabelecidos nos projetos;

XXIV – zelar pela adequada aplicação dos recursos e administração do patrimônio público;

XXV – zelar pelo padrão de qualidade e cumprimento de prazos;

XXVI – avaliar qualitativa e quantitativamente as obras e serviços contratados a terceiros.

136. As normas regimentais acima definem, pelo menos no aspecto mais geral, as atribuições e competências dos setores e agentes do Dnit no acompanhamento da execução das obras rodoviárias. É possível visualizar a relação entre competências desde o pessoal das unidades locais, que acompanham as obras de forma mais próxima, passando pelas superintendências e chegando até as coordenações da Sede.

137. Se, como mencionado pelos gestores do Dnit na sede, existem problemas, esses devem atribuídos à falta de normas procedimentais que definam a forma de atuação e de relação para os agentes, que já possuem suas competências próprias estabelecidas.

138. Entre os problemas foi destacado aquele relativo à fragilidade de informações que devem sair das superintendências e serem remetidas para a sede, especialmente quando há necessidade de solução de problemas na execução das obras. Nesse caso, deve ser ressaltado que a Diretoria Executiva do Dnit apresentou à equipe de auditoria um documento interno com dados da execução de contratos Crema. Essa já seria uma iniciativa para melhorar a gestão dos contratos e a comunicação entre sede e superintendências.

139. No entanto, mais uma vez, observa-se que seria importante e vantajoso que tais procedimentos pudessem ser regulamentados, até mesmo para sua proteção contra mudanças de gestores e, conseqüentemente, de valores gerenciais.

140. O estabelecimento mais detalhado de procedimentos de acompanhamento de cada setor do Dnit e de construção de informações adequadamente estruturadas e sistematizadas também deve ter o condão de mitigar possíveis efeitos de outro fato mencionado por gestores da sede do Dnit, que seria a não participação da direção-geral do Dnit na designação dos superintendentes regionais. Segundo comentado, esse fato pode representar risco de o gestor regional não estar alinhado estratégica e operacionalmente com a gestão da sede.

141. Por fim, foi mencionado para a equipe de auditoria que as superintendências não possuem seu organograma definido formalmente e nem os cargos correspondentes. Quanto a esse fato, observa-se que o regimento interno do Dnit define setores e atribuições dentro da estrutura das superintendências, tais como o Serviço de Engenharia e as Unidades Locais. Se é necessária uma subdivisão desses setores e a definição de cargos e responsabilidades, cabe aos gestores principais do Dnit adotarem medidas de sua alçada para a solução dessa situação.

142. No caso acima mencionado, é importante registrar a informação fornecida pela Diretoria Executiva, no sentido de que, por iniciativa do Dnit, tramita no Congresso projeto de lei para adequação das funções comissionadas da autarquia, o que seria o primeiro passo para a adequação da sua estrutura organizacional, inclusive nas superintendências.

143. Ante o quadro acima, o Dnit deve manter as medidas já adotadas, desenvolvê-las e procurar adotar outras ainda necessárias para permitir a coordenação de sua atuação, especialmente entre as superintendências e a sede.

144. Note-se que essas são medidas de caráter estratégico interno e previstas nas competências das instâncias superiores, como o Conselho de Administração e a Diretoria. Desse modo, considerando-se que a melhora na relação entre os setores responsáveis pelo acompanhamento e controle da execução de obras e, conseqüentemente, na solução dos problemas que ocorrem, as ações do Dnit, tanto as já adotadas como aquelas ainda a serem adotadas, correspondem a práticas de governança, uma vez que vão ao encontro da garantia do alcance dos resultados necessários aos usuários de rodovias.

### **Auditoria Interna**

145. Auditoria Interna do Dnit possui, de acordo com o Regimento Interno, as atribuições de fiscalizar a gestão, assessorar a administração e realizar auditorias e fiscalizações, entre outras. Entretanto, atualmente a Auditoria Interna conta com apenas cinco auditores, carecendo ainda normativos internos que definam a sua forma de atuação e detalhem as suas funções. Nas atuais circunstâncias, percebem-se consideráveis dificuldades para que a auditoria interna possa ser um elemento plenamente atuante no fortalecimento da governança no Dnit.

146. Conforme conceituação de governança adotada neste exame (ver item 20 deste relatório), a auditoria interna é um dos principais mecanismos voltados à garantia do atendimento dos interesses dos clientes. O Regimento Interno do Dnit dispõe sobre a sua Auditoria Interna especialmente no que se transcreve abaixo:

Art. 27 À Auditoria Interna, órgão de assessoramento direto ao Conselho de Administração, compete:

I – fiscalizar a gestão orçamentária, financeira, administrativa, contábil, de pessoal e patrimonial e demais sistemas administrativos e operacionais do DNIT, de acordo com o Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna aprovado pelo Conselho de Administração;

II – criar condições indispensáveis para assegurar eficácia nos controles internos e externos, procurando garantir regularidade na arrecadação da receita e na realização das despesas;

III – elaborar relatório das auditorias realizadas, propondo medidas preventivas e corretivas dos desvios detectados, se for o caso, encaminhando-o ao Conselho de Administração e à Diretoria Colegiada;

IV – responder pela sistematização das informações requeridas pelos órgãos de controle do Governo Federal;

V – elaborar o Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna – PAAAI do exercício seguinte, bem como o Relatório Anual de Atividade da Auditoria Interna – RAAAI, a serem encaminhados à Secretaria Federal de Controle Interno/CGU/PR;

VI – apoiar o controle interno e externo no exercício de suas missões institucionais;

VII – acompanhar a implementação das recomendações dos órgãos do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo e do Tribunal de Contas da União – TCU;

VIII – assessorar a administração do DNIT, buscando agregar valor à gestão;

IX – orientar subsidiariamente os dirigentes do DNIT quanto ao cumprimento dos princípios e das normas de controle;

X – examinar e emitir pareceres sobre prestação de contas anual do DNIT;

XI – comunicar, tempestivamente, os fatos irregulares, que causaram prejuízo ao erário, à Secretaria Federal de Controle Interno, após dar ciência à Direção do DNIT, e esgotadas todas as medidas corretivas, do ponto de vista administrativo para seu saneamento;

XII – atestar a consistência dos atos de aposentadoria, pensão e admissão de pessoal;

XIII – realizar auditorias e fiscalizações nos sistemas contábil, financeiro, orçamentário, de pessoal, patrimonial e demais sistemas administrativos e operacionais do DNIT, inclusive em projetos financiados por Organismos Internacionais, gerando relatórios e propondo medidas preventivas e corretivas dos desvios detectados;

XIV – recomendar a instauração de Tomada de Contas Especial, quando se configurar omissão no dever de prestar contas, a não comprovação da aplicação dos recursos repassados pela União, da

ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiros, bens e valores públicos, ou ainda, da prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao erário;

XV – acompanhar os atos administrativos na formalização dos processos de execução de despesas;

XVI – examinar e acompanhar a execução dos convênios celebrados, bem como os instrumentos contratuais celebrados;

XVII – examinar a legalidade e avaliar os resultados quanto à eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nas diversas unidades gestoras do DNIT, bem como a aplicação dos recursos públicos;

XVIII – propor a realização de auditorias ou inspeções, quando os elementos auditados assim o aconselharem ou justificarem.

Parágrafo único. No exercício de suas competências, a Auditoria Interna vincula-se administrativamente ao Conselho de Administração, nos termos do art. 15 do Decreto nº 3.591, de 6 de setembro de 2000.

147. A leitura do trecho do regimento transcrito acima permite verificar que existem disposições abrangentes acerca da atuação da Auditoria Interna no exame, entre outras situações, da adequação de procedimentos operacionais do Dnit, como, por exemplo, aqueles relacionados com a baixa execução de obras e com a atuação dos agentes envolvidos no acompanhamento desses contratos. Esse caso e outros levantados neste relatório são indicadores relevantes sobre os resultados e sobre a eficiência e eficácia da gestão, aspectos que, por exemplo, podem ser enquadrados nos incisos I, VIII e XVII acima.

148. Ante o quadro verificado no Dnit, fica clara a necessidade de implementação de recursos para a Auditoria Interna. Pode-se supor, de forma razoável, que a atuação adequada de um setor de auditoria interna teria constatado as falhas e oportunidades de melhoria apresentadas neste relatório e proposto as medidas corretivas necessárias, o que poderia ter impacto relevante nos resultados da gestão.

### **Evidências**

149. As principais evidências para as constatações apresentadas são:

- a) consultas ao sistema Siafi para obtenção de dados da execução orçamentária do Dnit;
- b) relatórios do SGP fornecidos pela SGP com os resultados dos levantamentos da malha rodoviária em 2011;
- c) informações obtidas durante as reuniões com gestores da CGPLAN, da Diretoria Executiva, da Coordenação de Manutenção Rodoviária e da Auditoria Interna;
- d) pesquisa Rodoviária da CNT, obtida na internet;

### **Crítérios**

150. Os principais critérios, ou elementos que estabelecem o padrão de procedimentos e condutas referentes às ações examinadas nesta auditoria são:

- a) Princípio constitucional da eficiência administrativa;
- b) Normas pertinentes à atuação do Dnit, como a Lei 10.233/2001 e seu regimento interno;
- c) Doutrina relativa à governança, especialmente a consolidada no documento Referencial Básico de Governança, em desenvolvimento por equipe do TCU;

d) Leis orçamentárias anuais, onde está estabelecido o programa de manutenção de rodovias, assim como seus objetivos e valores autorizados;

### Conclusão

151. Neste achado foram examinadas as deficiências nos mecanismos de governança do Dnit a partir das falhas de gestão associadas ao não alcance de resultados esperados na manutenção de rodovias. Foram encontradas algumas ações positivas adotadas pela atual gestão do Dnit, que podem ser consideradas boas práticas, mas ainda existem lacunas importantes na estrutura de governança da autarquia que merecem tratamento.

152. As principais deficiências apontadas nos mecanismos de governança do Dnit podem ser resumidas da seguinte forma:

Falta de atuação do Conselho de Administração do Dnit, disposto no art. 11 do Regimento Interno da autarquia, nas suas funções de governança relativas à avaliação de estratégias de atuação, definição de parâmetros de planejamento e metas, avaliação de resultados e a atuação dos gestores, entre outros.

153. Conforme é tratado pela doutrina que estuda o tema Governança, os conselhos são responsáveis por garantir que a estratégia e as políticas formuladas atendam ao interesse público. Seu papel é ser o elo entre principal e agente para orientar e supervisionar a relação deste último com as demais partes interessadas (Referencial de Governança do TCU, p. 11).

154. Essa deficiência foi apontada nos casos de erros de planejamento para a contratação de projetos de Crema 2. Também pode ser apontada para o caso da baixa execução de contratos, que representa um não alcance de resultados da unidade. A atuação adequada do Conselho de Administração do Dnit teria o potencial de apontar os problemas de gestão e proporcionar medidas corretivas em tempo de evitar consequência mais graves.

Insuficiência de ações de cunho estratégico voltadas a recursos operacionais. Esse problema diz respeito à atuação da Diretoria em sua função de avaliar e foi verificado nos casos de demora na contratação de projetos de Crema 2, quando não foram previstos os recursos necessários para análise de projetos.

Insuficiência de ações de cunho estratégico voltadas à gestão de riscos. Essa deficiência está associada à atuação da Diretoria, especialmente na função de avaliar, e foi constatada no caso da contratação de projetos de Crema 2, quando não foram avaliados os riscos relacionados à capacidade do mercado de consultoria atender quantitativa e qualitativamente às demandas do Dnit e nem os riscos internos relativos à capacidade de análise tempestiva dos projetos a serem recebidos das empresas de consultoria contratadas;

155. Cabe ressaltar que a atual gestão do Dnit já vem tratando dessa questão, uma vez que foi criado grupo de trabalho voltado para a análise e gestão de risco. Embora o trabalho desse grupo esteja limitado às contratações de RDC, entende-se que a iniciativa já demonstra a intenção dos gestores de prover o Dnit desse item de planejamento estratégico, cabendo então o seu desenvolvimento e expansão para outras áreas da gestão.

Atuação insuficiente para direcionamento e regulamentação de ações internas voltadas à garantia de alcance dos melhores resultados. Essa situação se insere na atuação da Diretoria, especialmente na função de direcionar, e foi constatada nos seguintes casos:

a) Contratação de projetos e obras sem a utilização de informações e levantamentos técnicos verificáveis, como o SGP. Esse procedimento não garante de forma transparente e isenta o planejamento e a seleção das obras prioritárias, que atendem de forma mais efetiva às necessidades de manutenção da malha rodoviária. Na verdade, o problema tem origem na falta de direcionamento por parte da alta administração para fazer valer a primazia da Diretoria Executiva e da DPP na iniciativa de planejar e propor as obras cujos projetos devem ser contratados e a ordem de contratação das próprias obras. E nesse processo, a DPP, por meio da CGPLAN, deve priorizar a utilização do SGP ou de outro sistema isento e técnico que aponte os critérios de seleção.

b) Baixa execução de contratos de obras. Nesse caso foi visto que é necessário o detalhamento de procedimentos de acompanhamento dos contratos pelas superintendências, incluindo a forma de comunicação de problemas que impliquem atrasos e deficiências, de modo a permitir a obtenção mais rápida de soluções efetivas. Também foi visto que as superintendências não possuem sua estrutura organizacional estabelecida de forma adequada e formal, o que prejudica também a definição de competências e responsabilidades dos agentes envolvidos nos processos de acompanhamento de obras.

156. Cabe destacar que a atual gestão do Dnit já vem adotando medidas importantes e positivas quanto às questões acima. No caso do SGP, o Dnit contratou recentemente os serviços de consultoria necessários para o levantamento de dados de campo que são inseridos no sistema. Além disso, existem indicações internas que demonstram a intenção da Diretoria Executiva de privilegiar o SGP no planejamento futuro de obras, especialmente de manutenção. Contudo, essas ações precisam ser regulamentadas formalmente para que possam surtir efeito de forma garantida e também para serem protegidas em casos de mudanças de gestão.

157. Também no caso da regulamentação da atuação dos setores do Dnit no acompanhamento de obras, verificou-se que a atual gestão vem desenvolvendo sistemas de informação acerca do andamento das obras de Crema. Também foi visto que o Dnit promoveu a proposição de projeto de lei para o rearranjo de suas funções comissionadas, e esse seria o primeiro passo para a adequação de sua estrutura organizacional, inclusive nas superintendências.

#### Insuficiência na estrutura da Auditoria Interna.

158. A estrutura da Auditoria Interna do Dnit é bastante pequena e insuficiente para a realização de fiscalizações mais representativas para a verificação da eficiência e eficácia da gestão. Além disso, as normas internas relativas à atuação da Auditoria Interna não são detalhadas o suficiente para estabelecer suas atribuições no exame da eficiência da gestão na execução de obras, sua principal tarefa institucional, e para garantir a autonomia e a independência do setor.

159. A Auditoria Interna é um setor vinculado ao Conselho de Administração, de modo que a insuficiência de sua estrutura representa uma deficiência da atuação desse mecanismo de governança, especialmente quanto à sua função de avaliar e de controlar. No entanto, também compete à Diretoria a proposição de reformulação das normas internas no tocante à Auditoria Interna.

#### **Mecanismos e componentes de governança e suas práticas recomendadas**

160. De acordo com estudos apresentados no Referencial de Governança do TCU, os mecanismos de governança podem ser classificados e tratados segundo sua atuação ou papel na organização e segundo as melhores práticas recomendadas. Já foi visto neste exame que os principais mecanismos de governança do Dnit seriam:

- a) conselho de administração, responsáveis por garantir que a estratégia e as políticas formuladas atendam ao interesse público e pela supervisão geral dos resultados alcançados;
- b) administração executiva, os dirigentes superiores, responsáveis pela administração estratégica, que engloba o plano estratégico, seu acompanhamento e seu ajustamento;
- c) corpo de dirigentes, administradores executivos;
- d) gerentes, cargos de nível operacional, responsáveis diretos pela execução das ações planejadas;
- e) auditoria interna, comissões e ouvidoria, órgãos internos responsáveis pelo controle próximo da execução das ações e de seu alinhamento com as normas pertinentes.

161. A atuação desses mecanismos e de seus agentes pode ser classificada segundo três componentes, que representam o viés, da atuação dos administradores, ou o objetivo predominante de suas ações de gestão:

- a) Liderança;
- b) Estratégia;
- c) Controle.

162. Para cada um desses componentes a doutrina sugere boas práticas associadas. No tocante aos problemas do Dnit destacados no presente exame, eles podem ser associados à ausência, total ou parcial, de algumas das práticas recomendáveis indicadas pela teoria da governança. A seguir são indicadas as práticas recomendáveis extraídas do Referencial de Governança do TCU que podem ser facilmente associadas aos problemas levantados, no sentido de são medidas que o Dnit precisa observar para corrigir sua deficiência de governança e, conseqüentemente, os problemas de gestão e de resultados.

163. No caso do Conselho de Administração, as boas práticas recomendáveis que se ajustam à sua atuação, de acordo com o que foi visto neste relatório, seriam:

- a) Componente Liderança:
  - a.1) Avaliar, direcionar e monitorar a gestão da organização, especialmente o alcance de metas institucionais e o comportamento dos membros da alta administração e dos gerentes;
  - a.2) Responsabilizar-se, perante as estruturas de governança (internas e externas), pelo estabelecimento de políticas e diretrizes para a gestão da organização e pelo alcance dos resultados previstos;
  - a.3) Avaliar os resultados das atividades de controle e dos trabalhos de auditoria e garantir que sejam adotadas as providências cabíveis;
- b) Componente Controle:
  - b.1) Considerar os riscos que têm impacto sobre outras organizações públicas e demais partes interessadas e comunicar, consultar e compartilhar informações regularmente com essas partes.
  - b.2) Monitorar e analisar a gestão de riscos e o sistema de controle interno, a fim de assegurar que sejam eficazes e apoiem o desempenho organizacional.

b.3) Estabelecer estatuto que defina o propósito, a autoridade e a responsabilidade da auditoria interna.

b.4) Prover condições para que a auditoria interna seja independente e para que os auditores internos sejam proficientes, atuem de forma objetiva e com zelo profissional ao executar seus trabalhos.

b.5) Garantir que seja desenvolvido e mantido um programa de garantia de qualidade e melhoria da auditoria interna, compreendendo todos os aspectos da atividade.

b.6) Assegurar que a auditoria interna adicione valor à organização.

164. Em relação à Diretoria do Dnit, que abrange sua Diretoria-Geral, a Diretoria Executiva e a Diretoria de Infraestrutura Rodoviária, as boas práticas recomendáveis que se ajustam à sua atuação, de acordo com o que foi visto neste relatório, seriam:

a) Componente Liderança:

a.1) Avaliar, periodicamente, o grau de satisfação das partes interessadas com as estratégias e ações da organização, a satisfação quanto a serviços e produtos fornecidos, assim como avaliar a imagem, a reputação e a confiança do público. 25

a.2) Assegurar que decisões, estratégias, planos, ações, serviços e produtos fornecidos pela organização atendam ao maior número possível de partes interessadas, de modo balanceado, equitativo, sem permitir a predominância dos interesses de pessoas ou grupos.

a.3) Responsabilizar-se, perante as estruturas de governança (internas e externas), pelo estabelecimento de políticas e diretrizes para a gestão da organização e pelo alcance dos resultados previstos.

a.4) Avaliar os resultados das atividades de controle e dos trabalhos de auditoria e garantir que sejam adotadas as providências cabíveis.

b) Componente Estratégia:

b.1) Estabelecer política de gestão da estratégia, que considere aspectos como transparência, comprometimento das partes interessadas e foco em resultados.

b.2) Estabelecer política de gestão, que permita o alinhamento de operações à estratégia e possibilite aferir o alcance de benefícios, resultados, objetivos e metas.

b.3) Estabelecer a estratégia da organização.

b.4) Comunicar às partes interessadas a estratégia da organização.

b.5) Monitorar e avaliar a execução da estratégia, os principais indicadores operacionais e os resultados da organização.

c) Componente Controle:

c.1) Fomentar a cultura de gestão de riscos como essencial para implementar a estratégia, tomar decisões e realizar os objetivos da organização.

c.2) Estabelecer política e estrutura integrada de gestão de riscos e controles internos.

c.3) Monitorar e analisar a gestão de riscos e o sistema de controle interno, a fim de assegurar que sejam eficazes e apoiem o desempenho organizacional.

c.4) Estabelecer estatuto que defina o propósito, a autoridade e a responsabilidade da auditoria interna.

c.5) Publicar relatórios periódicos de desempenho dos sistemas de governança e de gestão, de acordo com a legislação vigente e com os princípios de *accountability*.

165. Considerando o quadro de pontos analisados, relativos à estrutura de governança do Dnit, considerando as práticas recomendáveis associadas a essas situações e considerando também as boas práticas que a atual gestão da autarquia já vem adotando, cabe ao Tribunal, ante o que foi aqui examinado, dar ciência aos gestores interessados da análise e das conclusões obtidas na presente auditoria, assim como recomendar o prosseguimento do desenvolvimento das ações já iniciadas e a implementação de outras voltadas à boa governança, especialmente quanto a:

- a) atuação do Conselho de Administração do Dnit, previsto no art. 11 do Regimento Interno da autarquia;
- b) atuação da Diretoria do Dnit.

166. Importa anotar que o método adotado nesta auditoria – partir dos resultados, identificar falhas na gestão e em seguida falhas na atuação dos mecanismos de governança – direcionou o exame aos pontos ou deficiências inicialmente identificados, delimitando a análise dos componentes e práticas recomendadas relativamente aos respectivos problemas levantados nesses mecanismos.

167. Também não se julgou relevante e oportuno avaliar mais detidamente a relação entre os problemas nos mecanismos e componentes da governança e as boas práticas recomendáveis relacionadas no Referencial, uma vez que já foi possível destacar algumas delas cuja relação já se mostra suficiente e razoavelmente clara, com o exame efetuado.

168. A SecobRodovias deverá prosseguir com o exame da governança do Dnit, seja para avaliar o atendimento a recomendações deste relatório, seja para proceder exame em outras áreas. Assim, com essas futuras fiscalizações será possível expandir a análise da estrutura de governança do Dnit abordando outras áreas e aspectos relevantes.

169. Por fim, é importante destacar que as conclusões obtidas neste relatório referentes a deficiências de gestão já foram objeto de exame em outros processos do Tribunal. Entre eles destaca-se a auditoria apreciada no Acórdão 3.448/2012-Plenário, que tratou da gestão de obras rodoviárias.

170. Trecho extraído do relatório que fundamentou o mencionado acórdão, abaixo transcrito, fornece uma visão objetiva dos principais problemas apontados naquela fiscalização:

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

Diante da situação encontrada, foram elaboradas propostas no sentido de neutralizar as causas dos problemas identificados. Dentre as medidas sugeridas, destacam-se recomendações ao DNIT para que: desenvolva procedimento para análise de projetos; aperfeiçoe seu plano de gestão de pessoas; dote as unidades de análise de projetos de ferramentas que permitam análise mais integrada e sequencial dos projetos; defina e normatize procedimentos de apenação de empresas projetistas, supervisoras e empreiteiras; reestruture seu sistema de fiscalização; aperfeiçoe a sistemática de gerenciamento dos empreendimentos; estruture sistema de informações gerenciais. À Casa Civil, recomendou-se que defina mecanismos de articulação institucional que facilitem a integração entre o DNIT, o Ibama e a Funai e, conseqüentemente, evitem atrasos nas obras devido a questões ambientais ou indígenas. Por fim, propõe-se encaminhar este relatório à Casa Civil, ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e ao Ministério dos Transportes, enfatizando os

riscos envolvidos em manter as atuais atribuições do DNIT sem dotá-lo de instalações, equipamentos e força de trabalho compatíveis com suas funções.

171. Problemas como a deficiência estrutural das superintendências e a sua insuficiente integração com os gestores da sede, as deficiências na área de projetos e falta de sistemas de informações adequados estão muito próximos ou são os mesmos que foram verificados nesta fiscalização.

172. Naquele Acórdão 3.448/2012-Plenário, o Tribunal determinou ao Dnit que elaborasse um plano de soluções para os problemas apontados. Posteriormente, no Acórdão 2.397/2013-Plenário, o Tribunal, ao apreciar o monitoramento do atendimento do Acórdão 3.448/2012-Plenário, recomendou ao Dnit que estabelecesse prazos para as ações apresentadas e determinou à SecobRodovias que voltasse a monitorar o cumprimento das deliberações.

173. Considerando a proximidade de fatos tratados, esta SecobRodovias deve coordenar os trabalhos de verificação da adoção, pelo Dnit, de medidas saneadoras de seus problemas de governança, com outros trabalhos que tratem de assuntos conexos, como o monitoramento dos Acórdãos 3.448/2012-Plenário e 2.397/2013-Plenário. Além disso, conforme já indicado, a SecobRodovias pode realizar outros exames de governança no Dnit, em outras áreas de sua gestão.

#### **4. ANÁLISE DA MANIFESTAÇÃO DO GESTOR**

174. A versão preliminar do relatório de auditoria foi encaminhada ao diretor-geral do Dnit por meio do Ofício de Requisição de nº 3 (Peça 11). A manifestação do Dnit acerca do teor do relatório foi encaminhada e juntada aos autos como Peça 12. A seguir serão apresentadas e examinadas as informações e argumentações trazidas.

175. A diretoria-geral destaca as atribuições da Auditoria Interna do Dnit, concordando com o exame realizado neste relatório. Informa que foi criado grupo de trabalho para elaboração de instrução de serviço sobre as prerrogativas e limitações da Auditoria Interna, inclusive em atendimento a demanda da Controladoria Geral da União – CGU. Acrescenta informação sobre reordenamento de pessoal, mediante a designação de mais funcionários para a Auditoria Interna.

176. A Coordenação-Geral de Manutenção e Restauração Rodoviária – CGMRR destaca o desenvolvimento dos sistemas de informação “Siga Malha” e “Siga Crema”, ambos no âmbito do Programa Crema, como ferramentas de gerenciamento, destinadas ao uso de todos os níveis da administração do Dnit. Entre as funcionalidades dos sistemas são listadas tarefas de gerenciamento e controle dos serviços executados, inclusive com base em indicadores de desempenho.

177. A manifestação do Dnit contém ainda uma cópia de trecho de relatório da Controladoria-Geral da União, de 2012, no qual está contida avaliação de ações adotadas pela autarquia. Entre essas ações, além das que já foram mencionada acima pode-se destacar o avanço nas utilizações do RDC como modelo de referência na contratação de obras rodoviárias, trazendo celeridade e redução de riscos para a Administração.

178. Além disso, o trecho do relatório da CGU aponta algumas causas estruturantes para deficiências encontradas na gestão do Dnit, podendo ser destacado:

- a) ausência de medidas de controle do alcance de objetivos estratégicos;
- b) insuficiência de diretrizes quanto a metodologia de desenvolvimento de software para a unidade de TI;
- c) deficiências na atuação no modal hidroviário;
- d) não priorização de ações para avaliação de risco, ainda que tenha sido constatada alguma atuação no tema.

#### Análise

179. Inicialmente, observa-se que o Dnit concordou com o exame e as conclusões do relatório de auditoria. Além disso, apresentou algumas ações ou intenções voltadas a problemas levantados, como no caso da Auditoria Interna e da elaboração de sistemas de informação gerencial. O trecho do relatório da CGU também não destoia do presente exame.

180. Ante a manifestação apresentada, entende-se que este relatório pode ser encaminhado da forma como foi apresentado em sua versão preliminar, principalmente porque os encaminhamentos propostos condizem com as ações que já estão em andamento no Dnit e porque permitirão o acompanhamento da evolução da autarquia, especialmente no tocante ao desenvolvimento de sua estrutura de governança na área de manutenção de rodovias e também em outras áreas.

### 5. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

181. Submete-se à consideração superior o presente relatório de auditoria operacional, no qual foi examinada a estrutura de governança do Dnit voltada à sua atividade de manutenção de rodovias, com proposta de:

a) com fundamento no inciso III, *caput*, do art. 250 do Regimento Interno do TCU, e considerando as deficiências encontradas, assim como as boas práticas já adotadas pela atual gestão, recomendar ao Dnit que dê prosseguimento às ações já iniciadas e implemente outras voltadas à boa governança da autarquia observando os aspectos tratados no relatório, especialmente os abaixo listados, além daqueles mencionados no item 164 deste relatório:

a.1) a avaliação da suficiência de recursos operacionais internos necessários para o alcance dos resultados estratégicos definidos;

a.2) a análise e gestão de riscos envolvidos nos seus projetos e ações;

a.3) a regulamentação de procedimentos para o planejamento de realização de obras, especialmente para a utilização de instrumentos técnicos, verificáveis, isentos e transparentes, tais como o seu Sistema de Gerência de Pavimentos – SGP;

a.4) a regulamentação interna mais detalhada para a definição de atribuições, competências e responsabilidades dos agentes que atuam no acompanhamento de contratos de obras, envolvendo o pessoal das superintendências e os da Diretoria de Infraestrutura Rodoviária, inclusive a coordenação e a integração de suas atuações para o adequado controle de resultados e solução de problemas;

a.5) a implantação de sistemas de informação relativos ao acompanhamento e andamento da execução de contratos de obras, que permitam a coordenação dos trabalhos dos agentes envolvidos bem como o acompanhamento e o controle por parte da Diretoria, do Conselho de Administração e de outros interessados;

b) encaminhar cópia do relatório e do voto que vieram a fundamentar a deliberação adotada ao Dnit e ao Ministério dos Transportes e ao seu Secretário Executivo, presidente do Conselho de Administração do Dnit, para que tenham ciência dos pontos tratados e para que avaliem as medidas cabíveis, tais como as abaixo listadas, relativas a deficiências na estrutura de governança do Dnit:

b1) Componente Liderança:

- Avaliar, direcionar e monitorar a gestão da organização, especialmente o alcance de metas institucionais e o comportamento dos membros da alta administração e dos gerentes;
- Responsabilizar-se, perante as estruturas de governança (internas e externas), pelo estabelecimento de políticas e diretrizes para a gestão da organização e pelo alcance dos resultados previstos;
- Avaliar os resultados das atividades de controle e dos trabalhos de auditoria e garantir que sejam adotadas as providências cabíveis;

b2) Componente Controle:

- Considerar os riscos que têm impacto sobre outras organizações públicas e demais partes interessadas e comunicar, consultar e compartilhar informações regularmente com essas partes.
- Monitorar e analisar a gestão de riscos e o sistema de controle interno, a fim de assegurar que sejam eficazes e apoiem o desempenho organizacional.
- Estabelecer estatuto que defina o propósito, a autoridade e a responsabilidade da auditoria interna.
- Garantir que seja desenvolvido e mantido um programa de garantia de qualidade e melhoria da auditoria interna, compreendendo todos os aspectos da atividade.
- Assegurar que a auditoria interna adicione valor à organização.

c) Arquivar os presentes autos, com fulcro no art. 250, inciso I, do RITCU.

SecobRodovia/4ª Diretoria, em 18 de novembro de 2013.

Augusto Gonçalves Ferradaes – matrícula 3458-4

Anderson Cunha Rael – matrícula 8184-1

## **5. Bibliografia**

- [1] Recomendações da CVM sobre Governança Corporativa, <http://www.cvm.gov.br/port/public/publ/cartilha/cartilha.doc>, 18/9/2013.
- [2] *World Bank*. 1992. *Governance and development*. Washington, DC: The World Bank. <http://documents.worldbank.org/curated/en/1992/04/440582/governance-development>, 18/9/2013.
- [3] Referencial Básico de Governança e Gestão do TCU, p. 12
- [4] Referencial Básico de Governança e Gestão do TCU, p. 15