

AUDITORIA NO SISTEMA DE CONTRATOS DO DNIT

O Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) é uma autarquia federal vinculada ao Ministério dos Transportes, que tem por objetivo implementar a política de infraestrutura do Sistema Federal de Viação, compreendendo sua operação, manutenção, restauração ou reposição, adequação de capacidade e ampliação mediante construção de novas vias e terminais.

Para cumprir seu objetivo institucional, o Dnit celebra contratos com empresas da indústria da construção civil, as quais são encarregadas de executar as obras. No decorrer da execução desses contratos, o Dnit realiza diversas medições do andamento das obras, para apurar o valor devido às empreiteiras e, então, pagá-las.

Para organizar todas essas medições e pagamentos, o Dnit criou o Sistema de Acompanhamento de Contratos (Siac), no qual são cadastrados todos os contratos de obras e por meio do qual se operacionalizam os respectivos pagamentos e medições. Somente em 2010, o sistema possuía mais de 24 bilhões de reais em contratos ativos.

Objetivo da fiscalização

Ante a expressividade do valor e os riscos inerentes ao Siac, o TCU realizou, em 2010, auditoria em sua base de dados, objetivando avaliar a integridade e a confiabilidade. O foco do trabalho foi avaliar e propor melhorias nos controles internos do sistema, com vistas a impedir que ocorram operações em desacordo com o previsto na legislação e nas boas práticas. Como resultado dessa auditoria, foi proferido o Acórdão 2.831/2011-TCU-Plenário.

Ao final de 2012, o TCU realizou o primeiro monitoramento desse Acórdão, quando se avaliou o grau de cumprimento das deliberações nele expressas, tendo sido prolatado o Acórdão 586/2013-TCU-Plenário.

Já em meados de 2015, realizou-se o segundo monitoramento, tendo sido proferido o Acórdão 1.895/2015-TCU-Plenário.

Principais achados do TCU

Na auditoria, foram encontradas onze impropriedades, as quais permitiram ao TCU concluir que havia inconsistências e falta de integridade nos dados do Siac, além de regras de negócio não observadas pelo sistema.

Em síntese, os achados versaram sobre a ausência de regulamentação sobre o uso do sistema, a falta de controles implantados, a inexistência de política e de procedimentos de controle de acesso, o que dificultava sua institucionalização e a padronização dos procedimentos de fiscalização de contratos suportados pelo sistema.

Esses achados foram, em grande parte, causas para diversos outros. Entre esses, citam-se a falta de integridade do cadastro de itens de serviço (múltiplos registros de 10% dos itens de serviço), a existência de contas de usuários ativas indevidamente (usuários relativos a 52 ex-servidores), a atribuição de perfis de usuários em desconformidade com as regras de segregação de funções (39% dos usuários ativos no sistema) e a atribuição de perfis de acesso ao sistema em desconformidade com o regramento interno do Dnit (68% dos usuários com perfil para lançar medição nunca haviam sido fiscais de contratos; 11% dos usuários com permissão para emitir ofício eletrônico de pagamento não estavam lotados em unidades pagadoras de contratos).

Em relação às operações executadas por esses usuários, constatou-se: 74% das medições observadas não lançadas por usuário fiscal de contrato; 744 ofícios eletrônicos de pagamento (5,6% do total) emitidos/alterados por usuários não lotados na unidade pagadora dos respectivos contratos; 55% das medições cadastradas/alteradas pelo mesmo usuário que, na sequência, as aprovou; 17% dos ofícios de pagamento aprovados e emitidos pelo mesmo usuário.

O TCU encontrou, também, três divergências entre os índices mensais de reajustamento de preços cadastrados no Siac e os índices oficiais.

O Tribunal constatou, ainda, impropriedades no cadastro dos fiscais de contrato, sendo que 52% dos contratos ativos possuíam fiscal cujo usuário do sistema encontrava-se inativo e outros 30% não possuíam fiscal substituto cadastrado no Siac. Ademais, verificou uma distribuição desigual da quantidade de contratos por fiscal, sendo que havia 2% dos fiscais que eram responsáveis pela fiscalização simultânea de cerca de dez contratos cada, chegando a existir um fiscal responsável por 31 contratos, os quais totalizavam cerca de 880 milhões de reais.

Outra situação que chamou a atenção foi o atraso no processamento das medições dos contratos, o que, além de descumprir a legislação, provoca aumento potencial dos valores das propostas elaboradas pelas empreiteiras. O prazo médio de processamento das medições é de 46,6 dias, sendo que 45% das medições observadas foram processadas em data que excede trinta dias após o fim do período de referência da medição, chegando a haver casos cujo prazo foi superior a seis meses.

O primeiro monitoramento, realizado um ano e meio após a publicação do Acórdão 2.831/2011-TCU-Plenário, constatou que, das 32 deliberações proferidas, apenas seis (18,7%) foram plenamente atendidas e onze (34,4%) foram consideradas não cumpridas, ou seja, para essas deliberações, o Dnit não havia adotado nenhuma medida. O TCU observou, também, que quinze deliberações (46,9%) estavam em implementação, ou seja, o Dnit já havia tomado providências, mas essas ainda não tinham sido suficientes para sanar os problemas.

Já no segundo monitoramento, três anos e meio após a publicação do Acórdão 2.831/2011-TCU-Plenário, constatou-se que 26 deliberações (81,3%) foram atendidas e seis (18,7%) estavam em fase de atendimento.

Deliberações do TCU

Ante o quadro encontrado em 2010, o TCU efetuou 32 determinações e recomendações ao Dnit para que as falhas constatadas fossem corrigidas. A fim de que fossem evitadas novas ocorrências dessas falhas, os comandos expedidos tiveram como enfoque principal o aprimoramento dos controles atrelados ao processo de trabalho de medição e pagamento dos contratos de obras do Dnit, sobretudo nos controles de aplicação inseridos no Siac.

Em 2013, após a realização do primeiro monitoramento, o TCU determinou que o Dnit elaborasse novo plano de ação para adoção das medidas necessárias ao cumprimento do Acórdão monitorado, com os respectivos prazos e responsáveis. Além disso, determinou a priorização das medidas que pudessem gerar impacto financeiro direto, além de ter dado conhecimento do resultado do monitoramento ao Ministério dos Transportes, ao qual cabe supervisionar as ações do Dnit.

Já em 2015, concluído o segundo monitoramento, ante ao cumprimento da maioria das deliberações, o TCU determinou a atualização do plano de ação anterior para a implementação das atividades necessárias ao pleno atendimento das medidas determinadas pelo TCU.

Benefícios esperados

O principal benefício resultante da auditoria consiste na melhoria dos controles atrelados ao processo de trabalho de medição e pagamento dos contratos de obras do Dnit, sobretudo nos controles de aplicação inseridos no Siac.

Além disso, em decorrência do monitoramento realizado em 2012, o Dnit adotou ações para recuperação de 249 milhões de reais, pagos indevidamente a empreiteiras contratadas, devido à utilização de índices de correção monetária dos contratos diferentes dos oficiais.

Acórdãos

Acórdãos 1.895/2015, 586/2013 e 2.831/2011, todos do Plenário do TCU

Datas das sessões: 5/8/2015, 20/3/2013 e 25/10/2011

Relatores: Ministro Augusto Nardes e Ministro Aroldo Cedraz

TCs 003.193/2015-2, 043.821/2012-0 e 010.474/2010-2

Unidade técnica responsável: Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (Sefti)

www.tcu.gov.br

www.facebook.com/tcuoficial

www.twitter.com/tcuoficial

www.youtube.com/tcuoficial