

AUDITORIA OPERACIONAL NA ESTRUTURA DE GOVERNANÇA DO DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES NO PROGRAMA MANUTENÇÃO RODOVIÁRIA

Esta auditoria teve o objetivo de avaliar a estrutura de governança do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) voltada para atividades de manutenção de rodovias federais. Em razão do caráter inovador da avaliação de governança em unidades da Administração Pública, o exame realizado teve seu foco limitado aos resultados mais gerais da manutenção de rodovias, assim como os elementos mais relevantes de uma estrutura de governança, permitindo alcançar conclusões seguras e uma visão geral da governança do DNIT, além de viabilizar o prosseguimento controlado da análise de governança em futuros trabalhos.

METODOLOGIA

A conceituação de governança assim como seu exame ainda são temas em desenvolvimento ou em fase de amadurecimento. Atento a esse cenário, o TCU lançou recentemente o Referencial Básico de Governança e Gestão, no qual apresenta uma proposta de conceituação e algumas diretrizes para análise. De forma sintética, a governança no setor público seria o conjunto de 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. Esses mecanismos consistem principalmente em funções, cargos e pessoas dentro da gestão bem como suas práticas e competências. A análise de governança pode ser feita de forma direta (*top-down*), quando se parte para a identificação e análise dos mencionados mecanismos dentro da gestão examinada. Também pode ser feita de forma indireta (*bottom-up*), quando se verifica em que grau os resultados alcançados na gestão são capazes de atender às reais demandas da sociedade ou dos clientes e, a partir desse exame, avaliam-se as causas de insucesso associadas a deficiências em mecanismos de governança ou insuficiência de práticas recomendadas para esses mecanismos, associadas a procedimentos e a práticas adotados pelos principais e mais estratégicos setores responsáveis pelas tomadas de decisão, especialmente o Conselho de Administração e a Diretoria. Essa segunda metodologia foi adotada nesta auditoria, com base no exame documental de informações da gestão e em entrevistas com os gestores.

PRINCIPAIS ACHADOS DO TCU

A primeira constatação desta auditoria foi o desalinhamento dos resultados alcançados pelo DNIT em sua atuação na manutenção de rodovias com os que seriam esperados pelos usuários de rodovias. Esse desalinhamento foi caracterizado pela baixa execução de obras e contratos, refletida na baixa execução das dotações orçamentárias do DNIT, as quais foram tomadas como a indicação da necessidade de aplicação de recursos para manutenção da malha rodoviária.

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

	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

Também foi visto que os tipos de serviços contratados nos últimos anos não correspondem totalmente àqueles que seriam os mais indicados segundo levantamentos técnicos realizados. 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 se realizarão posteriormente. Entre as causas possíveis para a ocorrência de desalinhamento parcial entre as ações realizadas e as reais necessidades de manutenção da malha rodoviária estão a demora na contratação de serviços mais profundos de restauração (Crema 2), a não valorização das indicações técnicas do Sistema de Gerenciamento de Pavimento (SGP) no planejamento e na contratação de obras de manutenção.

De acordo com as informações apresentadas pelos gestores do DNIT, o baixo nível de execução de obras, refletido no percentual de execução orçamentária, deve-se a fatores como dificuldade para recebimento de projetos adequados, equipe insuficiente na área de análise e aprovação de projetos e, no caso de contratos celebrados, obstáculos para obtenção de licenças ambientais e deficiências em projetos, agravados pela falta de integração entre a sede do DNIT e as superintendências. Outra causa apontada pelos gestores são os atrasos no início das obras por parte das empresas contratadas, supostamente em função de insuficiência momentânea de recursos para mobilização.

A segunda constatação trata dos aspectos relacionados às práticas de governança na área de manutenção rodoviária do DNIT. Apesar de terem sido encontradas algumas ações positivas adotadas pela atual gestão do DNIT – que podem ser consideradas boas práticas –, ainda existem lacunas importantes na estrutura de governança da autarquia que merecem tratamento. Em especial, identificou-se insuficiência na atuação de setores que compõem a estrutura de governança do DNIT, a exemplo do Conselho de Administração, o que fragiliza a capacidade das decisões de gestão de garantir o alcance do interesse dos clientes-usuários de rodovias.

DELIBERAÇÕES DO TCU

Em decorrência do presente trabalho, o TCU recomendou que o DNIT avalie a suficiência de recursos operacionais internos necessários ao alcance dos resultados estratégicos definidos; promova a análise e a gestão de riscos nos projetos e ações; elabore e aprove formalmente o normativo interno que defina procedimentos para seleção do tipo de intervenção de manutenção a ser licitado, a exemplo dos parâmetros adotados pelo (SGP); elabore e aprove formalmente normativo interno que defina atribuições, competências e responsabilidades dos agentes que atuam no acompanhamento de contratos de obras e implante sistemas de informação para acompanhamento da execução de contratos de obras.

BENEFÍCIOS ESPERADOS

O principal benefício esperado a partir do trabalho realizado é o aumento da eficiência, da eficácia e da efetividade do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes com a implementação das recomendações voltadas à melhoria de sua estrutura de governança.

ACÓRDÃO

Acórdão 194/2014-TCU-Plenário

Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues

TC 024.794/2013-9

Unidade Técnica Responsável: Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Rodoviária (SeinfraRodovias)