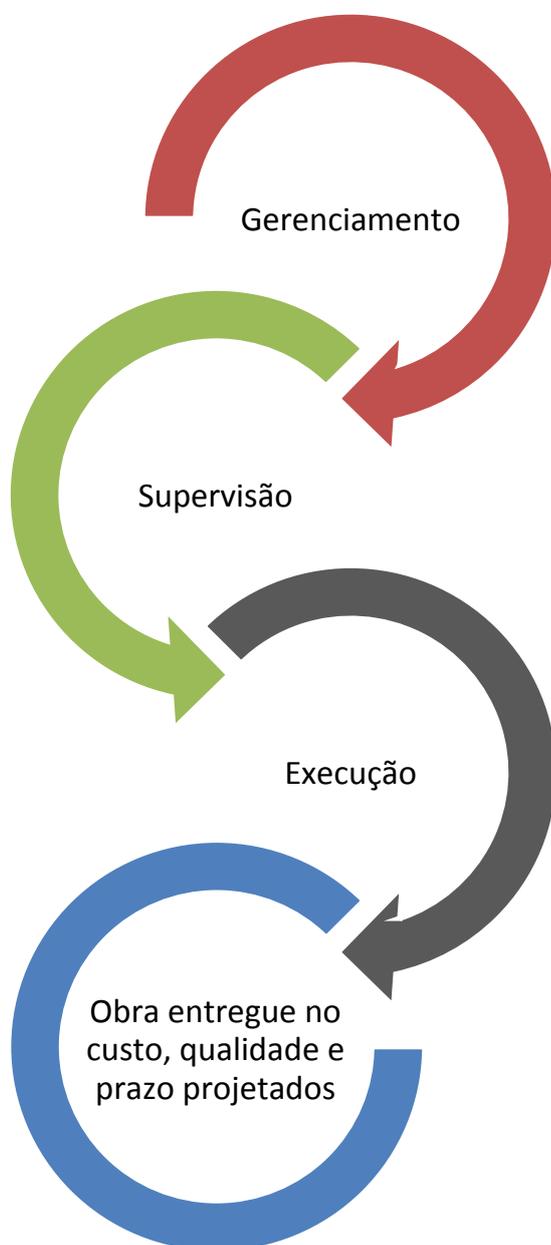




Tribunal de Contas da União

SUPERVISÃO E GERENCIAMENTO DA CONSTRUÇÃO RODOVIÁRIA NO DNIT

Obras de melhor qualidade serão possíveis com melhorias no dimensionamento e na gestão dos contratos de supervisão e gerenciamento





**RELATÓRIO DE AUDITORIA NOS CONTRATOS DE SUPERVISÃO
E GERENCIAMENTO DE OBRAS DO DNIT**

TC 032.129/2017-3

Fiscalis 464/2017

Relator: Ministro Bruno Dantas

Modalidade: Auditoria Operacional

Ato originário: Despacho de 30/10/2017 (TC 028.497/2017-1)

Objetivo da Fiscalização: Realizar auditoria nos contratos de supervisão e gerenciamento de obras, avaliando em que grau esses serviços estão colaborando para a entrega da obra no custo, prazo e qualidade projetados.

Composição da equipe nas fases de planejamento, execução e relatório:

Auditor	Matrícula	Lotação
Rafael Simao de Moraes Jardim (Coordenador)	8.565-0	SeinfraRodoviaAviação
Luciana Lauser Timm	10.678-0	SeinfraRodoviaAviação
Rosana Velasque da Costa	4.627-2	SeinfraRodoviaAviação
Fábio Ferreira Penido de Oliveira (Supervisor)	8.661-4	SeinfraRodoviaAviação

Ato de designação: Portaria de Fiscalização SeinfraRodoviaAviação 1227, de 10/11/2017.

Unidade fiscalizada: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT.

Vinculação ministerial: Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil

Vinculação no TCU: Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil

EM RESUMO

Por que a auditoria foi realizada?

Devido aos problemas verificados na qualidade das obras executadas e na ausência de cumprimento dos prazos planejados, conforme diversos trabalhos de fiscalização realizados por equipes do TCU, buscou-se avaliar se o modelo de contratação e a forma de atuação das empresas supervisoras e gerenciadoras são suficientes para assegurar ao DNIT soluções quanto aos problemas de qualidade e cronograma nas obras de construção rodoviária de forma tempestiva e econômica.

Quais as principais deliberações?

As deliberações propostas neste trabalho visam que o DNIT dimensione com critérios técnicos e objetivos as equipes técnicas e os serviços que devem ser realizados pelas supervisoras e gerenciadoras; altere o critério de pagamento dessas empresas de homem/mês para produtos entregues ou resultados alcançados; observe o limite legal de 25% nos aditivos realizados nesses contratos; adeque as equipes técnicas dos contratos em andamento ao ritmo de execução da obra; cobre os planos de qualidade das executoras das obras; e reveja o processo de avaliação de desempenho das empresas supervisoras.

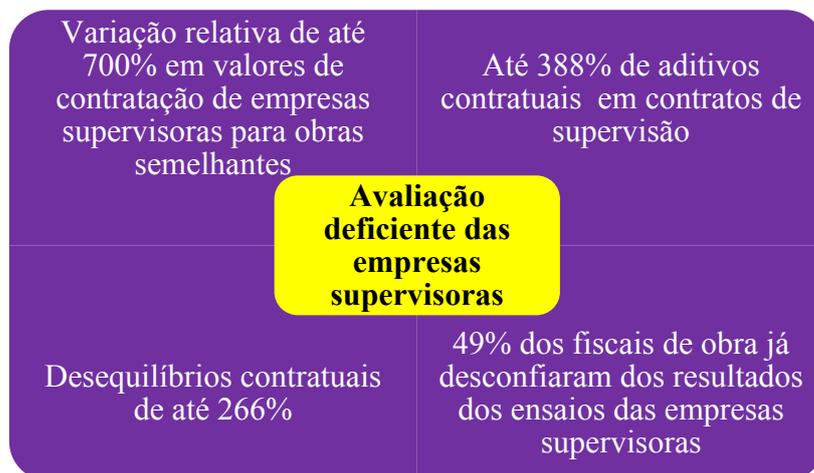
Secretaria de Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil –
2ª Diretoria
Secretário: Luiz Fernando Ururahy De Souza
Contato: (61) 3316 - 2416

SUPERVISORAS E GERENCIADORAS

Ajustes no dimensionamento das equipes técnicas e dos serviços que as empresas supervisoras e gerenciadoras devem realizar aliado à alteração do critério de pagamento para produtos entregues ou resultados alcançados irão gerar economia no custo de controle e um maior monitoramento do cronograma de execução das obras. A observância das normas de qualidade do DNIT e a revisão do processo de avaliação das empresas supervisoras tendem a melhorar a qualidade dos serviços prestados por essas empresas e com isso a qualidade das obras executadas.

O que o TCU encontrou?

Verificou-se a ausência de critérios técnicos e objetivos para definir os serviços e a equipe técnica previstos nos contratos de supervisão e gerenciamento. Percebeu-se, também, não haver uma gestão eficiente por parte do DNIT para que as medições dos serviços de supervisão e gerenciamento sejam condizentes com o ritmo das obras. Constatou-se que a não cobrança dos planos de qualidade e a inexistência de expectativa de controle comprometem a confiabilidade dos resultados apresentados, o que impacta diretamente na qualidade da obra executada. Averiguou-se, ainda, que a falta de procedimento de fiscalização sistematizado e a avaliação superficial das empresas supervisoras comprometem o controle das obras e a penalização de empresas que não prestem serviço adequado.



Quais os benefícios esperados?

Espera-se que a implementação das medidas propostas pelo TCU diminua o custo de controle das obras, devido ao correto dimensionamento das equipes e serviços que devem ser prestados e de um melhor controle para evitar o descompasso entre as medições dos serviços de supervisão e gerenciamento com o andamento da obra, e uma melhor qualidade dos serviços prestados pelas empresas supervisoras e gerenciadoras.



Lista de Siglas

ABCE	Associação Brasileira de Consultores de Engenharia
ANETRANS	Associação Nacional das Empresas de Engenharia Consultiva de Infraestrutura de Transportes
BDP	Boletim de Desempenho Parcial
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
CGCIT	Coordenação Geral de Custos de Infraestrutura
CGCONT	Coordenação Geral de Construção Rodoviária
COSO	<i>Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission</i> (Comitê das Organizações Patrocinadoras da Comissão Treadway)
CRC	Certificado de Registro Cadastral
DERSA	Desenvolvimento Rodoviário S/A
DG	Diretoria Geral
DNIT	Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes
DVR	Diagrama de Verificação de Riscos Aplicados
FGV	Fundação Getúlio Vargas
IMR	Instrumento de Medição de Resultado
IN	Instrução Normativa
INTOSAI	Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores
IS	Instrução de Serviço
MP	Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
PAAR	Processo Administrativo de Apuração de Responsabilidade
PMBOK	<i>Project Management Body of Knowledge</i> (Guia do Conjunto de Conhecimentos de Gerenciamento de Projetos)
PGQ	Plano de Gestão da Qualidade
PVEGQ	Plano de Verificação da Efetividade da Gestão da Qualidade
SBQC	Seleção Baseada na Qualidade e no Custo
SEOBRAS/RJ	Secretaria de Estado de Obras do Estado do Rio de Janeiro
SIAC	Sistema de Acompanhamento de Contratos
SINAENCO	Sindicato Nacional de Arquitetura e Engenharia Consultiva
SWOT	Técnica de análise (<i>strenghts, weaknesses, opportunities e threats</i>).
SUPRA	Sistema de Supervisão Rodoviária Avançada



Lista de gráficos e tabelas

Lista de Gráficos

Gráfico 1: Curvas S, Contrato 66/2011.....	16
Gráfico2: Curvas S, Contrato 729/2012.....	16
Gráfico 3: Respostas dos fiscais a duas perguntas do questionário.....	25
Gráfico 4: Demonstrativo da variabilidade das avaliações de desempenho nos contratos de supervisão do DNIT (2014-2017)	26
Gráfico 5: Moda das notas das avaliações de desempenho nos contratos de supervisão do DNIT (2014-2017)	26
Gráfico 6: Quadro avaliativo contratos de supervisão - DescontosxAvaliações de desempenho.....	27
Gráfico 7: Curva S dos contratos de execução de obra, supervisão e gerenciamento em SC, somente período das obras do DNIT	34
Gráfico 8: Curva S dos contratos de execução de obra, supervisão e gerenciamento em SP	35

Lista de Tabelas

Tabela 1: Contratos analisados com aditivos superiores a 25%.....	19
Tabela 2: Percentuais executados em relação ao previsto em edital	33
Tabela 3: Análise da realização da tarefa “confecção de portal do empreendimento”	37
Tabela 4: Análise da qualidade dos relatórios de algumas gerenciadoras	37
Tabela 5: Valores iniciais e aditivos das gerenciadoras com contratos ativos em 2018	40



Sumário

I. INTRODUÇÃO	1
II. VISÃO GERAL	3
III. ACHADOS DE AUDITORIA	4
III.1 A supervisão de obras, nos moldes contratados pelo DNIT, não tem contribuído satisfatoriamente para a qualidade dos serviços executados e seu orçamento não atende a critérios objetivos.	4
a) Serviços de supervisão e ensaios não fundamentados e nem propriamente avaliados por meio de critérios objetivos.....	5
b) Licitação de supervisão com dimensionamento de equipe técnica sem critérios objetivos.....	7
III.2 Desperdício de recursos públicos nos contratos de supervisão	10
a) Descompasso entre a execução físico-financeira dos contratos de execução das obras e dos contratos de supervisão.....	10
b) Aditivos superiores ao limite legal.....	13
c) Adoção de critério de pagamento ineficiente.....	16
III.3 Baixa confiança no controle tecnológico devido à inexistência de expectativa de controle e de planos de qualidade	17
a) Não cobrança do plano de qualidade.....	17
b) Ausência de procedimentos para realização de contraprova.....	18
III.4. Má qualidade de atuação de empresas supervisoras não detectada pela avaliação de desempenho realizada pelo DNIT	20
III.5 Aumento do custo de controle devido à forma de contratação de gerenciamento de empreendimentos	25
III.6 Desperdício de recursos públicos nos contratos de gerenciamento	28
IV. ANÁLISE DOS COMENTÁRIOS DOS GESTORES	37
V. CONCLUSÃO	41
VI. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO	44
Apêndice B – Análise da ausência de critérios objetivos para a definição do escopo dos contratos de supervisão, quanto à quantidade e o tipo de serviços e quanto ao dimensionamento das equipes de pessoal e o impacto disso na qualidade da obra	49
Apêndice C – Análise da gestão deficiente das equipes nos contratos de supervisão, para que estes sejam condizentes com o andamento da obra.	62
Apêndice D – Análise dos aditivos realizados nos contratos de supervisão	68
Apêndice E - Análise dos critérios de pagamentos dos contratos de supervisão e gerenciamento 74	
Apêndice G - Análise do método de avaliação do desempenho da empresa supervisora e o impacto na qualidade dos serviços de supervisão	82
Apêndice H - Análise da ausência de critérios claros e objetivos para o dimensionamento, contratação e gerenciamento de quantitativo de pessoal da gerenciadora	98
Apêndice I - Análise da execução contratual das gerenciadoras de obras do DNIT	105
Apêndice J - Análise da gestão deficiente das equipes nos contratos de gerenciamento, para que estes sejam condizentes com o andamento do empreendimento.	128
Apêndice K – Índice de documentos e análises de suporte dos achados de auditoria	140
Apêndice L – Análise das manifestações dos gestores.	144

I. INTRODUÇÃO

1. Trata-se de auditoria operacional nos contratos de supervisão e gerenciamento no âmbito do DNIT, com o objetivo de avaliar suas contribuições para a entrega das obras no custo, prazo e qualidade projetados.
2. A permissão legal de contratação de terceiros para assistir a Administração na fiscalização das obras, com lastro no art. 67 da Lei 8.666/1993, é utilizada pelo DNIT de longa data, tendo variado, conforme relatos, o entendimento da Autarquia acerca dos fundamentos do modelo de contratação, no que se refere, por exemplo, ao papel da supervisora e da construtora na garantia da qualidade da obra e ao critério de medição e pagamento: por percentual atrelado ao andamento da executora, por homem-mês, ou conforme implementado recentemente para a supervisão de contratos de manutenção e restauração de obras, por produto.
3. Esta auditoria, no entanto, deteve-se nos contratos de supervisão e gerenciamento no âmbito de obras de construção rodoviária (implantação de rodovia ou de nova faixa ou pavimentação de estradas não-pavimentadas). Na etapa inicial da auditoria, o objeto foi estudado em suas diversas facetas, por meio de reuniões e entrevistas com os gestores, com entidades representativas do setor e com especialistas, além da análise de *benchmarking* e encontros em organizações internacionais financiadoras de projetos de infraestrutura pública (BID e BIRD) e estudo de documentos normativos e guia de boas práticas aplicáveis ao setor.
4. Os contratos de construção são, via de regra, acompanhados de um contrato de supervisão, que pode ser individualizado ou compartilhado com outro(s) lote(s) de rodovia. Assim, um mesmo contrato de supervisão pode desenvolver seus trabalhos sobre mais de um contrato de construção. Já os contratos de gerenciamento são em número reduzido; há atualmente apenas oito ativos. Segundo o Manual de Fiscalização do DNIT (IS/DG DNIT 5/2017), são os empreendimentos complexos de grande magnitude que exigem uma gerenciadora.
5. Na fase de planejamento da auditoria, emergiram alguns aspectos a serem estudados mais a fundo, tais como: relevância da valoração da técnica na contratação de supervisão e suficiência do critério de menor preço; possível correlação entre descontos elevados na licitação e o desempenho da empresa contratada; suficiência das especificações dos termos de referência sobre as atribuições das supervisoras e gerenciadoras; e análise dos critérios de dimensionamento das equipes e equipamentos a serem contratados;
6. Os principais critérios de auditoria adotados foram a IN MP 5/2017, sobre execução indireta de serviços; acórdãos do TCU sobre supervisão (como o 508/2018, relator Ministro Benjamin Zymler e 1570/2016, relator Ministro Raimundo Carreiro, ambos do Plenário); o PMBOK (*Project Management Body of Knowledge*), com orientações e práticas consagradas de gerenciamento de projetos; normas do DNIT sobre qualidade e as aplicáveis às supervisoras e gerenciadoras e o COSO (*Committee on Sponsoring Organizations of the Treadway Commission's*), diretrizes internacionais sobre prevenção de fraudes no controle interno.
7. As principais técnicas aplicadas foram entrevista, painel de referência, *benchmarking*, análise SWOT, análise DVR, revisão documental, visitas às instalações de supervisoras e gerenciadoras selecionadas, análise comparativa de orçamentos e medições e aplicação de questionário aos fiscais a fim de obter suas impressões e opiniões sobre o modelo de supervisão adotado pelo DNIT. Foram realizadas visitas nos estados de Santa Catarina, São Paulo e Bahia.
8. A partir do estudo de documentos sobre o tema da auditoria e da aplicação de técnicas de auditoria citadas, foi definido o escopo e o objetivo de auditoria, traduzido nas questões de auditoria dispostas a seguir:

Questão 1 – A concepção do modelo de contratação de empresas supervisoras, no âmbito do DNIT, contribuiu para a garantia da qualidade das obras de acordo com os normativos aplicáveis, no período de 2014 a 2017?

Questão 2 – Os procedimentos adotados pelas empresas supervisoras, em 2017 e 2018, no âmbito dos contratos de construção de obras rodoviária, estão aderentes às normas, quanto ao aspecto de qualidade?

Questão 3 – Os contratos de gerenciamento no processo de acompanhamento de obras do DNIT possuem papel relevante na garantia da qualidade e no cumprimento de prazos contratados?

9. As análises e conclusões finais do presente trabalho foram efetuadas em conformidade com as normas e técnicas de auditoria aceitas pelo Tribunal. Todas as evidências coletadas durante a execução do trabalho foram submetidas à aplicação de testes de suficiência, relevância e confiabilidade.

10. O relatório está organizado por achados de auditoria e pelas situações encontradas no decorrer dos trabalhos, conclusões gerais e proposta de encaminhamento da Unidade Técnica.

II. VISÃO GERAL

11. Conforme exposto na introdução, o objeto desta auditoria operacional são os contratos de supervisão e gerenciamento da área de construção rodoviária no DNIT.
12. Os contratos de supervisão e gerenciamento fazem parte do setor chamado de engenharia consultiva e são firmados no âmbito do DNIT para auxiliar tanto o fiscal servidor da obra quanto as instâncias gerenciais da autarquia, com o objetivo de obtenção de um alto padrão de qualidade na execução dos contratos (IS DG DNIT 6/2018, p. 30-31).
13. Enquanto a supervisora técnica, ou simplesmente supervisora, deve realizar um acompanhamento contínuo das frentes de serviço, a gerenciadora possui atribuições mais abrangentes referentes ao conjunto de um empreendimento, como conferência e auxílio na resolução tempestiva de questões referentes ao meio ambiente, desapropriação e remanejamento de infraestruturas de serviços públicos (luz, água, telefone, etc.), resguardadas as competências das demais contratadas (supervisoras ambientais, empresas auxiliares em serviços de desapropriação, etc.)
14. Além de acompanhar as frentes de serviço, a supervisora refaz um percentual dos ensaios realizados pela construtora a fim de confirmar e controlar esses resultados, tendo sido adotada nesse sentido pelo DNIT a exigência nos termos de referência de que as supervisoras disponham de seus próprios laboratórios (de solo, de concreto, de betume) e equipamentos para os ensaios, embora o controle tecnológico e de qualidade por parte das supervisoras pudesse ocorrer também por meio de outras formas, como através do mero acompanhamento dos serviços de laboratório da construtora ou da realização de seus ensaios no laboratório da construtora.
15. A gerenciadora, por sua vez, executa atividades variadas tais como levantamento e análise de informações contratuais, financeiras e físicas do empreendimento; vistorias e relatórios fotográficos das obras; estudos técnicos diversos; gestão da comunicação social do empreendimento; análise e atualização de projetos; auxílios com órgãos públicos e privados referentes ao objeto de gerenciamento; acompanhamento e avaliação do trabalho das supervisoras ambiental e técnica; participação em reuniões diversas; etc.
16. Dentre os normativos aplicáveis às supervisoras e gerenciadoras destacam-se as normas do tipo procedimento do DNIT referentes à qualidade (11, 13 e 14/2004-PRO, sendo que esta última é específica sobre a qualidade da supervisão); IS DG DNIT 11/2016, sobre a avaliação de desempenho de empresas de consultoria; IS DG DNIT 3/2016, sobre o conteúdo dos relatórios mensais; Anexo A1 da publicação IPR-727 com diretrizes para a apresentação de relatórios mensais; IS 6/2018, que apresenta o Manual de Fiscalização de Contratos e IN MP 5/2017, que trata sobre a contratação de serviços no regime de execução indireta.
17. Existem também diversos acórdãos emitidos por este Tribunal aplicáveis à supervisão e ao gerenciamento, tais como o Acórdão 1570/2016-TCU-Plenário, relatado pelo Ministro Raimundo Carreiro; o Acórdão 508/2018-TCU-Plenário, relatado pelo Ministro Benjamin Zymler; e o Acórdão 1092/2015-TCU-Plenário, relatado pelo Ministro José Múcio Monteiro.
18. Novidade relativamente recente na área de supervisão rodoviária é o sistema SUPRA (Supervisão Rodoviária Avançada), plataforma com interface gráfica e intuitiva que disponibiliza diversos dados gerenciais com compartilhamento em tempo real sobre todas as obras de construção do DNIT em andamento, facilitando o acesso à informação por parte de variados interessados. Os relatórios das supervisoras são enviados e anexados nas abas de seus respectivos contratos e é possível abrir um mapa por unidade federativa onde está marcada a localização de todos os empreendimentos contratados ou a licitar, acompanhado de uma lista com todos os contratos da área e seus percentuais de execução, havendo informações inclusive sobre as respectivas supervisoras e sobre obras delegadas.

III. ACHADOS DE AUDITORIA

III.1 A supervisão de obras, nos moldes contratados pelo DNIT, não tem contribuído satisfatoriamente para a qualidade dos serviços executados e seu orçamento não atende a critérios objetivos.

19. Verificou-se que em razão da ausência de metodologia e rotina, amparadas em critérios objetivos, para definir quantidades de serviços e ensaios que a supervisora deverá fazer, fundamentados no tipo, complexidade e porte da obra e no custo do controle, ocorre a licitação de supervisão com: a) serviços de supervisão e ensaios não fundamentados e nem propriamente avaliados, em critérios objetivos; b) dimensionamento de equipe técnica sem critérios objetivos. Essa situação leva à impossibilidade de controle dos serviços realizados pela supervisora, impactando na qualidade da obra e no custo do controle.

20. Segundo o PMBOK (Introdução - Seção III), a “Declaração de Escopo do Projeto” constitui documento essencial para o desenvolvimento de um projeto, pois determina qual trabalho deverá ser realizado e quais entregas precisam ser produzidas. O desdobramento da produção desse documento, que se encontra no capítulo 5 - Gerenciamento do escopo do projeto, tem a seguinte orientação:

A declaração do escopo do projeto descreve, em detalhes, as entregas do projeto e o trabalho necessário para criar essas entregas. A declaração do escopo do projeto também fornece um entendimento comum do escopo do projeto a todas as partes interessadas no projeto e descreve os principais objetivos do projeto. Além disso, permite que a equipe do projeto realize um planejamento mais detalhado, orienta o trabalho da equipe do projeto durante a execução e fornece a linha de base para avaliar solicitações de mudanças ou trabalho adicional e verificar se estão contidos dentro ou fora dos limites do projeto. (grifo acrescentado)

21. Por definição do PMBOK, projeto é um trabalho integrado composto por diferentes fases de progresso com vista à obtenção de um determinado resultado final. Nesses termos, os contratos de supervisão podem ser identificados como projeto. Assim sendo, consideram-se pertinentes e aplicáveis, ao assunto aqui discutido, as orientações contidas nesse documento, especialmente os seguintes itens:

a) Descrição do escopo do produto – descreve as características do produto, serviço ou resultado para cuja criação o projeto foi realizado. Embora a forma e o conteúdo das características variem, a descrição do escopo deve sempre fornecer detalhes suficientes para dar suporte ao planejamento posterior do escopo do projeto (tipo de serviço, quantidade de serviço e equipe técnica para a execução dos serviços);

b) Estrutura Analítica do Projeto inicial (EAP) - é uma decomposição hierárquica orientada à entrega do trabalho a ser executado pela equipe do projeto, para atingir os objetivos do projeto e criar as entregas necessárias. A EAP organiza e define o escopo total do projeto. A EAP subdivide o trabalho do projeto em partes menores e mais facilmente gerenciáveis, em que cada nível descendente da EAP representa uma definição cada vez mais detalhada do trabalho do projeto.

22. Além disso, destaca-se que a Instrução Normativa 5/2017, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, que dispõe sobre a contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e Fundacional, representa excelente referência a ser adotada pelo DNIT, para a elaboração de suas contratações de serviços de supervisão.

23. O normativo traz orientações sobre os procedimentos iniciais para a contratação e estabelece que todo projeto básico ou termo de referência deve ser precedido pela realização de estudos preliminares, no qual deverão ser produzidos elementos como estimativa das quantidades, acompanhadas das memórias de cálculo: estimativas de preços; demonstrativo dos resultados

pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais ou financeiros disponíveis; e definição do método utilizado para a quantificação dos volumes de serviços que serão demandados ao longo da execução do contrato (artigos 21, 24, Anexos III e V).

24. Apesar de o DNIT ter avançado no planejamento, na implantação e na verificação da gestão da qualidade em obras rodoviárias, com a contratação de empresas de supervisão, para auxiliar na fiscalização dos serviços executados e, ainda, com a emissão dos normativos 11/2004-PRO, 13/2004-PRO e 14/2004-PRO, que estabelecem procedimentos que devem ser realizados tanto pelo executante da obra quanto pela empresa supervisora para efetuar o gerenciamento da qualidade das obras rodoviárias, ainda assim, observou-se deficiência nas contratações de supervisão.

25. Tomando-se como critérios o PMBOK e a Instrução Normativa 5/2017, em confronto com os termos de referência (projeto básico) de editais que subsidiaram as contratações das empresas de supervisão de obras, desde 2014, em especial o conteúdo relativo às atribuições e às responsabilidades, constatou-se que há deficiência no detalhamento do escopo dos contratos, sob dois aspectos:

a) serviços e ensaios a serem executados pelas supervisoras, no que se refere à discriminação de quantidade e do tipo;

b) dimensionamento das equipes de supervisão previstas para a execução contratual, no que se refere à padronização de quantitativos.

a) Serviços de supervisão e ensaios não fundamentados e nem propriamente avaliados por meio de critérios objetivos

26. Foi realizada análise de editais de supervisão, especialmente nos termos de referência, nas minutas de contrato, bem como nas planilhas estimativas de custos, com a finalidade de avaliar se os serviços de supervisão e ensaios a serem executados foram devidamente discriminados, quanto às quantidades e aos tipos. A análise contemplou trinta contratos de supervisão, nos estados de Alagoas, Bahia, Minas Gerais, Pernambuco, Rio de Janeiro, São Paulo, Santa Catarina e Sergipe.

27. Como resultado, evidenciou-se que os termos de referência possuem escopo amplo e vago, sobretudo para as atribuições a cargo da supervisora. As atribuições são genéricas e, apesar de direcionadas para obtenção da qualidade dos serviços executados, não definem de forma clara e objetiva como serão alcançados tais objetivos. Os excertos dos editais examinados estão na evidência 1 - “Editais de supervisão avaliados” (peça 12).

28. Outra evidência identificada que confirma a falta de definição de quantitativo dos serviços de supervisão e de ensaios a serem realizados, fundamentados ou não, é a ausência de memórias de cálculo que deveriam sustentar a elaboração do orçamento de referência.

29. De acordo com as planilhas de custos dos editais (orçamento de referência), os itens componentes resumem-se a mão de obra, custos administrativos, e despesas gerais (veículos, laboratórios, rol de equipamentos, mobiliários, imóveis, etc.). Inclusive, para esses itens não há referência de composição de custos.

30. Um dos fatores que contribui para a indefinição de quantitativos de ensaios e serviços de supervisão é a deficiência identificada na Norma DNIT 014/2004 – PRO, citada nos editais como referência para a qualidade em supervisão de obras rodoviárias, que não estabelece objetivamente como obter a quantidade de ensaios a serem executados pela supervisora para garantir a qualidade da obra.

31. Como consequência da situação encontrada, ocorre a impossibilidade de controle da quantidade de serviços a serem executados pela supervisora, principalmente pela falta de clareza e objetividade, nos instrumentos de licitação, do que deve ser realizado. Inclusive, verificou-se não

haver consenso entre as empresas supervisoras, as associações representantes da classe e, também, os fiscais do DNIT, quanto a essas quantidades.

32. No caso das construtoras, não se verifica tal deficiência, visto que o normativo é claro ao estabelecer que “medir a qualidade implica demonstrar a conformidade dos serviços executados, por meio de: a) Avaliar o atendimento aos requisitos do cliente contidos no edital, no contrato, nas normas e nas especificações técnicas”. Inclusive, lista quais são os serviços a serem controlados (Anexo A) e possui especificações técnicas definindo os quantitativos a serem realizados para cada serviço a ser controlado pela construtora. Fato que não se repete no normativo para a supervisão (Norma DNIT 014/2004 – PRO).

33. Assim, questionadas em entrevistas, ficou clara a falta de uniformidade na atuação das supervisoras, visto que haviam relatos de que algumas delas executariam 10%, 100% e 0% de ensaios, em relação aos ensaios realizados pela construtora.

34. A falta de uniformidade de procedimento das supervisoras na execução dos contratos, especialmente na quantidade de serviços e ensaios, está refletida também nas respostas genéricas por elas dadas aos questionários.

35. Enquanto algumas relatam que seguem os editais, termos de referência, especificações de serviços, demandas do DNIT e demandas da construtora, outras admitem que somente acompanham os ensaios ou falam superficialmente sobre controle amostral, estatístico e, ainda sobre o Plano de Gestão de Qualidade (PGQ), a cargo da construtora.

36. Assim, como não há parâmetros definidos nos editais delimitando quantidades, cada supervisora adota critérios diversos no momento de decidir quais e quantos serviços e ensaios devem ser executados.

37. Outra consequência da situação encontrada é a impossibilidade de se fiscalizar exatamente o que deveria ser feito pelas supervisoras, visto que o fiscal não sabe exatamente a quantidade de serviços de supervisão e ensaios que deveriam ter sido executados. Consequentemente, não sabe o que exigir e fica impossibilitado de comprovar que a atuação da supervisora está sendo efetiva para garantir a qualidade da obra, já que a qualidade implica demonstrar a conformidade dos serviços de obras executados.

38. Outro efeito deletério decorrente de editais, com atribuições amplas e genéricas, é o não atendimento aos requisitos preconizados pela Lei 10.520/2002, do pregão, cuja condição para utilização é o devido detalhamento de todos os serviços a serem contratados, a fim de que sejam enquadrados como serviços comuns, ou seja, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo ato convocatório, por meio de especificações usuais do mercado.

39. A utilização de critérios objetivos permite que os quantitativos de serviços sejam fundamentados e propriamente avaliados, contribuindo para a padronização dos procedimentos na elaboração dos orçamentos de referência, além de fornecer detalhes suficientes para dar suporte à escolha da modalidade de licitação a ser adotada (tipo de serviço, quantidade de serviço e equipe técnica para a execução dos serviços).

40. Inclusive, esse assunto já foi objeto de vários julgados desta Corte de Contas, cuja jurisprudência aponta para a adequabilidade da contratação de supervisão de obras pela modalidade pregão, desde que os serviços a serem contratados possam ser caracterizados como “serviços comuns”, com especificação detalhada, quanto ao tipo, à quantidade e aos normativos técnicos que os definam (Acórdão 1947/2008-TCU-Plenário, Ministro Relator Benjamin Zymler; 2932/2011-TCU-Plenário, Ministro Relator Valmir Campelo; e 1092/2014-TCU-Plenário, Ministro Relator José Múcio Monteiro).

41. Entretanto, o TCU admite a possibilidade de adoção de outras modalidades, como a técnica e preços, para situações excepcionais, como é o caso de trabalhos de alta complexidade que não possam ser enquadrados como comuns. Contudo, para esses casos há necessidade de justificativas técnicas e jurídicas, contempladas nos autos do processo de licitação, para a utilização de outra modalidade licitatória, que não o pregão.

42. No modelo atual, o DNIT não está atendendo adequadamente aos requisitos para licitar os serviços de supervisão. Com a definição de critérios objetivos, que subsidiem a discriminação dos serviços, a Autarquia poderá escolher, de forma fundamentada, a modalidade a ser adotada.

43. Inclusive, a Instrução Normativa MP 5/2017, em seu artigo 14, parágrafo único, esclarece que, independentemente da sua complexidade, os serviços podem ser enquadrados na condição de serviços comuns, desde que atendam aos requisitos dispostos na Lei 10.520/2002, já citados anteriormente.

44. Nas instituições internacionais (BID e BIRD), o principal critério para contratação de serviços de supervisão é a qualidade, fundamentada em experiências e metodologias, mediante aplicação da metodologia denominada de “Seleção Baseada na Qualidade e no Custo-SBQC”. Peculiaridades à parte, esse sistema se aproximaria da modalidade “técnica e preço” prevista na legislação brasileira.

45. Entretanto, considera-se que o DNIT já apresenta como boa prática de licitação, a exigência de comprovação de experiência para os principais integrantes da equipe técnica, mesmo na modalidade pregão, considerando-se que a participação desses profissionais possui peso considerável na habilitação técnica das licitantes. Assim sendo, a parte técnica das contratações já estaria atendida.

b) Licitação de supervisão com dimensionamento de equipe técnica sem critérios objetivos

46. A outra situação encontrada neste achado refere-se à realização de licitação de serviços de supervisão com dimensionamento de equipe técnica sem critérios objetivos. Para evidenciar essa situação, foi realizado estudo comparativo entre as equipes de mão de obra previstas em 20 editais de supervisão, nos estados de Alagoas, Bahia, Minas Gerais, Pernambuco, Rio de Janeiro, São Paulo, Santa Catarina e Sergipe, tomando-se como referência obras com características técnicas similares (natureza, complexidade e porte da obra).

47. Nesse estudo, pode-se comprovar a situação encontrada, caracterizada pela falta de padronização no dimensionamento das equipes de pessoal, pelos seguintes motivos: primeiro, não há correlação entre quantidade de profissionais alocados e qualquer característica das obras a serem supervisionadas, como extensão, complexidade ou natureza dos serviços a serem executados; segundo, não há memórias de cálculo que permitam a verificação de qualquer parâmetro adotado, como produtividade de equipes, definição de profissionais com atribuições determinadas, complexidade de serviços, frequência de serviços, atuação das equipes em aderência ao cronograma das obras supervisionadas, etc.

48. Considerando que a componente “mão de obra” constitui parcela representativa no orçamento referencial das contratações de serviços de supervisão, era esperado que a falta de padronização no dimensionamento das equipes se refletisse no valor contratual. De fato, essa situação foi evidenciada pela alta variabilidade identificada, em termos percentuais, na relação entre os valores contratuais de supervisão e os valores dos respectivos contratos de obras supervisionados.

49. Os resultados indicam valores percentuais que oscilam entre 1% até 7%, se comparadas supervisões de apenas um contrato de obras. Para o caso de uma supervisora para dois contratos os resultados são parecidos, variando de 1% até 8%, conforme análise realizada.

50. Situação semelhante foi relatada pela Auditoria Interna do DNIT, por ocasião da auditoria AO 4/2017, específica para investigar os contratos de supervisão de obras de manutenção, restauração, OAE e duplicação. Em síntese, o trabalho da auditoria concluiu pela falta de elementos

ou diretrizes orientativas para o dimensionamento das equipes de mão de obra, que demonstram a falta de uniformização na contratação das empresas de supervisão, evidenciadas nas disparidades significativas de 2,2% a 20,5% do valor dos contratos de supervisão avaliados com relação aos respectivos contratos de execução de obras supervisionados. A Auditoria Interna do DNIT, inclusive, recomendou que fosse elaborada Instrução de Serviço com as diretrizes e metodologias para o dimensionamento de equipes de supervisão rodoviária, de acordo com a natureza da obra e dos serviços, de modo a uniformizar os termos de referências para essas licitações.

51. Além disso, em resposta ao ofício de requisição 5-464/2017-TCU, o DNIT confirmou que o orçamento referencial para a contratação de empresas de supervisão não segue metodologia específica, nem parâmetros objetivos. Segundo o informado, as quantidades de profissionais (equipes de nível, superior, técnico e médio), de veículos, de equipamentos, de imóveis, de mobiliários etc. são estimadas por responsável designado e os valores correspondentes são baseados em tabelas de consultoria do DNIT.

52. Como consequência da situação encontrada, verifica-se a contratação de serviços de supervisão, com equipes de pessoal de supervisão indiscriminadamente dimensionadas, visto que não se amparam em critérios claros e objetivos que permitiriam não só a definição adequada de contingente humano, mas também a definição das atribuições de responsabilidades aos membros das equipes conforme os serviços a serem executados. Essa situação dificulta o controle de utilização da equipe de supervisão, principalmente para o caso de análise de projetos de engenharia, visto que pode permitir que haja ociosidade de recursos humanos, que podem fazer falta ao final da execução do contrato de supervisão.

53. Em razão das determinações prevista no Acórdão 1570/2016-TCU-Plenário, Ministro Relator Raimundo Carreiro, itens a.1 e a.2, encontra-se em andamento, naquela Autarquia, estudos da FGV para o desenvolvimento de novas metodologias e composições para a definição de custos de referências de fiscalização de obras rodoviárias, com base em critérios técnicos e objetivos. Os estudos da FGV contemplam o desenvolvimento de metodologia que possibilite o dimensionamento de quantitativos de recursos humanos, de materiais, e de recursos tecnológicos em função do porte, da natureza da obra, quantitativo e natureza dos serviços. Como o estudo se encontra em fase de discussão interna no DNIT, está, portanto, passível de alterações substanciais e em função disso não foram emitidas avaliações sobre ele nesta auditoria.

54. Apesar de incipiente, a concepção dos estudos que está sendo desenvolvida pela FGV, em princípio, favorece, também, a elaboração de orçamento de referência com base em produtos, em detrimento de orçamentos somente com base em horas consumidas com recursos humanos (coordenadores, engenheiros, fiscais de campo, topógrafos, etc.) e com os materiais (veículos, equipamentos, laboratórios, recursos da informática, etc.).

55. Recentemente, foi proferido o Acórdão 508/2018-TCU-Plenário, Ministro Relator Benjamin Zymler, cujo relatório traz à tona discussão brilhante sobre a implantação de nova modelagem para a contratação de serviços de supervisão com remuneração por produto, quebrando o padrão de remuneração por homem/hora, homem/mês, equipamento/mês, que é o modelo atual do DNIT.

56. Foram verificadas nessa auditoria deficiências na elaboração do escopo dos contratos de supervisão, sobretudo quanto à falta de definição das quantidades e dos tipos de serviços e de ensaios a serem realizados. Além disso, foi identificada falta de parâmetros definidos para o dimensionamento das equipes de supervisão, bem como ausência das respectivas memórias de cálculos e de documentos que deveriam lhes dar suporte.

57. Enfim, tão importante quanto a definição de quantidades de serviços e ensaios a serem realizados e de dimensionamento de equipes de mão de obra, é o desenvolvimento de metodologias e rotinas, amparadas em critérios objetivos, que permitam a normatização e a padronização dos

procedimentos para a elaboração dos orçamentos de referência das contratações de serviços de supervisão, no âmbito do DNIT.

58. Com base nas causas identificadas da situação encontrada, descrita no corpo deste relatório, deve-se determinar ao DNIT que elabore normativo que discipline o dimensionamento da equipe técnica, a quantidade de ensaios e os serviços de supervisão, devidamente discriminados, contendo metodologia com critérios claros e objetivos, fundamentada no tipo, na complexidade, no porte e no prazo de execução da obra e no custo do controle, bem como a necessidade de justificativas para situações particulares que demandem a não adoção dos critérios estabelecidos.

59. Como benefícios esperados na adoção dessas medidas espera-se o correto dimensionamento das equipes de supervisão, a previsão de quantitativos de serviços de supervisão devidamente fundamentados e propriamente avaliados, possibilitando maior controle do objeto contratado, no que se refere à qualidade e ao custo dos serviços executados.

III.2 Desperdício de recursos públicos nos contratos de supervisão

60. Devido à gestão deficiente dos contratos de supervisão ocorreu o descompasso entre a execução físico-financeira do contrato da obra e o contrato de supervisão, levando ao pagamento de equipes maiores que as necessárias, aditivos superiores ao legalmente permitidos e impactando no custo do controle.

61. O Guia PMBOK, documento produzido e mantido pelo *Project Management Institute* (PMI) apresenta um capítulo sobre gerenciamento de recursos humanos, no qual temos a seguinte definição:

O gerenciamento de recursos humanos do projeto inclui os processos que organizam e gerenciam a equipe do projeto. A equipe do projeto é composta de pessoas com funções e responsabilidades atribuídas para o término do projeto. Embora seja comum falar-se de funções e responsabilidades atribuídas, os membros da equipe devem estar envolvidos em grande parte do planejamento e da tomada de decisões do projeto. O envolvimento dos membros da equipe desde o início acrescenta especialização durante o processo de planejamento e fortalece o compromisso com o projeto. **O tipo e o número de membros da equipe do projeto muitas vezes podem mudar conforme o projeto se desenvolve.** Os membros da equipe do projeto podem ser chamados de pessoal do projeto. (destacamos)

62. Confrontando esse critério com a situação encontrada, constatou-se a falta de gerenciamento dos contratos de supervisão.

63. Destaca-se que, a IN MP 5/2017, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, que dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública Federal Direta, Autárquica e Fundacional, apresenta no capítulo V as atividades de gestão do contrato, na qual destacamos o seguinte trecho:

Art. 47. A execução dos contratos deverá ser acompanhada e fiscalizada por meio de instrumentos de controle que compreendam a mensuração dos seguintes aspectos, quando for o caso:

I - os resultados alcançados em relação ao contratado, com a verificação dos prazos de execução e da qualidade demandada;

II - os recursos humanos empregados em função da quantidade e da formação profissional exigidas;

III - a qualidade e quantidade dos recursos materiais utilizados;

IV - a adequação dos serviços prestados à rotina de execução estabelecida;

V - o cumprimento das demais obrigações decorrentes do contrato; e

VI - a satisfação do público usuário. (destacamos)

64. A ausência de gerenciamento para que esses contratos sofram ajustes com o ritmo da obra, aliada ao critério de pagamento previsto nesses contratos estão acarretando: a) descompasso entre a execução físico-financeira dos contratos de execução das obras e dos contratos de supervisão; e b) aditivos superiores ao limite de 25%; e c) adoção de critério de pagamento ineficiente. As análises pormenorizadas dessas situações estão nos Apêndices C, D e E e encontram-se resumidas a seguir.

a) Descompasso entre a execução físico-financeira dos contratos de execução das obras e dos contratos de supervisão

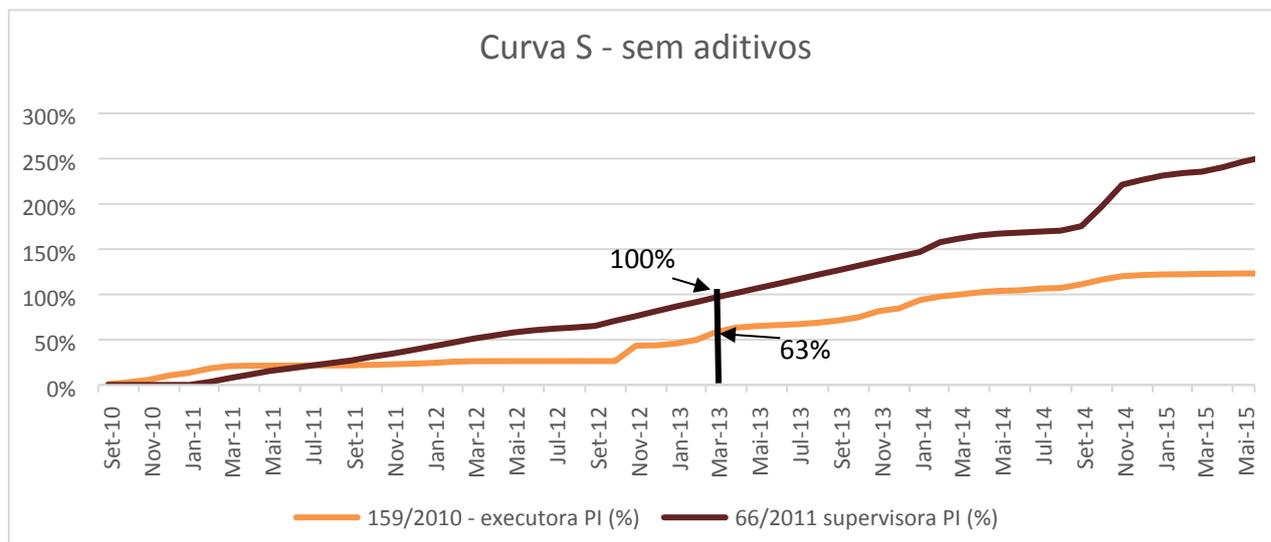
65. Para a análise desse descompasso comparou-se a Curva S da medição da execução da obra, com a Curva S da medição da supervisora, sendo esperado que a Curva da supervisora acompanhe a Curva da construtora.

66. Analisaram-se 31 contratos de supervisão nos estados de Alagoas, Bahia, Minas Gerais, Pernambuco, Rio de Janeiro, São Paulo, Santa Catarina e Sergipe, desses em 84% houve descompasso nas medições de serviço comparando a execução da obra com a supervisão.

67. Destaca-se que houve problema no descompasso das medições, tanto nos casos em que o critério de pagamento previsto no edital foi o de remuneração proporcional ao medido pela executante da obra quanto no regime de empreitada por preço unitário (homem/mês).

68. O Gráfico 1 mostra o descompasso entre a medição da supervisão Contrato 66/2011 (supervisão) e 159/2010 (obra) no estado de Alagoas.

Gráfico 1: Curvas S, Contrato 66/2011

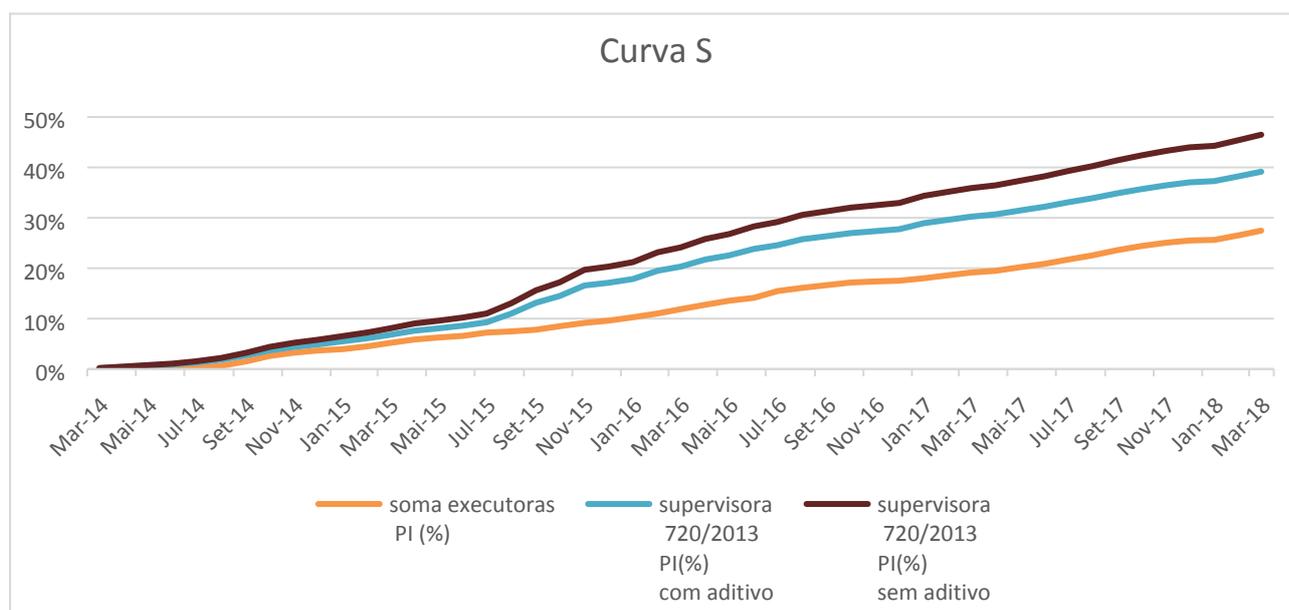


Fonte: Produção própria, com dados do SIAC e SUPRA

69. Nesse contrato o pagamento da supervisão foi por homem mês e teve medições praticamente constantes da supervisão, independente do ritmo da obra. Nota-se que o contrato de supervisão atingiu 100% do previsto, enquanto a obra foi medida em apenas 63% nesse período.

70. Como exemplo de descompasso nos contratos em que o pagamento era atrelado ao percentual executado da obra, apresenta-se o gráfico da Curva S dos contratos 720/2013 (supervisão) e 574/2013 e 614/2013 (obra), todos de Santa Catarina:

Gráfico 2: Curvas S, Contrato 720/2013



Fonte: Produção própria, com dados do SIAC e SUPRA

71. Percebe-se que a curva S do contrato de supervisão (marrom) sempre se situa acima da curva S da execução da obra (laranja), o que demonstra que mesmo nos contratos com pagamento percentual ao executado, pode ocorrer distorção no pagamento em decorrência de mudança no ritmo das obras. Tal fato, pode ser um indicativo que a equipe mínima prevista para a execução desse contrato estaria superdimensionada.

72. Esse descompasso entre a execução dos contratos de supervisão com o andamento da obra já foi objeto de diversos processos desse Tribunal, conforme Acórdãos 2454/2016-TCU-Plenário, Ministro Relator Augusto Sherman; 1906/2009-TCU-Plenário; e 508/2018-TCU-Plenário, ambos de relatoria do Ministro Benjamin Zymler.

73. Considerando que uma das causas para esse descasamento nas medições é a falta de gerenciamento por parte da fiscalização do DNIT dos contratos de supervisão para que suas equipes técnicas sejam condizentes com o andamento da obra; entende-se que, nos contratos de supervisão de obras, a contratada tem melhores condições de gerenciar sua equipe do que o fiscal do contrato.

74. Isso porque o fiscal do DNIT típico possui uma série de obras que precisa fiscalizar, além de outras tarefas, de modo que não existe possibilidade de estar diariamente em cada um dos trechos sob sua responsabilidade. Por outro lado, a supervisora contratada é a que tem o maior conhecimento de sua real necessidade de pessoal. Assim, nos termos do voto do citado Acórdão 508/2018, a empresa supervisora é quem “melhor poderá gerenciar a equipe mobilizada com vistas a prestar os serviços para o qual foi contratada. Tal possibilidade é fundamentada no conceito de que determinado risco deve ser alocado a quem tenha melhores condições de gerenciá-lo”.

75. Por isso, para evitar que ocorram descompassos nos futuros contratos de supervisão e fiscalização de obras, propõe-se determinar que o DNIT faça inserir, nos próximos editais a serem publicados, cláusula contratual ou elemento no mapa de riscos, previsto no art. 26 da IN MP 5/2017, prevendo que a diminuição ou supressão da equipe alocada e em consequência da remuneração das contratadas, nos casos, ainda que imprevistos, de redução do ritmo das obras ou paralisação total, seja responsabilidade da contratada, de forma a manter o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos durante todo o período de execução do empreendimento. Ou seja, que o gerenciamento da equipe da contratada seja sua própria responsabilidade, em conformidade com o princípio de que o risco deve ser alocado a quem tenha melhores condições de gerenciá-lo.

76. A possibilidade da alocação desse risco à empresa supervisora foi explicitada pelo Ministro Relator Benjamin Zymler no Voto do Acórdão 508/2018-TCU-Plenário:

33. (...) Tal possibilidade é fundamentada no conceito de que determinado risco deve ser alocado a quem tem melhores condições de gerenciá-lo. Embora o ritmo de execução das obras sofra influência de terceiros estranhos ao contrato de supervisão, é inegável que a gestão dos profissionais e dos demais recursos alocados para a supervisão da obra possa ser desempenhada ativamente pela supervisora, mobilizando ou desmobilizando a mão de obra envolvida conforme o andamento da construção.

77. Assim, espera-se uma atuação mais proativa da empresa supervisora para que o cronograma apresentado pela executora da obra não seja uma mera peça de ficção, mas sim aquele que será executado, demonstrando todas as frentes de trabalho que a empresa executora pretende atacar para que a supervisora possa dimensionar com maior precisão e eficiência a necessidade da sua equipe técnica para acompanhar os serviços executados.

78. Considerando que, conforme demonstrado na evidência 15 “Contratos de supervisão analisados” (peça 26), 70% dos contratos de supervisão avaliados estão em andamento e que, desses, em todos estão ocorrendo descompasso entre a medição da supervisão e a execução da obra, com alteração das condições inicialmente pactuadas, seja por enfraquecimento do ritmo das obras ou sua paralisação total, ainda que imprevistos, deve-se determinar que o DNIT:

a) apresente plano de ação para os contratos de supervisão vigentes, com vistas a manter as condições inicialmente pactuadas e o equilíbrio econômico-financeiro dessas avenças, em particular nos casos de enfraquecimento do ritmo das obras, de paralisia total ou de redução do objeto, ainda que imprevistos. O plano de ação deve conter, no mínimo, as medidas a serem adotadas, com os meios que julgar necessários (repactuação, alteração unilateral de contrato, etc.), os responsáveis pelas ações e o prazo previsto para a sua implementação, de forma individual, especialmente para os seguintes casos:

a.1) contratos de empreitada por preço unitário que possuem como critério de pagamento o homem/mês que demandem eventual redução do objeto com supressão de postos de trabalho;

a.2) contratos de empreitada por preço global que possuem como critério de pagamento o percentual de execução da obra, que demandem eventual necessidade de diminuir ou suprimir a remuneração da contratada, ajustando a mão de obra prevista na equipe mínima, para a prestação efetiva dos serviços;

79. Deve-se, ainda, recomendar que o DNIT apresente no SUPRA a Curva S dos contratos de obra, juntamente com os da supervisão. Atualmente, nesse sistema, não é possível analisar a Curva S dos contratos conjuntamente, pois só é apresentada a Curva S de cada contrato separadamente.

80. A adoção dessa recomendação tornará mais célere e transparente para os gestores dos contratos a observância de eventual descompasso entre a medição da obra e da sua supervisão. Já a adoção das determinações estabelecerá um maior gerenciamento das equipes de supervisão pela contratada.

b) Aditivos superiores ao limite legal

81. Antes de adentrar no mérito dos aditivos realizados, deve-se esclarecer se supervisão de obras rodoviárias abarcadas nesta fiscalização (implantação, duplicação, melhoramentos, pavimentação) é um serviço prestado de forma contínua ou não. Para isso, pode-se analisar os dizeres dos art. 15 e 16 da IN MP 5/2017:

Art. 15. Os serviços prestados de forma contínua são aqueles que, pela sua essencialidade, visam atender à necessidade pública de forma permanente e contínua, por mais de um exercício financeiro, assegurando a integridade do patrimônio público ou o funcionamento das atividades finalísticas do órgão ou entidade, de modo que sua interrupção possa comprometer a prestação de um serviço público ou o cumprimento da missão institucional.

Parágrafo único. A contratação de serviços prestados de forma contínua deverá observar os prazos previstos no art. 57 da Lei nº 8.666, de 1993.

Art. 16. Os serviços considerados não continuados ou contratados por escopo são aqueles que impõem aos contratados o dever de realizar a prestação de um serviço específico em um período predeterminado, podendo ser prorrogado, desde que justificadamente, pelo prazo necessário à conclusão do objeto, observadas as hipóteses previstas no § 1º do art. 57 da Lei nº 8.666, de 1993.

82. Portanto, em função de estarem atrelados a uma obra específica com prazos definidos, os contratos de supervisão de obras rodoviárias de implantação, duplicação e melhoramentos não devem ser caracterizados como serviços prestados de forma contínua, pois esses servem para atender à necessidade pública sem interrupção. Devido aos contratos de supervisão de construção rodoviária serem serviços não continuados ou contratados por escopo, estão sujeitos aos limites de aditamento contratual de 25%, previstos no art. 65, §1º e §2º da Lei 8.666/1993.

83. O entendimento dessa Corte de Contas já demonstrava que os contratos de supervisão de obras deviam ser classificados como serviços considerados não continuados, conforme pode-se verificar no Voto do Ministro Relator Benjamin Zymler proferido no Acórdão 508/2018-TCU-Plenário.

84. No entanto, o DNIT não vem respeitando essa definição, já que extrapola com frequência o limite de 25% de acréscimos de aditamento aplicável a serviços não continuados ou contratados por escopo. Dos 31 contratos de supervisão analisados, onze sofreram aditivos superiores a 25%, ou seja, 37% dos casos, conforme Tabela 1:

Tabela 1: Contratos analisados com aditivos superiores a 25%

Contrato da Supervisora	Aditivo (%)	% do contrato de supervisão/execução inicial (a)	% do contrato de supervisão/execução final, até 3/2018 (b)	Desequilíbrio ocorrido (b)/(a)
672/2012	127%	4,47%	9,09%	203,36%
214/2014	186%	2,72%	7,25%	266,54%
982/2013	48%	3,97%	8,69%	218,89%
953/2014	62%	2,96%	4,48%	151,35%
254/2010	120%	3,43%	6,00%	174,93%
66/2011	182%	1,48%	3,09%	208,78%
67/2011	162%	1,69%	2,21%	130,77%
409/2011	132%	1,41%	2,21%	156,74%
65/2011	118%	1,67%	1,97%	117,96%
8/2004	388%	*	25,88%	
6/2004	113%	*	4,34%	

* Notas: Não foi possível verificar o percentual dos contratos 6/2004 e 8/2004 por não constarem no site do DNIT, os editais utilizados dessas contratações. Como esses contratos supervisionavam contratos antigos e rescindidos e depois passaram a supervisionar novos contratos, não foi possível estabelecer a relação inicial entre o contrato de supervisão e os de obra.

Fonte: evidências: a) gerenciamento 101-NE e respectivas supervisoras; b) gerenciamento MG e respectivas supervisoras; c) gerenciamento RJ e respectivas supervisoras; d) gerenciamento SC e respectivas supervisoras; e e) gerenciamento SP e respectivas supervisoras. Resumo na evidência: contratos de supervisão analisados

85. Destaca-se que esse número de contratos com aditivos pode aumentar, tendo em vista que diversos contratos estão em execução e, conforme visto no item anterior, estão com descompasso entre a execução da obra e a medição da supervisão.

86. Nota-se que em todos os casos em que houve aditivos com acréscimos superiores a 25% não foram mantidas as condições inicialmente pactuadas, afetando a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

87. Por exemplo: o Contrato de supervisão 214/2014 teve um desequilíbrio de 266% em relação ao valor inicialmente avençado. Como as obras supervisionadas continuam em execução, esse valor ainda pode sofrer incremento.

88. Outros contratos que chamam atenção são o 8/2004 e o 6/2004, não só pelo valor dos aditivos contratuais – 388% e 113% de aditivos respectivamente, mas também pela sua duração – praticamente quatorze anos. Destaca-se que, como esses contratos supervisionavam contratos antigos que foram rescindidos e depois passaram a supervisionar novos contratos, não foi possível estabelecer a relação inicial entre o contrato de supervisão e os de obra.

89. Além disso, as prorrogações desses contratos não se mostraram vantajosas para a Administração. Nota-se que o custo do contrato 8/2004 está alcançando 26% dos valores medidos pelas obras supervisionadas, valor bem superior ao que ocorre nos outros contratos em andamento na Autarquia, conforme demonstrado na Tabela 1.

90. Considerando que os contratos de supervisão devem atender o limite de alterações de 25%, previsto no art. 65, §1º, da Lei 8.666/1993, os gestores do DNIT devem atuar de maneira proativa para instaurar novos procedimentos licitatórios para os casos em que os contratos de supervisão tenham tendência de superar esse limite. Devido à alta previsibilidade da ocorrência desse fato, pois o fluxo financeiro é bem delineado, a instauração desse procedimento em tempo hábil, não comprometerá a continuidade do serviço de supervisão de obra.

91. Destaca-se que a IN MP 5/2017 prevê a hipótese de uma nova licitação para continuar os serviços terceirizados já contratados informando que deverá haver a transferência de conhecimentos da antiga contratada para a nova, fato que deve ser previsto nos futuros editais de contratação.
92. Diante dessas constatações, deve-se determinar ao DNIT que, de acordo com, os art. 15 e 16 da IN MP 5/2017 e a Jurisprudência desta Corte de Contas, os aditivos dos contratos de supervisão devem se limitar aos 25% de alterações estabelecidos no art. no art. 65, §1º, da Lei 8.666/1993.
93. Deve-se determinar também que, nos casos em que se vislumbre que as alterações dos aditivos contratuais serão maiores do que os estabelecidos no art. 65, §1º, da Lei 8.666/1993, adote medidas tempestivas com vistas a realizar nova contratação de supervisão, sem a interrupção de serviços, caso necessário.
94. Para isso, deve-se determinar que, conforme art. 69 da IN MP 5/2017, nas novas licitações de supervisão, seja prevista a obrigação da contratada realizar a transição contratual com transferência de conhecimento, tecnologia e técnicas empregadas, sem perda de informações, podendo exigir, inclusive, a capacitação dos técnicos da contratante ou da nova empresa que continuará a execução dos serviços.
95. No entanto, regra diferenciada deve ser estabelecida para obras em andamento, para evitar que essas fiquem sem contrato de supervisão. Para esses casos, deve-se determinar ao DNIT que apresente, em noventa dias, os contratos de supervisão que não terão tempo hábil para a realização de uma nova licitação, devido à proximidade do fim da obra ou do vencimento do contrato de supervisão, e que seja necessário realizar aditivos nesses contratos superiores ao limite legal de 25%, conforme Lei 8.666/1993, art. 65, §1º e art. 39 da Lei 12.462/2011, desde que observadas as orientações contidas na Decisão 215/1999-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro José Antonio B. de Macedo, a seguir transcrita.

Decisão:

O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE:

8.1. com fundamento no art. 1º, inciso XVII, § 2º da Lei nº 8.443/92, e no art. 216, inciso II, do Regimento Interno deste Tribunal, responder à Consulta (...), nos seguintes termos:

a) (...)

b) nas hipóteses de alterações contratuais consensuais, qualitativas e excepcionalíssimas de contratos de obras e serviços, é facultado à Administração ultrapassar os limites aludidos no item anterior, observados os princípios da finalidade, da razoabilidade e da proporcionalidade, além dos direitos patrimoniais do contratante privado, desde que satisfeitos cumulativamente os seguintes pressupostos:

I - não acarretar para a Administração encargos contratuais superiores aos oriundos de uma eventual rescisão contratual por razões de interesse público, acrescidos aos custos da elaboração de um novo procedimento licitatório;

II - não possibilitar a inexecução contratual, à vista do nível de capacidade técnica e econômico-financeira do contratado;

III - decorrer de fatos supervenientes que impliquem em dificuldades não previstas ou imprevisíveis por ocasião da contratação inicial;

IV - não ocasionar a transfiguração do objeto originalmente contratado em outro de natureza e propósito diversos;

V - ser necessárias à completa execução do objeto original do contrato, à otimização do cronograma de execução e à antecipação dos benefícios sociais e econômicos decorrentes;

VI - demonstrar-se - na motivação do ato que autorizar o aditamento contratual que extrapole os limites legais mencionados na alínea "a", supra - que as conseqüências da outra alternativa (a rescisão contratual, seguida de nova licitação e contratação) importam sacrifício insuportável ao interesse público primário (interesse coletivo) a ser atendido pela obra ou serviço, ou seja gravíssimas a esse interesse; inclusive quanto à sua urgência e emergência; (Grifos nossos)

c) Adoção de critério de pagamento ineficiente

96. Atualmente, o DNIT utiliza como critério de pagamento nos contratos de supervisão a simples disponibilização de recursos humanos e materiais, o que pode gerar a ineficiência e a improdutividade desses contratos, conforme já apontado no tópico: descompasso entre a execução físico-financeira dos contratos de execução das obras e dos contratos de supervisão.

97. Para melhorar a eficiência e a produtividade desses contratos os pagamentos das empresas supervisoras devem estar estritamente atrelados a produtos entregues ou resultados alcançados, os quais devem ser previamente definidos em bases compreensíveis, tangíveis, objetivamente observáveis e comprováveis, com níveis esperados de qualidade da prestação do serviço e respectivas adequações de pagamento.

98. Diversas decisões desta Corte de Contas já demonstraram a ineficiência dos contratos que tenham como critério de pagamento o homem/hora, homem/mês ou postos de trabalho colocados à disposição do contratante. Como exemplo tem-se o Acórdão 508/2018-TCU-Plenário, Ministro Relator Benjamin Zymler, que determinou à Valec que:

9.7.4 nas futuras contratações de serviços de supervisão de obras, evite a previsão de pagamentos por homem/mês ou relacionados à mera permanência de mão de obra ou disponibilização de equipamentos, devendo haver previsão de pagamentos estritamente atrelados a produtos entregues ou resultados alcançados, os quais devem ser previamente definidos em bases compreensíveis, tangíveis, objetivamente observáveis e comprováveis, com níveis esperados de qualidade da prestação do serviço e respectivas adequações de pagamento

99. Nessa linha a IN MP 5/2017, a qual dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta, estabelece, conforme o seu art. 28 e as diretrizes dispostas no seu Anexo V, que o pagamento desses contratos deve ser com base nos resultados, eliminando a possibilidade de remunerar as empresas com base na quantidade de horas de serviço ou por postos de trabalho.

100. Diante dessas constatações, deve-se determinar ao DNIT que, de acordo com, os art. 28 e Anexo V da IN MP 5/2017 e a Jurisprudência dessa Corte de Contas, os serviços de supervisão devem ter como critério de pagamentos a entrega de produtos ou de resultados alcançados, os quais devem ser previamente definidos em bases compreensíveis, tangíveis, objetivamente observáveis e comprováveis, com níveis esperados de qualidade da prestação do serviço e respectivas adequações de pagamento.

101. É essencial, no entanto, não haver a previsão de pagamento por relatório apresentado, ou seja, “relatório entregue” não deve ser um produto. Os relatórios periódicos são eminentemente instrumentais, um meio de apresentar o andamento dos serviços que estão sendo realizados, os quais são produtos passíveis de pagamento. Do contrário, há um incentivo à mera produção documental.

102. A adoção de modelo de remuneração das empresas supervisoras por produto representa uma mudança de paradigma na contratação de serviços de supervisão e gerenciamento. Em razão disso, demanda que seja precedida de estudos e de metodologias, amparadas em critérios técnicos e objetivos, para que seja feita a devida apropriação dos produtos a serem medidos. Conforme exposto no parágrafo 53 deste relatório e detalhado no Apêndice B (parágrafos 58-65), encontra-se em fase de conclusão, estudos realizados pela FGV para a definição de dimensionamento das equipes supervisoras, o qual contribuirá sobremaneira para a adoção de modelo de remuneração. Todavia, tal estudo ainda será analisado pelas partes técnicas do DNIT e, posteriormente, colocado em consulta pública para sua validação. Assim, deve-se determinar ao DNIT que apresente, em trinta dias, um plano de trabalho contendo, no mínimo, as medidas a serem adotadas, os responsáveis pelas ações e o prazo previsto para a sua implementação, com a data limite de 365 dias a partir dessa decisão para que o DNIT adote como critério de pagamento o produto entregue ou resultado alcançado.

III.3 Baixa confiança no controle tecnológico devido à inexistência de expectativa de controle e de planos de qualidade

103. Devido à impossibilidade de verificação independente dos ensaios realizados pela supervisora e a não cobrança do plano de qualidade ocorre a falta de confiabilidade nos resultados obtidos, comprometendo a aprovação dos serviços executados impactando na qualidade da obra

104. O DNIT, conforme as Normas DNIT 11/2004-PRO, 13/2004-PRO e 14/2004-PRO, já normatizou os procedimentos que devem ser realizados tanto pelo executante da obra quanto pela empresa supervisora para efetuar a gestão da qualidade das obras rodoviárias.

105. Confrontando esses critérios com a situação encontrada, constatou-se um desconhecimento dessas normas por parte dos fiscais de contrato do DNIT e com isso a ausência das cobranças desses planos de qualidade.

106. Além disso, observou-se a ausência de procedimentos para realização de contraprova pelos fiscais dos contratos quanto aos ensaios apresentados pelas empresas supervisoras, o que diminui a expectativa de controle

a) Não cobrança do plano de qualidade

107. A Norma DNIT 11/2004-PRO estabelece que a empresa executora da obra deve elaborar e implementar um plano da qualidade (PGQ).

108. Segundo a norma, O PGQ é um documento que estabelece as práticas, os procedimentos, os recursos e a sequência de atividades relativas à qualidade, evidenciando por quem e quando as atividades devem ser implementadas.

109. Considerando todos os planos de qualidade obtidos e o número de contratos ativos, conforme demonstrado na evidência 21 “Contratos de construção ativos em 2017 e 2018” (peça 32), verificou-se que foram apresentados PGQ apenas para 7% dos contratos.

110. Outra evidência de que nem sempre as obras do DNIT apresentam o PGQ foi o questionário aplicado com os engenheiros residentes das empresas supervisoras os quais apenas 56% concordaram totalmente que a construtora sempre dispões do PGQ, ao qual a supervisora e o fiscal do DNIT têm acesso.

111. Esse baixo índice de existência do PGQ compromete o controle tecnológico da obra, pois não existe norma que defina o quantitativo de ensaios que a empresa supervisora deve realizar para validar os trabalhos feitos pela empresa executora da obra.

112. Logo, como não há um PGQ para a execução da obra o fiscal do contrato não sabe quantos ensaios deverão ser realizados pelas empresas executoras da obra e supervisora, fato que pode comprometer a atuação desse fiscal para conferir o controle de qualidade realizado.

113. Aliado à não existência do PGQ, verificou-se por meio da aplicação de questionários aos fiscais de contrato uma confusão de entendimento sobre o que seria o plano de qualidade (PGQ) e o plano de verificação da efetividade da gestão da qualidade (PVEGQ), conforme demonstrado na evidência 23 “Respostas questionário fiscais” (peça 34, p. 64-66).

114. Destaca-se na auditoria operacional acerca da qualidade das obras rodoviárias federais (TC: 015.719/2001-5) que essa Corte de Contas já tinha recomendado ao DNIT que, conforme Acórdão 938/2003-TCU-Plenário, Ministro Relator Marcos Vilaça:

9.2.4 - promova a regulamentação do Plano de Gestão da Qualidade (PGQ) pelo Conselho de Administração e sua efetiva implantação em todas as obras rodoviárias sob incumbência do Departamento, uma vez que não existe uma perfeita compreensão de que o objeto do PGQ inclui a restauração, construção e adequação de capacidade, e não apenas os empreendimentos financiados com recursos externos;

115. Quanto ao PVEGQ, analisou-se os relatórios emitidos por dezessete empresas supervisoras, contidos no SUPRA, conforme evidência 22 “Relatórios de supervisão analisados” (peça 33), nos quais constatou-se que 50% desses apresentaram esse plano de verificação.

116. Ressalta-se, que a Instrução de Serviço 3/2016 do DNIT, a qual define o modelo de relatório de supervisão, não estabelece a obrigatoriedade da apresentação do PVEGQ nesse documento, apesar da exigência nos editais de contratação das empresas supervisoras da observância da Norma DNIT 11/2004-PRO, a qual exige a elaboração do PVEGQ.

117. Diante dessas constatações, deve-se recomendar ao DNIT que, apresente a publicação do PGQ da executante da obra de cada contrato no SUPRA e que revise a IS DG DNIT 3/2016, para que seja obrigatória a inclusão do PVEGQ nos relatórios mensais da empresa supervisora, anexado de todos os ensaios realizados tanto pela empresa executora da obra quanto pela supervisora.

118. Com a adoção das medidas acima propostas, espera-se que todos os contratos de execução passem a ter um Plano de Qualidade, o qual já é exigido pela Norma 11/2004-PRO, e com a publicação no SUPRA será dada mais publicidade a esse plano e tornará mais fácil para os gestores e os órgãos de controle verificar a existência desse documento, além disso com a efetiva cobrança do PGQ nesse sistema espera-se que os fiscais tenham mais conhecimento das normas de qualidade existentes no DNIT. A inclusão do PVEGQ nos relatórios de supervisão também tornará mais transparente para os fiscais dos contratos, gestores do DNIT e órgãos de controle que as empresas executoras e supervisoras realizaram todos os controles de qualidade exigidos pela norma do DNIT e contidos no PGQ.

b) Ausência de procedimentos para realização de contraprova

119. Entende-se que faltam procedimentos ou orientações do DNIT que forneçam aos fiscais do DNIT meios para que esses possam realizar a contraprova dos resultados apresentados pela empresa supervisora, quando desconfiarem dos valores apresentados.

120. Durante a fase de planejamento desta auditoria, quando do processo de validação do questionário a ser aplicado aos fiscais de contrato, foi apontado por esses que eles não tinham como realizar nenhuma contraprova quando desconfiavam dos resultados dos ensaios apresentados pelas empresas supervisoras. Diante desse fato, optou-se por colocar no questionário que foi aplicado para todos os fiscais de contrato do DNIT as seguintes perguntas:

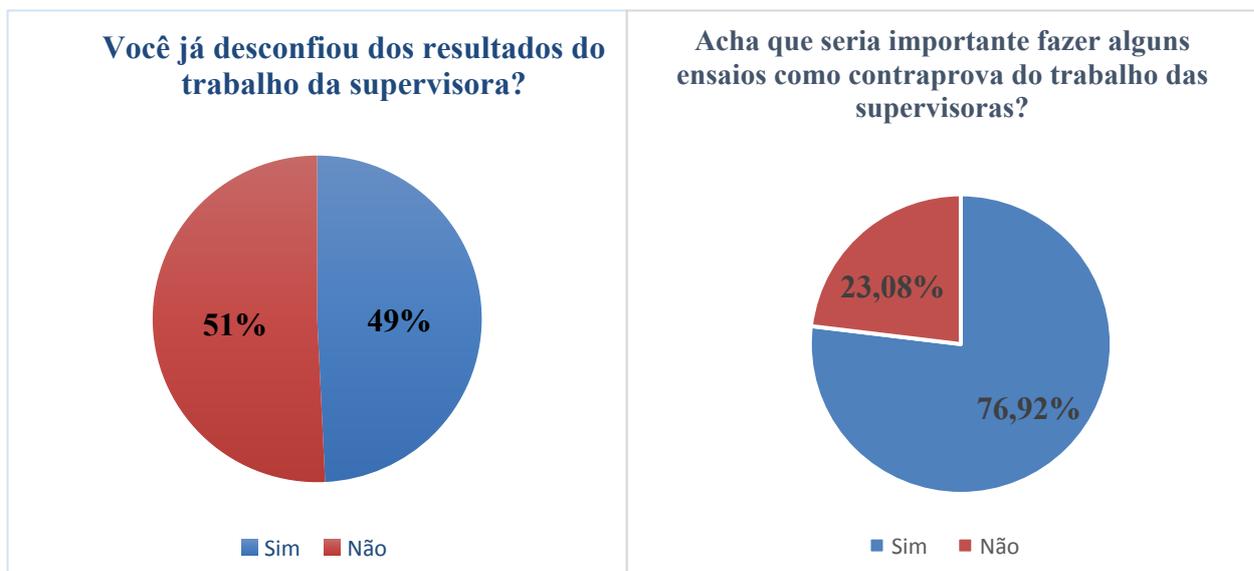
1) Você já desconfiou dos resultados do trabalho de laboratório das supervisoras?

2) Acha que seria importante fazer alguns ensaios como contraprova do trabalho das supervisoras? De que forma você acha que isso poderia ser realizado (ex.: por contrato específico, convênios com universidades, pelo IPR, etc.)?

121. De acordo com as respostas dos fiscais, 49% já desconfiaram dos resultados das supervisoras e 77% acham importante a realização de alguma contraprova, conforme ilustrado no Gráfico 3. Destaque-se que essa segunda pergunta foi inserida no questionário por própria sugestão dos fiscais, durante a fase piloto de aplicação dos questionários.

122. Entende-se que faltam procedimentos ou orientações do DNIT que forneçam aos seus fiscais meios para que possam realizar a contraprova dos resultados apresentados pela empresa supervisora, quando desconfiarem dos valores apresentados.

Gráfico 3: Respostas dos fiscais a duas perguntas do questionário



Fonte: Evidência 23 “Respostas questionário fiscais”, peça 34.

123. Sabe-se que o fiscal do DNIT responsável pelos contratos de supervisão e execução de obras possui outras atribuições, alheias a esses acompanhamentos; fato que inviabiliza a sua presença na realização de todos os ensaios executados pelos contratados. Aliado a isso, a ausência de procedimentos para realizar uma contraprova eventual dos ensaios obtidos compromete a qualidade das obras supervisionadas e acarreta na baixa confiabilidade nos resultados obtidos, podendo gerar negligência e imprecisão nos trabalhos executados pelas supervisoras.

124. Destaca-se que não se pretende que o DNIT contrate a “supervisora da supervisora”, mas sim que normatize procedimentos para a realização de contraprova quando surjam motivos para a desconfiança dos trabalhos realizados pelas empresas supervisoras já contratadas. Para isso o DNIT deverá descrever as metodologias para a solicitação dessa contraprova, parâmetros para a coleta dos materiais, formas de realização dos ensaios de contraprova, dentre outros.

125. Assim, entende-se oportuno determinar que o DNIT apresente, em trinta dias, um plano de trabalho visando fornecer meios para que seus fiscais possam realizar a contraprova dos resultados apresentados pela empresa supervisora, contendo, no mínimo, as medidas a serem adotadas, os responsáveis pelas ações e o prazo previsto para a sua implementação, com a data limite de noventa dias para que o documento normativo com os procedimentos que possibilitem contraprova eventual tenha sua elaboração concluída.

III.4. Má qualidade de atuação de empresas supervisoras não detectada pela avaliação de desempenho realizada pelo DNIT

126. Em razão de falhas na sistematização da atuação da equipe de fiscalização e de normativo que permitem a avaliação de desempenho superficial, não amparada em itens objetivos e sem que levem em conta a qualidade dos produtos a serem entregues pela empresa supervisora, ocorre deficiências na fiscalização dos contratos de supervisão, comprometendo o controle das obras e impactando na qualidade dos serviços executados pelas empresas supervisoras.

127. Em que pese o DNIT ter avançado com a implementação do sistema de avaliação de desempenho de empresas de supervisão, por meio da emissão da Instrução de Serviço DG 11, de 7 de junho de 2016, a análise realizada nesta auditoria indica a necessidade de melhorias a serem implantadas pela Autarquia no processo de avaliação de desempenho das empresas supervisoras.

128. No que se refere à sistematização de procedimentos, verificou-se que a falha se inicia na elaboração do ato convocatório para as contratações de supervisão, que deveria ser padronizado quanto à previsão explícita de instrumentos de controle que permitam a mensuração dos resultados alcançados em relação ao objeto contratado.

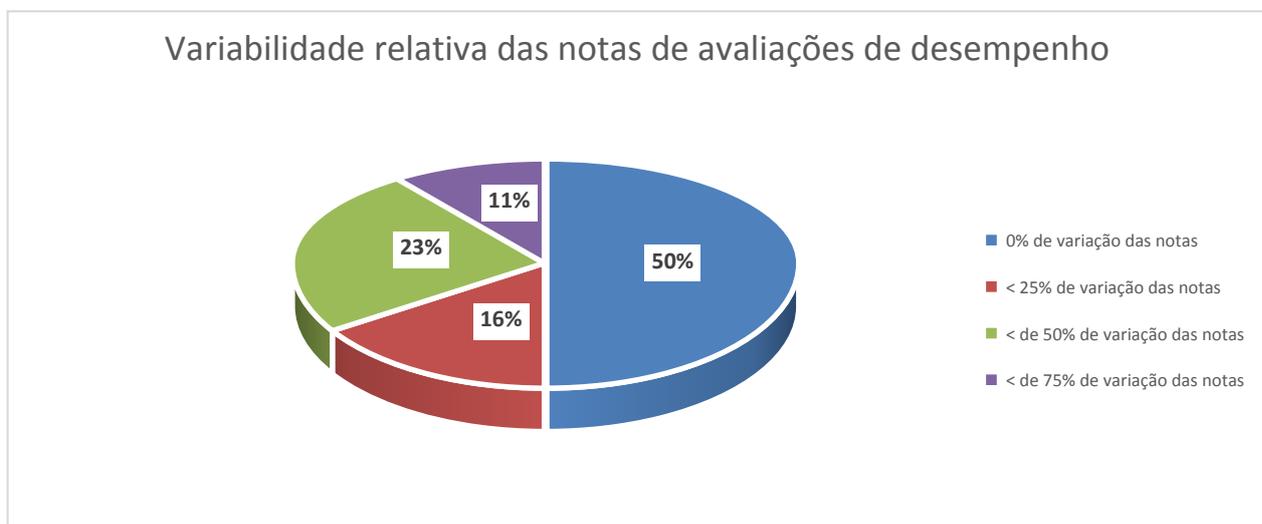
129. Nessa linha, está a mencionada IN MP 5, de 25 de maio de 2017, ao preconizar que cabe à fiscalização técnica aferir se o modo de prestação dos serviços está compatível com os indicadores mínimos de desempenho estipulados no ato convocatório, para efeito de pagamento, conforme o resultado, podendo ser auxiliado pela fiscalização de que trata o inciso V do artigo 47. Adicionalmente, o normativo recomenda que “a execução dos contratos deverá ser acompanhada e fiscalizada por meio de instrumentos de controle” (art. 40, inciso II).

130. Após análise de 24 editais que subsidiaram contratações de supervisão, a partir de 2014, em vários estados (Minas Gerais, Bahia, Paraná, Santa Catarina, Sergipe, Minas Gerais, Tocantins, Espírito Santo, Paraíba, Mato Grosso, Maranhão e Rio Grande do Norte), verificou-se não haver padronização na elaboração desses instrumentos de licitação, quanto à previsão de instrumentos de controle e parâmetros para a avaliação de desempenho da supervisora, conforme detalhado na análise deste achado, Apêndice G.

131. No que diz respeito à avaliação de desempenho das empresas supervisoras, propriamente dita, foram realizadas pesquisas junto ao Sistema de Acompanhamento de Contratos (SIAC), para 44 contratos. O SIAC registra as pontuações mensais atribuídas pelo fiscal quanto ao desempenho das empresas supervisoras (DP), que são formalizadas nos Boletins de Desempenho Parcial Mensal (BDP), conforme dita a IS/DG 11/ 2016.

132. A análise dessas avaliações de desempenho demonstrou que não há grande variabilidade na pontuação relativa à performance das supervisoras, ao longo da execução contratual, conforme Gráfico 4.

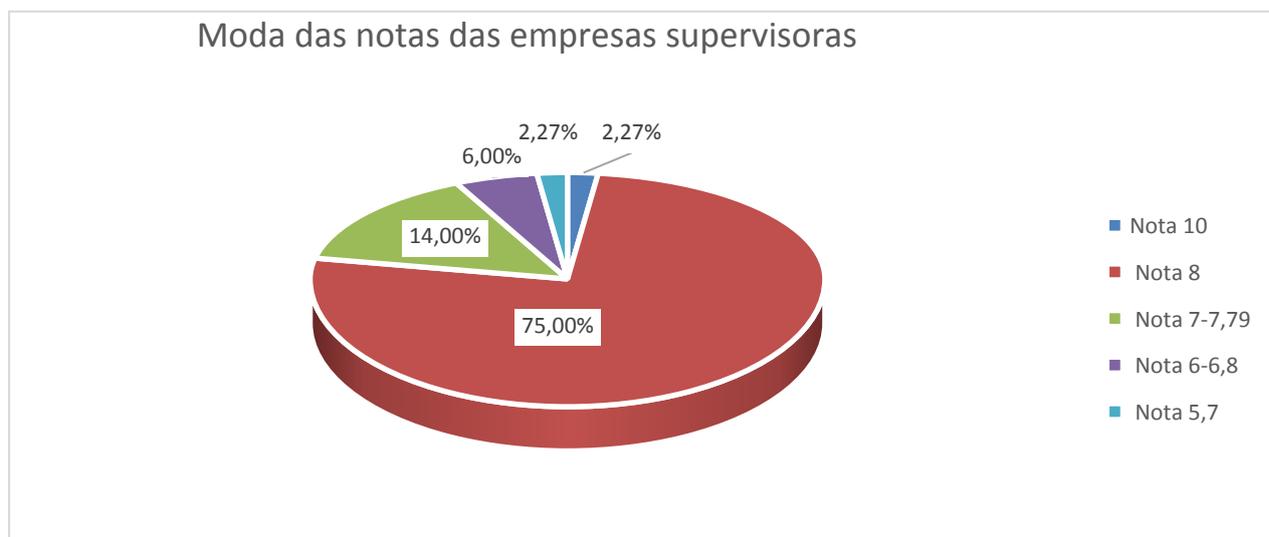
Gráfico 4 - Demonstrativo da variabilidade das avaliações de desempenho nos contratos de supervisão do DNIT (2014-2017)



Fonte: produção própria a partir de dados obtidos no SIAC e no SUPRA.

133. O Gráfico 4 apresenta uma análise da variabilidade das notas, com base na moda, ou seja, calculada a partir da quantidade de notas diferentes da nota modal em cada contrato. Observa-se que metade dos contratos apresenta notas idênticas, sem qualquer variação, ao longo de todos os períodos avaliativos. Verifica-se que 66% dos contratos ou não apresentam quaisquer variações nas notas das supervisoras (50%), ou têm variação abaixo de 25% nessas notas (16%), confirmando a linearidade nas pontuações das supervisoras, tidas como boas.

Gráfico 5 – Moda das notas das avaliações de desempenho nos contratos de supervisão do DNIT (2014-2017)



Fonte: produção própria, a partir de dados obtidos no SIAC e no SUPRA.

134. Já no Gráfico 5, pode-se verificar que, dos 44 contratos avaliados, 33 (75%) apresentaram nota modal 8. De acordo com o normativo pertinente, tal pontuação indica bom desempenho das supervisoras, apesar da ausência de evidenciadas justificativas para elas.

135. A IS DG 11/2016, a qual normatizou o procedimento de avaliação de desempenho de empresas de consultoria, possui extensa relação de orientações. Contudo, verifica-se que não é suficiente para que sejam realizadas avaliações que reflitam adequadamente a performance das empresas de supervisão. Uma das fragilidades identificadas neste normativo, que contribui para a

subjetividade, consta do item 4.4, do referido normativo, em que é facultada e não obrigatória, ao engenheiro fiscal e à chefia imediata, a inclusão de observações sobre as pontuações e os conceitos atribuídos ao desempenho da supervisora.

136. A falta de justificativas quanto às pontuações atribuídas à atuação da supervisora impossibilita o conhecimento de eventuais falhas e acertos ocorridos durante a execução contratual. Dessa forma, possibilita-se a subjetividade na aplicação dessas notas e conceitos, que contribui para a falta de transparência dos atos relativos à avaliação procedida.

137. Um dos objetivos da IS DG 11/2016 é a emissão de Certificado de Registro Cadastral (CRC), cuja finalidade é servir de base para as análises de qualificação das empresas, quando da participação em licitações futuras. No entanto, para a eficácia plena dessa iniciativa, é necessário que a avaliação das supervisoras retrate sua real atuação.

138. Considerando-se as fragilidades apontadas, entende-se que, para mitigar essa situação, há necessidade de revisão do normativo de forma mais abrangente. Tal revisão deve contemplar a reformulação dos critérios de avaliação de desempenho, com base em estudos, modelos e normativos existentes de modo a permitir ao DNIT organizar informações sobre a real performance da supervisora, e, assim, proporcionar mais efetividade e transparência a todo o processo, inclusive, com a obrigatoriedade de inclusão de evidenciadas justificativas para as respectivas pontuações.

139. Nesse sentido, a IN MP 5/2017, art. 28, Anexo V, apresenta um modelo de gestão que define a forma de aferição ou medição do serviço, para efeito de pagamento, com base no resultado, que utiliza como ferramenta o Instrumento de Medição de Resultados (IMR), o qual serve como diretriz para a elaboração do projeto básico ou termo de referência das licitações, conforme definição a seguir.

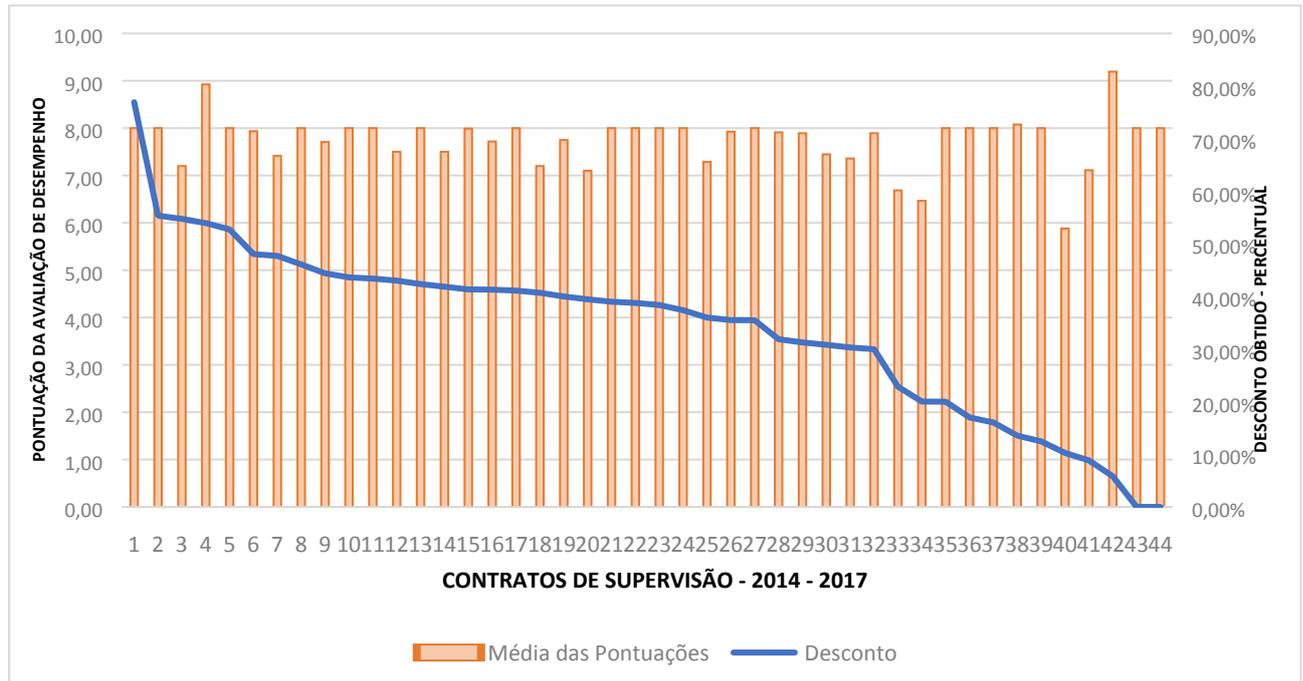
Instrumento de Medição de Resultados (IMR) - mecanismo que define, em bases compreensíveis, tangíveis, objetivamente observáveis e comprováveis, os níveis esperados de qualidade da prestação do serviço e respectivas adequações de pagamento. (Destaques nossos)

140. Esse modelo está amparado em algumas diretrizes objetivas, que podem servir de exemplo para implementar melhorias nos processos de avaliação dos serviços de supervisão, contratados pelo DNIT, como: produtividade de referência, critérios de adequação do serviço à qualidade esperada, unidade de medida adotada para execução do objeto, indicadores mínimos de desempenho pré-estabelecidos para aferição da qualidade esperada, para as atividades mais relevantes, entre outros.

141. Durante os trabalhos desta auditoria, as entidades representativas de engenharia consultiva sugeriram que o desconto excessivo nas licitações após o advento do pregão eletrônico poderia estar relacionado com a má qualidade dos serviços de supervisão. Todavia, o estudo elaborado nesta auditoria não comprovou tal relação. O Gráfico 6 mostra que houve boa avaliação de desempenho (notas próximas de 8 pontos), para a grande maioria de empresas examinada (43), mesmo para aquelas que ofertaram os maiores descontos.

142. Apesar de não se conseguir demonstrar correlação entre os descontos ofertados e o desempenho das supervisoras, não significa que ela não exista, visto que não foi possível saber se as pontuações anotadas retratam realisticamente a atuação das empresas. Inclusive, algumas respostas dos fiscais ao questionário aplicado indicaram preocupação com relação aos descontos excessivos e o possível reflexo no desempenho das contratadas, nessas condições.

Gráfico 6: Quadro avaliativo de contratos de supervisão - Descontos x Avaliações de desempenho



Fonte: Produção própria, com dados obtidos do SIAC, SUPRA – Contratos de supervisão entre 2014-2017

143. Em reforço à importância da efetividade dos instrumentos de controle, está a IN MP 5/2017, ao estabelecer, em seu artigo 70, que seja elaborado relatório final, a cargo do fiscal, documentando todas as ocorrências relativas às fases de execução, com o propósito de servir de fonte para futuras contratações.

144. Além disso, constitui reforço que tais instrumentos de controle sejam previstos desde o ato convocatório. Inclusive, há que se citar que esse procedimento já foi observado em editais do próprio DNIT. Assim, convém destacar como boas práticas, aquelas adotadas pelas Superintendências Regionais nos estados do Espírito Santo e de Minas Gerais, conforme demonstrado na análise desse achado, Apêndice G.

145. Dessa forma, entende-se que a avaliação de desempenho das empresas supervisoras, enquanto instrumento de controle interno, é um processo abrangente que se inicia com a previsão de instrumentos de controle no ato convocatório e se materializa na fiscalização, propriamente dita, amparada em normativo. Essas avaliações devem servir de subsídio para o respectivo pagamento, para eventuais correções que se fizerem necessárias durante a execução pelas instâncias competentes, para a avaliação final dos serviços prestados pela supervisora, para eventual penalização por meio do PAAR, e também para auxiliar na formação de cadastro.

146. Assim, importa reforçar a necessidade de atualização do normativo, IS DG 11/2016, contemplando alterações que levem em conta as sugestões aqui apresentadas, como: a adoção de critérios de avaliação de desempenho por produtos entregues ou resultados apresentados, conforme disposto na IN MP 5/2017, e também no entendimento desta Corte de Contas (Acórdão 508/2018-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler); e a obrigatoriedade de evidenciadas justificativas para as pontuações atribuídas, a exemplo dos comentários tecidos no Relatório do Acórdão 1694/2014-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues. Enfim, mudanças que tornem o instrumento de controle mais objetivo e efetivo, com a finalidade de que desempenhos abaixo do esperado contratualmente sejam detectados e corrigidos tempestivamente, contribuindo para a melhoria da qualidade das obras.

147. No que se refere ao questionário aplicado ao conjunto dos fiscais do DNIT, 86,15% dos respondentes confirmaram que sentem necessidade de um roteiro com procedimentos específicos a serem seguidos pela fiscalização para o acompanhamento dos contratos de supervisão, saneando eventuais lacunas do manual atualmente disponível (Manual de Diretrizes para Gestão, Acompanhamento e Fiscalização de Contratos – IS DG DNIT 6/2018, bastante similar à sua versão anterior, IS DG DNIT 5/2017).

148. Assim, entende-se que o DNIT dispõe de competência suficiente para tomar providências no sentido de padronizar e aprimorar as atividades de fiscalização dos contratos de supervisão, valendo-se dos meios que julgar mais adequados (roteiro, manual, instruções de serviço, etc.). Inclusive, questão relativa à falta de padronização da fiscalização já foi objeto de recomendação no Acórdão 3.448/2012-TCU-Plenário (TC 032.446/2011-0), de relatoria do Ministro Weder de Oliveira.

149. Apesar de ter sido anunciado no monitoramento do referido acórdão (TC 002.801/2013-2), que estava em desenvolvimento um “Plano de Ações” para implementar tal recomendação, constatou-se neste trabalho que persistem problemas relativos à falta de padronização nas atividades de fiscalização dos contratos de supervisão de obras de construção. Assim, com fundamento na Portaria-Segecex 27, de 19 de outubro de 2009 (item 63.2), entende-se que tal questão deve ser objeto de determinação ao DNIT.

150. Com base nas causas apontadas nesta análise, propõe-se:

a) determinar ao DNIT que em trinta dias, apresente plano de trabalho, com etapas de produtos intermediários, que visem padronizar e aprimorar, pelos meios que julgar necessários (ex. roteiro, manual, instrução de serviços, etc.), as atividades de fiscalização dos seus contratos de supervisão de obras de construção, contendo, no mínimo, as medidas a serem adotadas, os responsáveis pelas ações e o prazo previsto para a sua implementação, com data limite de cento e oitenta dias, a partir dessa decisão, para o cumprimento desta determinação;

b) recomendar ao DNIT que a padronização das atividades de fiscalização, levem em conta os critérios de avaliação da supervisora, utilizando o IMR, previsto na IN MP 5/2017.

c) recomendar ao DNIT a atualização do normativo IS DG 11/2016, com as seguintes sugestões:

c.1) exigência de evidenciação das justificativas utilizadas para a valorização das notas, conceitos e pareceres apresentados no Boletim de Desempenho Parcial (BDP), que atualmente é facultativo;

c.2) inclusão de mecanismos que definam, em bases compreensíveis, tangíveis, objetivamente observáveis e comprováveis, os níveis esperados de qualidade da prestação do serviço da empresa supervisora, e respectivas adequações de pagamento, a ser formalizado em instrumento de controle, a exemplo do Instrumento de Medição de Resultado (IMR), previsto na IN MP 5/2017, ou instrumento similar; e

d) recomendar ao DNIT que o Boletim de Desempenho Parcial seja publicado no SUPRA, em toda a sua integralidade.

151. Como benefícios esperados na adoção dessas medidas espera-se a melhoria no procedimento de avaliação das supervisoras e na atuação do fiscal do DNIT sobre os contratos de supervisão, em prol da qualidade das obras de construção de rodovias.

III.5 Aumento do custo de controle devido à forma de contratação de gerenciamento de empreendimentos

152. Devido à ausência de normatização e metodologia com critérios claros e objetivos para o dimensionamento, contratação e gerenciamento de quantitativo de pessoal da gerenciadora aliada a editais de contratação sem memória de cálculo, sem atribuição de responsabilidades dos membros das equipes e com previsão de serviços a serem executados sob demanda, ocorre a contratação de equipes superestimadas, com funções não diretamente ligadas ao empreendimento e sobreposição de atribuições com a supervisora, comprometendo a eficiência do gerenciamento e impactando a qualidade do gasto público.

153. De acordo com a resposta do DNIT, referente ao Ofício de Requisição 33-464/2017, não existe nenhuma norma que discipline quando se deve contratar uma gerenciadora; também, não existe um número mínimo de contratos que demandem a contratação de uma gerenciadora.

154. Da análise dessas licitações realizadas pelo DNIT, percebe-se não existir um padrão definido para a contratação de gerenciamento. Há casos em que o gerenciamento foi realizado por empreendimento (BR-101 NE); casos que o gerenciamento foi contratado para praticamente todas as obras a serem realizadas em um estado (RS, SC); caso em que o gerenciamento cuida de apenas um contrato de execução de obra e com pequena extensão, o qual já previa, inclusive contrato de supervisão (BR-153 SP); caso em que o gerenciamento cuidou apenas de obras delegadas (Rodoanel SP); e ainda casos nos quais os contratos abrangidos para o mesmo gerenciamento não apresentam relações óbvias entre si como os casos anteriores (Arco do Recife, que mistura obras de três estados as quais não pertencem à mesma rodovia federal).

155. Depreende-se, então, que o DNIT tem usado o contrato de gerenciamento com o objetivo primordial de reforçar a capacidade técnica das Superintendências do DNIT, conforme relatado no Edital 102/16:

a principal motivação para a contratação do Gerenciamento é reforçar a capacidade técnica e administrativa da Superintendência Regional do DNIT, no Estado do Rio Grande do Sul durante esse período excepcional obras de vulto, propiciando a execução e o controle de projetos importantes, com maior eficiência. (Edital 102/16, p. 40).

156. No mesmo Ofício de Requisição 33-464/2017, questionou-se sobre a existência de memória de cálculo referente às equipes das gerenciadoras, previstas nos editais utilizados para a contratação dessas empresas, evidenciando qual seria a responsabilidade e atribuição de cada integrante previsto nessa equipe com o escopo dos serviços previstos nos termos de referências dos respectivos editais.

157. Em sua resposta, a Coordenação-Geral de Construção Rodoviária (CGCONT) não apresenta as memórias de cálculos dos quantitativos das equipes previstas para as contratações das empresas gerenciadoras, apenas descreve que seguiu os valores apresentados na IS DG DNIT 3/2012.

158. Por essa resposta, fica evidente que o DNIT, ao orçar as equipes das gerenciadoras, não segue nenhum critério técnico e objetivo para quantificar as equipes a serem contratadas. A IS DG DNIT 3/2012 não normatiza como se deve quantificar os profissionais, ela apenas apresenta o custo de referência para cada tipo de profissional, por exemplo: engenheiro sênior, engenheiro júnior, técnico júnior e etc.

159. Não há, também, uma definição clara sobre a responsabilidade que cada integrante da equipe deve cumprir, pois, conforme a resposta da CGCONT: “As atribuições de cada integrante previsto na equipe de gerenciamento são aquelas inerentes ao cargo por ele ocupado relacionado ao escopo dos serviços previstos em edital”.

160. Logo, como é comum a previsão de mais de um tipo de profissional com a mesma formação na equipe da gerenciadora, não é possível saber quem deve ser o responsável por cada uma

das atribuições previstas nos termos de referências dos editais utilizados para a contratação de gerenciadoras.

161. Essa ausência de metodologias amparadas em critérios objetivos para definir e estimar a quantidade de recursos humanos que devem ser previstos no contrato de gerenciamento afronta os princípios da razoabilidade, eficiência e economicidade, os dizeres das leis de contratações de serviços de engenharia (Lei 8.866/1993, 10.520/2002 e 12.462/2011), além das diretrizes previstas no PMBOK e na IN MP 5/2017.

162. Em todos os contratos analisados, o critério de pagamento é o homem/mês, ou seja, relacionado à mera disponibilização de mão de obra e de equipamentos. Além disso, não há memória de cálculo do dimensionamento desses itens e das responsabilidades de cada um dos integrantes das equipes das gerenciadoras. Esses aspectos estão acarretando um superdimensionamento das equipes (item que será tratado no Achado: Desperdício de recursos públicos nos contratos de gerenciamento) e também a ocorrência de desvio de funções dos contratados da gerenciadora, o que é vedado, conforme, art. 5º, inciso IV, da IN MP 5/2017.

163. Destaca-se que no andamento dessa auditoria foi possível perceber a ocorrência do desvio de função, pois uma das contratadas pela gerenciadora da BR-101/NE, Contrato 329/10, participou de duas reuniões ocorridas com gestores do DNIT, conforme demonstrado na evidência 41 “Desvio de funções” (peça 52).

164. Constatou-se, ainda, que os contratados pelas empresas gerenciadoras podem ser confundidos com servidores do DNIT para aqueles que não sabem da sua existência, pois esses funcionários são lotados nos mesmos locais dos servidores do DNIT, seja na sede, nas Superintendências ou nas Unidades Locais e ainda contam com a utilização do correio eletrônico funcional do DNIT.

165. Deve-se, então, determinar que o DNIT discipline a contratação e o dimensionamento da equipe técnica, contendo metodologia com critérios claros e objetivos para que os termos de referência descrevam para cada função o conjunto de tarefas principais e essenciais que serão executadas por cada ocupante dessa função (memória de cálculo das equipes e das suas responsabilidades), conforme disposto nos art. 8º e 24 da IN MP 5/2017

166. Quanto aos contratos em andamento, o DNIT deverá apresentar, em noventa dias, as memórias de cálculo das equipes e das suas responsabilidades, observando as atribuições previstas nos termos de referência utilizados na contratação das empresas gerenciadoras, descrevendo para cada função o conjunto de tarefas principais e essenciais que serão executadas por cada ocupante das funções contratadas, devendo, caso constate o superdimensionamento das equipes técnicas, realizar a alteração unilateral quantitativa do objeto visando suprimir postos de trabalho, com base no art. 65, inciso I, alínea “a” e “b”, da Lei 8.666/1993.

167. Conforme já demonstrado no achado: desperdício de recursos públicos nos contratos de supervisão, o critério de pagamento utilizado pelo DNIT para a contratação de empresas supervisoras e gerenciadoras gera a ineficiência e a improdutividade desses contratos, além de estar contrário às jurisprudências desta Corte de Contas e aos dizeres da Norma IN MP 5/2017.

168. Diante dessas constatações, deve-se determinar ao DNIT, que de acordo com, os art. 28 e Anexo V da IN MP 5/2017 e a Jurisprudência dessa Corte de Contas, os serviços de gerenciamento devem ter como critério de pagamentos a entrega de produtos ou de resultados alcançados, os quais devem ser previamente definidos em bases compreensíveis, tangíveis, objetivamente observáveis e comprováveis, com níveis esperados de qualidade da prestação do serviço e respectivas adequações de pagamento.

169. A adoção de modelo de remuneração das empresas gerenciadoras por produto representa uma mudança de paradigma na contratação de serviços de supervisão e gerenciamento e, por isso mesmo, demanda que seja precedida de estudos pertinentes.

170. Atualmente, o DNIT está implementando estudo de dimensionamento das equipes de gerenciadoras por meio de contrato com a FGV. Após sua conclusão pela fundação, será avaliado pelas áreas técnicas do DNIT, e, posteriormente, colocado em consulta pública para a sua validação.

171. Considerando que a conclusão desse estudo irá ajudar na mudança da forma de remuneração das empresas gerenciadoras, deve-se determinar que o DNIT adote, em 365 dias, o produto entregue, ou resultado alcançado, como critério de pagamento e que apresente, em trinta dias, um plano de trabalho contendo, no mínimo, as medidas a serem adotadas, os responsáveis pelas ações e o prazo previsto para a implementação desta determinação.

172. Como benefícios esperados na adoção dessas medidas espera-se o correto dimensionamento das equipes das gerenciadoras, a inibição dos desvios de funções, a diminuição do custo de controle e a melhoria na eficiência do gerenciamento da obra.

III.6 Desperdício de recursos públicos nos contratos de gerenciamento

173. Devido à gestão deficiente dos contratos de gerenciamento ocorre a realização de aditivos antieconômicos, o pagamento de serviços de equipes maiores que as necessárias e a inexecução contratual parcial comprometendo o uso eficiente dos recursos públicos e impactando no custo do controle.

174. Conforme o Anexo A1 da Publicação IPR-727, o qual apresenta instruções para a apresentação de relatórios periódicos no âmbito do DNIT, os relatórios mensais das gerenciadoras “devem conter a memória descritiva dos serviços realizados ao longo do período a que correspondem”. A partir de uma análise comparativa entre o conteúdo dos relatórios mensais das gerenciadoras e os profissionais de nível superior medidos, detectou-se uma deficiência no controle das equipes efetivamente envolvidas nos trabalhos, consubstanciada no pagamento de pessoal acima do necessário, conforme demonstrado na análise contida no Apêndice I, para a execução das atividades relatadas, sob os aspectos de eficiência, razoabilidade e economicidade. Além disso, nesta mesma verificação, observou-se não haver a esperada convergência entre extensão de quilômetros gerenciados e o tamanho da equipe medida. Aliás, não é raro que redução da extensão gerenciada seja acompanhada de aumento da equipe medida.

Tabela 2: Relação entre extensão de obra com contratos ativos e pessoal de nível superior medido nos contratos de gerenciamento

Gerenciadora	Período ⁽¹⁾		
	1	2	3
BR-101 NE			
% de quilômetros gerenciados ⁽²⁾ em relação ao total contratado	36,33%	10,98%	45,03%
Nível superior: medido no mês em relação ao previsto mensalmente	66,22%	80,00%	152,89%
Arco Rio de Janeiro			
% de quilômetros gerenciados ⁽²⁾ em relação ao total contratado	100,00%	100,00%	26,18%
Nível superior: medido no mês em relação ao previsto mensalmente	68,57%	68,57%	85,71%
Santa Catarina			
% de quilômetros gerenciados ⁽²⁾ em relação ao total contratado	60,04%	62,43%	62,43%
Nível superior: medido no mês em relação ao previsto mensalmente	72,92%	88,54%	111,35%
Minas Gerais			
% de quilômetros gerenciados ⁽²⁾ em relação ao total contratado	45,69%	9,97%	17,58%
Nível superior: medido no mês em relação ao previsto mensalmente	36,36%	54,55%	63,77%
Arco Recife			
% de quilômetros gerenciados ⁽²⁾ em relação ao total contratado	52,38%	52,38%	32,09%
Nível superior: medido no mês em relação ao previsto mensalmente	30,95%	7,14%	40,48%

(1) Relatório de gerenciamento de um mês aleatório analisado pela equipe de auditoria

(2) Quilômetros gerenciados corresponde ao total de quilômetros previstos para os contratos de obras ativos naquele período (mês).

Fonte: Editais dos respectivos contratos de gerenciamento e SUPRA.

175. Na Tabela 2, observa-se não haver uma correlação positiva entre o percentual de quilômetros gerenciados (contratos de obras ativos em relação ao total de contratos sob gerenciamento, em km), e o percentual de profissionais de nível superior medidos em relação ao previsto. Assim, na gerenciadora da BR-101 Nordeste podemos observar que no período 3, embora apenas 45% do total do objeto de gerenciamento estivesse com contratos de obras ativos, houve medição de 153% da equipe de gerenciamento de nível superior prevista em edital. Na gerenciadora do Arco do Rio de Janeiro, embora no período 3 tenha havido redução do objeto de gerenciamento (100% para 26,18%), houve aumento do pessoal de nível superior medido ao invés de diminuição.

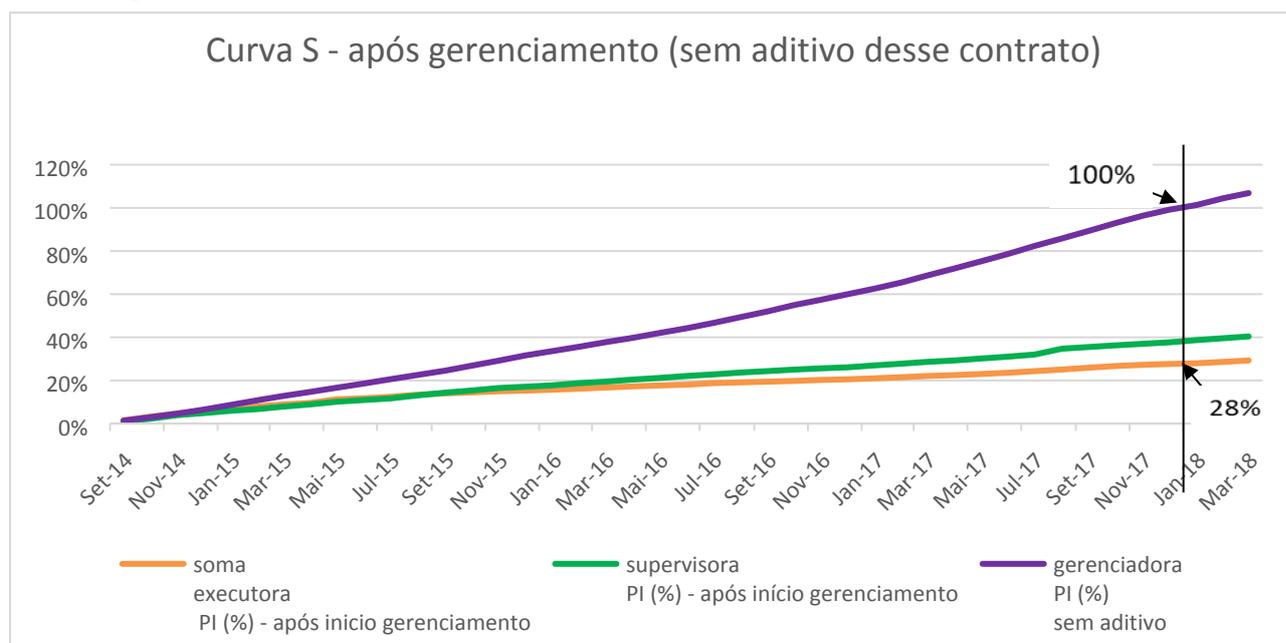
No caso de Minas Gerais, no período 2, apenas 10% do objeto do gerenciamento estava ativo. No entanto, 55% da equipe de nível superior do edital estava sendo medida.

176. Portanto, a gestão do quantitativo de pessoal de nível superior medido não apresenta critérios claros e nem foi justificada pelo DNIT, conforme demonstrado no achado anterior (aumento do custo de controle devido à forma de contratação de gerenciamento de empreendimentos). Além de não ter correlação com o quantitativo de objeto de gerenciamento, não apresenta correlação com o aumento da quantidade ou da complexidade do trabalho, conforme análise realizada (evidência 42 “Análises amostrais das atividades executadas pelas gerenciadoras”, peça 53).

177. Outro indicador da falta de gerenciamento das equipes das gerenciadoras é a análise realizada comparando as medições do contrato do gerenciamento com a soma das medições das executoras das obras que são gerenciadas, conforme demonstrado no Apêndice J.

178. Como exemplo desse descompasso apresenta-se no Gráfico 7 duas curvas S nas quais resta caracterizado que as medições da gerenciadora não são condizentes com o andamento do empreendimento.

Gráfico 7: Curva S dos contratos de execução de obra, supervisão e gerenciamento em SC, somente período das obras do DNIT

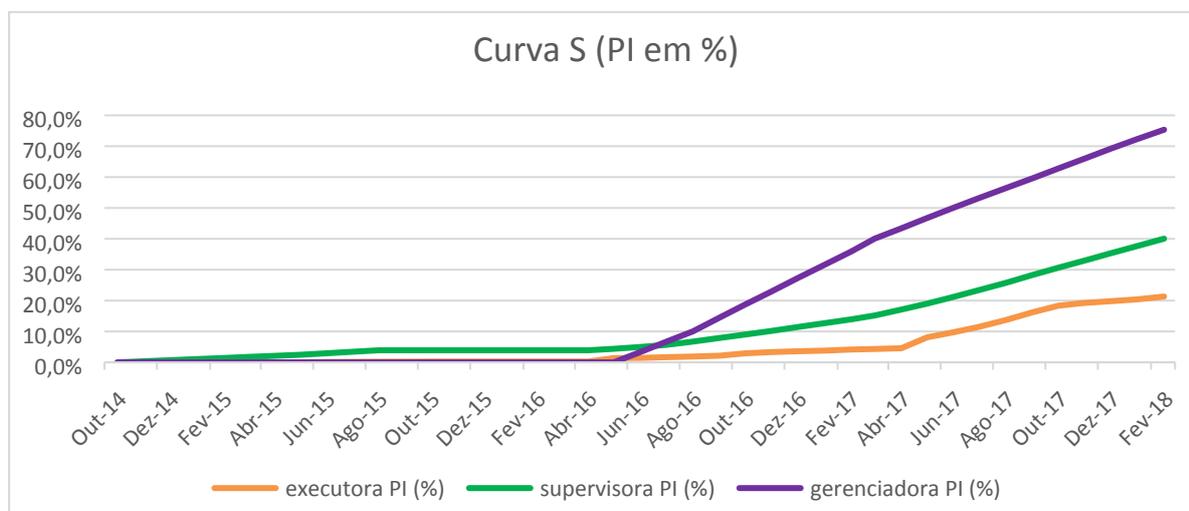


Fonte: SIAC e SUPRA

179. O Gráfico 7 demonstra que ao atingir 100% do valor inicial do contrato da gerenciadora, as obras que esta deveria gerenciar alcançaram apenas o montante de 28%, o que demonstra o descompasso entre as medições da gerenciadora de SC e o andamento das obras.

180. O Gráfico 8 evidencia o descompasso em São Paulo. A obra foi medida em apenas 21% e o contrato de gerenciamento já foi medido em 75%. Destaca-se que, no caso específico desse gerenciamento, Contrato 227/2016, a gerenciadora tinha como escopo apenas um contrato de execução de obra de 17,80 Km.

Gráfico 8: Curva S dos contratos de execução de obra, supervisão e gerenciamento em SP



Fonte: SIAC e SUPRA

181. Em relação à inexecução contratual, destaca-se a questão da gestão de controle e planejamento, da gestão de seguros e da gestão de comunicação social.

182. Quanto à atividade de gestão de controle e planejamento, observa-se que é uma das principais funções da gerenciadora. No Manual de Diretrizes para Gestão, Acompanhamento e Fiscalização de Contratos (IS DG 6, de 10 de abril de 2018), consta o seguinte conceito no item 12.2:

Denomina-se gerenciadora a empresa contratada com o objetivo de assessorar o DNIT por meio de estrutura gerencial adequada para acompanhamento eficiente e tempestivo de toda a gama de ações necessárias à realização do empreendimento, de maneira a possibilitar sua execução conforme o planejado e atuação proativa de forma a garantir os aspectos de qualidade, custo e prazo.

183. Nesse sentido, não se observou, em geral, uma atitude de proatividade das gerenciadoras na resolução dos impasses, o que, caso verificado, apontaria para uma gestão efetiva e dinâmica do empreendimento. Ao contrário, grande parte das tarefas relatadas pelas gerenciadoras refletem uma atitude de passividade e inércia, seja por terem agido - em situações que poderiam ter atuado por sua própria iniciativa - apenas após provocação do DNIT, seja por terem se limitado a relatar um problema, sem envidar esforços para a sua resolução. Nos relatórios, observa-se frequentemente uma mera compilação de informações seguidas do alerta de que “o DNIT precisa resolver isso”, o “consórcio construtor deveria resolver aquilo”, sem ficar evidente qual foi a contribuição efetiva da gerenciadora para resolver aquela situação.

184. Por exemplo, em relação à atribuição das gerenciadoras para “atuar, junto às supervisoras, com o objetivo de verificar se a implementação do Plano de Gestão de Qualidade (PGQ) está sendo exigida das construtoras (...)”, prevista no item 10.1.2.2, “n” do Edital 102/2016, atribuição esta que não exige nenhuma demanda específica do DNIT para ser executada, as gerenciadoras tenderam a alegar que a autarquia não lhes forneceu o PGQ, ou que esta demanda não foi solicitada, relevando ausência de proatividade (p. 22 item b v, p. 43, p. 88, p. 152, p. 171, p. 209 da evidência 58 “Compêndio de respostas aos ofícios 13-28”, peça 69).

185. Outro exemplo em relação à atribuição de analisar os projetos para “se inteirar de suas características técnicas”, algumas gerenciadoras responderam que isso ocorre “sempre que demandado” ou “que ainda não foi demandado”, quando se entende que seria uma das principais atribuições automáticas das gerenciadoras conhecer em detalhes os projetos do objeto de gerenciamento.

186. Uma outra situação retratando certa inércia e ausência de proatividade da gerenciadora ocorre quando o DNIT precisa acionar a gerenciadora para uma tarefa para a qual haveria respaldo contratual para ela ter feito independente de provocação. Por exemplo, o DNIT precisou solicitar à gerenciadora um parecer sobre as causas em fissuras ocorridas nas placas do pavimento (evidência 46 “Relatório mensal MG – agosto 2017”, peça 57, p. 94), quando segundo o item 10.2.2.13 do Edital 465/2014, a gerenciadora deve “realizar visitas técnicas (...) e se for o caso, propor medidas para a correção de eventuais desvios”.

187. Um dos principais referenciais para gerenciamento é o PMBOK, que organiza e apresenta práticas consagradas de sucesso, reforça a noção básica de que uma gerenciadora não pode adotar uma postura passiva e descritiva, mas sim deve agir de forma ativa no sentido de contribuir para a garantia da qualidade do empreendimento. Conforme a versão 2004 do PMBOK:

188. Gerenciar um projeto inclui:

- a) Identificação das necessidades;
- b) estabelecimento de objetivos claros e alcançáveis;
- c) balanceamento das demandas conflitantes de qualidade, escopo, tempo e custo; e
- d) adaptação das especificações, dos planos e da abordagem às diferentes preocupações e expectativas das diversas partes interessadas.

189. A atribuição de gestão de seguros adquire importância no contexto do surgimento do seguro risco de engenharia nos contratos de construção. É necessário o cumprimento constante das cláusulas contratuais afim de assegurar o direito ao prêmio, daí surgindo a importância da atividade de gestão de seguros previstas na maior parte dos editais de gerenciamento.

190. No caso da BR-153/SP, embora o único contrato gerenciado (Contrato 808/2014) tenha o seguro risco de engenharia previsto no Edital 698/13-08, o edital de gerenciamento 438/2014 não contemplou essa tarefa, não havendo, portanto, situação de descumprimento contratual. Nos demais casos, houve a previsão da macro tarefa de “gestão dos requisitos exigidos pelas seguradoras nas apólices de seguros”. Nenhuma das gerenciadoras executou a atribuição de gestão de seguros. Deve-se observar que os editais não previram, pela própria natureza da atividade, que a gestão de seguros fosse executada apenas quando demandada pelo DNIT, já que se trata de uma verificação constante do cumprimento dos requisitos das apólices pelas projetistas e construtoras.

191. Em relação ao terceiro caso analisado de inexecução contratual, a macroatividade de gestão de comunicação social, apenas em um caso de gerenciamento não houve previsão de atividades nessa área (Edital 175/2009, gerenciamento do Rodoanel de São Paulo).

192. Houve pouca comprovação da execução de atividades de gestão de comunicação social em diversos contratos. A seguir alguns exemplos. Santa Catarina, nos questionamentos dirigidos à DIR/DNIT, informou que realizou apenas parte delas, mas sem comprovar as que diz ter realizado. Esse mesmo estado, na resposta advinda da Superintendência, alega ter executado todas, mas as comprovações são inadequadas. Por exemplo, sobre o portal específico, comprovam com uma pasta de rede. As notícias são comprovadas com um único clipping de uma data recente, sendo não haver informações sobre gestão de comunicação social nos relatórios, conforme pode ser observado no relatório exemplificativo. A gerenciadora da BR-153/SP, embora tenha alegado ter executado todas as tarefas de comunicação social, não inclui informações sobre isso nos relatórios recebidos, conforme a exemplificativa evidência 48 “Relatório mensal SP BR-153 – setembro 2017”(peça 59). Situações semelhantes ocorreram nos casos das gerenciadoras da BR-101 Nordeste e do Arco Rodoviário do Rio de Janeiro: ausência de inclusão do tópico nos relatórios, e pouca comprovação isolada de execução das atividades, frequentemente com data bastante recente. Rio Grande do Sul alega não ter realizado nenhuma das tarefas de comunicação social.

193. Quanto ao site, contrariando disposições editalícias, três gerenciadoras não providenciaram sua criação, conforme Tabela 3, a qual também contém informações sobre algumas das características daqueles que chegaram a ser criados.

Tabela 3: Análise da realização da tarefa “Confecção de portal do empreendimento”

Gerenciadora	Portal	Características principais
BR-101 NE	www.101ne.com.br	Não público
MG	www.portalbr381mg.windata.com.br	Público. Várias abas de informações.
RJ	www.gerenciamentoarco.com.br	Público. Há informações gerais, mas sem atualização.
BR-153 SP	www.siga153.com.br	Público. Informações gerais e atualizadas.
SC	não disponível	
RS	não disponível	
Arco do Recife	não disponível	
Rodoanel SP	não previsto no edital	

Fonte: respectivos sites na Internet. Acesso em ago/2018.

194. Quanto à qualidade dos relatórios, algumas gerenciadoras os fizeram com uma estrutura mais completa e mais detalhada, enquanto outras os fizeram de forma incompleta, sem elementos suficientes para avaliar o desempenho da empresa em suas obrigações contratuais, contrariando o item 2.2.1 da Publicação IPR-727 (Diretrizes Básicas para Elaboração de Estudos e Projetos Rodoviários - Instruções para Apresentação de Relatórios).

Tabela 4: Análise da qualidade dos relatórios de algumas gerenciadoras

101-NE	Além das informações básicas dos contratos e das obras, a gerenciadora buscou relatar as atividades específicas e esporádicas realizadas no mês, bem como fez recomendações gerenciais sobre o andamento dos trabalhos.
MG	Relatórios com bastante informação, constando, inclusive, atas de reuniões, análise das notícias verificadas sobre o empreendimento, divulgação da fonte dos dados, lista de abreviaturas, recomendações e descrição das atividades de coordenação do empreendimento por parte da gerenciadora de forma detalhada, além de problemas detectados e sugestões propostas.
Rodoanel SP	Há informações principais de diversos lotes. No entanto, a vasta escassez de recomendações, alertas ou comentários de ordem técnica reforçam a impressão de que os relatórios sejam, em larga extensão, mera compilação de dados do conteúdo gerado por outros contratados ou diretamente da Dersa.
Santa Catarina	Relatórios pouco informativos, atualização superficial do acompanhamento da obra e dados contratuais, descumprindo o item da estrutura mínima dos relatórios periódicos exigida no Anexo II do Edital 233/2014 de “conclusões e recomendações”. Descumprimento do item 10.2.1.2 do edital licitatório 233/2014, o qual requer que o monitoramento do empreendimento efetivado pela gerenciadora possibilite uma visão global em termos de qualidade, não só de custo e prazo, já que foram localizadas apenas informações meramente descritivas do percentual executado de cada grupo de serviços. Ausência de informe sistemático de não conformidades. Ausência de fotos.
Rio Grande do Sul	Todos os relatórios enviados possuem fotos iguais entre si. Não existem quaisquer comentários sobre a execução dos serviços ou informes de não-conformidade, nenhuma informação sobre interferências com concessionárias. Não foram apresentados adequadamente os seguintes temas da Estrutura Mínima dos Relatórios Periódicos exposta no Anexo II do Edital 102/2016: acompanhamento, monitoramento e controle do empreendimento; acompanhamento da gestão social; acompanhamento da gestão de remoção e/ou remanejamento de interferências; informes de não conformidade; e conclusões e recomendações. Não chegou a ser possível avaliar o que a gerenciadora executou a cada mês por meio dos relatórios enviados, em função da inexistência de informações e excesso de repetição de dados padronizados

Fonte: Relatórios mensais das respectivas gerenciadoras (2015-2017)

195. No caso de Santa Catarina, devido aos Ofícios 5, 6, 12, 14, 15 e 16 de 2018, enviados da Enecon para a fiscalização do contrato, ficou evidente que os relatórios de 2017 foram produzidos intempestivamente. Por meio do Ofício 12, por exemplo, datado de 8/3/2018, foram enviados os relatórios de julho a setembro de 2017. Além disso, consta nesses ofícios a seguinte expressão: “Nossa equipe está providenciando a elaboração dos relatórios retroativos”. Esses ofícios foram enviados após o início da auditoria, inclusive após a visita que a equipe de auditoria fez ao estado.

196. Segundo o item 3 do Anexo A1 da publicação IPR-727 (explicitamente mencionada no Edital 233/14), os relatórios periódicos devem ser entregues até o quinto dia útil após o término do período de trinta dias consecutivos a que correspondem. Portanto, houve descumprimento dessa disposição.

197. Em relação à gerenciadora do Rio de Janeiro, como a maior parte das obras gerenciadas é objeto de convênio, cabe fazer algumas considerações sobre as especificidades do contrato de gerenciamento neste caso. O Edital 801/09 isola em alguns itens as atribuições da gerenciadora em relação ao convênio com a SEOBRAS, deixando evidente que o trabalho de gerenciamento no caso de convênio é diferenciado. O referido edital fala em assessoria técnica na análise das prestações de contas e verificação do cumprimento pela SEOBRAS das normas do DNIT. No caso de obras diretas, há maior margem para interferência da gerenciadora, como pode ser concluído a partir da observação das seguintes atribuições: divulgação do empreendimento, preparação de documentos técnicos e administrativos, manutenção de um site sobre o empreendimento, elaboração e acompanhamento dos cronogramas, etc., que não são previstas para o caso de obras delegadas. Além disso, grande parte do trabalho da gerenciadora referente ao convênio reproduz informações obtidas junto ao órgão conveniente, conforme análise dos relatórios mensais. A questão da possibilidade de que o gerenciamento de convênios exija equipes mais reduzidas do que no caso de obras diretas foi também observada no relatório do Rodoanel SP, conforme Tabela 3.

198. O Contrato de gerenciamento 227/2016 (BR-153 São Paulo) pode ser questionado por ter sido criado em função de apenas um lote de 17,8 km sem complexidade considerável, já que não existem túneis e as obras de arte especiais são basicamente viadutos. Além disso a obra não está próxima de um grande centro metropolitano, embora seja localizada em uma área urbanizada de São José do Rio Preto.

199. Além disso, durante a visita *in loco* realizada pela equipe de auditoria entre os dias nove e onze de abril de 2018 na Superintendência do DNIT do Estado de São Paulo e na Unidade Local de São José do Rio Preto, com o intuito de verificar os trabalhos exercidos pela gerenciadora Dynatest no âmbito do Contrato 227/2016, observou-se a presença de apenas duas funcionárias (uma engenheira e uma secretária) na Superintendência e de apenas um funcionário (um engenheiro) na unidade local. Mas foram medidos para o mês de abril/2018 14,45 pessoas, sendo quatro profissionais de nível superior (três engenheiros e um de comunicação social), três técnicos plenos e seis profissionais auxiliares, fora medições parciais (0,3 consultor; 0,5 engenheiro júnior; 0,2 técnico sênior e mais 0,45 de engenheiro pleno). Conforme evidência 60 “Visita à gerenciadora BR-153 SP” (peça 71), a única sala ocupada pela gerenciadora na Superintendência de São Paulo possuía apenas três mesas, e a sala da gerenciadora em São José do Rio Preto duas mesas individuais e uma mesa de reunião, denotando não comportar espaço para trabalho de escritório de todos os profissionais de nível superior medidos. O Edital 438/14 previu o tipo e quantidade de profissionais por cidade relacionada ao contrato (São Paulo e São José do Rio Preto). Observou-se, portanto, que não houve respeito nem ao quantitativo nem à qualidade dos recursos humanos previstos em edital.

200. Para todas as gerenciadoras, foram realizadas comparações de um relatório com o do mês anterior, para verificar o nível de mudança de informações, e em geral pode ser dito que em larga extensão os relatórios são meramente incrementais, já que pouca informação é modificada de um

relatório para o próximo. Estudos e documentos técnicos são escassos, auxílios em projetos são ocasionais ou inexistentes.

201. Outra forma de analisar o descompasso entre a equipe medida e os trabalhos efetivos, ou seja, a deficiência no controle das equipes efetivamente envolvidas nos trabalhos, é observar que diversas atribuições das gerenciadoras acabam tendo natureza eventual. Nas respostas aos Ofícios de Requisição 13 a 28, é recorrente observar o argumento de que determinada atribuição não chegou a ser realizada porque “não foi demandada pelo DNIT”.

202. Outra forma de analisar a eventualidade é considerar o conteúdo dos relatórios sobre uma determinada macroatribuição, como “gestão de controle interno e externo”. Sobre essa atribuição, com frequência nada foi feito, e muitas vezes muito pouco foi feito. Apenas em parte dos editais a atividade vem claramente exposta como “gestão de controle interno e externo”. Muitas vezes, consta apenas como suporte com órgãos públicos e entidades intervenientes ou órgãos de controle. Existem várias respostas sobre não ter sido realizada a gestão de controle interno e externo. Na evidência 46 “Relatório mensal Minas Gerais – agosto 2017” (peça 57), existe um capítulo inteiro sobre o assunto (p. 145-149), mas podemos observar que é reprodução do conteúdo do mês anterior, pois esse arquivo está marcado pelo *software Draftable* em verde nas partes onde houve alteração em relação ao mês anterior. No Rio de Janeiro, a gerenciadora também dedicou um capítulo a órgãos de controle. Neste caso, está marcado em verde a atualização do andamento processual (juntada de documentos) de dois processos no TCU e o restante do capítulo não possui marcas pois está igual ao conteúdo do mês anterior. Ou seja, não houve praticamente tarefas no mês nesta área

203. A evidência 42 “Análises amostrais das atividades executadas pelas gerenciadoras” (peça 53), ilustra a eventualidade da execução de grande parte dos trabalhos. Pode-se observar que nenhuma ou poucas unidades de cada macrotarefa são executadas a cada mês. Estudos e documentos técnicos são escassos, auxílios em projetos são ocasionais ou inexistentes, análises técnicas de não conformidades com providências requeridas são difíceis de serem localizadas. Nas respostas aos Ofícios de Requisição 13 a 28, grande parte das comprovações são meramente exemplificativas, não afastando o caráter esporádico de grande parte das respostas de “sim, executamos esta atribuição”. Por fim, um último comprovante da eventualidade de tarefas é a grande quantidade de previsão de tarefas sob demanda nos editais licitatórios, num contexto de medição por homem-mês.

204. Cabe salientar, por fim, que caso a gerenciadora abandone atribuições efetivamente gerenciais para executar atividades de supervisão, há um grande risco de ocorrer concorrência de atividades com outras contratadas. Por exemplo, no edital 465/14, temos no item 10.2.2.3 que a gerenciadora deve “verificar o cumprimento das obrigações de todos os contratados” do empreendimento, de forma que seu papel está mais associado a exigir qualidade da supervisora técnica e ambiental do que a lhes substituir. Por exemplo, em Minas Gerais, conforme relatório mensal de fevereiro 2017, tanto a gerenciadora quanto a supervisora ambiental registraram a mesma não conformidade na estaca 1457, lado esquerdo (evidência 61 “Relatório mensal MG fevereiro 2017”, peça 72, p. 142, pela supervisora ambiental e p. 152, pela gerenciadora), enquanto conforme o Edital 465/2014, item 10.4.1 a atividade da gerenciadora seria “acompanhamento da gestão ambiental do empreendimento, cuja execução será de responsabilidade da empresa a ser contratada para essa finalidade”.

205. Conforme a Tabela 5, em relação a aditivos em contratos de gerenciamento, os quatro casos ocorridos excederam o limite legal de 25% estabelecido no § 1º do art. 65 da Lei 8.666/1993, a eles aplicáveis por tratar-se de serviços de escopo definido (não continuados). Esses aditivos antieconômicos significam também desconstituição das condições inicialmente pactuadas por não ter havido novo procedimento licitatório para selecionar a proposta mais vantajosa para a administração.

Tabela 5: Valores iniciais e aditivos das gerenciadoras com contratos ativos em 2018

Contrato	UF	Consórcio/ empresa	Editais	Data base	Valor inicial a preços iniciais (R\$)	Aditivos a preços iniciais (R\$)	% de aditivos
801/09	RJ	Pacs, Planservi, Enger	187/09	dez/08	17.631.722,43	21.645.312,06	122,76%
329/10	AL SE PE BA	Dynatest, Contécnica, Planservi, Lenc	818/09	ago/09	23.139.777,33	28.794.875,20	124,44%
1073/10	SP	Dynatest, Pacs	175/10	mar/09	12.131.904,99	33.848.354,29	279,00%
657/14	SC	Enecon	233/14	jan/14	25.213.480,20	20.444.045,82	81,08%
1136/14	RN PB PE	Dynatest, Contécnica	574/14	jan/14	35.150.000,00	-	-
158/15	MG	Contécnica, CSL, STE	465/14	abr/14	62.295.395,41	-	-
227/16	SP	Dynatest	438/14	jan/14	6.597.619,84	-	-
388/17	RS	MPB, Beck de Souza, Engeplus	102/16	mai/15	29.800.000,00	-	-

Fonte: SIAC.

206. Além disso, os aditivos realizados geram distorções nos valores medidos referentes a equipamentos. Ao se analisar os equipamentos previstos e medidos das gerenciadoras que apresentaram aditivos, observa-se que o somatório dos valores mensais atualizados pagos para diversos equipamentos supera em várias vezes o custo de mercado para itens semelhantes novos. Por exemplo, consta para todas as gerenciadoras a previsão de veículos tipo sedan com os custos unitários atualizados de R\$ 641.376,43 na gerenciadora do Rio de Janeiro, R\$ 414.696,25 para a gerenciadora da BR-101 Nordeste e assim por diante, sendo que o custo de um desses veículos está em torno de R\$ 45.000,00.

207. A segunda tabela da evidência 59 “Análise de equipamentos previstos e medidos” (peça 70), demonstra o que teria sido possível fazer com esses valores pagos aos veículos das gerenciadoras. Considerando os critérios nele explicitados, vemos que teria sido possível à gerenciadora do Rodoanel, com o valor recebido pelos veículos sedan, percorrer cada km do seu total de objeto previsto no edital 322 vezes em cada mês. No caso do Rio de Janeiro, teria sido possível à gerenciadora percorrer a extensão do seu objeto de gerenciamento 332 vezes em cada mês. Em Santa Catarina, 94 vezes, e na BR-101 Nordeste 63 vezes por mês. Essa distorção poderia ter sido amenizada no momento do aditivo, evitando pagamento por equipamentos já suficientemente pagos e realizando aditivos mais aderentes à realidade dos gastos efetivos das gerenciadoras. Análises semelhantes poderiam ter sido feitas para máquinas fotográficas, impressoras, microcomputadores.

208. Baseado nas causas identificadas da situação encontrada, ao DNIT propõe-se:

a) determinar o pagamento dos contratos de gerenciamento por produto, conforme disposto no art. 40, II da IN MP 5/2017 (pagamento conforme o resultado);

b) determinar a previsão nos editais de gerenciamento de cláusula contratual ou elemento em matriz de risco que preveja a diminuição da remuneração da contratada para o caso de enfraquecimento do ritmo do empreendimento;

c) determinar a adequação das equipes atuais de gerenciamento ao estágio corrente dos empreendimentos, discriminando a atribuição de cada função e as relacionando com as atividades previstas nos respectivos termos de referência;

d) determinar a elaboração de plano de ação, com vistas a apurar e a quantificar os valores pagos a maior e eventuais prejuízos causados à Administração devido às inexecuções contratuais na

área de gestão de seguros, gestão de comunicação social e atividades de planejamento e controle, e indique as medidas cabíveis (glosas, estornos, repactuação, alteração unilateral, multas, etc.). O plano de ação deverá conter, no mínimo, as medidas a serem adotadas, memórias de cálculos, os responsáveis pelas ações e o prazo previsto para a implementação das ações;

e) dar ciência ao DNIT que os contratos de gerenciamento estão restritos ao limite de aditamento de até 25%, conforme § 1º do art. 65 da Lei 8.666/1993; e

f) recomendar ao DNIT que promova a padronização dos relatórios de gerenciamento, de forma que haja atendimento das previsões do Anexo A1 da Publicação IPR-727.

209. São benefícios esperados dessas medidas a transparência, a redução do gasto com o controle de obras e sua maior eficiência, com reflexos na qualidade dos empreendimentos rodoviários.

IV. ANÁLISE DOS COMENTÁRIOS DOS GESTORES

210. Nos termos do parágrafo 185 do Manual de Auditoria Operacional, aprovado pela Portaria-Segecex 4/2010, a versão preliminar do relatório de auditoria operacional realizada nos contratos de supervisão e gerenciamento de obras do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) (peça 9) foi remetida ao DNIT, por meio do Ofício 610/2018-TCU/SeinfraRodoviaAviação, de 23/11/2018 (peça 7), para possibilitar o aporte dos comentários dos gestores sobre as questões analisadas por este Tribunal.

211. Em resposta, o DNIT enviou dois grupos de documentos, encaminhados pelo Ofício 47058/2018/ACE/DG/DNIT SEDE-DNIT, de 7/12/2018 (peça 73).

212. O supracitado ofício encaminhou manifestações das seguintes áreas finalísticas daquela Autarquia: Coordenação Geral de Construção Rodoviária (Memorando 85401/2018/CGCONT/DIR/DNIT SEDE) (peça 73, p. 3), Coordenação Geral de Custos de Infraestrutura de Transportes (Despacho / DNIT SEDE/DIREX/CGCIT/SAA - CGCIT,) (peça 73, p. 15).

213. Os pronunciamentos apresentados pelos gestores sobre o relatório preliminar de auditoria, com as respectivas análises, estão detalhados no Apêndice L, deste relatório.

214. Quanto às determinações e recomendações contidas na proposta de encaminhamento, o gestor fez algumas considerações, que serão comentadas, na ordem em que foram apresentadas no documento “Manifestação do Gestor” e identificadas por meio da numeração dos respectivos itens da proposta de encaminhamento deste relatório, conforme segue.

215. Com relação ao item L.d, o gestor alega dificuldades de falta de pessoal para atender à demanda contida na referida determinação, na qual o DNIT é incumbido de avaliar os contratos de supervisão vigentes, para a manutenção das condições inicialmente pactuadas e do equilíbrio econômico-financeiro, em casos de enfraquecimento do ritmo das obras, de paralisia total ou de redução do objeto, ainda que imprevistos (Apêndice L, parágrafo 12-15).

216. Além disso, pondera sobre o risco de as atuais contratadas não aceitarem eventuais alterações unilaterais, com base na defesa das condições previamente pactuadas e por não terem conseguido vislumbrar, à época da licitação, a ocorrência de tais alterações para atender a conveniência da Administração.

217. Conforme detalhado no Apêndice L, parágrafos 16-25, a amostra de contratos examinada demonstra a ocorrência de várias impropriedades, provenientes da má gestão dos contratos de supervisão, como o descompasso entre as execuções contratuais de supervisão e de obras, o desequilíbrio econômico-financeiro e aditivos de quantidades de mão de obra, com elevação do valor contratual, bem acima do limite legal de 25% previsto no artigo 65, §1º e §2º da Lei 8.666/1993.

218. Apesar das dificuldades apontadas, evidencia-se que são necessárias as avaliações e as providências determinadas nesta proposta de encaminhamento para que sejam detectadas situações contratuais críticas e, nesses casos, possibilitem a tomada de providências necessárias para evitar a ocorrência das impropriedades elencadas, que podem acarretar prejuízo ao erário.

219. Assim, entende-se que o DNIT dispõe de ferramentas e sistemas informatizados (SUPRA e SIAC) que podem auxiliá-lo no cumprimento desta demanda. Adicionalmente, pode dispor dos contratos de gerenciamento, a exemplo daqueles referenciados no parágrafo 59 da Manifestação do Gestor (peça 73), que tem como objeto contratual prestar apoio, suporte técnico, assessoramento, etc. sobre os empreendimentos (contratos) gerenciados. Ademais, a determinação estabelece prazo de 30 dias para a elaboração de um plano de ação, no qual o DNIT poderá expor suas limitações e negociar o prazo para as ações a serem implementadas, conforme o caso, para o atendimento da referida determinação.

220. Quanto ao item I.f, que demandará a utilização de pessoal para fazer levantamento dos contratos de supervisão que necessitem de aditivos superiores a 25% do limite legal, mas que não terão tempo hábil para serem substituídos por nova licitação, em razão da proximidade de fim da obra supervisionada, entende-se essencial que o DNIT realize tal levantamento, visto que representa ferramenta para melhoria da gestão dos contratos de supervisão. Para cumprir a demanda, a Autarquia pode se valer dos recursos citados no parágrafo anterior.

221. No que se refere ao item I.k, relacionado à extrapolação do limite de 25% de alteração contratual, o assunto foi discutido detalhadamente no Apêndice D, parágrafo 26-68, ficando demonstrado o entendimento atual deste Tribunal que considera os serviços de supervisão de obras como contratos de escopo e não serviços de natureza continuada e, ainda, que é indispensável a observância do limite legal de aditamento contratual previstos no artigo 65, inclusive em virtude de prorrogações de prazo ocasionadas pelo atraso na execução do contrato de construção (Voto condutor do Acórdão 508/2018-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler) (Apêndice L, parágrafo 26-71).

222. Além disso, conforme exaustivamente demonstrado na análise da manifestação do gestor, a questão principal a ser atacada não é a possibilidade ou não de prorrogação de prazo, mas sim a gestão dos contratos de supervisão, que ao ser bem realizada, permitiria o acréscimo de prazo sem acarretar o automático aumento de quantidade de mão de obra.

223. Assim, as determinações identificadas nos itens: I.a; I.b; I.c; I.d.1; I.d.2; I.f; I.k; I.l e recomendações II.a.1 e II.c.2, são essenciais para auxiliar o DNIT a aprimorar a gestão dos contratos de supervisão, na busca de melhorias para a qualidade das obras de rodovias e devem permanecer inalteradas.

224. Com relação ao item I.g, no qual propôs-se determinar ao DNIT que providenciasse o fornecimento de meios aos fiscais do DNIT para realizar contraprovas, quando desconfiassem dos ensaios realizados pelas supervisoras, entende-se que, apesar de o gestor afirmar que o fiscal já dispõe de meios suficientes para compelir as supervisoras a executarem serviços de forma eficiente, tais ferramentas não são adequadas para a finalidade pretendida (Apêndice L, parágrafos 74-81).

225. Na verdade, os instrumentos referenciados pelo gestor, como avaliação de desempenho (BDP), recusa do serviço, notificações e instauração de Processo Administrativo de Apuração de Responsabilidade (PAAR), entre outros, não permitem ao fiscal a detecção de ensaios com má qualidade ou mesmo fraudados. Esses instrumentos são destinados à avaliação do desempenho da supervisora, à liberação de pagamentos de medições ou à apenação, por eventuais falhas, assim definidas. Todos eles aplicáveis somente após a detecção das falhas.

226. A apuração da veracidade ou não dos resultados, em caso de desconfiança, somente será possível quando houver a realização de contraprovas de ensaios, de forma imparcial e com padrões de qualidade pré-definidos em normativos. Não adianta solicitar o refazimento de ensaios para a supervisora se as falhas advierem de erros de procedimentos ou de fraudes nos resultados, visto que é improvável ao fiscal detectar tais procedimentos maliciosos.

227. Assim, considerando-se a alta demanda dos profissionais envolvidos diretamente com a fiscalização de supervisão de obras (77%) pela disponibilização de meios para realização de contraprova, conforme resultado obtido no questionário aplicado (peça 34, p. 114-116), aliada ao objetivo desta auditoria que é auxiliar o DNIT na melhoria da gestão dessas contratações, entende-se que permanece válida e passível de cumprimento a determinação proposta neste relatório de auditoria.

228. Quanto aos itens I.h e I.i, que dizem respeito a providências a serem adotadas pelo DNIT para o desenvolvimento de produtos (roteiros, manuais, instrução de serviço, etc.), que possibilitem a padronização na atuação da fiscalização dos contratos de supervisão, o gestor considera que o Manual de Diretrizes Gestão, Acompanhamento e Fiscalização de Contratos Administrativo, já

ofereceria algumas diretrizes para auxiliar os fiscais no exercício de suas funções (Apêndice L, parágrafos 91-95).

229. Apesar de o gestor argumentar que já existe ferramenta, com algumas diretrizes para promover a padronização da atuação da fiscalização, o fato de esse assunto retornar à discussão nesta auditoria, depois de já ter sido objeto de recomendação no Acórdão 3.448/2012-TCU-Plenário (TC 032.446/2011-0), de relatoria do Ministro Weder de Oliveira, demonstra que não são suficientes e que as dificuldades persistem.

230. Inclusive, a existência da deficiência na padronização é reforçada pelas respostas ao questionário aplicado aos fiscais do DNIT, em que 86,15% dos respondentes confirmaram que sentem necessidade de um roteiro com procedimentos específicos a serem seguidos pela fiscalização para o acompanhamento dos contratos de supervisão, indicando possíveis lacunas no manual atualmente disponível (Manual de Diretrizes para Gestão, Acompanhamento e Fiscalização de Contratos – IS DG DNIT 6/2018, bastante similar à sua versão anterior, IS DG DNIT 5/2017).

231. Assim, considera-se que as referidas determinações devem ser mantidas, com o objetivo de se obter a padronização na atuação do fiscal do DNIT, em suas atribuições de fiscalização dos contratos de supervisão, em prol da qualidade das obras de construção de rodovias.

232. Com relação ao item II.c, em que foi recomendada a atualização do normativo IS DG 11/2016, com o objetivo de tornar mais transparente e efetiva a avaliação das supervisoras, por meio dos Boletins de Desempenho Parcial (BDP), com a inclusão de algumas providências destacadas no parágrafo 150, do corpo deste relatório, o gestor argumenta que o normativo existente atenderia perfeitamente à finalidade prevista (Apêndice L, parágrafos 82-90).

233. Em que pese tal argumentação, destaca-se que, novamente, trata-se de assunto recorrente, já discutido em auditoria anterior (TC 006.375/2014-6). Inclusive, tendo as mesmas inconsistências apontadas anteriormente, reforçando a necessidade de sejam tomadas providências, como a revisão do normativo IS DG 11/2016, com as sugestões pontuadas na recomendação do item II.c, a fim de evitar a avaliação subjetiva e superficial das supervisoras.

234. No item I.m, consta determinação para inclusão de cláusula editalícia prevendo a obrigação de a empresa contratada (supervisão ou gerenciadora) realizar a transição contratual, com transferência de conhecimento, tecnologia e técnicas empregadas, para evitar que haja a perda de informações e o prejuízo da continuidade da supervisão ou gerenciamento, conforme disposto no art. 69, da IN MP 5/2017.

235. Com relação à essa determinação, o gestor defende que o material produzido pelas supervisoras e gerenciadoras constituem suporte suficiente para permitir a transferência de informações, sem que haja prejuízo da continuidade dos serviços correspondentes, em eventual substituição do contrato.

236. Complementa, apontando dificuldades para quantificar o período adequado para tal transição e a possibilidade de duplicidade de pagamento nesse período, dado que a empresa que vier a ser substituída deverá estar mobilizada ao mesmo tempo em que a empresa sucessora.

237. Inicialmente, destaca-se que a providência contida nesta determinação tem por objetivo reduzir ao máximo qualquer prejuízo à continuidade dos trabalhos, nos casos em que for necessária a realização de nova licitação para contratação de supervisoras ou gerenciadoras, para determinada obra.

238. Não se considera que a inclusão da referida cláusula editalícia corresponda à esforço substancial por parte da empresa contratada a ser substituída, em comparação ao benefício que será trazido ao DNIT, que evitará perda de tempo em retrabalho e dificuldades para a empresa supervisora ou gerenciadora sucessora.

239. Quanto à dificuldade de definição do período de transição, destaca-se que sempre é esperada alguma dificuldade ao se implantar mudanças de procedimento. Contudo, também é esperado que o DNIT, com base em sua experiência, promova os ajustes que se fizerem necessários, de forma a reduzir ao máximo a incerteza quanto ao prazo necessário para que, inclusive, evite pagamento em duplicidade, em eventuais transições de contratos de supervisão ou gerenciamento.

240. Todavia, por se entender que a forma como será gerenciada eventual transição contratual sem que haja interrupção dos serviços de supervisão se encontra dentro do poder discricionário do DNIT, entende-se que a determinação seja alterada para recomendação.

241. Assim, propõe-se que seja recomendado ao DNIT que preveja, nos próximos editais de supervisão e gerenciamento de obras, providências com o intuito para que a contratada realize a transição contratual com transferência de conhecimento, tecnologia e técnicas empregadas, sem perda de informações, podendo exigir, inclusive, a capacitação dos técnicos da contratante ou da nova empresa que continuará a execução dos serviços, conforme disposto no art. 69, da IN MP 5/2017.

242. No parágrafo 90, os gestores contestam a recomendação do item II.e, alegando existir a IS 3/2016 sobre padronização dos relatórios de gerenciamento, inclusive, na qual consta o prazo para a respectiva entrega. Em que pese a existência de tal normativo, na amostra examinada nesta auditoria, não foi verificada a padronização alegada, conforme exposto no corpo deste relatório de auditoria, no parágrafo 194, Tabela 4 (Apêndice L, parágrafos 105).

243. Embora os gestores destaquem no parágrafo 8, da manifestação do gestor (peça 73), a melhoria dos relatórios de supervisão associada à sua exigência de inclusão no SUPRA, não houve manifestação sobre essa providência com em relação aos relatórios de gerenciamento, apesar de haver indicativos de que, futuramente, serão incluídas informações sobre os contratos de gerenciamento. Inclusive, na tela de consulta aos dados dos contratos (obras e supervisão), já consta a aba “gerenciamento”, no referido sistema.

244. Assim, entende-se que a recomendação é pertinente e o DNIT deve tomar as devidas providências para seu pleno cumprimento, com os meios que julgar necessários (revisão do normativo, não aprovação dos relatórios deficientes, apenação da contratada, etc.). Inclusive, entende-se que deve ser inserida na proposta de encaminhamento, item II.e, a recomendação de inclusão desse relatório no SUPRA.

245. Quanto às recomendações constantes do item II.a.1; II.a.2 e II.a.3, que tratam de inclusão no sistema informatizado “Supervisão Rodoviária Avançada” (SUPRA), dos seguintes elementos: Curva S dos contratos de obras supervisão, juntamente, com a da respectiva supervisão; Plano de Gestão da Qualidade do executante da obra supervisionada; e da publicação do Boletim de Desempenho Parcial (PGQ) das empresas supervisoras, apesar de o gestor ter declarado que esses elementos seriam contemplados na próxima versão do SUPRA, que seria lançada no dia 12/12/2018, até o término desta auditoria, não foram efetivadas, conforme se verificou em consulta ao referido sistema. Assim, essas recomendações devem ser mantidas.

246. No que se refere ao item II.b, o gestor informou que a Coordenação responsável pelo atendimento desta demanda já estaria tomando providências para a referida atualização do normativo. Todavia, apesar da informação de que já estaria em andamento tal atualização normativa, entende-se que a proposta de recomendação deve ser mantida, até que haja o pleno atendimento da presente demanda.

247. Quanto aos demais itens da proposta de encaminhamento, para os quais não houve contestação, conclui-se que houve plena concordância por parte do gestor, não havendo nenhum outro comentário adicional.

V. CONCLUSÃO

248. O objetivo desta auditoria foi avaliar se o modelo de contratação e a forma de atuação das empresas supervisoras e gerenciadoras são suficientes para assegurar ao DNIT soluções quanto aos problemas de qualidade e cronograma nas obras de construção rodoviária de forma tempestiva e econômica.
249. As questões de auditoria investigadas neste trabalhos foram as seguintes:
- Questão 1 – A concepção do modelo de contratação de empresas supervisoras, no âmbito do DNIT, contribui para a garantia da qualidade das obras de acordo com os normativos aplicáveis, no período de 2014 a 2017?
- Questão 2 – Os procedimentos adotados pelas empresas supervisoras, em 2017 e 2018, no âmbito dos contratos de construção de obras rodoviária, estão aderentes às normas, quanto ao aspecto de qualidade?
- Questão 3 – Os contratos de gerenciamento no processo de acompanhamento de obras do DNIT, possuem papel relevante na garantia da qualidade e no cumprimento de prazos contratados?
250. Em conclusão, foram identificadas algumas deficiências, conforme será sinteticamente relatado a seguir.
251. No que se refera à primeira questão de auditoria, constatou-se que a supervisão e o gerenciamento de obras, nos moldes contratados pelo DNIT, não têm contribuído satisfatoriamente para a qualidade dos serviços executados e para o cumprimento dos prazos dos contratos de obras, e seus orçamentos não atendem a critérios objetivos (parágrafos 19-59).
252. Um dos motivos identificados refere-se a deficiências na elaboração do escopo dos contratos de supervisão, sobretudo quanto à falta de definição das quantidades e dos tipos de serviços e de ensaios a serem realizados (parágrafos 26-45).
253. Além disso, identificou-se falta de parâmetros definidos para o dimensionamento das equipes de supervisão e gerenciamento, bem como ausência das respectivas memórias de cálculo e de documentos que deveriam lhes dar suporte. Tal situação indica ausência de metodologia com critérios técnicos e objetivos, fundamentada na natureza, complexidade e porte das obras a serem supervisionadas e gerenciadas (parágrafos 46-59).
254. O desenvolvimento de metodologias, amparadas em critérios claros e objetivos, fundamentadas no tipo, complexidade e porte da obra, bem como no custo do controle, destinadas a nortear a contratação de serviços de supervisão e gerenciamento, a exemplo do estudo que está sendo desenvolvido pela FGV, podem contribuir para a melhoria da definição do escopo, da elaboração do orçamento de referência, da definição do tipo de remuneração e da definição das atribuições e responsabilidades da supervisora e da gerenciadora na fase de licitação e de execução dos contratos de supervisão e gerenciamento (parágrafos 53-54 e 102).
255. Destaca-se que atualmente está em vigor a IN MP 5/2017, que rege as contratações de serviços sob o regime de execução indireta, no qual estão abarcados os serviços de supervisão e gerenciamento. Dessa forma deve o DNIT nas futuras licitações seguir todos os ritos descritos nesse normativo (parágrafos 22-23, 43, 63, 75, 81, 91-92, 99-100, 129, 139, 168).
256. Na análise pormenorizada de alguns contratos de supervisão e gerenciamento, pôde-se constatar que sua gestão deficiente está ocasionando desperdício de recursos públicos com o aumento do custo do controle, pois suas medições não seguem o andamento das obras às quais estão atrelados e à realização de aditivos que superam o limite legal de 25% estabelecido no art. 65, §1º, da Lei 8.666/1993 (parágrafos 65-80, 81-95).

257. Entende-se que uma das causas primordiais para a ocorrência desse desperdício é o critério de pagamento utilizado pelo DNIT, qual seja, preço unitário (homem/mês), o qual é medido pela simples disponibilização de recursos humanos e materiais, gerando a ineficiência e a improdutividade desses contratos (parágrafos 55, 99, 202).

258. Para melhorar a eficiência e a produtividade desses contratos, os pagamentos das empresas supervisoras e gerenciadoras devem estar estritamente atrelados a produtos entregues ou a resultados alcançados, os quais devem ser previamente definidos em bases compreensíveis, tangíveis, objetivamente observáveis e comprováveis, com níveis esperados de qualidade da prestação do serviço e respectivas adequações de pagamento. A previsão de pagamento por produtos ou resultados inclusive é a adotada pela IN MP 5/2017 (parágrafos 96-102). Assim, entende-se que deverá ser observado pelo DNIT, nas futuras licitações para contratação de empresas supervisoras, a IN MP 5/2017. Nesse sentido, deve-se definir o pagamento dos serviços por produtos entregues ou resultados alcançados, utilizando-se o Instrumento de Medição de Resultado (IMR), no qual são definidos níveis esperados de qualidade da prestação do serviço contratado, em bases compreensíveis, tangíveis e objetivamente observáveis e comprováveis (parágrafo 139-140).

259. Até que esse modelo de pagamento seja implementado, o DNIT deverá prever nos futuros editais a utilização do mapa de riscos, conforme art. 26 da IN MP 5/2017, adotando a diminuição ou supressão da remuneração das contratadas, nos casos, ainda que imprevistos, de redução do ritmo das obras ou paralisação total, de forma a manter o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos durante todo o período de execução do empreendimento (parágrafos 75-76).

260. Quanto à segunda questão de auditoria, constatou-se, também, que as atuações das empresas supervisoras não estão atendendo a diversos aspectos das normas de qualidade do DNIT, tais como a verificação da efetividade do plano de qualidade da construtora, mencionada na norma DNIT IPR 14/2004-PRO, considerando inclusive que foram detectados problemas com a disponibilização e exigência do PGQ. Essa situação acarreta uma baixa confiança no controle tecnológico realizado devido à inexistência de expectativa de controle e planos de qualidade (parágrafos 103-125 e 181).

261. Outro aspecto observado é que a qualidade ruim da atuação de empresas supervisoras não é detectada pela avaliação de desempenho realizada pelo DNIT. Dentro dessa realidade, é praticamente impossível ao DNIT evitar a execução de serviços de supervisão de baixa qualidade e, conseqüentemente, impossível garantir que sejam aplicadas às empresas supervisoras, nessas condições, as sanções que se fizerem necessárias (parágrafos 126-151).

262. No que se refere à terceira questão, relativa à atuação das gerenciadoras, as análises dos serviços efetivamente executados nesses contratos, por meio dos relatórios produzidos, indicam a necessidade de uma revisão de quais tarefas são realmente típicas e necessárias para serem executadas por meio de um contrato de gerenciamento; de um maior controle desses contratos para que não ocorram inexecuções contratuais e medições de equipes inadequadas para o trabalho efetivamente realizado; e de uma padronização nos relatórios de gerenciamento (parágrafos 173-209).

263. Com as implementações das medidas propostas, espera-se que o DNIT passe a prever nos editais de contratação de supervisão e de gerenciamento as memórias de cálculos para as equipes técnicas; a previsão de pagamento por resultados ou produtos (sem que relatórios sejam um dos produtos possíveis); a utilização de mapa de riscos, prevendo a diminuição ou supressão da remuneração das contratadas, nos casos, ainda que imprevistos, de redução do ritmo das obras ou paralisação total; e que esses contratos obedeçam ao limite legal de 25%, para a celebração de aditivos, estabelecido no art. no art. 65, §1º, da Lei 8.666/1993 (parágrafos 23, 28, 47, 56, 152-166, 96-102, 167-171, 75-78; 81-95, 205-207).

264. A adoção dessas medidas poderá fazer com que as empresas supervisoras e gerenciadoras atuem de uma forma mais proativa, exigindo das empresas executoras a apresentação do cronograma de execução das obras, com todas as frentes de trabalho, para que possam dimensionar com maior precisão e eficiência a necessidade da sua equipe técnica para acompanhar os serviços executados (parágrafos 75-80).

265. No caso das gerenciadoras, a proatividade esperada transcende o controle de prazos e de frentes de serviço, remetendo a atividades de detecção e resolução de aspectos cruciais para a qualidade da obra. É fundamental às gerenciadoras agir em prol de uma gestão dinâmica e efetiva do empreendimento, evitando atitudes meramente declaratórias, inerciais e passivas, sendo ainda importante não ocorrer confusão de atribuições entre supervisoras e gerenciadoras (parágrafos 183-188, 204).

266. Espera-se ainda que: ocorra a exigência para que o plano de qualidade da executora da obra (PGQ) seja disponibilizado no SUPRA; haja a disponibilização de meios, por parte do DNIT, para que o fiscal da obra realize contraprovas; verifique-se a melhoria no processo de avaliação das empresas supervisoras por meio do Boletim de Desempenho Parcial (BDP), esperada em razão de revisão de normativo pertinente e de promoção de padronização e aprimoramento das atividades de fiscalização dos contratos de supervisão, com elevação da qualidade das obras executadas (parágrafos 117-118; 119-125; 135-150).

267. Quanto às obras em andamento, espera-se uma maior gestão do DNIT para que as execuções das medições dos serviços de supervisão e de gerenciamento sejam condizentes com o ritmo das obras. O que poderá fazer com que o custo de controle, previsto inicialmente pelo DNIT, mantenha-se estável durante toda a execução da obra (parágrafo 95).

VI. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

268. Ante o exposto, submete-se o presente relatório à consideração superior com as seguintes propostas:

I. Determinar, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, combinado com art. 250, inciso II, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) que:

a) em 180 dias, elabore, para os serviços de supervisão, normativo que discipline o dimensionamento da equipe técnica, a quantidade de ensaios e os serviços de supervisão, devidamente discriminados, contendo metodologia com critérios claros e objetivos, fundamentada no tipo, na complexidade, no porte e no prazo de execução da obra e no custo do controle, bem como a necessidade de justificativas para situações particulares que demandem a não adoção dos critérios estabelecidos;

b) em 180 dias, elabore, para os serviços de gerenciamento, normativo que discipline a contratação e o dimensionamento da equipe técnica, contendo metodologia com critérios claros e objetivos, para que os termos de referência descrevam para cada função o conjunto de tarefas principais e essenciais que serão executadas por cada ocupante dessa função (memória de cálculo das equipes e das suas responsabilidades), conforme disposto nos art. 8º e 24 da IN MP 5/2017;

c) em 365 dias, adote como critério de pagamento para os serviços de supervisão e gerenciamento de obras de construção, de acordo com, os art. 28 e Anexo V da IN MP 5/2017 e a Jurisprudência dessa Corte de Contas, a entrega de produtos ou de resultados alcançados, os quais devem ser previamente definidos em bases compreensíveis, tangíveis, objetivamente observáveis e comprováveis, com níveis esperados de qualidade da prestação do serviço e respectivas adequações de pagamento, devendo para tanto apresentar, em trinta dias, um plano de trabalho contendo, no mínimo, as medidas a serem adotadas, os responsáveis pelas ações e o prazo previsto para a sua implementação;

d) em trinta dias, apresente plano de ação para os contratos de supervisão vigentes, com vistas a manter as condições inicialmente pactuadas e o equilíbrio econômico-financeiro dessas avenças, em particular nos casos de enfraquecimento do ritmo das obras, de paralisa total ou de redução do objeto, ainda que imprevistos. O plano de ação deve conter, no mínimo, as medidas a serem adotadas (alteração unilateral, repactuação, memórias de cálculo, etc.), os responsáveis pelas ações e o prazo previsto para a sua implementação, de forma individual, especialmente para os seguintes casos:

d.1) contratos de empreitada por preço unitário que possuem como critério de pagamento o homem/mês que demandem eventual redução do objeto com supressão de postos de trabalho;

d.2) contratos de empreitada por preço global que possuem como critério de pagamento o percentual de execução da obra, que demandem eventual necessidade de diminuir ou suprimir a remuneração da contratada, ajustando a mão de obra prevista na equipe mínima, para a prestação efetiva dos serviços;

e) em noventa dias, apresente, para os contratos de gerenciamento em andamento, as memórias de cálculo das equipes e das suas responsabilidades, observando as atribuições previstas nos termos de referências utilizados na contratação dessas empresas, descrevendo para cada função o conjunto de tarefas principais e essenciais que serão executadas por cada ocupante dessas funções, devendo, caso constate o superdimensionamento das equipes técnicas, realizar a alteração unilateral quantitativa do objeto com vistas a suprimir postos de trabalho, com base no art. 65, inciso I, alínea “a” e “b”, da Lei 8.666/1993;

f) em noventa dias, apresente lista dos contratos de supervisão em andamento que não terão tempo hábil para a realização de uma nova licitação, devido à proximidade do fim da obra ou do vencimento do contrato de supervisão estarem próximos, e que seja necessário realizar aditivos nesses contratos superiores ao limite legal de 25%, conforme Lei 8.666/1993, art. 65, §1º e art. 39 da Lei 12.462/2011, desde que observadas as orientações da Decisão 215/1999-TCU-Plenário;

g) em trinta dias, apresente plano de trabalho visando fornecer meios para que os fiscais do DNIT possam realizar a contraprova dos resultados apresentados pela empresa supervisora, contendo, no mínimo, as medidas a serem adotadas, os responsáveis pelas ações e o prazo previsto para a sua implementação, com a data limite de noventa dias a partir dessa decisão para que essa medida seja completamente implementada;

h) em trinta dias, apresente plano de trabalho, com etapas de produtos intermediários, que visem padronizar e aprimorar, pelos meios que julgar necessários (ex. roteiro, manual, instrução de serviços, etc.), as atividades de fiscalização dos seus contratos de supervisão de obras de construção, contendo, no mínimo, as medidas a serem adotadas, os responsáveis pelas ações e o prazo previsto para a sua implementação, com data limite de cento e oitenta dias, a partir dessa decisão, para o cumprimento desta determinação;

i) em trinta dias, apresente plano de trabalho para criar roteiro de procedimentos específicos que deve ser seguido pelos fiscais no acompanhamento das obras, de forma a dar mais segurança na sua atuação, contendo, no mínimo, os responsáveis pelas ações e o prazo previsto para a sua implementação, com a data limite de noventa dias a partir dessa decisão para que essa medida seja completamente implementada;

j) em trinta dias, apresente plano de ação, com vistas a apurar e a quantificar os valores pagos a maior e eventuais prejuízos causados à Administração devido às inexecuções contratuais na área de gestão de seguros, gestão de comunicação social e atividades de planejamento e controle, e indique as medidas cabíveis (glosas, estornos, repactuação, alteração unilateral, multas, etc.). O plano de ação deverá conter, no mínimo, as medidas a serem adotadas, memórias de cálculos, os responsáveis pelas ações e o prazo previsto para a implementação das ações;

k) abstenha-se de aditar contratos de supervisão e gerenciamento de obras além do limite legal de 25%, por estar em desacordo com o estabelecido no art. 65, §1º e art. 57, §1º, ambos da Lei 8.666/1993, no caso de haver prorrogação de prazo na execução da obra supervisionada, adotando medidas tempestivas com vistas a realizar nova contratação de supervisão, caso necessário;

l) insira, nos próximos editais de supervisão e gerenciamento de construção rodoviária, a serem publicados, cláusula contratual ou elemento no mapa de riscos, previsto no art. 26 da IN MP 5/2017, de forma a tornar o certame mais transparente, fortalecendo, principalmente, a isonomia da licitação (art. 37, XXI, da Constituição Federal; art. 1º, § 1º, IV, da Lei nº 12.462/2011) e a segurança jurídica do contrato (art. 5º, XXXVI, da Constituição Federal), tanto para os contratos de supervisão quanto de gerenciamento de obras de construção rodoviária, prevendo a diminuição ou supressão da remuneração das contratadas, nos casos, ainda que imprevistos, de redução do ritmo das obras ou paralisação total, de forma a manter o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos durante todo o período de execução do empreendimento;

II. Recomendar, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, combinado com art. 250, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) que:

a) apresente no SUPRA:

a.1) a Curva S dos contratos de obra, juntamente com os da supervisão;

a.2) o PGQ do executante da obra;

- a.3) a publicação do Boletim de Desempenho Parcial das empresas supervisoras;
- b) revise a IS DG DNIT 3/2016, para que seja obrigatória a inclusão do PVEGQ nos relatórios mensais da empresa supervisora, anexado de todos os ensaios realizados tanto pela empresa executora da obra quanto pela supervisora;
- c) revise a IS DG DNIT 11/2016, com as seguintes sugestões:
- c.1) exigência de evidenciadas justificativas pelas notas, conceitos e pareceres apresentados no Boletim de Desempenho Parcial (BDP), que atualmente é facultativo;
- c.2) inclusão de mecanismos que definam, em bases compreensíveis, tangíveis, objetivamente observáveis e comprováveis, os níveis esperados de qualidade da prestação do serviço da empresa supervisora, e respectivas adequações de pagamento, a ser formalizado em instrumento de controle, a exemplo do Instrumento de Medição de Resultado (IMR), previsto na IN MP 5/2017, ou instrumento similar;
- d) promova a padronização das atividades de fiscalização, determinada no item “I.h” deste encaminhamento, levando em conta os critérios de avaliação da supervisora, utilizando o IMR, previsto na IN MP 5/2017;
- e) promova a padronização dos relatórios de gerenciamento, de forma que haja atendimento das previsões do Anexo A1 da Publicação IPR-727, inclusive quanto ao prazo máximo de entrega dos relatórios periódicos, bem como sua inclusão no SUPRA, para fins de maior transparência e de maior controle de qualidade e padronização pela Coordenação de Acompanhamento de Obras do DNIT;
- f) preveja nos próximos editais de supervisão e gerenciamento de obras providências com o intuito para que a contratada realize a transição contratual com transferência de conhecimento, tecnologia e técnicas empregadas, sem perda de informações, podendo exigir, inclusive, a capacitação dos técnicos da contratante ou da nova empresa que continuará a execução dos serviços, conforme disposto no art. 69, da IN MP 5/2017;

III. Encaminhar o Acórdão que vier a ser prolatado, bem como o Voto e o Relatório que o fundamentam, além do Relatório da Unidade Técnica: ao Diretor-Geral do DNIT, e demais Instituições com participação registrada na Auditoria, para ciência e ampla divulgação interna junto às unidades interessadas;

IV. Autorizar a SeinfraRodoviaAviação a realizar o monitoramento das deliberações que vierem a ser prolatadas no presente processo nos próximos planos de fiscalização;

V. Arquivar os autos.

Brasília (DF), em 27 de março de 2019.

Assinado Eletronicamente
Luciana Lauser Timm
AUFC Matrícula 10.678-0

Assinado Eletronicamente
Rosana Velasque da Costa
AUFC Matrícula 4.627-2

Assinado Eletronicamente
Rafael Simão de Moraes Jardim
AUFC Matrícula 8.565-0
Coordenador

Apêndice A – Detalhamento da Metodologia

Organização e escopo

1. O presente trabalho teve como objetivo avaliar se o modelo de contratação e a forma de atuação das empresas supervisoras são suficientes para assegurar ao DNIT as condições para apresentar soluções dos problemas de qualidade e cronograma nas obras de construção rodoviária de forma tempestiva e econômica, bem como o papel das empresas gerenciadoras de obras.

2. Com vistas a cumprir os objetivos traçados e tratar o problema de auditoria foram elaboradas questões de auditoria relacionadas aos principais aspectos do planejamento, da concepção e do gerenciamento desses contratos. As questões estão dispostas a seguir:

Questão 1 – A concepção do modelo de contratação de empresas supervisoras, no âmbito do DNIT, contribui para a garantia da qualidade das obras de acordo com os normativos aplicáveis, no período de 2014 a 2017?

Questão 2 – Os procedimentos adotados pelas empresas supervisoras, em 2017 e 2018, no âmbito dos contratos de construção de obras rodoviária, estão aderentes às normas, quanto ao aspecto de qualidade?

Questão 3 – Os contratos de gerenciamento no processo de acompanhamento de obras do DNIT, possuem papel relevante na garantia da qualidade e no cumprimento de prazos contratados?

Não escopo

3. A presente auditoria não teve como escopo avaliar os contratos de supervisão e gerenciamento que tinham como objetos obras de restauração, manutenção, sinalização e operação de rodovias. Também não foi escopo a supervisão e o gerenciamento ambiental que ocorrem nas obras de construção rodoviária.

Critérios

4. Os principais critérios utilizados em cada achado de auditoria foram:

- Constituição Federal;
- Lei 8.666/1993;
- Lei 10.520/2002;
- Lei 12.462/2011;
- Norma DNIT PRO 11/2004;
- Norma DNIT PRO 13/2004;
- Norma DNIT PRO 14/2004;
- IS DG DNIT 11/2016 DNIT;
- IS 6/2018 DNIT;
- IN MP 5/2017

Instrumentos de Coleta de Dados

5. Para que as questões de auditoria fossem satisfatoriamente respondidas, adotou-se como instrumentos de coleta de dados, os a seguir dispostos e relacionados na matriz de planejamento:

- Entrevistas de questões abertas e fechadas;
- Revisão documental;

- Revisão Legal;
- Reuniões com as entidades representantes das empresas supervisoras e gerenciadoras;
- Benchmarking com o BID e BIRD;
- Estudo comparativo entre as equipes técnicas de diversas supervisoras;
- Estudo comparativo entre as medições da supervisora e executoras das obras;
- Estudo comparativo entre as medições da gerenciadora e executoras das obras;
- Análise dos relatórios produzidos pelas gerenciadoras; e

6. Todos os documentos, as análises e os tratamentos de dados que foram efetuados durante a execução do presente trabalho encontram-se como apêndice nessa instrução ou como peças no TC 032.129/2017-3 (conforme identificado no apêndice K)

Conformidade com as NAT do TCU:

7. As análises e conclusões finais do presente trabalho foram efetuadas em conformidade com as normas e técnicas de auditoria aceitas pelo Tribunal de Contas da União.

8. Todas as evidências coletadas durante a execução do trabalho foram submetidas à aplicação de testes de suficiência, relevância e confiabilidade.

Apêndice B – Análise da ausência de critérios objetivos para a definição do escopo dos contratos de supervisão, quanto à quantidade e o tipo de serviços e quanto ao dimensionamento das equipes de pessoal e o impacto disso na qualidade da obra

I - INTRODUÇÃO

1. Nesta análise, buscou-se analisar se a licitação de serviços de supervisão, nos moldes do DNIT, possui critérios objetivos para definir a quantidade de serviços a serem executados e o dimensionamento das equipes de pessoal, de modo a contribuir para a garantia da qualidade das obras de construção de rodovias.

2. Neste trabalho foram avaliados diversos contratos de supervisão de obras de construção rodoviária, celebrados a partir de 2014, bem como os respectivos editais, termos de referências (projeto básico), orçamentos de referências e minutas de contratos das licitações.

II – DO MÉTODO

3. Os procedimentos para a coleta de dados contemplaram o envio de ofícios de requisição ao DNIT, com a solicitação de informações como: contratos de supervisão celebrados a partir de 2014, contemplando diversas informações (empresa contratada, localização da obra, ART do responsável, valor de referência, valor contratado, etc.). Adicionalmente, foram empreendidas pesquisas em sistemas informatizados do DNIT (SIAC, SUPRA).

4. Além disso, foram aplicadas técnicas de auditoria, como entrevistas. No caso dos gestores da Sede do DNIT em Brasília dos gestores lotados em Superintendências Regionais (Santa Catarina, Bahia e São Paulo), as entrevistas tiveram como objetivo discutir a adequabilidade do modelo de contratação dos serviços de supervisão, especialmente se os editais, os termos de referência e as minutas de contratos traziam informações claras quanto à quantidade e ao tipo de serviços de supervisão e ensaios que deveriam ser executados para garantir a qualidade das obras.

5. Realizaram-se vários encontros e entrevistas junto a entidades representantes das empresas de engenharia consultiva, como Anetrans, Sinaenco e ABCE, para discutir aspectos relativos ao modelo de contratação de supervisão de obras do DNIT, às modalidades de licitação, aos valores referenciais, à forma de pagamento dos contratos de supervisão, entre outros assuntos.

6. Foram visitadas instituições internacionais, como o BID e o 49. e, em São Paulo, a instituição Dersa, em busca de paradigmas de contratação de serviços de supervisão que poderiam trazer melhorias ao modelo existente no DNIT.

7. Por fim, também foram aplicados questionários a fiscais e a supervisoras de todas as Superintendências do DNIT.

8. As evidências que deram base às análises foram:

Evidência 1: Editais de supervisão avaliados;

Evidência 2: Ata de reunião com Anetrans, ABCE e Sinaenco;

Evidência 3: Atas de reuniões com BIRD e BID;

Evidência 4: Relatório Final de Auditoria Interna do DNIT AO 4/2017;

Evidência 5: Material FGV- metodologia para custos de supervisão de obras;

Evidência 6: Resposta questionário supervisoras;

Evidência 7: Demonstrativo da variabilidade no dimensionamento de equipe de pessoal para supervisão;

Evidência 8: Material Anetrans, Sinaenco e ABCE;

Evidência 9: Atas de reuniões nas Superintendências Regionais/DNIT (SC, BA e SP).

9. Na identificação do referido achado, foram adotados os seguintes critérios:

Lei 8.666/1993, artigo 6º, caput e inciso IX: estabelece que mesmo para a contratação de serviços deve ser elaborado projeto básico, que deve conter os elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado para caracterizar o serviço.

Lei 8.666/1993, artigo 7º, caput e § 2º inciso II: estabelece que a licitação para contratação de serviços somente poderá ser realizada quando existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os custos unitários.

Lei 10.520/2002, artigo 9º: informa que deve ser aplicado subsidiariamente, para o pregão, as normas da Lei 8.666/1993, devendo por isso observar os art. 6º e 7º.

Lei 12.462/2011, artigo 2º, inciso IV, alínea “a”: dispõe que o projeto básico utilizado para a contratação de serviços de engenharia deve conter os elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado para caracterizar o serviço, com base em estudos técnicos preliminares.

Instrução Normativa 5/2017 do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, artigos 8º: admite a contratação de serviços de apoio administrativo, com base na descrição no contrato de prestação de serviços para cada função específica das tarefas principais e essenciais a serem executadas, admitindo-se pela Administração, em relação à pessoa encarregada da função, a notificação direta para a execução das tarefas.

Instrução Normativa 5/2017 do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, artigo 14: define como serviços comuns, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo ato convocatório, por meio de especificações usuais do mercado.

Instrução Normativa 5/2017 do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, artigo 16: definem os serviços não continuados, como aqueles que impõem aos contratados o dever de realizar a prestação de um serviço específico em um período predeterminado, podendo ser prorrogado, desde que justificadamente, pelo prazo necessário à conclusão do objeto.

Instrução Normativa 5/2017 do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, artigo 21: estabelece como procedimentos iniciais para o planejamento da contratação de serviços administrativos de apoio, atividades como a elaboração de documento para a formalização da demanda pelo setor requisitante do serviço, contendo a quantidade de serviços a ser contratada, entre outros

Instrução Normativa 5/2017 do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, artigo 24, inciso IV, IX e Anexo III: estabelece a necessidade de realização de estudos preliminares, contendo, obrigatoriamente as seguintes diretrizes: estimativa de quantidades, acompanhadas de memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte; estimativas de preços ou preços referenciais; dentre outras, como o demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais ou financeiros disponíveis.

Instrução Normativa 5/2017 do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, artigo 28, Anexo V: determina que o Projeto Básico ou o Termo de Referência que subsidiam as contratações dos serviços administrativos de apoio devem ser elaborados a partir dos estudos preliminares, previsto no artigo 24.

Acórdão 1570/2016-TCU-Plenário, itens a.1 e a.2: determina a normatização para o dimensionamento de equipe de supervisão e a remuneração por produtos.

Acórdão 1.947/2011-TCU-Plenário, item 9.2.3, alterado pelo Acórdão 2.932/2011-TCU-Plenário: determina o detalhamento dos serviços de supervisão e de consultoria para ser realizado pela modalidade pregão;

Acórdão 508/2018-TCU-Plenário, itens 9.7.2 e 9.7.4: inclusão de matriz de riscos com diminuição ou supressão da remuneração da supervisora por enfraquecimento do ritmo ou paralisação das obras e realize novas licitações de supervisão por produtos.

Acórdão 1092/2014-TCU-Plenário, item 9.3.4: dá ciência de que o uso do pregão não exclui o modelo tradicional de contratação de serviços de engenharia consultiva por melhor técnica ou técnica e preço nos casos de trabalhos de alta complexidade que não possam ser enquadrados como comuns.

Acórdão 1.947/2011-TCU-Plenário, item 9.2.3, alterado pelo Acórdão 2.932/2011-TCU-Plenário: determina o detalhamento dos serviços de supervisão e consultoria para a realização da modalidade pregão).

PMBOK – Capítulo 4 - Gerenciamento de integração do projeto, item 4.2 - Desenvolver a Declaração do escopo preliminar do projeto - contemplando, dentre outros: características e requisitos do produto, a Estrutura Analítica do Projeto (EAP).
Capítulo 5 - Gerenciamento do escopo do projeto – garantir que o projeto deve incluir todo o trabalho necessário, e somente ele, para terminá-lo com sucesso.

10. A análise dos editais, dos termos de referência e das minutas de contratos de supervisão, contemplou 30 contratos de supervisão dos estados de Alagoas, Bahia, Minas Gerais, Pernambuco, São Paulo, Santa Catarina e Sergipe, realizados a partir de 2014, e teve como finalidade verificar se esses instrumentos licitatórios contemplam o escopo da supervisão devidamente detalhado, quanto ao objetivo da contratação (garantia da qualidade das obras supervisionadas), bem como a discriminação dos serviços e ensaios necessários para atingi-lo.

11. Especificamente, para o caso das licitações realizadas na modalidade pregão, foi avaliado se tais serviços foram suficientemente detalhados, possibilitando o seu enquadramento como comuns, ou seja, com padrões de desempenho e de qualidade objetivamente definidos em edital.

12. Além disso, buscou-se identificar se há memórias de cálculo, amparadas em critérios técnicos e objetivos, a subsidiar os orçamentos de referência dessas contratações de supervisão, no que diz respeito à quantidade e ao tipo de serviços e ensaios, bem como ao dimensionamento das equipes de mão de obras alocadas.

13. A partir da resposta do DNIT ao Ofício de Requisição 5-464/2017-TCU, verificou-se que o orçamento referencial para a contratação de empresas de supervisão, não segue metodologia específica, nem parâmetros objetivos. Segundo o informado, as quantidades de profissionais (equipes de nível superior, técnico e médio), de veículos, de equipamentos, de imóveis, de mobiliários, etc. são estimadas por responsável designado e os valores correspondentes são baseados em tabelas de consultoria do DNIT.

Inclusive, a ausência de metodologia para o dimensionamento das equipes de mão de obra para supervisão foi apontada pela Auditoria Interna do DNIT, em seu relatório final de auditoria AO 4/2017, realizado no Programa de Supervisão de Obras e Serviços, que apresentou a constatação (01-OA04.2017), indicando que não foram identificados elementos ou diretrizes orientativas para o dimensionamento de equipe de supervisão de obra, conforme evidência 4 - Relatório Auditoria DNIT AO 4 2017.

14. Pesquisas junto aos julgados desta Corte de Contas, demonstram que o assunto relativo à falta de critérios para a definição de equipes de mão de obra já vem sendo objeto de determinações, como é o caso do Acórdão 1570/2016-TCU-Plenário, itens a.1 e a.2, que determinou ao DNIT que providenciasse a normatização para o dimensionamento de equipe de supervisão e a remuneração por produtos. Em razão disso, encontra-se em andamento, naquela Autarquia, estudos da FGV para o desenvolvimento de novas metodologias e composições para a definição de custos de referências de fiscalização de obras rodoviárias, entre outros.

III- DOS RESULTADOS

15. Devido à ausência de metodologias e rotinas, amparadas em critérios objetivos, para definir a quantidade de serviços e ensaios que a supervisora deverá realizar para garantir a qualidade da obra, fundamentada no tipo e porte da obra e no custo de controle, ocorre a licitação de serviços de supervisão com dimensionamento de equipe técnica e de serviços não fundamentados e nem propriamente avaliados, levando à impossibilidade de controle dos serviços realizados pela supervisora, impactando na qualidade da obra e no custo do controle.

16. Segundo o PMBOK, em sua introdução – Seção III, existem três documentos principais para o desenvolvimento de um projeto, dentre eles está a Declaração de Escopo do Projeto, que determina qual trabalho deverá ser realizado e quais entregas precisam ser produzidas. O desdobramento da produção desse documento, que se encontra no capítulo 5- Gerenciamento do escopo do projeto, tem a seguinte orientação:

A declaração do escopo do projeto descreve, em detalhes, as entregas do projeto e o trabalho necessário para criar essas entregas. A declaração do escopo do projeto também fornece um entendimento comum do escopo do projeto a todas as partes interessadas no projeto e descreve os principais objetivos do projeto. Além disso, permite que a equipe do projeto realize um planejamento mais detalhado, orienta o trabalho da equipe do projeto durante a execução e fornece a linha de base para avaliar solicitações de mudanças ou trabalho adicional e verificar se estão contidos dentro ou fora dos limites do projeto.

17. Dentre os componentes da declaração do escopo do projeto, existem alguns de especial interesse para o assunto avaliado nesse item, que são:

a) Descrição do escopo do produto – descreve as características do produto, serviço ou resultado para cuja criação o projeto foi realizado. Embora a forma e o conteúdo das características variem, a descrição do escopo deve sempre fornecer detalhes suficientes para dar suporte ao planejamento posterior do escopo do projeto (tipo de serviço, quantidade de serviço e equipe técnica para a execução dos serviços);

b) Estrutura Analítica do Projeto inicial (EAP) - é uma decomposição hierárquica orientada à entrega do trabalho a ser executado pela equipe do projeto, para atingir os objetivos do projeto e criar as entregas necessárias. A EAP organiza e define o escopo total do projeto. A EAP subdivide o trabalho do projeto em partes menores e mais facilmente gerenciáveis, em que cada nível descendente da EAP representa uma definição cada vez mais detalhada do trabalho do projeto.

18. Além disso, destaca-se que a Instrução Normativa 5/2017, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, que traz o disciplinamento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e Fundacional, no Capítulo III, dispõe sobre o planejamento da contratação e discriminam os procedimentos iniciais a serem adotados, cujo detalhamento se encontra no Anexo III.

Art. 21. Os procedimentos iniciais do Planejamento da Contratação consistem nas seguintes atividades:

I - elaboração do documento para formalização da demanda pelo setor requisitante do serviço, conforme modelo do Anexo II, que contemple:

a) (...);

b) a quantidade de serviço a ser contratada;

19. Inclusive, na Seção II, o artigo 24, que dispõe sobre “Os Estudos Preliminares”, estabelece o rol de documentos que devem ser produzidos naquela fase da contratação. Já o parágrafo 2º, estabelece a obrigatoriedade dos itens IV e VI, conforme excerto do normativo a seguir:

Art. 24. Com base no documento que formaliza a demanda, a equipe de Planejamento da Contratação deve realizar os Estudos Preliminares, conforme as diretrizes constantes do Anexo III.

§ 1º O documento que materializa os Estudos Preliminares deve conter, quando couber, o seguinte conteúdo:

(...)

IV - estimativa das quantidades, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte;

VI - estimativas de preços ou preços referenciais;

IX - demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais ou financeiros disponíveis;

§ 2º Os Estudos Preliminares devem obrigatoriamente conter o disposto nos incisos I, IV, VI, VIII e XII do parágrafo anterior. (Grifo nosso).

20. Por fim, o artigo 28 estabelece:

Art. 28. O Projeto Básico ou Termo de Referência deverá ser elaborado a partir dos Estudos Preliminares, do Gerenciamento de Risco e conforme as diretrizes constantes do Anexo V, devendo ser encaminhado ao setor de licitações, de acordo com o prazo previsto no art. 27.

21. Dentre as diretrizes previstas para a elaboração do Termo de Referência se encontra a necessidade de definição do método utilizado para a quantificação dos volumes de serviços que serão demandados ao longo da execução do contrato (item 2.5.b).

22. Tomando-se os critérios citados do PMBOK e da Instrução Normativa 5/2017, que estão em consonância, e confrontando-se com os termos de referências (projeto básico) de editais que subsidiaram as contratações das empresas de supervisão de obras, desde 2014, especialmente as atribuições e as responsabilidades, constatou-se que há deficiência no detalhamento do escopo dos contratos, sob dois aspectos:

a) serviços e ensaios a serem executados pelas supervisoras, no que se refere à discriminação de quantidade e do tipo; e

b) dimensionamento das equipes de supervisão previstas para a execução contratual, no que se refere à padronização de quantitativos.

23. Quanto à situação encontrada relativa à indefinição dos serviços e ensaios a serem executados nos contratos de supervisão, analisou-se editais de supervisão, especialmente os termos de referência, as minutas de contrato, bem como as planilhas estimativas de custos, de 20 contratos de supervisão, nos estados de Alagoas, Bahia, Minas Gerais, Pernambuco, Rio de Janeiro, São Paulo, Santa Catarina e Sergipe, conforme relação de excertos dos instrumentos licitatórios examinados (evidência 1 “Editais de supervisão avaliados”, peça 12, p.1).

24. Nesta análise verificou-se que há definição genérica, com escopo amplo e vago, para as atribuições e responsabilidades a cargo da supervisora, como “responsabilidade pela qualidade dos serviços executados”, “executar o controle de qualidade da obra e o controle do consumo dos materiais betuminosos”, “a supervisora caberá a realização dos ensaios necessários ao controle geométrico e de ensaios tecnológicos específicos a serem realizados nas dependências próprias”, entre outras.

25. Apesar de os editais se referirem à qualidade e ao controle dos serviços executados, não definem, em seus termos de referência, de forma clara e objetiva, como serão alcançados tais objetivo.

26. Assim, percebe-se que a deficiência verificada nos editais de supervisão refere-se à ausência de critérios objetivos que deveriam nortear o levantamento de quantidades e tipos de serviços necessários para atender aos objetivos previstos na contratação de supervisão, bem como na ausência de fundamentação técnica para o dimensionamento das equipes de pessoal a serem alocadas, de acordo com as quantidades e a natureza dos serviços pactuados nesses contratos, conforme verificado em excertos dos instrumentos licitatórios examinados.

27. Uma indicação verificada que confirma a falta de definição de quantitativo dos serviços de supervisão e de ensaios a serem realizados é a ausência de memórias de cálculo que deveriam sustentar a elaboração do orçamento de referência. De acordo com as planilhas de custos dos editais (orçamento de referência), os itens componentes resumem-se à mão de obra, custos administrativos, e despesas gerais (veículo, laboratórios, rol de equipamentos, mobiliário, imóveis, etc.).

28. Inclusive, a ausência de memórias de cálculo, amparada em critérios objetivos e de documentos que lhes deem suporte, foi confirmada em resposta ao Ofício 5-464/2017-TCU, quando se questionou ao DNIT como seria dimensionado o orçamento de referência para a contratação de serviços de supervisão, conforme transcrito, a seguir.

Memorando 16521/2018/CGCONT/DIR/DNIT SEDE

2.9.1. Tendo como base a Tabela de Consultoria do DNIT < <http://www.dnit.gov.br/custos-epagamentos/custos-e-pagamentos-1/>>, o responsável pelo orçamento estima a quantidade de profissionais (equipe de nível superior, técnico e médio), veículos, equipamentos, imóveis, mobiliários e taxas necessários para o desenvolvimento dos serviços de supervisão, em caráter referencial. Dentro do regime de empreitada por preço unitário, a fiscalização do DNIT pode mobilizar ou desmobilizar profissionais, equipamentos e veículos, conforme o ritmo dos trabalhos, fato esse aplicável também aos laboratórios e equipes necessários para a execução de quaisquer ensaios.

2.9.2. Ainda, informamos que houve a publicação da Portaria/DG/DNIT nº 1.729 de 19/09/2017 no Boletim Administrativo nº 183 de 22/09/2017, que instituiu o Grupo de Trabalho com o objetivo de elaborar de minuta de Instrução de Serviço para Fiscalização de Supervisão de Obras e Serviços, conforme Constatação 02-OA04.2017, e **desenvolver metodologia para dimensionamento de equipe de Supervisão por natureza de obra**, conforme Constatação 01-OA04.2017, referentes ao relatório Preliminar de Auditoria nº OA 04/2017, oriundo da Auditoria Interna em cumprimento à determinação consubstanciada na Ordem de Auditoria nº 04/2017/AUDINT/DNIT, de 27 de janeiro de 2017, referente às ações previstas no Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna – PAINT/2017, o qual avaliou a eficiência e efetividade dos serviços de supervisão contratados por esta Autarquia, constante do processo 50600.504392/2017-417.

2.9.3. Tal Portaria foi revogada pela atual Portaria nº 908 de 20/02/2018, publicada no Boletim Administrativo nº 035 de 21/02/2018 (SEI Nº 0612975, Processo SEI Nº 50600.511071/2017-07), mantendo seu objetivo inicial, com substituição de servidores responsáveis.

2.9.4. Em assunto análogo, cumpre informar que o Memorando nº 13748/2017/CGCONT/DIR/DNIT SEDE (SEI Nº 0106854) contém detalhamento de Reunião sobre o tema "Dimensionamento de Equipes de Consultoria", na qual os participantes da FGV expuseram que estão atuando em demanda análoga, motivada pela Coordenação-Geral de Custos de Infraestrutura/CGCIT/DIREX, detentora de expertise sobre o assunto em comento, visando o atendimento de determinações do Acórdão Nº 1570/2016 - TCU - Plenário. Os profissionais da FGV informaram que um dos objetivos desta demanda é "revisar/criar metodologia para dimensionamento e precificação de consultorias, possivelmente culminando em uma fórmula, matriz ou função que, quando alimentada com tipo e porte da obra, gere equipes fixas combinadas com equipes variáveis, englobando também equipamentos, ensaios e estudos necessários, e os respectivos preços resultantes, para embasar licitações e contratos de consultoria".

29. E para a contratação de supervisão de contratos de obras regidos pelo RDCi, em não haver projeto básico definido no início das obras, a respostas foi a mesma, tendo a seguinte complementação, a seguir.

2.10.1. Do mesmo modo explanado em resposta ao item 9.

2.10.2. Mesmo em nível de anteprojeto, a Administração estipula o objeto da contratação, bem como a natureza dos serviços que deverão ser executados pelo consórcio Construtor, com previsão/estimativa aceitável de serviços, quantidades e preços. É pressuposto que a

Administração conheça e possa definir o escopo da licitação para lançar o certame, inclusive no caso da Contratação Integrada, pois isso define a base do orçamento referencial, matriz de risco, planilha de critérios de pagamento e cronograma físico-financeiro, dentre outros documentos que compõem o edital de Contratação Integrada. Com base nisso, o mesmo procedimento estimativo pode ser adotado para dimensionamento de orçamentos de supervisão, em caráter referencial.

2.10.3. A possível alteração de quantidades e/ou serviços entre anteprojeto e projeto executivo pode ser considerado como um “ajuste fino”, para melhor adequação à execução do objeto pretendido, alterações estas que devem ser aceitas pelo DNIT, e serão objeto de ajuste e detalhamento quando da elaboração do PGQ.

30. Um dos fatores que contribui para a falta de parâmetros, ainda na fase de licitação, quando da elaboração do orçamento de referência, para a definição de quantidades de ensaios e serviços e, conseqüentemente, o dimensionamento de equipes de pessoal, refere-se à deficiência observada na Norma DNIT 014/2004 – PRO, visto que tal normativo, citado como referência no edital, não estabelece objetivamente a quantidade de ensaios a serem executados pela supervisora para garantir a qualidade da obra.

31. A deficiência normativa acarreta indefinição, inclusive, para a execução dos contratos de supervisão, visto não haver consenso entre as empresas supervisoras, as associações representantes da classe e, também, os fiscais do DNIT, quanto à quantidade de serviços, em especial os ensaios técnicos, a serem realizados durante a consecução contratual para garantir a qualidade das obras.

32. Assim, questionadas em entrevistas, ficou clara a falta de uniformidade na atuação das supervisoras, visto que haviam relatos de que algumas delas executariam 10%, 40% e 100% de ensaios, em relação aos ensaios realizados pela construtora, conforme evidência 9 “Atas de reuniões nas Superintendências Regionais/DNIT (SC, BA e SP)”, peça 20, p. 4.

33. A indefinição de atuação das supervisoras na execução dos contratos, especificamente quanto à quantidade de serviços e ensaios está refletida nas respostas genéricas dadas nos questionários, ao serem provocadas a responder como seria a definição dos serviços a serem realizados na execução do contrato, conforme evidência 6 “Resposta questionário supervisoras” (peça 17, p. 38-40).

34. Assim, como não há parâmetros definidos nos editais (termos de referência) e, também, no normativo pertinente, delimitando quantidades, cada supervisora adota critérios diversos no momento de decidir quais e quantos serviços e ensaios devem ser executados.

35. Além disso, a falha quanto à indefinição sobre o que se deve executar na supervisão, quanto à quantidade e tipos de serviços, acarreta outro efeito negativo, que é a impossibilidade do controle a ser exercido pelo fiscal sobre a quantidade de serviços de supervisão e ensaios que deveria ter sido executada. Conseqüentemente, impede que seja garantida a qualidade da obra, já que a garantia da qualidade implica demonstração da conformidade dos resultados nos serviços de obras executados.

36. Ademais, editais, termos de referência e minutas de contrato, nos moldes atuais, que trazem de forma ampla e genérica as atribuições e responsabilidades da supervisora na consecução do contrato, não são condizentes com os requisitos legais exigidos para qualquer tipo de licitação, principalmente, para o caso da modalidade pregão, cuja condição para utilização é o enquadramento dos serviços a serem contratados como comuns, ou seja, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo ato convocatório, por meio de especificações usuais do mercado.

37. A utilização de critérios objetivos para definir quantidades, tipos e equipes de mão de obra contribui para a padronização dos procedimentos na elaboração dos orçamentos de referência,

além de fornecer detalhes suficientes para dar suporte à escolha da modalidade de licitação a ser adotada (tipo de serviço, quantidade de serviço e equipe técnica para a execução dos serviços).

38. Inclusive, esse assunto já foi objeto de vários julgados desta Corte de Contas, cuja jurisprudência aponta para a adequabilidade de contratação de supervisão de obras pela modalidade pregão, desde que os serviços a serem contratados possam ser caracterizados como “serviços comuns”, e que haja especificação detalhada quanto ao tipo e à quantidade dos serviços que a supervisora deverá prestar (Acórdão 1947/2008-TCU-Plenário, relatoria do Ministro Benjamin Zymler; 2932/2011-TCU-Plenário, relatoria do Ministro Valmir Campelo; 1092/2014-TCU-Plenário, relatoria do Ministro José Múcio Monteiro).

39. Além disso, o DNIT pode licitar os serviços de supervisão por outros instrumentos legais, como o RDC e a Lei 8.666/1993, sendo que para essa última, o TCU admite a possibilidade de adoção da modalidade “técnica e preço”, para situações excepcionais, como é o caso de trabalhos de alta complexidade que não possam ser enquadrados como comuns. Contudo, para esses casos há necessidade de justificativas técnicas e jurídicas, contempladas nos autos do processo de licitação, para a utilização extraordinária de outra modalidade licitatória, que não o pregão.

40. Nos moldes atuais, o DNIT não está atendendo aos principais requisitos exigidos para licitar os serviços de supervisão pela modalidade pregão ou pela técnica e preço. Com a definição de critérios objetivos para definição do escopo do contrato, com a discriminação dos serviços, quanto à caracterização, tipo e quantidades, a Autarquia, fundamentadamente, poderá escolher a modalidade a ser adotada.

41. Inclusive, a Instrução Normativa 5/2017, em seu artigo 14, parágrafo único, esclarece que, independentemente da sua complexidade, os serviços podem ser enquadrados na condição de serviços comuns, desde que atendam aos requisitos dispostos na Lei 10.520/2002, já citados neste texto.

42. De sua parte, as associações representativas das empresas de engenharia consultiva (Anetrans, Sinaenco, ABCE), destacaram em reunião que os valores obtidos nas últimas contratações, com descontos excessivos sobre os valores referenciais, poderiam estar relacionados à adoção da modalidade pregão pelo DNIT, principalmente, pela indefinição do escopo dos serviços de supervisão que deveriam ser efetivamente executados, conforme consta em ata de reunião e material da associações, evidência 2 “Ata de reunião com Anetrans, ABCE e Sinaenco” (peça 13) e evidência 8 “Material Anetrans, Sinaenco e ABCE” (peça 19).

43. No entanto, após estudo empreendido nos contratos de supervisão, não foi possível evidenciar qualquer relação entre o desempenho das empresas supervisoras, formalizado nos boletins de desempenho parcial mensal (BDP) e os descontos excessivos obtidos nas contratações pela modalidade pregão, a fim de confirmar se haveria ou não prejuízo das obrigações contratuais, no que se refere à qualidade dos serviços prestados nesses contratos.

44. Nas instituições internacionais (BID e BIRD), o principal critério para contratação de serviços de supervisão é a qualidade, fundamentada em experiências e metodologias, mediante aplicação do processo de “Seleção Baseada na Qualidade e no Custo-SBQC”, que é um processo que se aproximaria da modalidade “técnica e preço” prevista na legislação brasileira.

45. De acordo com as entrevistas e com base em normativos que sustentam as metodologias de contratação próprias dessas instituições, o processo de licitação se inicia com a elaboração da lista curta, a cargo das instituições internacionais, a partir da seleção de empresas do ramo de supervisão, previamente convidadas a participar do certame, com critérios por eles definidos. Em sequência, essas empresas são demandadas a apresentarem suas propostas técnicas e de preços, cujas pontuações variam entre 70-30% e 80-20%, respectivamente, conforme o grau de complexidade e peculiaridades da obra a ser supervisionada. E, por fim, a classificação é feita com base nas notas e nos preços obtidos.

Grosso modo, esse processo que se aproximaria da modalidade “técnica e preço” prevista na legislação brasileira.

46. Entretanto, o DNIT, mesmo nas contratações por menor preço (pregão e RDC eletrônico), já apresenta como boas práticas de licitação, a exigência de comprovação de experiência para os principais integrantes da equipe técnica. Assim, considera-se que a participação desses profissionais no quadro de habilitação técnica, possui peso considerável na proposta de preços das licitantes, assim sendo, a parte técnica das contratações já estaria relativamente atendida.

47. Ambos os organismos, concordam que se fossem licitar só com base no preço, a modalidade adotada seria o “pregão” e, desde que se pudesse especificar detalhadamente os serviços a serem prestados.

48. Inclusive, o BIRD, a título de teste, teria realizado licitação de vários lotes na Bahia, com duas contratações por meio de “menor preço”. Entretanto, não teriam verificado muita diferença de preço entre as contratações por “qualidade e preço” e “menor preço”. Quanto à execução propriamente dita, destacaram que não foram realizadas avaliações, visto que os contratos ainda se encontram vigentes, conforme registrado em ata (evidência 3 “Atas de reuniões com BIRD e BID”, peça 14).

49. De qualquer forma, a modalidade de licitação mais adequada para a contratação de serviços de supervisão poderia ser qualquer uma, “pregão”, “técnica e preços” ou RDC eletrônico, desde que o processo atenda aos requisitos legais previstos para cada caso e que os produtos esperados estejam bem desenhados, com memórias de cálculo e justificativas auditáveis.

50. A outra situação encontrada neste achado, refere-se ao dimensionamento da equipe técnica de supervisão, sem critérios objetivos. Para evidenciar essa situação, foi realizado estudo comparativo entre as equipes de mão de obra previstas em vinte editais de supervisão, nos estados de Alagoas, Bahia, Minas Gerais, Pernambuco, Rio de Janeiro, São Paulo, Santa Catarina e Sergipe, tomando-se como referência, obras com características técnicas similares (natureza, complexidade e porte da obra). Os dados estão mais bem detalhados na evidência 7 “Demonstrativo da variabilidade no dimensionamento da equipe de pessoal para supervisão” (peça 18).

51. Nesse estudo, pode-se comprovar a situação encontrada, caracterizada pela falta de padronização no dimensionamento das equipes de pessoal, pelos seguintes motivos: primeiro, não há correlação entre quantidade de profissionais alocados e qualquer característica das obras a serem supervisionadas, como extensão, complexidade ou natureza dos serviços a serem executados; segundo, pois não há memórias de cálculo que permitam a verificação de qualquer parâmetro adotado, como produtividade de equipes, definição de profissionais com atribuições determinadas, complexidade de serviços, frequência de serviços, atuação das equipes em aderência ao cronograma das obras supervisionadas, etc.

52. Considerando que a componente “mão de obra” constitui parcela representativa no orçamento referencial das contratações de serviços de supervisão, era esperado que a falta de padronização no dimensionamento das equipes se refletisse no valor contratual. De fato, essa situação foi confirmada pela alta variabilidade identificada, em termos percentuais, na relação entre os valores contratuais de supervisão e os valores dos respectivos contratos de obras supervisionados.

53. Os resultados indicam valores percentuais que oscilam entre 1% até 7%, se comparadas supervisões de apenas um contrato de obras. Para o caso de uma supervisora para dois contratos os resultados são parecidos, variando de 1% até 8%, conforme Tabela 1, a seguir.

Tabela 1 - Demonstrativo da variabilidade entre os valores de contratos de supervisão e de obras de construção rodoviária (%)

Supervisora para 1 contrato de obra												
Estado	SP	SC	SC	SC	RI	AL	AL	AL	AL	BA	MT	MT
Extensão	17	22	36	62,1	25,25	46,35	42	47,11	78,11	51	71,6	60,11
Contrato Construção	808/2014	840/2013	967/2014	1133/2012	1111/2013	159/2010	356/2010	62/2010	83/2017	454/2016	723/2013	369/2013
Contrato Supervisora	953/2014	534/2014	929/2014	982/2013	982/2013	66/2011	409/2011	68/2011	95/2017	112/2017	182/2013	183/2013
Valor Referência Construção	227.403.393,02	98.824.060,11	327806685,8	139.631.143,42	405.000.000,00	185.051.895,55	303.923.504,88	311.139.982,99	541803761	111.574.435	311.839.053,91	261.371.285,07
Valor Referência Supervisão	8.946.313,92	6.392.152	19.478.372	6.732.504	12.001.486,72	6.037.790	7.848.787	6.333.432	6.333.431,63	7.695.954	16.696.194,16	15.513.511,99
% Supervisão/Construção	3,934%	6,468%	5,942%	4,822%	2,963%	3,263%	2,582%	2,036%	1,169%	6,898%	5,354%	5,935%
Supervisora para 2 contratos de obras												
Estado	SC	SC	SC	SC	MG	MG	MG					
Extensão	45	28	38	59,3	133	2,1	70,5					
Contrato Construção -1	355/2014	603/2013	574/2013	1094/2014	825/2013	815/2013	895/2013					
Contrato Construção -2	1093/2013	703/2013	614/2013	354/2014	828/2013	816/2013	817/2013					
Contrato Supervisora	563/2014	729/2013	720/2013	214/2014	613/2014	614/2014	616/2014					
Valor Referência Construção	516.010.335,59	399.059.672,40	716.383.001,24	56.987.697,00	528.389.324,75	141.241.608,78	983.076.270,68					
Valor Referência Supervisão	26.093.958,42	20.807.254,68	29.048.128,53	2.573.983,70	10.565.586,22	12.478.334,74	15.115.579,47					
% Supervisão/Construção	5,057%	5,214%	4,055%	4,517%	2,000%	8,835%	1,538%					

Fonte: Produção própria a partir de dados obtidos editais de supervisão desde 2014.

54. Situação semelhante foi relatada pela Auditoria Interna do DNIT, por ocasião da auditoria AO 4/2017, específica para investigar os contratos de supervisão de obras de manutenção, restauração, OAE e duplicação.

55. Em síntese, o trabalho da auditoria concluiu pela falta de elementos ou diretrizes orientativas para o dimensionamento das equipes de mão de obra, que demonstram a falta de uniformização na contratação das empresas de supervisão, evidenciadas nas disparidades significativas de 2,2% a 20,5% do valor dos contratos de supervisão avaliados com relação aos respectivos contratos de execução de obras supervisionados, conforme evidência 4 “Relatório Final de Auditoria Interna do DNIT AO 4/2017” (peça 15, p.8).

56. A Auditoria Interna do DNIT, inclusive, recomendou que fosse elaborada Instrução de Serviço com as diretrizes e metodologias para o dimensionamento de equipes de supervisão rodoviária, de acordo com a natureza da obra e dos serviços, de modo a uniformizar os termos de referência para essas licitações.

57. Como consequência da situação encontrada, verifica-se a contratação de serviços de supervisão, com equipes de pessoal de supervisão indiscriminadamente dimensionadas, visto que não se amparam em critérios claros e objetivos que permitiriam, não só a definição adequada de contingente humano, mas também a definição das atribuições de responsabilidades aos membros das equipes conforme os serviços a serem executados. Essa situação dificulta o controle de utilização da equipe de supervisão, principalmente, para o caso de análise de projetos de engenharia, visto que pode permitir que haja ociosidade de recursos humanos, que podem fazer falta ao final da execução do contrato de supervisão.

58. Em cumprimento às determinações do Acórdão 1570/2016-TCU-Plenário (itens a.1 e a.2), o DNIT concluiu a primeira parte dos estudos da FGV direcionado para o desenvolvimento de novas metodologias e composições para a definição de custos de referências de fiscalização de obras rodoviárias, referente aos serviços de supervisão, o qual se encontra sob avaliação pelos setores competentes do DNIT (CGCIT, CGCONT), para eventuais ajustes que se fizerem necessários, conforme evidência 5 “Material FGV- metodologia para custos de supervisão de obras” (peça 16, p.11).

59. Resumidamente, na metodologia desenvolvida nessa etapa do estudo, a mão de obra destinada aos serviços de supervisão foi dividida em parcela fixa, composta pela gerência técnica e gerência administrativa, dimensionada em função do porte e da natureza da obra; parcela vinculada, que contempla a mão de obra destinada à topografia, que varia apenas com o porte da obra; e a parcela variável que compreende as equipes de controle tecnológico (laboratório de solos, asfalto e concreto), dimensionadas com base no quantitativo e na natureza dos serviços.

60. Para cada parcela, foram definidas equipes de pessoal, discriminando os integrantes, as quantidades e as categorias em função dos parâmetros citados para o dimensionamento (do porte, natureza das obras, quantitativos e natureza de serviços), conforme o caso.
61. Especificamente, para o controle tecnológico foi definida equipe padrão para laboratório, com integrantes discriminados, quanto à categoria profissional e a quantidades e, para essa equipe foram calculadas produtividades para cada tipo de ensaio.
62. Assim, definida a equipe padrão, pode-se calcular a quantidade de equipes necessárias para o controle tecnológico, de acordo com a quantidade de serviços de projeto e a produtividade dessa equipe para os diversos serviços a serem ensaiados.
63. Para os demais componentes, como laboratório, materiais, equipamentos, escritórios, alojamento, despesas diversas, entre outras, também foram adotados critérios definidos.
64. Como o estudo se encontra em fase de discussão, não há condições de se emitir avaliações nesta auditoria, sob risco da existência de alterações substanciais e subsequentes que se fizerem necessárias.
65. Apesar de incipiente, a concepção dos estudos que está sendo desenvolvida pela FGV, em princípio, favorece, também, a elaboração de orçamento de referência, com base em produtos e não somente nos quantitativos e custos unitários de insumos à consecução dos serviços de supervisão, como as horas consumidas com recursos humanos (coordenadores, engenheiros, fiscais de campo, topógrafos, etc.) e os materiais (veículos, equipamentos, laboratórios, recursos da informática, etc.).
66. Recentemente, foi proferido o Acórdão 508/2018-TCU-Plenário, cujo relatório traz à tona discussão brilhante sobre a implantação de nova modelagem para a contratação de serviços de supervisão com remuneração por produto, em detrimento da remuneração por homem/hora, homem/mês, equipamento/mês, que é o modelo atual do DNIT.
67. A adoção de modelo de remuneração das empresas supervisoras por produto representaria uma mudança de paradigma na contratação de serviços de supervisão e, por isso mesmo, demanda que seja precedida de estudos e de metodologias, amparadas em critérios técnicos e objetivos, para a devida apropriação dos produtos a serem medidos. Nesses termos, a remuneração da supervisão por produtos, em tese, homenageia os princípios da economicidade e da razoabilidade, além de permitir o exercício do controle mais efetivo sobre os resultados da administração.
68. Enfim, tão importante quanto a definição de quantidades de serviços e ensaios a serem realizados e de dimensionamento de equipes de mão de obra, é o desenvolvimento de metodologias e rotinas, amparadas em critérios objetivos, que permitam a normatização e a padronização dos procedimentos para a elaboração dos orçamentos de referência das contratações de serviços de supervisão, com base em produtos a serem entregues, os quais devem ser previamente definidos em bases compreensíveis, tangíveis, objetivamente observáveis e comprováveis, com níveis esperados de qualidade da prestação do serviço e respectivas adequações de pagamento devidamente apropriados a serem produzidos e medidos.
69. Inclusive, como há muitas questões a serem tratadas sobre esse assunto, ele será retomado e mais bem discutido, adiante, no achado 1.
70. Tanto o PMBOK, como a Instrução Normativa 5/2017, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão se alinham no entendimento de que para a definição satisfatória do escopo do contrato de serviços de supervisão há necessidade da realização de estudos preliminares, contemplando a descrição detalhada dos serviços a serem executados, as estimativas de quantidades, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, as estimativas de preços correspondentes, equipes de supervisão discriminadas, conforme as respectivas atribuições, dimensionadas em critérios objetivos, bem como os produtos a serem gerados pela supervisora.

71. Assim, considera-se que a realização de estudos preliminares, nesses termos, trará considerável melhoria na definição do escopo do contrato, pois contribuirá para padronizar o entendimento comum a todas as partes interessadas na contratação, quanto aos principais objetivos pretendidos

72. Por fim, o escopo do contrato elaborado nesses moldes, possibilitará planejamento mais detalhado, tanto para a elaboração do orçamento referencial e das propostas de preços das licitantes, como para a execução do contrato, propriamente dita.

73. Para a fiscalização do DNIT, a deficiência no detalhamento do escopo dos contratos de supervisão representa impossibilidade de controle dos serviços a serem executados pela supervisora que são indefinidos. O fiscal da obra não sabe, exatamente, o que vai cobrar da supervisora. O edital faz referência à garantia da qualidade dos serviços executados, sem, no entanto, definir de forma objetiva e tangível, como esse objetivo será atingido. De forma similar, acarreta deficiência no controle da equipe de supervisão envolvida nas várias tarefas a serem cumpridas, em especial na análise dos projetos de engenharia.

74. Para a contratação de supervisão, os efeitos da indefinição da quantidade e dos tipos de serviços são deletérios para as empresas concorrentes, visto que tal incerteza afeta desde a concepção das propostas comerciais, podendo resultar em contratos que não representem vantajosidade para a Administração Pública, até a execução contratual, propriamente dita, visto que tal indefinição, por si só, induz à avaliação subjetiva da supervisora contratada sobre quanto e quais são os serviços de supervisão que, em tese, garantiriam a qualidade das obras.

IV - CONCLUSÃO

75. Os resultados da análise relatada indicam a necessidade de instituição de melhorias a serem implantadas pelo DNIT na realização de suas contratações de serviços de supervisão.

76. Foram verificadas deficiências na elaboração do escopo dos contratos de supervisão, sobretudo quanto à falta de definição das quantidades e dos tipos de serviços e de ensaios a serem realizados. Além disso, foi identificada falta de parâmetros definidos para o dimensionamento das equipes de supervisão, bem como ausência das respectivas memórias de cálculos e de documentos que deveriam lhes dar suporte. Tal situação demonstra ausência de metodologia com critérios técnicos e objetivos, fundamentada na natureza, complexidade e porte das obras a serem supervisionadas.

77. Além disso, verificou-se que o modelo de licitação adotado pelo DNIT, nos padrões atuais, não define detalhadamente os serviços a serem contratados, especialmente para o caso da modalidade pregão, nos termos exigidos pela Lei 10.520/2002, no que tange à devida caracterização dos serviços como “comuns”, com padrões de desempenho e qualidade objetivamente definidos pelo ato convocatório, por meio de especificações usuais do mercado.

78. Quanto à discussão sobre qual seria a modalidade de licitação mais adequada para a contratação de serviços de supervisão, restou concluído que tal decisão se encontra no poder discricionário do DNIT, desde que exercido dentro dos limites legais, ou seja, qualquer que seja a modalidade escolhida, “pregão”, “técnica e preços” ou RDC eletrônico, deve atender aos requisitos legais previstos para cada caso.

79. Adicionalmente, o estudo realizado nesta auditoria indicou ausência de uniformidade no dimensionamento das equipes de supervisão, fato reforçado pela alta variabilidade, em termos percentuais, da relação entre os valores contratuais de supervisão e os valores dos respectivos contratos de obras supervisionados, em razão da ausência de parâmetros definidos para essa parcela representativa do orçamento de referência.

80. O desenvolvimento de metodologias, amparadas em critérios claros e objetivos, fundamentadas no tipo, complexidade e porte da obra, bem como no custo do controle, destinadas a

nortear a contratação de serviços de supervisão, a exemplo do estudo que está sendo desenvolvido pela FGV, podem contribuir para a melhoria da definição do escopo, da elaboração do orçamento de referência, da definição do tipo de remuneração (homem-hora, produto, etc.), da definição das atribuições e responsabilidades da supervisora, na fase de licitação e de execução dos contratos de supervisão.

81. A emissão de normativo com diretrizes e metodologias, como a citada no parágrafo anterior, que disciplinem o dimensionamento das equipes de supervisão, a quantidade de ensaios a serem realizados e os serviços de supervisão, fundamentadas em memórias de cálculo e documentos que lhes deem suporte, de acordo com a natureza, complexidade e porte da obra, permitirá a uniformização e padronização da elaboração das licitações, bem como da atuação das supervisoras e do controle da fiscalização, quanto à qualidade e custo dos serviços de supervisão.

82. Enfim, a produção de tais elementos contribuirão para o planejamento das licitações, quanto aos estudos iniciais, definição de escopo, quantificação de serviços e ensaios, dimensionamento de equipes de supervisão, escolha da modalidade a ser adotada, definição do tipo de medição e, para a execução contratual, auxiliará a supervisão na padronização de atuação, quanto à quantidade e tipo de serviço, bem como o fiscal do DNIT, quanto ao exercício do controle da qualidade dos serviços de supervisão e por fim, para permitir que seja atingido a finalidade da contratação que é a garantia da qualidade das obras rodoviárias, com os menores custos de controle.

83. Com base nas causas identificadas da situação encontrada, descrita no corpo deste relatório, deve-se determinar ao DNIT que elabore normativo que discipline o dimensionamento da equipe técnica, a quantidade de ensaios e os serviços de supervisão, devidamente discriminados, contendo metodologia com critérios claros e objetivos, fundamentada no tipo, na complexidade, no porte e no prazo de execução da obra e no custo do controle, bem como a necessidade de justificativas para situações particulares que demandem a não adoção dos critérios estabelecidos.

84. Com base nas causas identificadas da situação encontrada, descrita no corpo deste relatório, deve-se determinar ao DNIT que elabore normativo que discipline o dimensionamento da equipe técnica, a quantidade de ensaios e os serviços de supervisão, devidamente discriminados, contendo metodologia com critérios claros e que possibilite a definição de produtos a serem entregues, os quais devem ser previamente definidos em bases compreensíveis, tangíveis, objetivamente observáveis e comprováveis, com níveis esperados de qualidade da prestação do serviço e respectivas adequações de pagamento devidamente apropriados a serem produzido e medidos, levando-se em conta o tipo, a complexidade, o porte e o prazo de execução da obra, no custo do controle, bem como a necessidade de justificativas para situações particulares que demandem a não adoção dos critérios estabelecidos.

Apêndice C – Análise da gestão deficiente das equipes nos contratos de supervisão, para que estes sejam condizentes com o andamento da obra.

I – INTRODUÇÃO

1. Buscou-se analisar se as medições dos contratos de supervisão de obra são condizentes com o andamento dos trabalhos supervisionados, ou seja, com a medição das executoras das obras.

II - DO MÉTODO

2. Como nesta auditoria estão sendo analisados os contratos de supervisão e gerenciamento de obra, optou-se por analisar os contratos de supervisão que estão englobados nos contratos de gerenciamento de obras.

3. Dos oito contratos de gerenciamento ativos, foram analisados 31 contratos de empresas supervisoras contidas em cinco deles, sendo eles: BR-101/NE; Estado de Minas Gerais; Estado de Rio de Janeiro, Estado de São Paulo e Estado de Santa Catarina.

4. Para a análise desse descompasso analisou-se a Curva S da medição da execução da obra, com a Curva S da medição da supervisora, sendo esperado que a Curva da supervisora acompanhe a curva da construtora, pois o volume de serviços da supervisora cresce em patamares próximos aos serviços executados na obra para um mesmo período, devendo diminuir caso os serviços de execução sejam reduzidos.

5. Os históricos de medições foram extraídos do Sistema de Acompanhamento de Contrato do DNIT (SIAC).

6. As evidências que deram base às análises foram:

Evidência 10: gerenciamento 101-NE e respectivas supervisoras

Evidência 11: gerenciamento MG e respectivas supervisoras

Evidência 12: gerenciamento RJ e respectivas supervisoras

Evidência 13: gerenciamento SC e respectivas supervisoras

Evidência 14: gerenciamento SP e respectivas supervisoras

Evidência 15: contratos de supervisão analisados

Evidência 16: Edital 213/2013

Evidência 17: Edital 83/2014

Evidência 18: Edital 431/2014

7. Foram adotados os seguintes critérios:

Lei 8.666/1993, art. 3º: licitação destina-se a garantir a seleção da proposta mais vantajosa para a administração.

Lei 8.666/1993, art. 65º, inciso I, alínea a: os contratos podem ser alterados, com as devidas justificativas, unilateralmente, quando houver modificação do projeto ou das especificações, para melhor adequação técnica aos seus objetivos.

Lei 8.666/1993, art. 65º, inciso I, alínea b: os contratos podem ser alterados, com as devidas justificativas, unilateralmente, quando necessária a modificação do valor contratual em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto, nos limites permitidos por esta Lei.

Lei 8.666/1993, art. 65º, inciso II, alínea c: os contratos devem ser alterados, por acordo entre as partes, quando necessária a modificação da forma de pagamento, por imposição

de circunstâncias supervenientes, mantido o valor inicial atualizado, vedada a antecipação do pagamento, com relação ao cronograma financeiro fixado, sem a correspondente contraprestação de fornecimento de bens ou execução de obra ou serviço.

Lei 8.666/1993, art. 65º, inciso II, alínea d: os contratos devem ser alterados para restabelecer a relação que as partes pactuaram inicialmente entre os encargos do contratado e a retribuição da administração para a justa remuneração da obra, serviço ou fornecimento, objetivando a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, na hipótese de sobrevirem fatos imprevisíveis, ou previsíveis porém de consequências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado, ou, ainda, em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe, configurando álea econômica extraordinária e extracontratual.

Lei 8.666/1993, art. 65º, §1º: obrigação do contratado aceitar, nas mesmas condições contratuais, os acréscimos ou supressões que se fizerem nas obras, serviços ou compras, até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato.

Lei 8.666/1993, art. 65º, §2º: nenhum acréscimo ou supressão poderá exceder os limites estabelecidos no parágrafo anterior

IN MP 5/2017, art. 8: admite a contratação de serviço de apoio administrativo, considerando o disposto no inciso IV do art. 9º da Instrução Normativa, com a descrição no contrato de prestação de serviços para cada função específica das tarefas principais e essenciais a serem executadas, admitindo-se pela Administração, em relação à pessoa encarregada da função, a notificação direta para a execução das tarefas.

IN MP 5/2017, art. 21: descreve os procedimentos iniciais para o planejamento da contratação de serviços terceirizados.

IN MP 5/2017, art. 24: descreve os estudos preliminares que devem ser realizados, devendo conter: estimativa das quantidades, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte; e demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais ou financeiros disponíveis.

IN MP 5/2017, art. 26: institui o gerenciamento de riscos nos contratos de serviços sob o regime de execução indireta.

IN MP 5/2017, art. 28: descreve o que deve conter no Projeto Básico ou Termo de Referência a ser utilizado para a contratação de terceirização de pessoal, com base nos estudos preliminares, gerenciamento de risco e diretrizes do Anexo V da Instrução Normativa.

IN MP 5/2017, anexo III: diretrizes para elaboração dos estudos preliminares.

IN MP 5/2017, anexo V: diretrizes para elaboração do Projeto Básico (PB) ou Termo de Referência (TR)

Acórdão 1906/2009-TCU-Plenário, item 9.5.2: determinou à Companhia Pernambucana de Saneamento (Compesa) que em futuros contratos de supervisão, fiscalização e gerenciamento de obras financiadas total ou parcialmente com recursos federais, faça inserir cláusula que preveja a diminuição ou supressão da remuneração da contratada, nos casos, ainda que imprevistos, de enfraquecimento do ritmo das obras ou de paralisação total, de forma a se manter o equilíbrio econômico-financeiro dos referidos contratos durante todo o período de execução do empreendimento.

Acórdão 2454/2016-TCU-Plenário, item 9.3.1: determinou à Valec – Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. que avaliasse de imediato a conveniência e a oportunidade de redimensionar os serviços de supervisão de obras da Ferrovia de Integração Oeste

Leste, a fim de ajustá-los à real necessidade, ante a superveniência de paralisação e/ou redução significativa do ritmo de execução de obras;

Acórdão 508/2018-TCU-Plenário, item 9.7.2: determinou à Valec – Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. que em futuros certames para contratação de serviços de supervisão, fiscalização ou gerenciamento de obras, inserisse cláusula contratual ou elemento na matriz de riscos que prevesse a diminuição ou supressão da remuneração da contratada, nos casos, ainda que imprevistos, de enfraquecimento do ritmo das obras ou de paralisação total, de forma a se manter o equilíbrio econômico-financeiro dos referidos contratos durante todo o período de execução do empreendimento;

III – DOS RESULTADOS

8. Os dados dos contratos analisados estão nas evidências: a) gerenciamento 101-NE e respectivas supervisoras; b) gerenciamento MG e respectivas supervisoras; c) gerenciamento RJ e respectivas supervisoras; d) gerenciamento SC e respectivas supervisoras; e e) gerenciamento SP e respectivas supervisoras e resumos na evidência: contratos de supervisão analisados. Nessas evidências foi realizada a análise do andamento de cada contrato de supervisão em relação às obras que devem supervisionar.

9. Para a análise desse descompasso analisou-se a Curva S da medição da execução da obra, com a Curva S da medição da supervisora, sendo esperado que a Curva da supervisora acompanhe a curva da construtora, pois o volume de serviços da supervisora cresce em patamares próximos aos serviços executados na obra para um mesmo período, devendo diminuir caso os serviços de execução sejam reduzidos.

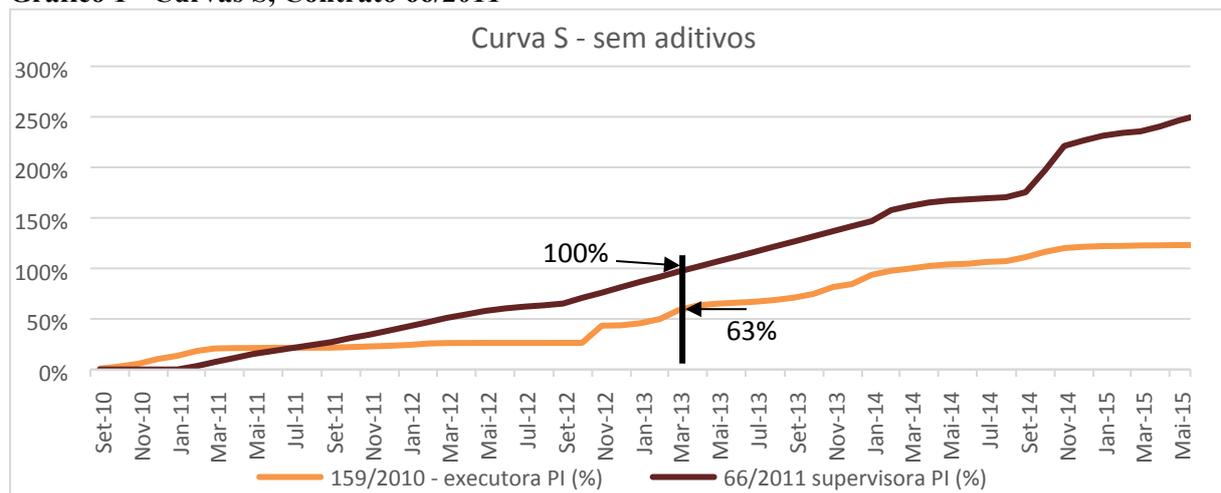
10. A Curva S é uma ferramenta de planejamento e de controle, correspondendo à representação gráfica do avanço acumulado da realização das etapas, fases, produção, desembolsos e outras atividades que possam ser medidos em espaços de tempo (histogramas).

11. Nas evidências citadas acima estão apresentadas as análises de cada contrato de supervisão, com suas respectivas Curvas S (em relação ao executado obras), as medições mensais (obra e supervisão) e uma tabela que apresenta os valores medidos por mês (obra e supervisão).

12. Analisou-se 31 contratos de supervisão nos estados de Alagoas, Bahia, Minas Gerais, Pernambuco, Rio de Janeiro, São Paulo, Santa Catarina e Sergipe, desses em 84% houve descompasso nas medições de serviço comparando a execução da obra com a supervisão.

13. O Gráfico 1 mostra o descompasso entre a medição da supervisão Contrato 66/2011 (supervisão) e 159/2010 (obra) no estado de Alagoas.

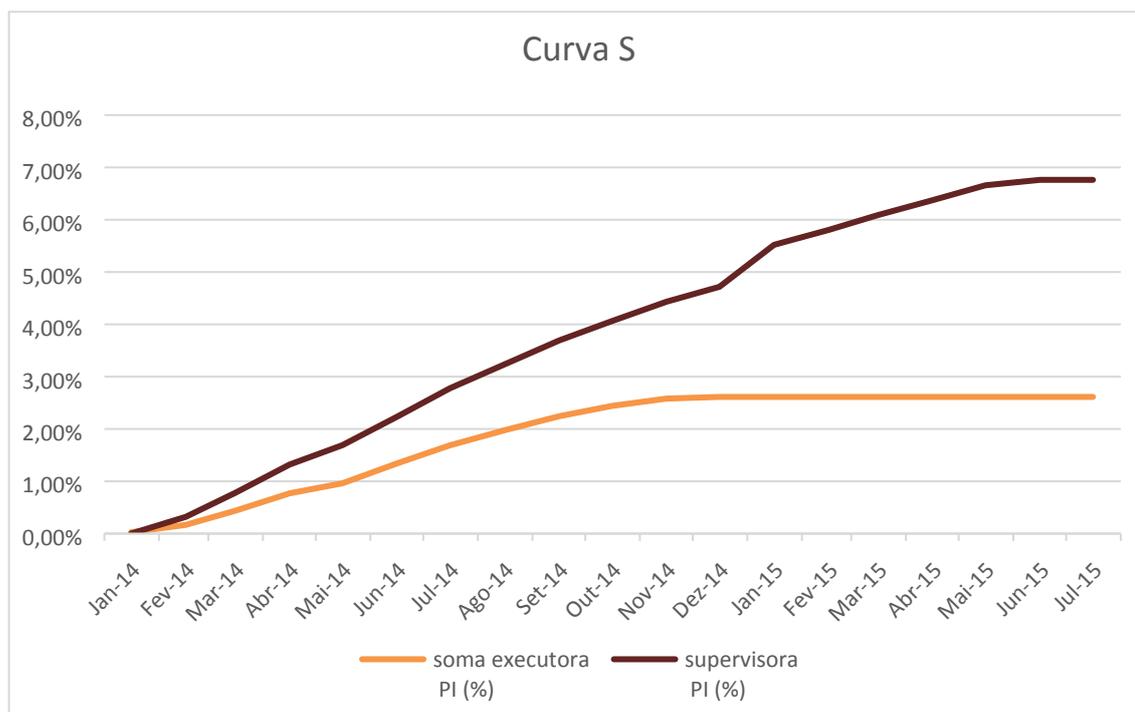
Gráfico 1 - Curvas S, Contrato 66/2011



14. Nesse contrato, o pagamento da supervisão foi por homem mês, e teve medições praticamente constantes da supervisão, independente do ritmo da obra. Nota-se que o contrato de supervisão atingiu 100% do previsto, enquanto a obra foi medida em apenas 63% nesse período.

15. Como exemplo de descompasso nos contratos em que o pagamento era atrelado ao percentual executado da obra, apresenta-se o gráfico da Curva S dos contratos 729/2012 (supervisão) e 603/2013 e 703/2013 (obra), todos de Santa Catarina:

Gráfico 2 - Curvas S, Contrato 729/2012



16. Percebe-se que a curva S do contrato de supervisão (marrom) sempre se situou acima da curva S da execução da obra, o que demonstra que mesmo nos contratos com pagamento percentual ao executado, pode-se ocorrer distorção no pagamento em decorrência de mudança no ritmo das obras. Tal fato, pode ser um indicativo que a equipe mínima prevista para a execução desse contrato estaria superdimensionada.

17. Esse descompasso entre a execução dos contratos de supervisão com o andamento da obra já foi objeto de diversos processos desse Tribunal, conforme Acórdãos 1906/2009-TCU-Plenário, Ministro Relator Benjamin Zymler; 2454/2016-TCU-Plenário, Ministro Relator Augusto Sherman; e 508/2018-TCU-Plenário, de Ministro Relator Benjamin Zymler.

18. Considerando que uma das causas para esse descasamento nas medições é a falta de gerenciamento por parte da fiscalização do DNIT dos contratos de supervisão, para que suas equipes técnicas sejam condizentes com o andamento da obra; entende-se que, nos contratos de supervisão de obras, essa contratada tem melhores condições de gerenciar sua equipe do que o fiscal do contrato.

19. Isso porque o fiscal do DNIT típico possui uma série de obras que precisa fiscalizar, além de outras tarefas, de modo que não existe possibilidade de estar diariamente em cada um dos trechos sob sua responsabilidade. Por outro lado, a contratada é a que tem o maior conhecimento de sua real necessidade de pessoal. Assim, nos termos do voto do citado Acórdão 508/2018, a empresa supervisora é quem “melhor poderá gerenciar a equipe mobilizada com vistas a prestar os serviços para o qual foi contratada. Tal possibilidade é fundamentada no conceito de que determinado risco deve ser alocado a quem tenha melhores condições de gerenciá-lo”.

20. Por isso, para evitar que ocorram descompassos nos futuros contratos de supervisão e fiscalização de obras, propõe-se determinar que o DNIT faça inserir cláusula contratual ou elemento no mapa de riscos previsto no art. 26 da IN MP 5/2017, prevendo que a diminuição ou supressão da remuneração das contratadas nos casos, ainda que imprevistos, de redução do ritmo das obras ou paralisação total, de forma a manter o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos durante todo o período de execução do empreendimento.

21. A possibilidade da alocação desse risco à empresa supervisora foi explicitada pelo Ministro Relator Benjamin Zymler no Voto do Acórdão 508/2018-TCU-Plenário:

33. (...) pode alocar o risco de atrasos nas obras exclusivamente à empresa supervisora, que melhor poderá gerenciar a equipe mobilizada com vistas a prestar os serviços para o qual foi contratada. Tal possibilidade é fundamentada no conceito de que determinado risco deve ser alocado a quem tem melhores condições de gerenciá-lo. Embora o ritmo de execução das obras sofra influência de terceiros estranhos ao contrato de supervisão, é inegável que a gestão dos profissionais e dos demais recursos alocados para a supervisão da obra possa ser desempenhada ativamente pela supervisora, mobilizando ou desmobilizando a mão de obra envolvida conforme o andamento da construção.

22. Como o DNIT já está utilizando a metodologia da matriz de risco para as obras contratadas, de cunho obrigatório nas contratações de obras e serviços de engenharia pelos regimes de contratação integrada e semi-integrada; entende-se não haver impedimentos para que já nos próximos editais que visem à contratação de empresas supervisoras seja previsto o mapa de riscos.

23. A alocação da responsabilidade para a supervisora da gestão de sua equipe é plenamente possível, pois em todos os editais analisados é praxe constar como atribuição dessas empresas “verificar o cronograma de execução da obra constante do projeto e, se for o caso, efetuar a sua reelaboração, em conjunto com a construtora e a Fiscalização do DNIT” (Edital 213/2013, p. 36).

24. Outros trechos dos editais de contratação demonstram que a empresa supervisora deve mensurar sua equipe e controlar a execução dos seus serviços considerando o ritmo do trabalho, conforme o seguinte trecho disposto nos editais do DNIT:

11. CRONOGRAMA FÍSICO FINANCEIRO

O andamento físico dos serviços de Supervisão deverá ser sempre compatível, tanto pela quantidade e especialidades de profissionais tecnicamente habilitados para acompanhar o ritmo dos trabalhos executados pela construtora, quanto pela quantidade de equipamentos de topografia, de laboratórios e de veículos, assim como, quanto ao número de imóveis e de mobiliário disponibilizados para os funcionários da consultora. (Edital 83/2014, p. 57; Edital 431-2014, p. 52 e Edital 213/2014, p. 57)

25. Assim, espera-se uma atuação mais proativa da empresa supervisora para que o cronograma apresentado pela executora da obra não seja uma mera peça de ficção, mas sim aquele que será executado, demonstrando todas as frentes de trabalho que a empresa executora pretende atacar para que a supervisora possa dimensionar com maior precisão e eficiência a necessidade da sua equipe técnica para acompanhar os serviços executados.

26. **Destaca-se haver problema de descompasso das medições, tanto nos casos em que o critério de pagamento previsto no edital foi o de remuneração proporcional ao medido pela executante da obra quanto no regime de empreitada por preço unitário (homem/mês).** O descompasso verificado nos casos onde o critério de pagamento foi o percentual de execução da obra ocorreu devido a manutenção de uma equipe mínima prevista para atuar nas condições inicialmente pactuadas. Como as obras tiveram ritmos de execução mais lento que o esperado as equipes mínimas previstas nos editais podem estar superavaliadas, sendo necessário a realização de um aditamento contratual para modificar a equipe mínima dessas empresas supervisoras para atender ao ritmo de execução real.

27. O critério de pagamento por produto entregue ou resultado atingido, disposto no art. 28 e no item 2.6.d do Anexo V da IN MP 5/2017, o qual deverá ser utilizado pelo DNIT para a contratação de empresas supervisoras, conforme tratado na análise do critério de pagamento é mais um dos elementos que deve mitigar o descompasso entre as medições da supervisora com o andamento da obra.

28. Considerando que, conforme demonstrado na evidência 15 “Contratos de supervisão analisados” (peça 26), 70% dos contratos de supervisão avaliados estão em andamento e que, desses, em todos estão ocorrendo descompasso entre a medição da supervisão e a execução da obra, com alteração das condições inicialmente pactuadas, seja por enfraquecimento do ritmo das obras ou sua paralisação total, ainda que imprevistos, deve-se determinar que o DNIT:

a) apresente plano de ação para os contratos de supervisão vigentes, com vistas a manter as condições inicialmente pactuadas e o equilíbrio econômico-financeiro dessas avenças, em particular nos casos de enfraquecimento do ritmo das obras, de paralisação total ou de redução do objeto, ainda que imprevistos. O plano de ação deve conter, no mínimo, as medidas a serem adotadas (alteração unilateral, repactuação, memórias de cálculo, etc.), os responsáveis pelas ações e o prazo previsto para a sua implementação, de forma individual, especialmente para os seguintes casos;

a.1) contratos de empreitada por preço unitário que possuem como critério de pagamento o homem/mês que demandem eventual redução do objeto com supressão de postos de trabalho;

a.2) contratos de empreitada por preço global que possuem como critério de pagamento o percentual de execução da obra, que demandem eventual necessidade de diminuir ou suprimir a remuneração da contratada, ajustando a mão de obra prevista na equipe mínima, para a prestação efetiva dos serviços;

IV – CONCLUSÃO

29. Os resultados da análise relatada indicam não haver um gerenciamento por parte dos fiscais dos contratos de supervisão do DNIT, para que esses contratos tenham um nível de execução próximo aos das obras realizadas.

30. Diante desse fato, entende-se oportuno determinar que o DNIT, além de implementar o pagamento dos serviços por produto ou por resultados, preveja nas futuras licitações cláusula contratual ou elemento no mapa de riscos, previsto no art. 26 da IN MP 5/2017, de forma a tornar o certame mais transparente, fortalecendo, principalmente, a isonomia da licitação (art. 37, XXI, da Constituição Federal; art. 1º, § 1º, IV, da Lei nº 12.462/2011) e a segurança jurídica do contrato (art. 5º, XXXVI, da Constituição Federal); prevendo que a diminuição ou supressão da remuneração das contratadas, nos casos, ainda que imprevistos, de redução do ritmo das obras ou paralisação total, de forma a manter o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos durante todo o período de execução do empreendimento.

31. Para os contratos de supervisão em andamento, apresente um plano de trabalho contendo, no mínimo, as medidas a serem adotadas, os responsáveis pelas ações e o prazo previsto para a sua implementação, com vistas a adequar os contratos de supervisão existentes à Lei 8.666/1993, art. 57, §1º e art. 39 da Lei 12.462/2011.

Apêndice D – Análise dos aditivos realizados nos contratos de supervisão

I – INTRODUÇÃO

1. Buscou-se analisar se os aditivos realizados nos contratos de supervisão de obra estão respeitando os dizeres da Lei 8.666/1993 e mantendo as condições inicialmente pactuadas.

II - DO MÉTODO

32. Como nesta auditoria estão sendo analisados os contratos de supervisão e gerenciamento de obra, optou-se por analisar os contratos de supervisão que estão englobados nos contratos de gerenciamento de obras.

33. Dos oito contratos de gerenciamento ativos, foram analisados 31 contratos de empresas supervisoras contidas em cinco deles, sendo eles: BR-101/NE; Estado de Minas Gerais; Estado de Rio de Janeiro, Estado de São Paulo e Estado de Santa Catarina.

34. Para a análise dos aditivos realizados nos contratos, primeiro buscou-se evidenciar se esses tratam de contratos continuados ou não. Após, isso realizou-se pesquisa no SIAC para ver os aditivos já realizados nesses contratos.

35. As evidências que deram base às análises foram:

Evidência 10: gerenciamento 101-NE e respectivas supervisoras

Evidência 11: gerenciamento MG e respectivas supervisoras

Evidência 12: gerenciamento RJ e respectivas supervisoras

Evidência 13: gerenciamento SC e respectivas supervisoras

Evidência 14: gerenciamento SP e respectivas supervisoras

Evidência 15: contratos de supervisão analisados

36. Foram adotados os seguintes critérios:

Lei 8.666/1993, art. 3º: licitação destina-se a garantir a seleção da proposta mais vantajosa para a administração.

Lei 8.666/1993, art. 57º, inciso II: dispõe que os contratos executados de forma contínua poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, limitada a sessenta meses.

Lei 8.666/1993, art. 57º, § 1º: dispõe que os prazos de início de etapas de execução, de conclusão e de entrega admitem prorrogação, mantidas as demais cláusulas do contrato e assegurada a manutenção de seu equilíbrio econômico-financeiro.

Lei 8.666/1993, art. 65º, inciso II, alínea d: os contratos devem ser alterados para reestabelecer a relação que as partes pactuaram inicialmente entre os encargos do contratado e a retribuição da administração para a justa remuneração da obra, serviço ou fornecimento, objetivando a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, na hipótese de sobrevirem fatos imprevisíveis, ou previsíveis porém de consequências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado, ou, ainda, em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe, configurando álea econômica extraordinária e extracontratual.

Lei 8.666/1993, art. 65º, §1º: obrigação do contratado aceitar, nas mesmas condições contratuais, os acréscimos ou supressões que se fizerem nas obras, serviços ou compras, até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato.

Lei 8.666/1993, art. 65º, §2º: nenhum acréscimo ou supressão poderá exceder os limites estabelecidos no parágrafo anterior.

IN MP 5/2017, art. 15: descreve que os serviços prestados de forma contínua são aqueles que, pela sua essencialidade, visam atender à necessidade pública de forma permanente e contínua, por mais de um exercício financeiro, assegurando a integridade do patrimônio público ou o funcionamento das atividades finalísticas do órgão ou entidade, de modo que sua interrupção possa comprometer a prestação de um serviço público ou o cumprimento da missão institucional.

IN MP 5/2017, art. 16: descreve que os serviços considerados não continuados ou contratados por escopo são aqueles que impõem aos contratados o dever de realizar a prestação de um serviço específico em um período predeterminado, podendo ser prorrogado, desde que justificadamente, pelo prazo necessário à conclusão do objeto.

Acórdão 508/2018-TCU-Plenário, item 9.7.1: determinou à Valec – Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. que abstenha-se de aditar contratos de supervisão de obras além do limite legal de 25% estabelecido no art. 81, §1º, da Lei 13.303/2016, e no art. 65, §1º, da Lei 8.666/1993, no caso de haver prorrogação de prazo na execução da obra supervisionada, adotando medidas tempestivas com vistas a realizar nova contratação de supervisão, caso necessário;

III – DOS RESULTADOS

37. Os dados dos contratos analisados estão nas evidências: a) gerenciamento 101-NE e respectivas supervisoras; b) gerenciamento MG e respectivas supervisoras; c) gerenciamento RJ e respectivas supervisoras; d) gerenciamento SC e respectivas supervisoras; e e) gerenciamento SP e respectivas supervisoras e resumos na evidência 15 “Contratos de supervisão analisados” (peça 26).

38. Antes de adentrar no mérito dos aditivos realizados, deve-se estabelecer se uma supervisão de obra é um serviço prestado de forma contínua ou não. Para isso, pode-se analisar os dizeres dos art. 15 e 16 da IN MP 5/2017:

Art. 15. Os serviços prestados de forma contínua são aqueles que, pela sua essencialidade, visam atender à necessidade pública de forma permanente e contínua, por mais de um exercício financeiro, assegurando a integridade do patrimônio público ou o funcionamento das atividades finalísticas do órgão ou entidade, de modo que sua interrupção possa comprometer a prestação de um serviço público ou o cumprimento da missão institucional.

Parágrafo único. A contratação de serviços prestados de forma contínua deverá observar os prazos previstos no art. 57 da Lei nº 8.666, de 1993.

Art. 16. Os serviços considerados não continuados ou contratados por escopo são aqueles que impõem aos contratados o dever de realizar a prestação de um serviço específico em um período predeterminado, podendo ser prorrogado, desde que justificadamente, pelo prazo necessário à conclusão do objeto, observadas as hipóteses previstas no § 1º do art. 57 da Lei nº 8.666, de 1993.

39. Destaca-se que o entendimento dessa Corte de Contas já demonstrava que os contratos de supervisão de obras deviam ser classificados como serviços considerados não continuados, conforme pode-se verificar nos seguintes trechos do Voto do Ministro Relator Benjamin Zymler proferido no Acórdão 508/2018-TCU-Plenário:

Trechos do Voto

55. O prazo que foi inicialmente previsto era exigência uniforme a todas as licitantes, que realizaram estimativas dos equipamentos e da mão de obra necessários para prestarem os serviços de supervisão da obra. O relaxamento de tais parâmetros é, portanto, altamente anti-isonômico. Dependendo da situação concreta, a prorrogação contratual pode significar a execução de um objeto substancialmente distinto daquele que foi licitado.

56. Nesse sentido, por meio do Acórdão 292/2008-Plenário, o TCU entendeu que a modificação substancial do prazo configura alteração do objeto licitado, já que a caracterização deste último não se limita às especificações técnicas do produto desejado, mas também ao período de prestação de serviços.

57. Faço ainda outras ponderações para demonstrar a inadequação do entendimento adotado pela Decisão 90/2001-1ª Câmara ao conceder tratamento análogo às prorrogações de prazo dos contratos de supervisão com os contratos de caráter continuado.

58. Ambos os tipos de ajuste têm notáveis diferenças. Nos chamados contratos por escopo, nos quais o objeto consiste na obtenção de um bem ou na construção de uma obra, o prazo de execução só seria extinto quando o objeto fosse definitivamente entregue à administração e as demais obrigações fixadas no ajuste fossem plenamente satisfeitas, de modo que, inexistindo motivos para rescisão ou anulação, a extinção desse tipo de ajuste somente se operaria com a conclusão do objeto e com o seu recebimento definitivo pela administração, diferentemente do que ocorreria nas avenças por tempo determinado, em que o objeto consistiria na prestação de serviços contínuos, nos quais o prazo constituiria elemento essencial e imprescindível para a consecução ou a eficácia do objeto avençado.

59. Assim, nos contratos de escopo, tal como o que se examina, o prazo é apenas limitativo do cronograma físico, e, nas hipóteses da lei, poderia ser prorrogado (com ou sem mora das partes) para a conclusão do seu objeto. Porém, tais prorrogações não podem ocasionar a extrapolação do limite legal de aditamento no valor do contrato.

60. Nos contratos continuados, a prorrogação é limitada a até 60 meses (e, excepcionalmente a mais 12 meses, no caso do art. 57, §4º, da Lei 8.666/1993). Nos termos que me manifestei no voto condutor do Acórdão 1.828/2008-Plenário, considero que nas hipóteses de serviços continuados, cada prorrogação caracterizaria um novo contrato. Assim, o valor originalmente avençado para um ano, poderia sofrer incremento de até seis vezes, caso o ajuste fosse prorrogado por igual número de vezes, sem que isto de fato caracterize qualquer modificação quantitativa do seu objeto.

61. Outra diferença fundamental é que cada prorrogação de serviço continuado exige, nos termos o artigo 57, inciso II, da Lei 8.666/1993, a "obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração". Ou seja, além de necessariamente persistir o interesse da Administração na continuidade da prestação do serviço, deve existir comprovação objetiva de que o valor do contrato permanece economicamente vantajoso para o contratante, o que exige análise entre os preços contratados e aqueles praticados no mercado de modo a concluir que a continuidade da contratação é mais vantajosa que a realização de uma nova licitação, sem prejuízo de eventual negociação com a contratada para adequação dos valores àqueles encontrados na pesquisa de mercado.

62. Tal procedimento não é aplicável aos contratos por escopo, o que ocasiona um risco adicional ao Poder Público o entendimento de que os efeitos financeiros advindos da prorrogação contratual não seriam computados para efeito de observância do limite de aditamento contratual.

63. Finalmente, os limites legais de aditamento contratual nos contratos de supervisão têm relação também com os direitos subjetivos do contratado, já que não se poderia impor à empresa contratada para a supervisão um acréscimo superior a 25% do seu valor sob pena de infringir o disposto no art. 65, §1º, da Lei 8.666/1993. Igual limite está presente no art. 81, §1º, da Lei 13.303/2016, aplicável às licitações das empresas públicas e sociedades de economia mista, que doravante deve reger as licitações da Valec. A única diferenciação relevante entre os dois diplomas legais é que as alterações quantitativas e qualitativas no âmbito da Lei Geral de Licitações e Contratos é unilateral, enquanto na Lei das Estatais tais modificações só podem ser efetuadas por mútuo acordo entre as partes.

64. Finalmente, sopesando as consequências práticas de se limitar em 25% os impactos financeiros das prorrogações nos contratos de supervisão de obras, entendo que essa natureza de ajuste tenha elevada previsibilidade, com fluxo financeiro bem delineado, o que possibilita a

instauração de procedimento licitatório para que seja celebrado novo contrato de supervisão em tempo hábil, sem comprometer a continuidade do serviço.

65. Diante de todo o exposto, deve-se determinar à Valec que se abstenha de aditar contratos de supervisão de obras além do limite legal de 25% estabelecido no art. 81, §1º, da Lei 13.303/2016, e no art. 65, §1º, da Lei 8.666/1993, no caso de haver prorrogação de prazo na execução da obra supervisionada, adotando medidas tempestivas com vistas a realizar nova contratação de supervisão, caso necessário.

40. Decisões anteriores dessa Corte de Contas já discutiram sobre o que seria um serviço contínuo, conforme pode-se verificar no seguinte trecho do Voto do Ministro Aroldo Cedraz, no Acórdão 132/2008-Segunda Câmara:

28. Sem pretender reabrir a discussão das conclusões obtidas naqueles casos concretos, chamo a atenção para o fato de que a natureza contínua de um serviço não pode ser definida de forma genérica. Deve-se, isso sim, atentar para as peculiaridades de cada situação examinada.

29. Na realidade, o que caracteriza o caráter contínuo de um determinado serviço é sua essencialidade para assegurar a integridade do patrimônio público de forma rotineira e permanente ou para manter o funcionamento das atividades finalísticas do ente administrativo, de modo que sua interrupção possa comprometer a prestação de um serviço público ou o cumprimento da missão institucional

41. Assim como o Voto do Ministro, a doutrina define como execução continuada aquela cuja ausência paralisa ou retarda o serviço, de modo a comprometer a respectiva função estatal. Por se tratar de necessidade perene do Poder Público, uma vez paralisada ela tende a acarretar danos não só à Administração, como também à população.

42. Serviços prestados de forma contínua são aqueles que correspondam à necessidade permanente por parte do ente contratante e não aqueles que buscam atender uma demanda específica – como a construção de uma rodovia, construção de um porto ou uma obra específica, as quais têm prazo de início e fim previamente definidos.

43. Portanto, pode-se dizer que serviços não continuados são caracterizadas pela sua execução em um tempo predeterminado, situação que abarca os contratos de supervisão de obras públicas.

44. Essa distinção é fundamental para estabelecer as regras que serão utilizadas para a realização de aditivos nesses contratos. Dessa forma, os contratos de supervisão de obras rodoviárias abrangidas nesta fiscalização (implantação, duplicação, melhoramentos, pavimentação) não devem ser caracterizados como serviços prestados de forma contínua. Portanto, estão sujeitos aos limites de aditamento contratual de 25%, previstos no art. 65, §1º e §2º.

45. Dos trinta contratos de supervisão analisados, onze sofreram aditivos superiores à 25%, ou seja, 37% dos casos, conforme tabela abaixo:

Tabela 1: Contratos analisados com aditivos superiores à 25%

Contrato da Supervisora	aditivo	% do contrato de supervisão/execução inicial (a)	% do contrato de supervisão/execução final, até 3/2018 (b)	Desequilíbrio ocorrido (b)/(a)
672/2012	127%	4,47%	9,09%	203,36%
214/2014	186%	2,72%	7,25%	266,54%
982/2013	48%	3,97%	8,69%	218,89%
953/2014	62%	2,96%	4,48%	151,35%
254/2010	120%	3,43%	6,00%	174,93%
66/2011	182%	1,48%	3,09%	208,78%

67/2011	162%	1,69%	2,21%	130,77%
409/2011	132%	1,41%	2,21%	156,74%
65/2011	118%	1,67%	1,97%	117,96%
8/2004	388%	?	25,88%	
6/2004	113%	?	4,34%	

Notas: Não foi possível verificar o percentual dos contratos 6/2004 e 8/2004 por não constarem no site do DNIT as informações dos editais utilizados para essas contratações e como esses contratos supervisionavam contratos antigos que foram rescindidos e depois passou a supervisionar novos contratos, não foi possível estabelecer a relação inicial entre o contrato de supervisão e os de obra.

Fonte: evidências: a) gerenciamento 101-NE e respectivas supervisoras; b) gerenciamento MG e respectivas supervisoras; c) gerenciamento RJ e respectivas supervisoras; d) gerenciamento SC e respectivas supervisoras; e e) gerenciamento SP e respectivas supervisoras e resumos na evidência 15 “Contratos de supervisão analisados”, peça 26.

46. Destaca-se que esse número de contratos com aditivos pode aumentar, tendo em vista que diversos contratos estão em execução e, conforme visto na análise da gestão deficiente nos contratos de supervisão, estão com descompasso entre a execução da obra e a medição da supervisão.

47. Nota-se que em todos os casos em que houve aditivos superiores à 25% não foram mantidas as condições inicialmente pactuadas, afetando a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

48. O Contrato 214/2014 teve um desequilíbrio de 266% em relação ao valor inicialmente avençado, como ainda está ocorrendo a realização de obras esse valor pode ainda sofrer incremento.

49. Outros contratos que chamam atenção são o 8/2004 e o 6/2004 que já sofreram 388% e 113% de aditivos, respectivamente, perdurando por praticamente quatorze anos.

50. As prorrogações desses contratos não se mostraram vantajosas para a Administração. Nota-se que o custo do contrato 8/2004 está alcançando 26% dos valores medidos pelas obras supervisionadas, valor bem superior ao que ocorre nos outros contratos em andamento na Autarquia.

51. Considerando que os contratos de supervisão devem atender o limite de 25% previsto no art. 65, §1º, da Lei 8.666/1993, os gestores do DNIT devem atuar de maneira proativa para instaurar novo procedimento licitatório para os casos em que os contratos de supervisão tenham tendência de superar esse limite. Devido à alta previsibilidade da ocorrência desse fato, pois o fluxo financeiro é bem delineado, a instauração desse procedimento em tempo hábil, não comprometerá a continuidade do serviço de supervisão de obra.

52. Destaca-se que a IN MP 5/2017 prevê a hipótese de uma nova licitação para continuar os serviços terceirizados já contratados informando que deverá haver a transferência de conhecimentos da antiga contratada para a nova, conforme pode-se depreender dos seguintes trechos da IN:

Art. 69. Os fiscais do contrato deverão promover as atividades de transição contratual observando, no que couber:

I - a adequação dos recursos materiais e humanos necessários à continuidade do serviço por parte da Administração;

II - a transferência final de conhecimentos sobre a execução e a manutenção do serviço;

(...)

ANEXO V - DIRETRIZES PARA ELABORAÇÃO DO PROJETO BÁSICO (PB) OU TERMO DE REFERÊNCIA (TR)

(...)

e) Na contratação de serviços de natureza intelectual ou outro serviço que o órgão ou entidade identifique a necessidade, deverá ser estabelecida como obrigação da contratada realizar a transição contratual com transferência de conhecimento, tecnologia e técnicas empregadas, sem

perda de informações, podendo exigir, inclusive, a capacitação dos técnicos da contratante ou da nova empresa que continuará a execução dos serviços;

IV – CONCLUSÃO

53. Os resultados da análise relatada indicam que atualmente os aditivos realizados nos contratos de supervisão não respeitam os limites de aditamento contratual de 25%, previstos no art. 65, §1º e §2º.

54. Diante dessas constatações, deve-se determinar ao DNIT, de acordo com, os art. 15 e 16 da IN MP 5/2017, Jurisprudência dessa Corte de Contas, e o art. 65, §1º, da Lei 8.666/1993, que os serviços de supervisão devem ser classificados como não continuados e por isso os aditivos desses contratos devem se limitar aos 25%.

55. Deve-se determinar também que, nos casos em que se vislumbre que os aditivos contratuais serão maiores do que os estabelecidos no art. 65, §1º, da Lei 8.666/1993, adote medidas tempestivas com vistas a realizar nova contratação de supervisão visando a contratação de nova supervisora, sem a interrupção de serviços, caso necessário. Para isso, deve-se determinar que, conforme art. 69, da IN MP 5/2017, nas novas licitações de supervisão seja prevista, a obrigação de a contratada realizar a transição contratual com transferência de conhecimento, tecnologia e técnicas empregadas, sem perda de informações, podendo exigir, inclusive, a capacitação dos técnicos da contratante ou da nova empresa que continuará a execução dos serviços.

56. Para as obras em andamento o DNIT deverá apresentar plano de trabalho visando adequar os contratos de supervisão existentes à Lei 8.666/1993, art. 65, §1º e art. 39 da Lei 12.462/2011, demonstrando os contratos de supervisão que não terão tempo hábil para a realização de uma nova licitação, devido à proximidade do fim da obra ou do vencimento do contrato de supervisão, e que seja necessário realizar aditivos nesses contratos superiores ao limite legal de 25%, desde que observadas as orientações contidas na Decisão 215/1999-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro José Antonio B. de Macedo, nos seguintes termos:

Decisão:

O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE:

8.1. com fundamento no art. 1º, inciso XVII, § 2º da Lei nº 8.443/92, e no art. 216, inciso II, do Regimento Interno deste Tribunal, responder à Consulta (...), nos seguintes termos:

a) (...)

b) nas hipóteses de alterações contratuais consensuais, qualitativas e excepcionabilíssimas de contratos de obras e serviços, é facultado à Administração ultrapassar os limites aludidos no item anterior, observados os princípios da finalidade, da razoabilidade e da proporcionalidade, além dos direitos patrimoniais do contratante privado, desde que satisfeitos cumulativamente os seguintes pressupostos:

I - não acarretar para a Administração encargos contratuais superiores aos oriundos de uma eventual rescisão contratual por razões de interesse público, acrescidos aos custos da elaboração de um novo procedimento licitatório;

II - não possibilitar a inexecução contratual, à vista do nível de capacidade técnica e econômico-financeira do contratado;

III - decorrer de fatos supervenientes que impliquem em dificuldades não previstas ou imprevisíveis por ocasião da contratação inicial;

IV - não ocasionar a transfiguração do objeto originalmente contratado em outro de natureza e propósito diversos;

V - ser necessárias à completa execução do objeto original do contrato, à otimização do cronograma de execução e à antecipação dos benefícios sociais e econômicos decorrentes;

VI - demonstrar-se - na motivação do ato que autorizar o aditamento contratual que extrapole os limites legais mencionados na alínea "a", supra - que as conseqüências da outra alternativa (a rescisão contratual, seguida de nova licitação e contratação) importam sacrifício insuportável ao interesse público primário (interesse coletivo) a ser atendido pela obra ou serviço, ou seja gravíssimas a esse interesse; inclusive quanto à sua urgência e emergência;

Apêndice E - Análise dos critérios de pagamentos dos contratos de supervisão e gerenciamento

I – INTRODUÇÃO

1. Buscou-se analisar se os critérios de pagamentos utilizados pelo DNIT para os contratos de supervisão e gerenciamento de obra são aqueles mais eficientes e indicados para a medição desses serviços.

II - DO MÉTODO

2. Verificou-se que até o presente momento o DNIT utilizou dois critérios de pagamentos nos contratos de supervisão de obras: a) medição de uma equipe mínima mais um percentual do executado na obra; e b) homem mês disponibilizados por esses contratos. Já os contratos de gerenciamento analisados têm como critério de pagamento o homem mês disponibilizado.

3. Considerou-se nessa análise os apontamentos realizados pelos especialistas e pelas partes interessadas, representadas pela ABCE, Sinaenco, Anetrans e ANEOR, durante o painel de referência de apresentação da matriz de achados.

4. As evidências que deram base às análises foram:

Evidência 10: gerenciamento 101-NE e respectivas supervisoras

Evidência 11: gerenciamento MG e respectivas supervisoras

Evidência 12: gerenciamento RJ e respectivas supervisoras

Evidência 13: gerenciamento SC e respectivas supervisoras

Evidência 14: gerenciamento SP e respectivas supervisoras

Evidência 15: contratos de supervisão analisados

5. Foram adotados os seguintes critérios:

IN MP 5/2017, art. 5, inciso IV: veda que a Administração ou seus servidores pratiquem ato de ingerência na administração da contratada, promovendo ou aceitando desvio de funções dos trabalhadores da contratada, mediante a utilização destes em atividades distintas daquelas previstas no objeto da contratação e em relação à função específica para a qual o trabalhador foi contratado.

IN MP 5/2017, art. 5, inciso V: veda que a Administração ou seus servidores pratiquem ato de ingerência na administração da contratada, considerando os trabalhadores da contratada como colaboradores eventuais do próprio órgão ou entidade responsável pela contratação.

IN MP 5/2017, art. 8: admite a contratação de serviço de apoio administrativo, considerando o disposto no inciso IV do art. 9º da Instrução Normativa, com a descrição no contrato de prestação de serviços para cada função específica das tarefas principais e essenciais a serem executadas, admitindo-se pela Administração, em relação à pessoa encarregada da função, a notificação direta para a execução das tarefas.

IN MP 5/2017, art. 21: descreve os procedimentos iniciais para o planejamento da contratação de serviços terceirizados.

IN MP 5/2017, art. 24: descreve os estudos preliminares que devem ser realizados, devendo conter: estimativa das quantidades, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte; e demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais ou financeiros disponíveis.

IN MP 5/2017, art. 28: descreve o que deve conter no Projeto Básico ou Termo de Referência a ser utilizado para a contratação de terceirização de pessoal, com base nos

estudos preliminares, gerenciamento de risco e diretrizes do Anexo V da Instrução Normativa.

IN MP 5/2017, anexo III: diretrizes para elaboração dos estudos preliminares.

IN MP 5/2017, anexo V: diretrizes para elaboração do Projeto Básico (PB) ou Termo de Referência (TR)

Acórdão 508/2018-TCU-Plenário, item 9.7.4: determinou à Valec – Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. que nas futuras contratações de serviços de supervisão de obras, evite a previsão de pagamentos por homem-mês ou relacionados à mera permanência de mão de obra ou disponibilização de equipamentos, devendo haver previsão de pagamentos estritamente atrelados a produtos entregues ou resultados alcançados, os quais devem ser previamente definidos em bases compreensíveis, tangíveis, objetivamente observáveis e comprováveis, com níveis esperados de qualidade da prestação do serviço e respectivas adequações de pagamento

III – DOS RESULTADOS

6. Como o critério de medição previsto nos contratos de supervisão e gerenciamento, atualmente, é baseado na simples disponibilização de recursos humanos e materiais; entende-se que esse fato gera a ineficiência, a improdutividade e o desvio de funções, conforme demonstrado nos achados: a) Desperdício de recursos públicos nos contratos de supervisão e b) Aumento do custo de controle devido à forma de contratação de gerenciamento de empreendimentos.

7. Essas empresas deveriam ter como critério de pagamento os produtos entregues, sendo remuneradas pela qualidade dos trabalhos realizados e não pela simples disponibilização de recursos humanos ou equipamentos.

8. Para melhorar a eficiência, produtividade e evitar os desvios de funções, os pagamentos das empresas supervisoras e gerenciadoras devem estar estritamente atrelados a produtos entregues ou resultados alcançados, os quais devem ser previamente definidos em bases compreensíveis, tangíveis, objetivamente observáveis e comprováveis, com níveis esperados de qualidade da prestação do serviço e respectivas adequações de pagamento.

9. Nessa linha a IN MP 5/2017, a qual dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta, estabelece os documentos que devem ser elaborados para a confecção do projeto básico ou do termo de referência que será utilizado para a contratação das empresas terceirizadas (dentre elas as de supervisão e fiscalização), devendo seguir, conforme o seu art. 28, as diretrizes dispostas no seu Anexo V, o qual dispõe sobre as diretrizes que devem ser seguidas na elaboração desses documentos, dentre elas tem-se que:

d) Definir a forma de aferição/medição do serviço para efeito de pagamento com base no resultado, conforme as seguintes diretrizes, no que couber:

d.1. estabelecer a unidade de medida adequada para o tipo de serviço a ser contratado, de forma que **permita a mensuração dos resultados para o pagamento da contratada e elimine a possibilidade de remunerar as empresas com base na quantidade de horas de serviço ou por postos de trabalho**, observando que:

d.1.1. excepcionalmente poderá ser adotado critério de remuneração da contratada por quantidade de horas de serviço, devendo ser definido o método de cálculo para quantidade, qualificação da mão de obra e tipos de serviços sob demanda, bem como para manutenção preventiva, se for o caso;

d.1.2. excepcionalmente poderá ser adotado critério de remuneração da contratada por postos de trabalho, devendo ser definido o método de cálculo para quantidades e tipos de postos necessários à contratação;

d.1.3. na adoção da unidade de medida por postos de trabalho ou horas de serviço, admite-se a flexibilização da execução da atividade ao longo do horário de expediente, vedando-se a

realização de horas extras ou pagamento de adicionais não previstos nem estimados originariamente no ato convocatório. (destacamos)

10. Destaca-se que diversas decisões dessa Corte de Contas já demonstraram a ineficiência dos contratos que tenham como critério de pagamento o homem/hora, homem/mês ou postos de trabalho colocados à disposição do contratante. Como exemplo tem-se o Acórdão 508/2018-TCU-Plenário, Ministro Relator Benjamin Zymler, cujo relatório traz à tona discussão brilhante sobre a implantação de nova modelagem para a contratação de serviços de supervisão com remuneração por produto, conforme excerto a seguir:

A remuneração a partir das horas consumidas com recursos humanos (coordenadores, fiscais de campo, auxiliares, topógrafos, etc.) e materiais (veículos, equipamentos de informática, softwares, etc.) é um convite à ineficiência e à improdutividade.

Melhor seria a formação do preço com base nos produtos entregues, de modo que a contratada seria remunerada em função dos trabalhos desenvolvidos e não em função dos recursos humanos e materiais postos à disposição da contratante.

Inicialmente, para a adoção deste método, deve-se estimar a quantidade de documentos a serem produzidos (plantas, especificações, relatórios, estudos, laudos etc.) ou o volume de serviços a serem realizados. Neste caso, o orçamento será igual ao produto da quantidade de documentos pelos respectivos preços unitários.

Os preços unitários, por sua vez, seriam estabelecidos a partir da elaboração de composições de custo unitário que levem em conta as quantidades de horas técnicas de todos os profissionais que participarão da elaboração do documento ou da realização do serviço, e de outros insumos indispensáveis à entrega do produto final (custo direto).

Como exemplo, mencionem-se os serviços de topografia. Ao invés de remunerar a supervisora a partir da apropriação de horas consumidas com topógrafo, auxiliar de topografia, instrumentos topográficos (nível, estação total, etc.) e softwares (Topograph, Autocad, etc.), remunerar-se-ia o serviço de topografia a partir dos levantamentos planialtimétricos, dos nivelamentos e das poligonais realizadas, de modo que os serviços executados teriam por unidade de medição o quilômetro, o metro quadrado, o hectare, o metro cúbico etc.

Ao promover o pagamento da contratada com base quase exclusivamente na hora-trabalhada e no equipamento-mês, estimula-se a ineficiência e a improdutividade, refletindo negativamente sobre a economicidade da contratação.

Esta Corte vem combatendo a prática de remuneração por homem/hora, homem/mês, equipamento/mês, ou remunerações baseadas em insumos postos à disposição da contratada, sem guardar relação com efetiva produtividade. Como exemplo, pode-se mencionar os Acórdãos 1.937/2003, 1.558/2003, e 786/2006, todos do Plenário.

Trata-se do paradoxo do lucro-incompetência, já mencionado nesta Corte em diversas ocasiões. Em outras palavras, quanto mais a conclusão da obra atrasar, seja pela falta de planejamento, seja por projetos inexistentes, falhos ou insuficientes, ou ainda, devido a intercorrências inesperadas, maior a permanência em canteiro, maior o lucro da empresa contratada e maior o custo para a Administração.

11. A adoção desse critério de pagamento foi apresentada para as representantes das empresas supervisoras e gerenciadoras e os gestores do DNIT, durante o painel de referência da matriz de achados, nas quais surgiram algumas dúvidas quanto à utilização desse critério, sendo as mais relevantes: a) se haveria pagamento por serviços rejeitados; b) como seriam consideradas as horas improdutivas; e c) dificuldade em prever todos os serviços, exclusivamente, por produto.

12. Quanto à primeira dúvida, é pertinente esclarecer que o produto que será medido na supervisão de obra difere do produto que deve ser entregue pela executante da obra.

13. Tomando por exemplo, a execução da camada de revestimento de asfalto, a empresa executora somente receberá esse serviço (produto) após a aceitação desse serviço, com base na especificação do serviço, pela empresa supervisora e pelo fiscal do contrato. Já a empresa supervisora

poderá receber como serviço (produto), nesse caso, tanto a aceitação como a rejeição do serviço executado.

14. Deve o DNIT, ao normatizar o pagamento por produto, estudar qual deve ser a melhor forma de realizar a medição dos serviços entregues pelas empresas supervisoras, considerando inclusive as horas improdutivas esperadas.

15. A adoção de modelo de remuneração das empresas supervisoras por produto representa uma mudança de paradigma na contratação de serviços de supervisão e gerenciamento e, por isso mesmo, demanda que seja precedida de estudos e de metodologias, amparadas em critérios técnicos e objetivos, para a devida apropriação dos produtos a serem medidos. De acordo com o exposto no excerto transcrito, é perceptível que a mudança homenageia os princípios da economicidade e da razoabilidade, além de permitir o exercício do controle mais efetivo sobre os resultados da administração.

16. Ademais, com a adoção do pagamento por produtos espera-se mitigar alguns efeitos indesejados que ocorrem, atualmente, nesses contratos, quais sejam: a) descompasso entre a medição dos serviços de execução de obra e os de supervisão e gerenciamento; e b) desvio de funções dos membros das equipes desses contratos.

IV – CONCLUSÃO

17. Os resultados da análise relatada indicam que atualmente o critério de pagamento utilizado pelo DNIT para a contratação de serviços de supervisão e gerenciamento não valorizam os princípios da eficiência, economicidade e razoabilidade, as decisões dessa Corte de Contas e nem aos preceitos instituídos na IN MP 5/2017.

18. Diante dessas constatações, deve-se determinar ao DNIT que, de acordo com o art. 28 e o Anexo V da IN MP 5/2017 e a Jurisprudência dessa Corte de Contas, para os serviços de supervisão e gerenciamento adote como critério de pagamento a entrega de produtos ou de resultados alcançados, os quais devem ser previamente definidos em bases compreensíveis, tangíveis, objetivamente observáveis e comprováveis, com níveis esperados de qualidade da prestação do serviço e respectivas adequações de pagamento.

19. É essencial, no entanto, não haver a previsão de pagamento por relatório apresentado, ou seja, “relatório entregue” não deve ser um produto. Os relatórios periódicos são eminentemente instrumentais, um meio de apresentar o andamento dos serviços que estão sendo realizados, os quais, esses sim, são produtos passíveis de pagamento. Do contrário, há um incentivo à mera produção documental. Por exemplo, o Edital 187/2009, gerenciamento do Arco Rodoviário do Rio de Janeiro, previu três relatórios mensais distintos em seu item 4.1 e 4.2 (relatório mensal gerencial do empreendimento para o DNIT, relatório mensal de assessoramento e relatório gerencial de andamento do empreendimento para a Superintendência do Rio de Janeiro), ao contrário dos demais editais, os quais em geral previram apenas um. Esse exemplo evidencia que o pagamento por relatório não é um bom medidor da quantidade de serviço efetivo prestado por uma gerenciadora.

20. É importante frisar que a adoção de modelo de remuneração por produto representa uma mudança de paradigma na contratação de serviços de supervisão e gerenciamento e, recomendando que tal empreita deva ser precedida de estudos e de metodologias, amparadas em critérios técnicos e objetivos, para a devida apropriação dos produtos a serem medidos. Considerando a contratação da FVG para elaborar estudo para o dimensionamento das equipes de pessoal para os contratos de supervisão, vislumbra-se que tal trabalho poderá contribuir substancialmente para a apropriação dos produtos a serem medidos nesses contratos. Em tempo, registra-se que tais estudos estão em fase de conclusão e ainda serão analisados pelas instâncias técnicas do DNIT e, então, colocados em consulta pública para validação. Assim, entende-se que deve ser determinado ao DNIT que apresente, em trinta dias, um plano de trabalho contendo, no mínimo, as medidas a serem adotadas, os responsáveis pelas ações e o prazo previsto para a sua implementação, com a data limite de 365 dias a partir dessa decisão para que o DNIT adote como critério de pagamento o produto entregue ou resultado alcançado.

Apêndice F - Análise dos planos de qualidade

I – INTRODUÇÃO

Buscou-se analisar se as empresas supervisoras estão realizando o controle tecnológico das obras considerando o Plano de Gestão da Qualidade (PGQ) da executora da obra, previsto na Norma DNIT 11/2004-PRO.

1. Verificou-se, também, se os relatórios emitidos pelas empresas supervisoras, contidos no SUPRA, apresentavam o Plano de Verificação da Efetividade da Gestão da Qualidade (PVEGQ).

2. Por fim, foram aplicados questionários com os fiscais de contrato e com os engenheiros residentes das empresas supervisoras para verificar se esses conheciam esses planos de qualidade (PGQ e PVEGQ).

II - DO MÉTODO

3. Solicitou-se via Ofício de Requisição 8, de 16/3/2018, que o DNIT enviasse os PGQ das construtoras com contratos ativos no período de 2017 a 2018.

4. Verificou-se dezessete relatórios de empresas supervisoras contidos nos SUPRA. Como critério para analisar esses relatórios foram observados os descontos ofertados por essas empresas, verificando os relatórios das empresas que ofertaram maiores descontos. Desses relatórios analisou-se, ainda, qual o percentual de ensaios realizados pelas empresas supervisoras em relação ao mínimo exigido pela norma.

5. Nos questionários aplicados para os fiscais de contratos houve a seguinte pergunta: Nas obras que fiscaliza, já verificou a existência de um Plano de Gestão da Qualidade (PGQ)? E de um Plano de Verificação da Efetividade da Gestão da Qualidade (PVEGQ)? Favor comentar a respeito.

6. Nos questionários realizados com os engenheiros residentes das empresas supervisoras foi indagado se a: construtora sempre dispõe de PGQ (Plano de Gestão da Qualidade), ao qual a supervisora e o fiscal do DNIT têm acesso.

7. As evidências que deram base às análises foram:

Evidência 19: Ofício 10582/2018/ACE/DG/DNIT

Evidência 20: Ofício 15150/2018ACE/DG/DNIT

Evidência 21: Contratos de construção ativos em 2017 e 2018

Evidência 22: Relatório de supervisão analisados

Evidência 23: Respostas questionário fiscais

Evidência 6: Resposta questionário supervisoras

Evidência 24: PGQ Contrato 412/2016-MG

Evidência 25: PGQ Contrato 808/2014-SP

Evidência 26: PGQ Contrato 83/2017-AL

Evidência 27: PGQ Contrato 831/2013-AL

Evidência 28: PGQ Contrato 1120/2014-SE

Evidência 29: PGQ Contratos 750/2014-BA e 751/2014-BA

8. Foram adotados os seguintes critérios:

Norma DNIT 11/2004-PRO: define conceitos da qualidade e fixa diretrizes para incorporação de procedimentos e técnicas exigíveis no planejamento, na implantação, na implementação e na verificação da gestão da qualidade em obras rodoviárias do DNIT.

Fornece também meios de monitoramento à capacidade de determinado processo em atingir os objetivos da qualidade no sistema implantado.

Acórdão 938/2003-TCU-Plenário, item 9.2.4: recomendou que o DNIT promovesse a regulamentação do Plano de Gestão da Qualidade (PGQ) pelo Conselho de Administração e sua efetiva implantação em todas as obras rodoviárias sob incumbência do Departamento, uma vez que não existia uma perfeita compreensão de que o objeto do PGQ inclui a restauração, construção e adequação de capacidade, e não apenas os empreendimentos financiados com recursos externos.

III – DOS RESULTADOS

9. A Norma DNIT 11/2004-PRO estabelece que a empresa executora da obra deve elaborar e implementar o PGQ.

10. Segundo a norma, o PGQ é um documento que estabelece as práticas, os procedimentos, os recursos e a sequência de atividades relativas à qualidade, evidenciando por quem e quando as atividades devem ser implementadas.

11. Diante disso, solicitou-se, por meio do Ofício de Requisição 8-464/2017, de 16/3/2018, que o DNIT enviasse os PGQ de todas as obras de construção rodoviária que tivessem com contratos ativos em 2017 e 2018.

12. Na primeira resposta, Ofício 10582/2018/ACE/DG/DNIT, essa Autarquia teria identificado dezesseis obras com contratos nesse período e informado que o PGQ estava disponibilizado no SUPRA. Contudo, nesse sistema não estava disponibilizado o plano de qualidade, fato que foi informado ao DNIT.

13. Na segunda resposta, Ofício 15150/2018ACE/DG/DNIT, foram encaminhados os planos de qualidade das obras das rodovias BR-381/MG, 101/AL, 101/BA e 101/SE.

14. Foram apresentados seis PGQ em respostas a esses Ofícios pelo DNIT. Além desses, a equipe de auditoria, em visita em campo durante essa auditoria, obteve mais um PGQ, na obra da BR-153/SP. Foram visitados quatro contratos de supervisão, os quais supervisionavam seis contratos de obra, conforme demonstrado na tabela abaixo:

Tabela 1: Supervisoras visitadas

Estado	Contrato Supervisão	Contrato Obra
Santa Catarina	563/2014	355/2014
Santa Catarina	563/2014	1093/2013
Bahia	888/2016	748/2014
Bahia	888/2016	749/2014
Bahia	240/2014	291/2014
São Paulo	953/2014	808/2014

Fonte: Produção própria, com dados obtidos dos ofícios de respostas do DNIT e SIAC

15. Considerando todos os planos de qualidades obtidos e o número de contratos ativos, conforme demonstrado na evidência 21 “Contratos de construção ativos em 2017 e 2018” (peça 32), verificou-se que foram apresentados PGQ apenas para 7% dos contratos.

16. Outra evidência de que nem sempre as obras do DNIT apresentam o PGQ foi o questionário aplicado com os engenheiros residentes das empresas supervisoras dos quais apenas 56% concordaram totalmente que a construtora sempre dispõe do PGQ, ao qual a supervisora e o fiscal do DNIT têm acesso, conforme evidência 6 “Respostas questionário supervisoras” (peça 17, p. 23).

17. Esse baixo índice de existência do PGQ compromete o controle tecnológico da obra, pois não existe norma que defina o quantitativo de ensaios que a empresa supervisora deve realizar para validar os trabalhos feitos pela empresa executora da obra.

18. Para demonstrar a importância do PGQ, transcreve-se parte da resposta proferida pelo DNIT (Ofício 7707/2018/CE/DG/DNIT), em resposta ao Ofício de Requisição 5-464:

(...)

2.1. Item 1 - Quem é o responsável pela execução dos controles dos insumos, produção e produto exigidos nas normas do DNIT, executora da obra ou supervisão?

(...)

2.1.5. Ou seja, em termos gerais, a Construtora deve executar todos os ensaios abarcados pelo autocontrole da obra rodoviária, de acordo com os normativos pertinentes. **O papel da Supervisora é monitorar o controle da Construtora por intermédio dos parâmetros estabelecidos no plano de verificação da efetividade da gestão da qualidade. Faz parte do PGQ, definir exatamente a responsabilidade de cada agente**, de acordo com o estipulado no item 5.2.2.2. Assim, pode-se fixar quais e quantos ensaios verificadores a Supervisora efetuará. Tal interpretação é compatível, ainda, com as seguintes diretrizes:

2.1.6. Instrução de Serviço N° 09 de 29 de agosto de 2017, que "define o modelo de medição de obras e serviços no âmbito do DNIT e as responsabilidades decorrentes dos processos de medição e do suporte documental", Subseção III:

Art. 3° É de Responsabilidade da Empresa Supervisora nos processos de medição:

(...)

IV - Elaborar os ensaios requeridos pelo controle de qualidade previsto em projeto, no PGQ e nas normas técnicas do DNIT;

(...)

2.2. Item 2 - Com relação à questão 1, caso seja a executora da obra a responsável, quantos ensaios a empresa supervisora deverá realizar?

2.2.1. Conforme explanado anteriormente, **a quantidade de ensaios constará no PGQ**, conforme item 5.2 - Plano da qualidade (PGQ) da Norma DNIT 011/2004 PRO:

5.2.2.2 Definição das atribuições e responsabilidades

a) Documentação e comunicação das responsabilidades, das autoridades e da inter-relação do pessoal que administra, desempenha e verifica as atividades que influem na qualidade; (destacamos)

19. Logo, como não há um PGQ para a execução da obra o fiscal do contrato não sabe quantos ensaios deverão ser realizados pelas empresas executoras da obra e supervisora, fato que compromete a atuação desse fiscal para conferir o controle de qualidade realizado.

20. Aliado à não existência do PGQ, verificou-se por meio da aplicação de questionários aos fiscais de contrato uma confusão de entendimento sobre o que seria o plano de qualidade (PGQ) e o plano de verificação da efetividade da gestão da qualidade (PVEGQ), conforme demonstrado na evidência 23 "Respostas questionário fiscais" (peça 34, p. 64-66).

21. Destaca-se que na auditoria operacional acerca da qualidade das obras rodoviárias federais (TC: 015.719/2001-5) essa Corte de Contas já tinha recomendado ao DNIT que, conforme Acórdão 938/2003-TCU-Plenário, Ministro Relator Marcos Vilaça:

9.2.4 - promova a regulamentação do Plano de Gestão da Qualidade (PGQ) pelo Conselho de Administração e sua efetiva implantação em todas as obras rodoviárias sob incumbência do Departamento, uma vez que não existe uma perfeita compreensão de que o objeto do PGQ inclui

a restauração, construção e adequação de capacidade, e não apenas os empreendimentos financiados com recursos externos;

22. Quanto ao PVEGQ, analisaram-se os relatórios emitidos por dezessete empresas supervisoras, contidos no SUPRA, conforme evidência 22 “Relatórios de supervisão analisados” (peça 33). Constatou-se que 50% desses apresentaram esse plano de verificação.

23. O critério para seleção dos contratos foi verificar os relatórios das empresas supervisoras que ofertaram os maiores descontos, conforme planilhas enviadas pelo DNIT em resposta ao Ofício de Requisição 8-464/2017-TCU-SeinfraRodoviaAviação, de 21/3/2017. Desses contratos dezesseis não foram objetos de análises, pois ainda não haviam sido medidos nenhum serviço de execução de obra no período de análise, compreendido entre 1/2017 e 3/2018. Dessa forma a seleção dos contratos resta demonstrada na evidência 31 “Contratos de supervisão: descontos obtidos x BDP” (peça 42), na qual os contratos estão em ordem decrescente de desconto.

24. Ressalta-se, que a Instrução de Serviço 3/2016 do DNIT, a qual define o modelo de relatório de supervisão, não estabelece a obrigatoriedade da apresentação do PVEGQ nesse documento, apesar da exigência nos editais de contratação das empresas supervisoras da observância da Norma DNIT 11/2004-PRO, a qual exige a elaboração do PVEGQ.

IV – CONCLUSÃO

25. Os resultados da análise relatada indicam que atualmente não são exigidos pelas empresas supervisoras que as empresas executoras das obras apresentem o PGQ o que acarreta na baixa confiança do controle tecnológico realizado por essas empresas.

26. Percebe-se, ainda, uma falta de conhecimento das normas de qualidade do DNIT por parte dos fiscais dos contratos.

27. Diante dessas constatações, deve-se recomendar ao DNIT que, exija a publicação do PGQ da executante da obra de cada contrato no SUPRA e que revise a IS DG DNIT 3/2016, para que seja obrigatória a inclusão do PVEGQ nos relatórios mensais da empresa supervisora, anexado de todos os ensaios realizados tanto pela empresa executora da obra quanto pela supervisora.

28. Com a adoção das medidas acima propostas, espera-se que todos os contratos de execução passem a ter um Plano de Qualidade, o qual já é exigido pela Norma 11/2004-PRO, e a publicação no SUPRA dará maior publicidade a esse plano e facilitará aos gestores e aos órgãos de controle verificar a existência desse documento e a observância dos controles de qualidade esperados. Além disso, com a efetiva cobrança do PGQ nesse sistema, espera-se que os fiscais tenham mais conhecimento das normas de qualidade existentes no DNIT. A inclusão do PVEGQ nos relatórios de supervisão, também, tornará mais transparente para os fiscais dos contratos, gestores do DNIT e órgãos de controle que as empresas executoras e supervisoras realizaram todos os controles de qualidade exigidos pela norma do DNIT e contidos no PGQ.

Apêndice G - Análise do método de avaliação do desempenho da empresa supervisora e o impacto na qualidade dos serviços de supervisão

1. Nesta análise, buscou-se aferir a suficiência dos procedimentos para a avaliação de desempenho das empresas de supervisão, nos moldes do DNIT, para cumprimento dos resultados pretendidos na contratação, dentro dos parâmetros de prazo, custo e qualidade.
2. Nesse trabalho, foram avaliados diversos contratos de supervisão de obras de construção rodoviária, celebrados a partir de 2014, especialmente os Boletins de Desempenho Parcial Mensal.
3. A coleta de dados contemplou o envio de ofícios de requisição ao DNIT, com a solicitação de informações sobre os contratos de supervisão celebrados a partir de 2014. Adicionalmente, foram empreendidas pesquisas em sistemas informatizados do DNIT (SIAC, SUPRA).
4. Além disso, foram empreendidas entrevistas junto ao pessoal do DNIT, tanto na Sede como nas Superintendências Regionais, com objetivo de discutir a adequabilidade e a efetividade do sistema de avaliações de desempenho das empresas supervisoras, disciplinado pela Instrução de Serviço 11, de 7/6/2016.
5. Complementarmente, procedeu-se a visitas em algumas Superintendências Regionais do DNIT, nos estados de Santa Catarina, Bahia e São Paulo, com o intuito de entrevistar os fiscais dos contratos de supervisão e os chefes de engenharia sobre os obstáculos encontrados no processo de avaliação das supervisoras.
6. Em adição, foram aplicados questionários dirigidos aos fiscais de obras, contendo questões sobre supervisão de obras.
7. Adicionalmente, foram realizados vários encontros e entrevistas junto ao segmento que representa a classe de empresas de engenharia consultiva, como Anetrans, Sinaenco, ABCE, com a finalidade de obter opiniões acerca do modelo de avaliações de desempenho adotada pelo DNIT, bem como sobre eventuais punições.
8. Por fim, foram visitadas instituições internacionais, como o BID e o BIRD e, em São Paulo, a instituição Dersa, em busca de paradigmas sobre a forma de controle de qualidade dos serviços prestado pelas supervisoras que poderiam trazer melhorias ao modelo existente no DNIT.
9. As evidências que serviram de base às análises foram:
 - Evidência 1: Editais de Supervisão Avaliados;
 - Evidência 9: Atas de reuniões nas Superintendências Regionais/DNIT (SC, BA e SP);
 - Evidência 2: Atas de reuniões com Anetrans, ABCE, Sinaenco;
 - Evidência 3: Atas de reuniões com BIRD e BID;
 - Evidência 30: Demonstrativo da variabilidade das avaliações de desempenho nos contratos de supervisão do DNIT (2014-2017) - Gráfico 1;
 - Evidência 31: Quadro avaliativo de contratos de supervisão - Descontos obtidos X Boletim de Desempenho Parcial Mensal (BDP) - Gráfico 2.
10. Na identificação do referido achado, foram adotados os seguintes critérios:

Instrução Normativa 5/2017 da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (Instrução Normativa SEGES/MP 5/2017), artigo 39: define os objetivos das atividades de gestão e fiscalização da execução contratual, dentre elas se encontra a aferição do cumprimento dos resultados previstos pela Administração Pública para os serviços contratados.

Instrução Normativa 5/2017 da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, artigo 40, caput: define o rol de responsáveis com competência para a execução das atividades de gestão e fiscalização e traz as respectivas descrições (Gestão da Execução do Contrato, Fiscalização Técnica, Fiscalização Administrativa, Fiscalização Setorial, Fiscalização pelo Público Usuário)

Instrução Normativa 5/2017 da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, artigo 42: dispõe sobre as formalidades de designação do fiscal dos contratos e elenca os documentos essenciais para o exercício da fiscalização (estudos preliminares, do ato convocatório e seus anexos, do contrato, da proposta da contratada, da garantia, entre outros).

Instrução Normativa 5/2017 da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, artigo 45: define a necessidade de reunião inicial, para a apresentação do plano de fiscalização, dos participantes e dos elementos que devem estar contidos nesse plano (obrigações contratuais, dos mecanismos de fiscalização, das estratégias para execução do objeto, do plano complementar de execução da contratada, do método de aferição dos resultados e das sanções aplicáveis)

Instrução Normativa 5/2017 da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, artigo 47: define que a execução dos contratos deverá ser acompanhada e fiscalizada por meio de instrumentos de controle e elenca sobre quais aspectos deve incidir a mensuração.

Instrução Normativa 5/2017 da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, artigo 62: determina a obrigatoriedade de O fiscal técnico, na fase da execução contratual informar sobre a necessidade de adequação contratual à produtividade efetivamente realizada, quando verificada subdimensionamento da produtividade pactuada, dentro dos limites de alteração dos valores contratuais previstos no § 1º do art. 65 da Lei nº 8.666, de 1993.

Acórdão 1694/2014-TCU-Plenário, itens 1.6.2: determina ao DNIT que adote medidas de controle interno que permitam aferir a qualidade e a confiabilidade dos produtos e resultados das empresas contratadas, identificar deficiências e pontos a serem aperfeiçoados nos modelos de contratação e identificar as causas e responsabilidades referentes a eventuais falhas ou defeitos que vierem se revelar, ainda que identificados apenas após o recebimento dos empreendimentos.

DNIT IPR 14/2004-PRO - Requisitos para a qualidade em supervisão de obras rodoviárias – Procedimento.

Instrução de Serviço DG 11, de 7 de junho de 2016 – Sistema de Avaliação de desempenho de empresas de consultoria.

Instrução de Serviço DG 12, de 22 de dezembro de 2009 - Sistema de Avaliação de desempenho de empresas de consultoria (revogado pela IS DG DNIT 11/2016).

Instrução Normativa DG 4, de 23 de novembro de 2015 – institui o rito do Processo Administrativo de Apuração de Responsabilidade - PAAR

11. A análise dos editais contemplou 24 contratos de supervisão de vários estados: Minas Gerais, Bahia, Paraná, Santa Catarina, Sergipe, Minas Geais, Tocantins, Espírito Santo, Paraíba, Mato Grosso, Maranhão e Rio Grande do Norte, realizados a partir de 2014, e teve como finalidade avaliar se há critério pré-estabelecidos nos instrumentos licitatórios relativos a instrumentos de controle e avaliação de desempenho da supervisora.

12. As pesquisas junto ao Sistema informatizado do DNIT, SIAC, no total de 44 contratos, tiveram como objetivo examinar as pontuações mensais atribuídas ao desempenho das supervisoras que são formalizadas nos Boletins de Desempenho Parcial Mensal (BDP), a cargo do fiscal do respectivo contrato.

13. Além disso, realizou-se comparativo entre os descontos obtidos nas contratações de supervisão (44 contratos) e as respectivas avaliações mensais, a fim de verificar se houve, ou não, impacto na qualidade dos serviços prestados em razão dos descontos consideráveis em contratações nessas condições.

III- DOS RESULTADOS

14. Verificou-se que devido a falhas na sistematização da atuação da equipe de fiscalização e no normativo que permite a avaliação de desempenho superficial, por não se amparar em itens objetivos e que levem em conta a qualidade dos produtos a serem entregues pela empresa supervisora, pode ocorrer deficiências na fiscalização dos contratos de supervisão, comprometendo o controle das obras e impactando na qualidade dos serviços executados pelas empresas supervisoras.

15. De acordo com as Diretrizes para as Normas de Controle Interno do Setor Público da Intosai, que incorporaram o referencial *Committee on Sponsoring Organizations of the Treadway Commission's* (COSO), o controle interno tem a seguinte função.

O controle interno é estruturado para oferecer segurança razoável de que os objetivos gerais da entidade estão sendo alcançados. Por essa razão, a existência de objetivos claros é um pré-requisito para a eficácia do processo de controle interno. (Grifos nossos)

16. Além disso, as Diretrizes da Intosai ressaltam a importância do ambiente de controle, nos seguintes termos.

O ambiente de controle é a base de todo o sistema de controle interno. Ele fornece o conjunto de regras e a estrutura, além de criar um clima que influi na qualidade do controle interno em seu conjunto. O ambiente de controle exerce uma influência geral na forma pela qual se estabelecem as estratégias e os objetivos, e na maneira pela qual os procedimentos de controle são estruturados.

17. Interpretando as definições das Diretrizes da Intosai, entende-se que a administração, ao implementar seus controles, qualquer que seja a área destinada, deve se alicerçar em normativos, estratégias e objetivos claramente definidos, além de procedimentos e instrumentos de controle estruturados, que contribuam para a eficiência e eficácia do processo de controle interno.

18. Em exame aos editais e aos termos de referências das contratações de supervisão, a partir de 2014, constatou-se não haver padronização na elaboração desses instrumentos de licitação, especificamente quanto à previsão de procedimentos e instrumentos de controle para a avaliação de desempenho da supervisora, conforme evidência 1 “Editais de supervisão avaliados” (peça 12, p. 22).

19. Inclusive, verificou-se que alguns instrumentos de licitação trazem somente algumas informações, obrigações ou alertas conforme destacadas na Tabela 1.

20. Em outros, não há referência alguma sobre o assunto. Porém, em alguns, consta alerta de que a avaliação de desempenho poderá servir de critério de desempate, condicionada a existência de meios para fazê-lo, conforme Tabela 2.

Tabela 1- Instrumentos Convocatórios e previsão de Avaliação de Desempenho Contratual

Excertos	Quant	Editais
“Os pagamentos serão efetuados por meio de medições mensais, vinculadas ao desempenho (execução) da contratada”;	7	RDC eletrônico 238/14-16
		RDC eletrônico 83/14-00
		RDC eletrônico 78/16-23
		RDC eletrônico 581/13-17
		RDC eletrônico 462/2013
		RDC eletrônico 238/14-16
		RDC eletrônico 7/2015-00
l) “Os pagamentos serão efetuados por meio de medições mensais, vinculadas ao desempenho (execução) da CONTRATADA e terão por base os critérios de pagamento constantes do Cronograma Físico-Financeiro”;	1	RDC eletrônico 668/2014-05
“Manter sua avaliação acima da nota 6, conforme AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO DAS EMPRESAS contida na INSTRUÇÃO DE SERVIÇO/DG 11, DE 22 DE DEZEMBRO DE 2009;”	2	RDC eletrônico 535/13-09 RDC eletrônico 276/14-15
“Avaliar a empresa contratada conforme AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO DAS EMPRESAS contida na INSTRUÇÃO DE SERVIÇO/DG 11, DE 22 DE DEZEMBRO DE 2009”.	1	RDC eletrônico 535/13-09
“O não cumprimento desses prazos implicará na penalização da empresa através do boletim de desempenho do respectivo mês; ”	3	RDC eletrônico 223/13-16 RDC eletrônico 238/14-16 RDC eletrônico 225/14-16
“9.1 RELATÓRIO TÉCNICO MENSAL –(...) além de fornecer elementos que permitam uma adequada avaliação do desempenho da empresa executora da obra e da supervisora para desenvolver as atividades”.	1	RDC eletrônico 555/14-14

Fonte: produção própria, com base nos editais de licitações de serviços de supervisão obtido no site do DNIT.

Tabela 2- Instrumentos Convocatórios e previsão de Avaliação de Desempenho Contratual

Excertos	Quant	Editais
Nenhuma referência em edital	12	PREGÃO 386/17-00
		PREGÃO 794/14
		PREGÃO, 695/13
		PREGÃO 481/13-21
		PREGÃO 0088/14-06 -00
		PREGÃO 311/14
		RDC eletrônico 614/13-05
		RDC eletrônico 535/13-09
		RDC eletrônico 511/13-00
		RDC eletrônico 613/13-05
		RDC eletrônico 21/14
		RDC eletrônico 07/15-00
“17.13. Havendo empate entre duas ou mais propostas, o desempate far-se-á através dos seguintes critérios, nesta ordem: II. Avaliação do desempenho contratual prévio dos licitantes, desde que exista sistema objetivo de avaliação instituído; ”	3	RDC eletrônico 078/16-23
		RDC eletrônico 668/14-05
		RDC eletrônico 667/14-05

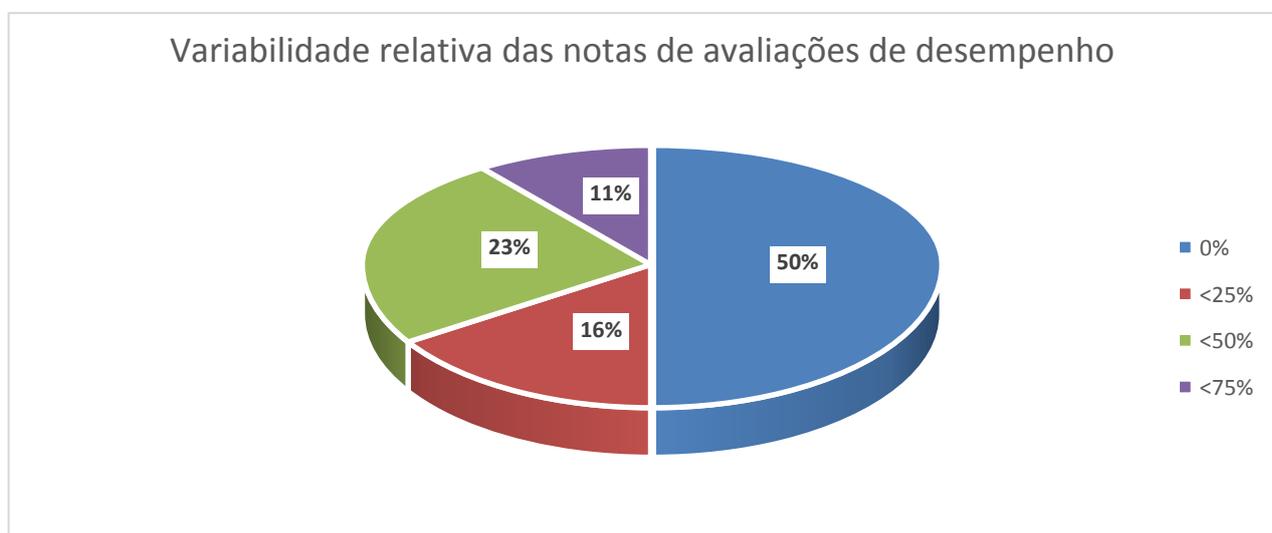
Fonte: produção própria, com base nos editais de licitações de serviços de supervisão obtido no site do DNIT.

21. No que diz respeito à atuação das empresas supervisoras durante a execução contratual, propriamente dita, o DNIT possui a Instrução de Serviço 11, de 7 de junho de 2016 (IS DG DNIT

11/2016), que disciplina as rotinas e procedimentos para a atribuição das notas e conceitos para a avaliação de desempenho das empresas supervisoras. Esse processo deve ser formalizado no Boletim de Desempenho Parcial Mensal (BDP), cuja elaboração está a cargo do fiscal do contrato e integrará o rol de documentos da medição e serviços contratados. Esse documento está disponível no sistema informatizado do DNIT, SIAC.

22. Em exame a esses boletins, relativos a 44 contratos de supervisão, não se observou grande variabilidade na pontuação relativa à performance das supervisoras, ao longo da execução contratual, conforme detalhado no Gráfico 1. Observa-se que metade dos contratos apresenta notas idênticas, sem qualquer variação, ao longo de todos os períodos avaliativos. Verifica-se que 66% dos contratos ou não apresentam quaisquer variações nas notas das supervisoras (50%), ou têm variação acima de 0%, mas abaixo de 25% nessas notas (16%).

Gráfico 1 - Demonstrativo da variabilidade das avaliações de desempenho nos contratos de supervisão do DNIT (2014-2017)



Fonte: produção própria, a partir de dados obtidos no SIAC, SUPRA.

23. Essa variabilidade foi calculada a partir da variação em relação à nota modal. Nesse exame, verificou-se que 75% dos contratos avaliados (33 contratos), apresentaram nota modal 8, refletindo uma avaliação muito positiva de modo geral do desempenho das supervisoras avaliadas. E que 98% das modas das avaliações são iguais ou acima da nota 6.

24. A IS DG DNIT 11/2016 possui extensa relação de orientações, datas e prazos para a elaboração do BDP, entre essas, encontra-se o seguinte rol de itens a serem avaliados:

- a) equipamentos;
- b) pessoal;
- c) instalações;
- d) cronograma físico;
- e) qualidade dos serviços;
- f) atendimento à fiscalização; e
- g) administração dos serviços.

25. Especificamente, quanto ao item “qualidade dos serviços”, a IS DG DNIT 11/2016 elenca rol de quesitos para avaliar o desempenho da supervisora, nos seguintes termos:

- a) Verificar se a empresa contratada está cumprindo as NORMAS TÉCNICAS, NORMAS DO IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e as INSTRUÇÕES DE SERVIÇO DO “DNIT” referentes ao trabalho que está sendo desenvolvido e se tem apresentado aos técnicos do DNIT as

alternativas quanto às possíveis concepções de projeto para se obter conjuntamente a melhor solução técnica;

b) Verificar se a empresa está obedecendo às condições constantes do EDITAL DE LICITAÇÃO, do CONTRATO e de sua PROPOSTA para a execução dos serviços. E se o andamento dos serviços é satisfatório;

c) Verificar se os ESTUDOS BÁSICOS realizados no período são de boa qualidade e se existem coerência a emissão de conceitos e relatórios, bem como, o nível de precisão nos cálculos, quantidades, orçamentos, cotas, distâncias, etc.

26. Enfim, apesar de o normativo ser amplo, entende-se que não é objetivo suficientemente para permitir que as avaliações sejam efetivas. Uma das fragilidades identificadas neste normativo se refere ao item 4.4, que traz o seguinte comando:

4.4 – O Engenheiro fiscal poderá apresentar no verso do Boletim de desempenho as observações que julgar necessárias a respeito dos conceitos atribuídos, bem como, o chefe imediato também poderá colocar as suas ponderações acerca das notas atribuídas pelo Engenheiro fiscal, suas observações sobre sua concordância ou discordância;” (Grifo nosso)

27. O normativo, ao não exigir que as notas atribuídas pelo fiscal sejam justificadas, em critérios objetivos, impossibilita a existência de histórico acerca das falhas e dos acertos na atuação da supervisora e estimula a subjetividade na aplicação dessas notas e conceitos, conseqüentemente, leva a falta de transparência dos atos relativos à avaliação procedida.

28. Inclusive, esse fato já foi apontado no relatório do Acórdão 1694/2014-TCU-Plenário, Ministro Relator Walton Alencar, emitido anteriormente ao normativo referenciado, conforme excerto a seguir transcrito:

Avaliação do desempenho das contratadas

Constatou-se fragilidade na forma como é feita a avaliação de desempenho das empresas supervisoras, realizada em boletim próprio, que compõe o processo mensal de medição. Foi observado que esse boletim consiste apenas em instrumento para atribuição subjetiva de pontuação do desempenho da empresa para alguns aspectos de sua atuação, sem apresentação de justificativas às notas atribuídas pelo fiscal (exemplo à peça "Cópia do processo Dnit 506200005951488", p. 4). Ainda que se possam encontrar dificuldades para se formular um método objetivo de atribuição de conceitos, esse instrumento poderia ser utilizado com maior efetividade caso acompanhado de evidenciadas justificativas das notas atribuídas, de modo que as pontuações indicariam o nível de desempenho das contratadas e, em caso de performances insatisfatórias, as evidências de falhas - comprovações da má atuação das empresas - subsidiariam a aplicação de sanções contratuais e legais. (Grifo nosso)

29. De acordo com as disposições da IS DG DNIT 11/2016, pôde-se observar que não foi contemplada a sugestão feita no relatório do Acórdão 1694/2014-TCU-Plenário, especialmente no que se refere à apresentação de justificativas para as notas atribuídas pelo fiscal na avaliação das supervisoras, visto que foi mantido exatamente o mesmo texto existente no normativo precedente (IS 12, de 22/12/2009), vigente à época do Acórdão 1694/2014-TCU-Plenário.

30. Assim, a pouca variação constatada no estudo dos BDP, quanto à pontuação mensal atribuída ao nível de desempenho das supervisoras (DP), ao longo da execução contratual, indica que as disposições contidas no normativo não foram suficientes para promover as melhorias esperadas no processo e mudar a realidade apontada em 2014, no relatório do TCU, ou seja, o boletim continua a ser apenas um instrumento para atribuição subjetiva de pontuação do desempenho, não atingindo o objetivo principal de graduar a atuação das supervisoras.

31. Inclusive, um dos objetivos da IS DG DNIT 11/2016, direcionados para a emissão de Certificado de Registros Cadastral (CRC), com a finalidade de ser utilizado nas análises de

qualificação das empresas, quando da participação nas licitações realizadas pelo DNIT, perde sua eficácia se o processo estiver contaminado em sua origem, visto que as avaliações de desempenho que o sustentam, nos termos desse normativo, não são obrigadas a estar acompanhadas de evidenciadas justificativas.

32. Considerando-se as fragilidades apontadas, entende-se que uma forma de mitigação, é por meio da atualização do normativo, IS DG DNIT 11/2016, de modo a torná-lo mais objetivo e efetivo, com a previsão de obrigatoriedade de justificativas das notas atribuídas aos vários quesitos, ali dispostos, entre outros procedimentos que se mostrarem adequados.

33. Além disso, outra medida que pode constar da atualização do normativo referenciado é a obrigatoriedade de publicação de todo o BDP, inclusive com as evidenciadas justificativas para as respectivas pontuações, de modo a contribuir para o processo de controle, para o qual é indispensável a transparência das informações, que servirão de base no processo Certificado de Registros Cadastral (CRC).

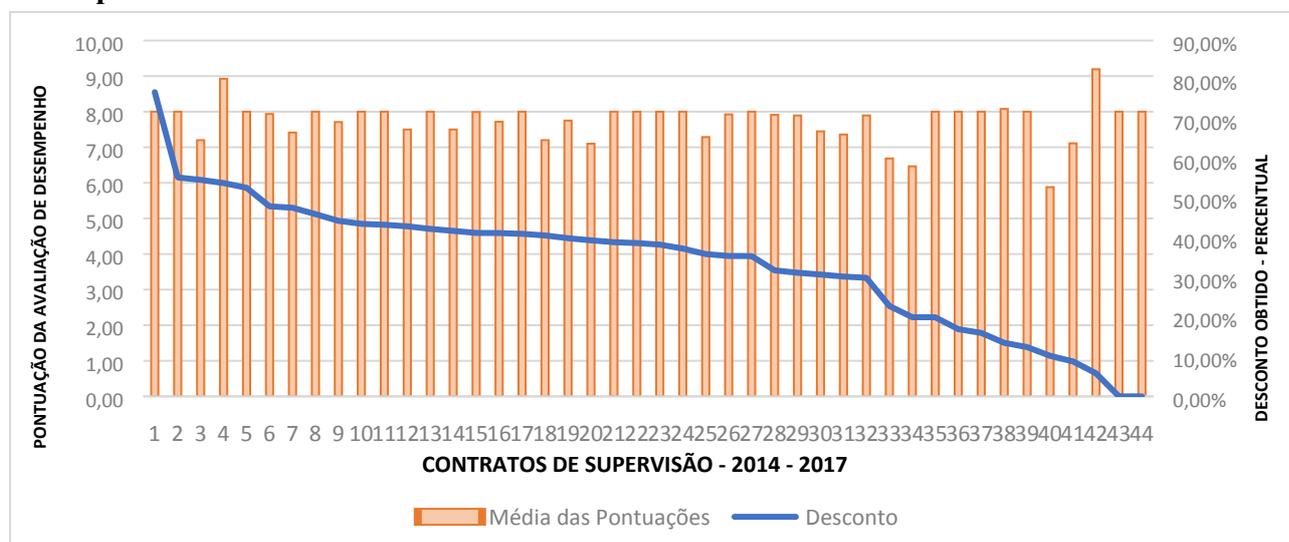
34. Um dos efeitos decorrentes de avaliações de desempenho subjetivas é a impossibilidade de evitar que empresas que prestaram serviços aquém da qualidade prevista no edital sejam recontratadas, visto que não sendo identificadas, não podem ser punidas.

35. Em reunião com as associações representantes das empresas de engenharia consultiva, foi levantada discussão acerca dos descontos obtidos nas últimas licitações. Nessa oportunidade, as entidades argumentaram que as avaliações realizadas pelo DNIT eram proforma, que muitas vezes as empresas eram bem avaliadas, mesmo não tendo boa atuação. Inclusive, que os descontos poderiam estar relacionados a empresas de má qualidade.

36. No entanto, após estudo empreendido nos contratos de supervisão, não foi possível evidenciar relação entre o desempenho das empresas supervisoras, formalizado nos boletins de desempenho parcial mensal (BDP) e os descontos obtidos nas contratações, a fim de confirmar se haveria ou não prejuízo das obrigações contratuais, no que se refere à qualidade dos serviços prestados nesses contratos, conforme Gráfico 2.

37. Com base no Gráfico 2, é possível perceber que, mesmo as empresas com os maiores descontos, obtiveram pontuações iguais ou próximas a oito pontos.

Gráfico 2- Quadro avaliativo de contratos de supervisão - Descontos obtidos x Avaliações de desempenho



Fonte: Produção própria, com dados obtidos do SIAC, SUPRA – Contratos de supervisão entre 2014-2017

38. Entretanto, apesar de não se conseguir demonstrar tal correlação, não significa que ela não exista, visto não haver como saber se as pontuações dadas retratam realisticamente a atuação das supervisoras.

39. Inclusive, em resposta ao questionário aplicado, alguns fiscais fizeram comentários que indicariam alguma relação entre desempenho e descontos obtidos, conforme segue.

Questão 25 - O que poderia melhorar na atuação das construtoras, supervisoras e gerenciadoras no sentido de facilitar seu trabalho de fiscalização?

“Que as empresas que mergulhassem demais nos preços fossem impossibilitadas de realizar serviço deveria ter alguma forma de fazer com que fossem eliminadas do certame de forma legal, pois fica praticamente impossível executar o serviço para o qual foram contratadas.”

Questão 29 – Destinado à comentários finais

“Gostaria de compartilhar minha preocupação com os patamares de descontos oferecidos pelas Supervisoras nos processos (nossos) licitatórios recentes, observo que as propostas apresentam-se incoerentes.”

“O sistema de pregão tem feito várias empresas abaixarem muito seus preços, comprometendo a qualidade técnica de seus profissionais (supervisão).”

“E no final do preço ofertado o empresário está dando um desconto de 30 a 35 %, o que torna indiscutível a linha de resultados de faturamento de campo e a contratação de funcionários a preços baixos desmotivando o controle de fiscalização que vão exercer, e sabidamente podemos afirmar que mesmos com a experiência mínima exigida nem sempre são qualificados.”

40. Apesar de o conteúdo desses comentários constituir um indicativo, eles não têm o poder de comprovar que esteja havendo reflexo dos descontos obtidos no desempenho das supervisoras, apenas aponta para uma possibilidade.

41. Primeiro, porque podem existir situações diversas que acarretem tais resultados, a exemplo de orçamentos de referência com folga de preços ou condições de mercado decorrentes da situação econômica de retração pela qual o País está passando.

42. Segundo, não se comprovou que há relação entre descontos obtidos e baixo desempenho, conforme já relatado neste achado (Gráfico 1). E, mesmo nos casos em que isso tenha ocorrido, não há como se comprovar que eventuais avaliações de desempenho das supervisoras com pontuações baixas estejam relacionadas ao desempenho baixo devido à má qualidade das empresas, visto não haver evidenciadas justificativas nos boletins que demonstrem esse fato.

43. Assim, tal possibilidade serve de reforço para que ocorra a conscientização dos fiscais sobre a necessidade de se utilizar adequadamente do Boletim de Desempenho Parcial Mensal (BDP), que é o instrumento adequado disponibilizado para esse fim, inclusive, as justificativas atreladas às pontuações dadas, constituem perfeita ferramenta para apontar as falhas identificadas, seja por empresas que ofertaram descontos, seja por equipes mal dimensionadas, seja por falta de qualificação dos profissionais, entre tantas outras.

44. Outra questão levantada pelos fiscais, em entrevista realizada nas superintendências visitadas, foi a suposta obrigatoriedade de abertura de Processo Administrativo de Apuração de Responsabilidade (PAAR), sempre que houvesse Boletins de Desempenho Parcial Mensal (BDP), emitidos, consecutivamente, por três vezes, com pontuações abaixo de 6 pontos (DP), conforme evidência 9 “Atas de reuniões nas Superintendências Regionais/DNIT (SC, BA e SP)”, peça 20. De acordo com os fiscais, esse processo estaria a cargo da Sede/DNIT e, apesar de atingir o objetivo de apenar o baixo desempenho das empresas, por ser moroso, representava longo período sem o auxílio da supervisora. Assim, as condições envolvidas nesse processo de responsabilização não estimulariam a efetiva avaliação, mesmo para as empresas com baixa performance.

45. Quanto a essa questão, cabe algumas considerações. Inicialmente, cabe informar que durante o período examinado nesta auditoria, tal assunto foi disciplinado por dois normativos, a saber: IS/DG 12, de 22 de dezembro de 2009 e IS/DG 11, de 7 de junho de 2016. Em ambos, constam definições similares para os índices de avaliações, denominados de:

a) DP – Desempenho Parcial – índice que mede a atuação mensal da empresa, contemplado no Boletim de Desempenho Parcial Mensal (BDP);

b) DC – Desempenho contratual – índice que traz a média aritmética de todos os índices de desempenho parcial (mensal), ou seja, representa a performance ou atuação da empresa desde o início até a data em questão;

c) DG – Desempenho Geral – índice que traz a média aritmética de todos os índices contratual (DC), relativos a todos os contratos que a empresa possuir com o DNIT;

d) DCF – índice que traz a média aritmética de todos os índices de desempenho parcial (mensal), relativos ao período de vigência do contrato, ou seja, representa a performance ou atuação da empresa desde o início até a data da última medição.

46. Feitos esses esclarecimentos, e depois do exame aos dois normativos emitidos desde 2009 (IS DG DNIT 12/2009 e IS DG DNIT 11/2016), constatou-se o seguinte.

47. De acordo com o primeiro normativo (IS DG DNIT 12/2009), não havia determinação explícita quanto abertura de PAAR, à exceção de quanto o Desempenho Geral ficar inferior à 6 pontos. Nos demais casos, as punições são graduadas conforme os índices, DP, DC, DG, que ficaram inferiores a 6 pontos, tais como advertência, multa, suspensão de licitar no DNIT até que tenha recuperado a nota, ou suspensão de licitar no DNIT, por tempo determinado, se estas pontuações estiverem vinculadas à inexecução total ou parcial do contrato.

48. Atualmente, a IS/DG DNIT 11/2016 traz explicitamente os casos em que deverá ser aberto o PAAR, conforme elencadas a seguir:

7.0 – PENALIDADES

7.1 – A empresa que obtiver o Desempenho Contratual Parcial - DCP do período de 12 (doze) meses inferior à 6,0 (seis) ficará passível de receber as sanções de ADVERTÊNCIA, MULTA, SUSPENSÃO TEMPORÁRIA E IMPEDIMENTO DE LICITAR conforme procedimento estabelecido na Instrução Normativa nº 04 de 23 de novembro de 2015.

7.2 – O engenheiro fiscal da obra ao identificar que a empresa obteve Índice de Desempenho Contratual Parcial inferior à 6,0 (seis) deverá notificá-la para que a mesma regularize a situação. Se a irregularidade persistir, o engenheiro fiscal da obra deverá informar à autoridade competente para que seja instaurada Processo Administrativo de Apuração de Responsabilidade.

7.3 – O engenheiro fiscal da obra que tiver o conhecimento de um Índice de Desempenho Contratual Parcial inferior à 6,0 (seis) e não tomar as providências cabíveis, estará sujeito à apuração de responsabilidade. (Grifo nosso)

49. Portanto, diferentemente do que foi declarado pelos fiscais, o critério a ser adotado para a abertura do PAAR é o desempenho contratual (DC), cujo índice decorrente da média das pontuações emitidas desde o início do contrato for inferior a seis pontos, e não o desempenho parcial mensal (DP).

50. Assim, de acordo com o normativo vigente, não necessariamente três pontuações (índices de desempenhos parciais mensais-DP) consecutivas inferiores a seis pontos ensejariam a abertura do PAAR, conforme demonstrado na Tabela 3.

Tabela 3 - Demonstrativo de DCP - Média aritmética

Mês	1	2	3	4	5	6	7	Média (DC)
<i>Situação 1</i>	8	8	<u>6</u>	<u>6</u>	<u>6</u>	8	8	7,14
Pontuação (DP)								
<i>Situação 2</i>	5	5	5	8	<u>6</u>	<u>6</u>	5	5,71

Fonte: produção própria, com base nos dados obtido no SIAC e SUPRA

51. Conforme Tabela 1, a situação 1 não demandaria a abertura do PAAR, apesar de três pontuações abaixo de seis pontos (média 7,14), mas a situação 2 ensejaria sim, mesmo sem três pontuações abaixo de seis pontos (média 5,71).

52. E, quanto à definição da competência para a respectiva instauração, ambos os normativos tem a mesma orientação, que remete ao disposto na Instrução Normativa 4, de 23 de novembro de 2015 (PAAR).

Art. 5º Conforme o fato apurado, são competentes para proferir decisões relativas aos PARR, exceto nos casos de declaração de inidoneidade:

I – durante execução contratual, ou em casos de recusa em assinar contrato: o Coordenador-Geral, na Sede, ou Coordenador Setorial, na Superintendência, onde se encontra lotado o responsável pela fiscalização do contrato;

53. Um dos principais efeitos negativos da avaliação subjetiva e superficial é a impunibilidade da má atuação das empresas supervisoras, visto que a tolerância dessa situação é origem para uma cadeia de ineficiência, que começa na recontração de empresas que, sabida, mas não comprovadamente, apresentam baixa performance, em razão disso, aumenta-se a chance de ocorrer a execução de serviços de supervisão com qualidade inferior ao previsto, acarretando, principalmente, o comprometimento da qualidade das obras executadas.

54. Quanto à ineficácia das avaliações e a recontração de empresas com desempenho deficiente, a IN MP 5/2017, traz um reforço para tornar o controle de execução contratual mais efetivo, conforme orientação disposta no artigo 70.

Art. 70. Os fiscais deverão elaborar relatório final acerca das ocorrências das fases de execução do contrato, após a conclusão da prestação do serviço, para ser utilizado como fonte de informações para as futuras contratações. (Grifo nosso)

55. Além disso, o normativo apresenta modelo de gestão com base nos resultados, que pode servir de exemplo para implementar melhorias nos processos de avaliação dos serviços de supervisão, contratados pelo DNIT, nos seguintes termos:

Anexo V – Diretrizes para a elaboração do projeto básico ou termo de referência

2.6. Modelo de gestão do contrato e critérios de medição e pagamento:

d) definir a forma de aferição/medição do serviço para efeito de pagamento com base no resultado, conforme as seguintes diretrizes, no que couber:

d.2. Estabelecer a produtividade de referência ou os critérios de adequação do serviço à qualidade esperada, de acordo com a unidade de medida adotada para a execução do objeto, sendo expressa pelo quantitativo físico do serviço ou por outros mecanismos capazes de aferir a qualidade, seguindo-se, entre outros, os parâmetros indicados nos Cadernos de Logística;

d.3. identificar os indicadores mínimos de desempenho para aferição da qualidade esperada da prestação dos serviços, com base nas seguintes diretrizes:

d.3.1. considerar as atividades mais relevantes ou críticas que impliquem na qualidade da prestação dos serviços e nos resultados esperados; (Grifo nossos)

56. Assim, tomando-se como referência a IN MP 5/2017, considera-se que o DNIT tem capacidade de desenvolver instrumentos de controle para que a má atuação de empresas supervisoras possa ser detectada pela avaliação de desempenho amparadas em evidenciadas justificativas, a cargo dos respectivos responsáveis designados.

57. Inclusive, o artigo 40, desse normativo, quando define a “fiscalização técnica”, orienta que indicadores de níveis mínimos de desempenho devem estar estipulados desde o ato convocatório (nos termos de referência, nos editais e nas minutas de contratos), com o objetivo de tornar efetiva a avaliação da execução do objeto nos moldes contratados.

58. Além disso, a previsão de mecanismos de controle da qualidade de serviços contratados, desde a etapa de licitação, já foi observada em editais do próprio DNIT. Assim, convém destacar como boas práticas, os procedimentos adotados pelas Superintendências Regionais nos estados do Espírito Santo e de Minas Gerais.

59. No caso do Espírito Santo, o edital RDC Eletrônico 581/2013-17 previu como critério para o pagamento da supervisora, que as medições mensais estivessem vinculadas ao seu desempenho. O diferencial identificado consiste na inclusão de parâmetros de desempenho pré-estabelecidos, já no corpo do edital, inclusive, com a discriminação dos itens a serem avaliados, elencados em tabela própria, anexada ao edital, conforme descrito a seguir:

3.6 - Parâmetros de Desempenho

I - A supervisora será mensalmente avaliada pela fiscalização do DNIT quanto aos parâmetros de desempenho de suas atribuições e responsabilidades. Serão atribuídos os seguintes conceitos a cada um dos itens da tabela do Anexo IV:

- Não se aplica - quando a etapa da construção não contempla um serviço passível de avaliação.
- Conforme - quando a etapa da construção contempla um serviço passível de avaliação e este, segundo avaliação do fiscal encontra-se em condição de aceitação.
- Não conforme - quando a etapa da construção contempla um serviço passível de avaliação e este, segundo avaliação do fiscal não se encontra em condição de aceitação.

II - O resultado desta avaliação fará parte do critério de medição da supervisora, conforme item 12. Os critérios estabelecidos na tabela que são de responsabilidade da construtora serão apontados como Não Conformidade se a supervisora não tomou as devidas providências para a resolução do problema.

60. Inclusive, de acordo com os comandos do edital, o cálculo da medição é afetado diretamente por um Fator de Desempenho. Esse fator, é resultado da avaliação objetiva do fiscal quanto ao cumprimento, pela supervisora, de suas atribuições e responsabilidades, no que se refere aos itens contemplados no do Anexo IV (Quadros 1 e 2), conforme a seguinte fórmula:

O Fator de Desempenho será calculado conforme formulação abaixo:

$$FD = N^{\circ} (C) / [N^{\circ} (C) + N^{\circ} (NC)]$$

Sendo:

FD = Fator de Desempenho da Supervisora;

N° (C) = Número de itens da tabela do Anexo IV avaliados pelo Fiscal do Contrato como “conforme”;

N° (NC) = Número de itens da tabela do Anexo IV avaliados pelo Fiscal do Contrato como “não conforme”;

Quadro 1 - Anexo IV – CRITÉRIOS DE ACEITAÇÃO – Processo 50617.002845/2013-92

ITEM	ÁREA	VERIFICAÇÃO	CRITÉRIO DE ACEITAÇÃO
1	Fiscalização	Contrato	Acompanhar a execução de cada etapa da obra contratada e o cumprimento pela construtora das obrigações contratuais; informar tempestivamente à fiscalização do DNIT a constatação de ocorrências em que caibam o registro e a comunicação formal. Manter Relatório Diário de Obra atualizado.
2	Fiscalização	Fiscalização de Campo	A contratada deverá dispor de profissionais habilitados, com conhecimento técnico adequado para o acompanhamento de todas as frentes de serviço, afim de garantir o fiel cumprimento de todas as obrigações e atribuições da construtora.
3	Controle de Qualidade	Efetividade da gestão da qualidade	A supervisora deverá manter durante todo o período do contrato todos os registros da gestão da qualidade, assim como verificar a aplicação de todos dispositivos do Plano da gestão da Qualidade, conforme PRO 011/2004 do IPR/DNIT, inclusive a mobilização dos profissionais nele indicados.
4	Controle de Qualidade	Documentos e Projetos	A construtora e a supervisora deverão manter a disposição de seus colaboradores e da fiscalização do DNIT todos os documentos e projetos atualizados referente aos serviços em execução, além de todas as normas do DNIT/IPR ou ABNT referente aos serviços em execução
5	Controle Tecnológico	Controle Tecnológico	A supervisora deverá realizar todos os ensaios previsto nas Especificações de Serviço do IPR/DNIT em laboratório de solos, betume e concreto próprios, inclusive viga benckelman. Todos os equipamentos e materias necessários à realização de todos os controles tecnológicos deverão estar a disposição dos profissionais e aferidos pelos órgãos competentes. Todos os equipamentos e edificações deverão estar limpos, com qualidade compatível com as necessidades da obra, com conservação constante, edificações pintadas.
6	Topografia	Seções primitivas e conformidade com projeto	Deverá ser realizado levantamento topográfico primitivo, conferência dos elementos executados e comparação com o projeto aprovado, além de subsidiar a elaboração do Projeto As Built
7	Meio Ambiente	Plano Básico Ambiental - PBA	Execução e implantação dos Programas Ambientais descritos no Plano Básico Ambiental, de forma que os mesmos sejam desenvolvidos com a qualidade almejada nos prazos estabelecidos.
8	Meio Ambiente	Efetividade da Gestão Ambiental	Efetivar o controle ambiental sistemático das obras e das premissas estabelecidas nos estudos ambientais antecedentes, visando cumprir as condicionantes da Licenças e Autorizações Ambientais, bem como oferecer meios para que os prazos de todos os acordos e condições estabelecidos sejam respeitados, objetivando a aprovação do IEMA e obtenção da Licença de Operação. Todos as licenças deverão estar a disposição da fiscalização.
9	Canteiro de obras	Aspectos gerais, limpeza e qualidade das instalações	Todos os equipamentos e edificações deverão estar limpos, com qualidade compatível com as necessidades da obra, com conservação constante, edificações pintadas. A estrutura mobilizada deve estar de acordo com a proposta da construtora.
10	Usina de solos e asfalto	estado de conservação e registros	todos os equipamentos e edificações deverão estar limpos, com qualidade compatível com as necessidades da obra, com conservação constante, edificações pintadas. Deverão estar registrados em documentos específicos, a disposição dos operadores, supervisores e fiscais os traços das misturas, os registros e ensaios dos materiais produzidos e recebidos(origem dos materiais, destino dos materiais). Os materiais deverão estar devidamente acondicionados.
11	Instalações de britagem e pedraira	estado de conservação e registros	todos os equipamentos e edificações deverão estar limpos, com qualidade compatível com as necessidades da obra, com conservação constante, edificações pintadas. registros dos ensaios dos materiais britados, destino dos materiais empregados. A exploração da pedraira sendo executada corretamente, sem contaminação.
12	Execução dos serviços de construção	Atendimento as especificações de serviço.	atendimento total às especificação de serviço referente e ao projeto aprovado pela fiscalização do DNIT

Fonte: Edital 581/2013-17-DNIT – RDC eletrônico

Quadro 2 - Anexo IV – CRITÉRIOS DE ACEITAÇÃO (continuação) – Processo 50617.002845/2013-92

ITEM	ÁREA	VERIFICAÇÃO	CRITÉRIO DE ACEITAÇÃO
13	Execução dos serviços de construção	Passivo Ambiental	Deverão ser constantemente fiscalizados e notificados para as devidas correções os passivos ambientais em decorrência da obra em execução ou qualquer outro passivo gerado no trecho em obras
14	Segurança e medicina do trabalho	Documentos obrigatórios de SMS e débitos trabalhistas	todos os documento exigidos pelas normas regulamentadoras do Ministério do Trabalho deverão estar completos, atualizados e a disposição da fiscalização do DNIT, da Supervisora e do Ministério do Trabalho. A supervisora deverá fiscalizar e manter registro das fiscalizações de toda a documentação relativa a quitação de débitos trabalhistas da construtora.
15	Segurança e medicina do trabalho	Atendimento as normas de SMS	A construtora deverá atender aos requisitos especificados nas NR's quanto aos profissionais de saúde e segurança ocupacional e instalações de canteiro de obras, alojamento etc. Todos os trabalhadores envolvidos no empreendimento deverão utilizar equipamento de proteção individual.
16	Segurança do Trânsito	Sinalização de Obra e redução de acidentes	Atendimento ao Manual de Sinalização de Obra e Emergência. Eficácia do cumprimento das medidas de redução de acidentes e pelo aumento da segurança de trânsito durante a Elaboração do Projeto Básico, das Etapas do Projeto Executivo e a Execução das obras, assim como, por aperfeiçoamentos e/ou correções de aspectos inadequados ou insuficientes, ponteira, observados "in loco";
17	Análise de Projeto	Projeto Básico e Executivo de Engenharia e As Built	atendimento total às Instruções de Serviço e Manuais do DNIT, assim como atendimento aos requisito das boas práticas da engenharia. Erros encontrados nos projetos submetidos a fiscalização do DNIT sem o devido registro pela contratada será objeto de não conformidade para a supervisora
18	Análise de Projeto	Prazo de análise	Todos os projetos e estudos submetidos a contratada deverão ser analisados e apresentados para a apreciação da fiscalização do DNIT ou devolvidos para a correção no prazo de 15 dias corridos
19	Gerenciamento	Presença do engenheiro de planejamento exclusivo para a o contrato	Presença do profissional habilitado durante toda a execução do contrato
20	Gerenciamento	Documentos iniciais	Apresentação do plano de gerenciamento , EAP, matriz de responsabilidades e Cronograma detalhado físico/financeiro até 45 dias da OS.
21	Gerenciamento	Atualização dos documentos	Atualização de toda documentação de planejamento até 3º dia útil de cada mês.
22	Gerenciamento	Elaboração de medição mensal da construtora e relatório da supervisão	Medição até 3º dia útil de cada mês e Relatório até 10º dia de cada mês, com todos os elementos especificados no Termo de Referência, ausente de erros significativos
23	Comunicação Social	Atendimento as comunidades, usuários e imprensa e tratamento das informações.	Responder todas as solicitações da ouvidoria, comunidade, imprensa e demandas da própria fiscalização do DNIT respondendo nos prazos solicitados. presença do profissional habilitado em comunicação social durante toda a execução da obra.
24	Desapropriação	Processos de desapropriação	Disponibilizar profissional para o apoio ao DNIT na montagem e tramitação dos processos de desapropriação

Fonte: Edital 581/2013-17-DNIT – RDC eletrônico

ANEXO XI - MINUTA CONTRATO

CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA – DA FISCALIZAÇÃO

11.7. O acompanhamento e a FISCALIZAÇÃO da execução do CONTRATO consistirão nos critérios a serem estabelecidos para a avaliação da qualidade e de aceite dos serviços prestados em consonância aos recursos alocados, utilizando-se de instrumentos de controle para compreensão e mensuração dos seguintes aspectos:

- a) Os resultados alcançados em relação à CONTRATADA;
- b) a verificação dos prazos de execução e da qualidade demandada;
- c) os recursos humanos empregados, em função da quantidade e da formação profissional exigida;
- d) a qualidade e quantidade dos recursos materiais utilizados;
- e) a adequação dos serviços prestados à rotina de execução estabelecida; e
- f) o cumprimento das demais obrigações decorrentes do CONTRATO na forma prevista na Lei nº 8.666/1993 e suas alterações posteriores.

61. A própria IN MP 5/2017, conforme já citado, apresenta para o modelo de gestão de contrato, o critério de medição de pagamento com base no resultado, denominado de Instrumento de Medição de Resultados (IMR), com a seguinte definição:

Instrumento de Medição de Resultados (IMR) - mecanismo que define, em bases compreensíveis, tangíveis, objetivamente observáveis e comprováveis, os níveis esperados de qualidade da prestação do serviço e respectivas adequações de pagamento. (Destques nossos)

62. Inclusive, o Anexo III, do normativo referenciado, traz diretrizes para a fiscalização técnica, quanto à adoção do IMR, além de procedimentos para a aferição da qualidade da prestação dos serviços, bem como para o recebimento provisório e final, além da previsão de punição quando não forem atingidos os níveis mínimos toleráveis previstos em indicadores previamente estabelecidos.

63. No que se refere, especificamente, ao Instrumento de Medição de Resultado, o “Anexo VIII – Da fiscalização Técnica”, tem a seguinte orientação:

1. A fiscalização técnica dos contratos deve avaliar constantemente a execução do objeto e, se for o caso, poderá utilizar o Instrumento de Medição de Resultado (IMR), conforme modelo previsto no Anexo V-B, ou outro instrumento substituto para aferição da qualidade da prestação dos serviços, devendo haver o redimensionamento no pagamento com base nos indicadores estabelecidos, sempre que a contratada:

a) não produzir os resultados, deixar de executar, ou não executar com a qualidade mínima exigida as atividades contratadas; ou

b) deixar de utilizar materiais e recursos humanos exigidos para a execução do serviço, ou utilizá-los com qualidade ou quantidade inferior à demandada.

64. Conforme citado, no Anexo V-B, consta modelo desse instrumento, que deve ser elaborado para cada indicador de desempenho, definido com base em algumas diretrizes, tais como: referir-se a atividades mais relevantes ou críticas que impliquem qualidade da prestação dos serviços e nos resultados esperados; ser objetivamente mensuráveis, compreensíveis, facilmente coletáveis, relevantes e adequados à natureza e características dos serviços.

65. Ainda no modelo do IMR, consta uma série de informações objetivas a serem preenchidas como: o título do indicador, finalidade, meta a ser cumprida, instrumento de medição, forma de acompanhamento, periodicidade, mecanismo de cálculo, início de vigência, faixas de ajuste no pagamento, sanções e observações. Enfim, um rol de dados, com a finalidade de tornar a avaliação o mais objetiva e transparente possível.

66. Assim, o conceito trazido pela IN MP 5/2017, quanto à concepção de medição por resultados, alinha-se à proposta de remuneração por produtos, recomendada neste trabalho, no achado 1.2, deste relatório.

67. Por fim, no que se refere ao questionário aplicado ao conjunto dos fiscais do DNIT, 86,15% dos respondentes confirmaram que sentem necessidade de um roteiro com procedimentos específicos a serem seguidos pela fiscalização para o acompanhamento dos contratos de supervisão.

68. Quanto a essa questão, cabe comentar que o DNIT emitiu, recentemente, a Instrução de Serviço 6, de 10 de abril de 2018, que estabelece critérios e procedimentos técnico-administrativo padrão no âmbito da gestão, acompanhamento e fiscalização de contratos, por meio do Manual de Diretrizes. Apesar de tal normativo representar uma providência necessária, visto que atualiza o normativo precedente, incorporando-o e adequando-o aos preceitos trazidos pela IN MP 5/2017, entende-se que tal instrumento não corresponde, exatamente, à demanda requerida pelos fiscais.

69. Considerando-se que existe o normativo DNIT 014/2004-PRO - Requisitos para a qualidade em supervisão de obras rodoviárias – Procedimento, que sequer traz objetivamente a quantidade de ensaios a serem realizados pelas supervisoras, conforme discutido no Achado 1.1, deste relatório, entende-se justo o requerimento dos fiscais do DNIT.

70. Inclusive, esse roteiro deveria contemplar alguns procedimentos, que já são observados por algumas unidades fiscalizadoras, mas que a sistematização por meio de um roteiro, uniformizaria

a atuações de todos os fiscais. Como exemplo cita-se os seguintes dispositivos da IN MP 5/2017: artigos 39, 42, § 4º, 45, 47 e 62, transcritos no início dessa análise.

71. Enfim, entende-se que o DNIT dispõe de competência suficiente para atuar no sentido de padronizar e aprimorar as atividades de fiscalização dos contratos de supervisão de obras de construção, valendo-se dos meios que julgar mais adequados (roteiro, manual, instruções de serviço, etc.).

72. Inclusive, questão relativa a falta de padronização da fiscalização já foi objeto de recomendação no Acórdão 3.448/2012-TCU-Plenário (TC 032.446/2011-0), de relatoria do Ministro Weder de Oliveira. Apesar de ter sido registrado no monitoramento do referido acórdão (TC 002.801/2013-2), plano de ações para implementar tal recomendação, constatou-se nesse trabalho que tais providências não foram suficientes para solucionar a falha apontada. Assim, com fundamento na Portaria-Segecex 27, de 19 de outubro de 2009 (item 63.2), entende-se que tal questão deve ser objeto de determinação ao DNIT, neste trabalho.

73. Em tempo, convém citar que serve de reforço para contribuir para padronizar a atuação da fiscalização dos contratos de supervisão, a recomendação feita no achado 1.1, deste relatório, em que foi proposta ao DNIT que emita normativo, que discipline, especialmente a quantidade de ensaios a serem realizados e os serviços de supervisão, contendo metodologia com critérios claros e objetivos, fundamentada no tipo, complexidade e porte da obra e no custo de controle.

IV - CONCLUSÃO

74. Os resultados da análise relatada indicam a necessidade de instituição de melhorias a serem implantadas pelo DNIT no processo de avaliação de desempenho das empresas supervisoras.

75. Foi verificada ausência de padronização nos editais para a contratação de serviços de supervisão, quanto à previsão de instrumentos de controle para avaliar a execução do objeto, nos moldes contratados (editais, termos de referência e minutas de contratos).

76. Além disso, constatou-se que a baixa variância nas avaliações de desempenho das empresas supervisoras, contidas no Boletins de Desempenho Parcial Mensal (BDP), nos 44 contratos examinados, conforme registros contidos no sistema informatizado do SIAC. Assim, percebe-se que tais avaliações, nos moldes instituídos pela Instrução de Serviços-DG 11/2016, não constituem instrumentos objetivos e suficientes para detectar a má qualidade de atuação das empresas supervisoras, em razão de não haver a obrigatoriedade de apresentação de evidenciadas justificativas para as respectivas pontuações subjetivas atribuídas pelo fiscal, que são avalizadas pelo parecer da chefia imediata.

77. Adicionalmente, observou-se que, em razão da ineficácia das avaliações de desempenho que não retratam objetivamente a performance da supervisora, não é possível evitar a recontração de empresas supervisoras que, sabidamente, mas sem comprovação, tiveram desempenho de baixa qualidade. Assim, dentro dessa realidade, é praticamente inevitável ao DNIT evitar a execução de serviços de supervisão de baixa qualidade e, conseqüentemente, impossível garantir que seja aplicada às empresas supervisoras, nessas condições, as sanções que se fizerem necessárias.

78. A instituição de rotinas e procedimentos destinadas a melhorar os controles da execução contratual, especificamente, dos contratos de supervisão, a exemplo do Instrumento de Medição de Resultado (IMR), contido na IN MP 5/2017, no qual são definidos níveis esperados de qualidade da prestação do serviço contratado, em bases compreensíveis, tangíveis e objetivamente observáveis e comprováveis e, também, da revisão do normativo IS-DG 11, de 7/6/2016, que disciplina o sistema de Avaliação de Desempenho de Empresas de Consultoria, no DNIT, e ao desenvolvimento de roteiro de trabalho, com vista a sistematizar e a padronizar as atividades dos fiscais, podem indicar oportunidade de melhorias no método de avaliação de desempenho que possibilitasse ao DNIT coletar informações sobre a efetiva conduta e performance das empresas supervisoras, com isso conferiria à

autarquia elementos para detectar a má qualidade dos serviços prestados e adotar as correções necessárias e, em última instância, punir e impedir a recontração de empresas supervisoras avaliadas com baixo desempenho.

79. Com base nas causas apontadas nessa análise, propõe-se:

a) determinar ao DNIT que, em 180 dias, padronize e aprimore, pelos meios que julgar necessários (ex. roteiro, manual, instrução de serviços, etc.), as atividades de fiscalização dos seus contratos de supervisão de contratos de obras de construção. Para isso, elabore e apresente, em trinta dias, um plano de trabalho com etapas de produtos intermediários que visem o cumprimento dessa determinação;

b) recomendar ao DNIT que a padronização das atividades de fiscalização, levem em conta os critérios de avaliação da supervisora, utilizando o IMR, previsto na IN MP 5/2017;

c) recomendar ao DNIT a atualização do normativo IS DG DNIT 11/2016, de 7/6/2016, com as seguintes sugestões:

c.1) exigência de evidenciadas justificativas das notas, conceitos e pareceres apresentados no Boletim de Desempenho Parcial (BDP), que atualmente é facultativo;

c.2) inclusão de mecanismos que definam, em bases compreensíveis, tangíveis, objetivamente observáveis e comprováveis, os níveis esperados de qualidade da prestação do serviço da empresa supervisora, e respectivas adequações de pagamento, a ser formalizado em instrumento de controle, a exemplo do Instrumento de Medição de Resultado (IMR), previsto na IN MP 5/2017, ou instrumento similar; e

d) recomendar ao DNIT que o Boletim de Desempenho Parcial seja publicado no SUPRA, de forma mais detalhada.

Apêndice H - Análise da ausência de critérios claros e objetivos para o dimensionamento, contratação e gerenciamento de quantitativo de pessoal da gerenciadora

I – INTRODUÇÃO

1. Buscou-se analisar se o DNIT possui critérios que elucidem quando se deve contratar uma empresa gerenciadora; como dimensionar a equipe dessa contratada; e como deve ser o gerenciamento do quantitativo dessa equipe com os andamentos das obras gerenciadas.

2. Posteriormente, analisou-se a contratação de oito gerenciadoras para verificar se os seus editais justificavam a contratação desse gerenciamento; se havia memória de cálculo para o quantitativo das equipes previstas nos editais, com o apontamento da responsabilidade de cada um dos integrantes dessa equipe.

II - DO MÉTODO

3. O procedimento de coletas de dados consistiu na expedição de ofício de requisição ao DNIT. Além disso, também foram entrevistados os gestores do DNIT.

4. As evidências que deram base às análises foram:

Evidência 32: Edital 187/2009 DNIT

Evidência 33: Edital 818/2009 DNIT

Evidência 34: Edital 175/2009 DNIT

Evidência 35: Edital 233/2014 DNIT

Evidência 36: Edital 438/2014 DNIT

Evidência 37: Edital 465/2014 DNIT

Evidência 38: Edital 574/2014 DNIT

Evidência 39: Edital 102/2016 DNIT

Evidência 40: Ofício 17039/2018/ACE/DG/DNIT

Evidência 41: Desvio de funções dos contratados da gerenciadora

5. Foram adotados os seguintes critérios:

PMBOK – Capítulo 4 - Gerenciamento de integração do projeto, Capítulo 5- Gerenciamento do escopo do projeto, Capítulo 6 - Gerenciamento de tempo do projeto, Capítulo 7 - Gerenciamento de custos do projeto, Capítulo 9 - Gerenciamento de recursos humanos do projeto.

Lei 8.666/1993, artigo 6º, caput: cita que mesmo para a contratação de serviços deve ser elaborado projeto básico, o qual deve conter os elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado para caracterizar o serviço.

Lei 8.666/1993, artigo 7º, caput e § 2º inciso II: descreve que os a licitação para contratação de serviços somente pode ser realizada quando existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os custos unitários.

Lei 10.520/2002, artigo 9º: informa que deve ser aplicado subsidiariamente, para o pregão, as normas da Lei 8.666/1993, devendo por isso observar os art. 6º e 7º.

Lei 12.462/2011, artigo 2º, inciso IV, alínea “a”: dispõe que o projeto básico utilizado para a contratação de serviços de engenharia deve conter os elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado para caracterizar o serviço, com base em estudos técnicos preliminares.

IN MP 5/2017, art. 5, inciso IV: veda que a Administração ou seus servidores praticam

ato de ingerência na administração da contratada, promovendo ou aceitando desvio de funções dos trabalhadores da contratada, mediante a utilização destes em atividades distintas daquelas previstas no objeto da contratação e em relação à função específica para a qual o trabalhador foi contratado.

IN MP 5/2017, art. 5, inciso V: veda que a Administração ou seus servidores praticam ato de ingerência na administração da contratada, considerando os trabalhadores da contratada como colaboradores eventuais do próprio órgão ou entidade responsável pela contratação.

IN MP 5/2017, art. 5, inciso VII: veda que a Administração ou seus servidores concedam aos trabalhadores da contratada direitos típicos de servidores públicos, tais como recesso, ponto facultativo, dentre outros

IN MP 5/2017, art. 8: admite a contratação de serviço de apoio administrativo, considerando o disposto no inciso IV do art. 9º da Instrução Normativa, com a descrição no contrato de prestação de serviços para cada função específica das tarefas principais e essenciais a serem executadas, admitindo-se pela Administração, em relação à pessoa encarregada da função, a notificação direta para a execução das tarefas.

IN MP 5/2017, art. 21: descreve os procedimentos iniciais para o planejamento da contratação de serviços terceirizados.

IN MP 5/2017, art. 24: descreve os estudos preliminares que devem ser realizados, devendo conter: estimativa das quantidades, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte; e demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais ou financeiros disponíveis.

IN MP 5/2017, art. 28: descreve o que deve conter no Projeto Básico ou Termo de Referência a ser utilizado para a contratação de terceirização de pessoal, com base nos estudos preliminares, gerenciamento de risco e diretrizes do Anexo V da Instrução Normativa.

IN MP 5/2017, anexo III: diretrizes para elaboração dos estudos preliminares.

IN MP 5/2017, anexo V: diretrizes para elaboração do Projeto Básico (PB) ou Termo de Referência (TR)

III – DOS RESULTADOS

Ausência de critérios claros e objetivos para a contratação de gerenciadora

6. De acordo com a resposta do DNIT (Ofício 17039/2018/ACE/DG/DNIT de 23/5/2018), referente ao Ofício de Requisição 33-464/2017, não existe nenhuma norma que discipline quando se deve contratar uma gerenciadora; também, não existe um número mínimo de contratos que demandem a contratação de uma gerenciadora.

7. Atualmente, o DNIT dispôs, no Manual de Diretrizes para Gestão, Acompanhamento e Fiscalização de contratos (IS DG 6, de 10 de abril de 2018), o seguinte conceito sobre empresas gerenciadoras, conforme seu item 12.2:

Denomina-se gerenciadora a empresa contratada com o objetivo de assessorar o DNIT por meio de estrutural gerencial adequada para acompanhamento eficiente e tempestivo de toda a gama de ações necessárias à realização do empreendimento, de maneira a possibilitar sua execução conforme o planejado e atuação proativa de forma a garantir os aspectos de qualidade, custo e prazo.

É recomendado a contratação de gerenciamento nos empreendimentos de grande magnitude e complexidade que demandem a necessidade de reforço significativo nas estruturas gerenciais do DNIT, com foco permanente e exclusivo na execução dos contratos, apoiando a Autarquia no

sentido de solucionar toda e qualquer dificuldade que se apresente, de forma a possibilitar a realização de projetos, obras e serviços, conforme as metas estipuladas.

8. Em sua resposta o DNIT afirma que está em andamento um estudo realizado pela FGV para o desenvolvimento de novas metodologias e composições para definição de custos de referência de projetos, de estudos ambientais, de fiscalização e de gerenciamento de obras rodoviárias, ferroviárias e hidroviárias.

9. Portanto, pode-se concluir que não existe uma norma do DNIT que discipline quando se deve contratar uma empresa gerenciadora, como deve ser realizado o dimensionamento dessas equipes; e como deve ser o gerenciamento do quantitativo dessa equipe com os andamentos das obras gerenciadas.

10. A tabela abaixo evidencia não haver uma uniformização nos objetos que necessitam da contratação de uma empresa gerenciadora, por parte do DNIT:

Tabela 1 – Gerenciadoras de obras ativas no DNIT em 2018

Contrato	UF	Editais	Objeto
801/09	RJ	187/09	Arco Metropolitano do Rio de Janeiro, sendo que um trecho a execução seria contratado pelo DNIT (26 km) e outro contratado pela Secretaria de Obras do Estado do Rio de Janeiro, via convênio (73 km)
329/10	AL SE PE BA	818/09	BR-101 Nordeste, com 18 contratos (649 km), contendo obras ainda a licitar
1073/10	SP	175/09	Rodoanel Metropolitano de São Paulo, contratos realizados pela DERSA, via convênio com o DNIT
657/14	SC	233/14	Obras de construção distribuídas por todo o estado, com previsão de 25 contratos (357 km), contendo obras ainda a licitar
1136/14	RN PB PE	574/14	Arco da Região Metropolitana da Cidade do Recife/PE; Contorno de Abreu e Lima/PE; Obras Remanescentes do Lote 1 (BR-101/RN); Obras Remanescentes do Lote 5 (BR-101/PB), Obras Remanescentes do Lote 6 (BR-101/PE) e Contorno (Travessia) de Recife/PE, totalizando 6 contratos (271 km), contendo obras ainda a licitar
158/15	MG	465/14	Obras de construção no estado, previa 16 contratos, sendo 2 realizados via convênio com o Estado de MG (273 km), prevendo obras ainda a licitar e em fase de projeto
227/16	SP	438/14	BR-153/SP, sendo 1 contrato de execução de obra (18 km)
388/17	RS	102/16	Obras de construção pelo estado, prevendo 26 contratos (815 km), contendo obras ainda a licitar

Fonte: Editais do DNIT citados

11. Da análise dessas licitações realizadas pelo DNIT, percebe-se não existe um padrão definido para a contratação de gerenciamento, existindo casos que o gerenciamento será realizado por empreendimento (BR-101 NE); casos que o gerenciamento será para todas as obras vigentes a serem realizadas em um estado (RS,SC); caso que o gerenciamento cuida de apenas um contrato de execução de obra e com pequena extensão (BR-153 SP), o qual já previa, inclusive contrato de supervisão; caso que o gerenciamento cuida apenas de obras delegadas (Rodoanel SP); e ainda casos que não apresentam relações óbvias entre si como os casos anteriores (Arco do Recife, que mistura obras de três estados que não pertencem à mesma rodovia federal).

12. Destaca-se que os editais do ano de 2009 (187/09, 818/09 e 175/09) não apresentam qual seria a justificativa para a contratação dessas gerenciadoras. Os demais editais citam que a finalidade básica da empresa a ser contratada é dar apoio à equipe do DNIT com o propósito de complementar o controle e gerenciamento das obras e serviços, conforme prazos, qualidade e preços contratados.

Os editais 233/14, 574/14 e 465/14 apresentam a mesma motivação e vantagens agregadas para a contratação das gerenciadoras, que seriam:

3 MOTIVAÇÃO DO GERENCIAMENTO

- 3.1 Acompanhamento e monitoramento de várias obras em diversas rodovias localizadas em regiões distintas e subdivididas em vários lotes, que por sua vez terão inúmeras frentes de serviços simultâneas;
- 3.2 Apoio na análise e aceitação de Projetos que serão executados concomitantemente com as obras;
- 3.3 Desafios a obstáculos ambientais (Bióticos e Antrópicos) a serem vencidos;
- 3.4 Acompanhamento e monitoramento de remanejamentos de serviços públicos em tempo hábil prevenindo prováveis interferências nos prazos e metas estipulados dentro do custo preestabelecido;
- 3.5 Diversidade de Empresas e Consórcios X Compatibilização de serviços de Engenharia (projetos e obras);
- 3.6 Necessidade de equipe multidisciplinar agilizar e ter sincronia na tomada de decisões; e
- 3.7 Obtenção de informações tempestivas e transparentes.

4 VANTAGENS AGREGADAS

- 4.1 Alocar Equipe Técnica Multidisciplinar “full time” em tempo e hora conforme demandado pelo DNIT;
- 4.2 Alocar recursos tecnológicos (parque de “hardware”, “software” e redes) em tempo e hora conforme demandado pelo DNIT;
- 4.3 Recursos Materiais (Veículos, transportes, moradias, material de consumo) em tempo e hora conforme demandado pelo DNIT;
- 4.4 Agilidade na alocação, mobilização e/ou desmobilização de recursos humanos e materiais; e
- 4.5 Facilitar o monitoramento das ações de gerenciamento por parte do DNIT, bem como dos agentes de controle.

13. Pode-se depreender, então, que o gerenciamento é utilizado com o objetivo primordial de reforçar a capacidade técnica das Superintendências do DNIT, conforme relatado no Edital 102/16:

a principal motivação para a contratação do Gerenciamento é reforçar a capacidade técnica e administrativa da Superintendência Regional do DNIT, no Estado do Rio Grande do Sul durante esse período excepcional obras de vulto, propiciando a execução e o controle de projetos importantes, com maior eficiência. (Edital 102/16, p. 40).

14. Pode-se depreender, então, que o gerenciamento é utilizado com o objetivo primordial de reforçar a capacidade técnica das Superintendências do DNIT, conforme relatado no Edital 102/16.

15. Portanto, o DNIT deve disciplinar quando se deve contratar uma empresa gerenciadora com base em elementos claros e objetivos. Destaca-se que de acordo com o art. 24º, inciso IX, da IN MP 5/2017 os estudos preliminares à contratação de uma empresa gerenciadora devem demonstrar os resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais ou financeiros disponíveis.

Ausência da memória de cálculo e das responsabilidades das equipes previstas nos editais de contratação.

16. No mesmo Ofício de Requisição 33-464/2017, questionou-se sobre a existência de memória de cálculo referente as equipes das gerenciadoras, previstas nos editais dispostos na Tabela 1, evidenciado qual seria a responsabilidade e atribuição de cada integrante previsto nessa equipe com o escopo dos serviços previstos nos termos de referências dos respectivos editais.

17. Em sua resposta (Ofício 17039/2018/ACE/DG/DNIT, de 23/5/2018, páginas 5-16), a Coordenação-Geral de Construção Rodoviária (CGCONT) não apresenta as memórias de cálculos dos quantitativos das equipes previstas para as contratações das empresas gerenciadoras. Apenas informa que a utilização da tabela de consultoria, prevista na IS DG DNIT 3/2012, comumente resulta

na formatação do orçamento referencial como uma “memória de cálculo” e apresenta os resumos dos orçamentos das equipes técnicas previstas nos editais utilizados para a contratação das gerenciadoras.

18. Por essa resposta fica evidente que o DNIT ao orçar as equipes das gerenciadoras não segue nenhum critério técnico e objetivo para quantificar as equipes a serem contratadas. A IS DG DNIT 3/2012 não normatiza como se deve quantificar os profissionais, ela apenas apresente o custo de referência para cada tipo de profissional, por exemplo: engenheiro sênior, engenheiro júnior, técnico júnior e etc.

19. Não há, também, uma definição clara sobre a responsabilidade que cada integrante da equipe deve cumprir, pois conforme a resposta da CGCONT (Ofício 17039/2018/ACE/DG/DNIT, de 23/5/2018, p. 16): “As atribuições de cada integrante previsto na equipe de gerenciamento são aquelas inerentes ao cargo por ele ocupado relacionado ao escopo dos serviços previstos em edital”.

20. Logo, como é comum a previsão de mais de um tipo de profissional com a mesma formação na equipe da gerenciadora, não é possível saber quem deve ser o responsável por cada uma das atribuições previstas nos termos de referências dos editais utilizados para a contratação de gerenciadoras.

21. Essa ausência de metodologias amparadas em critérios objetivos, para definir e estimar a quantidade de recursos humanos que devem ser previstos no contrato de gerenciamento afronta os princípios da razoabilidade, eficiência e economicidade, os dizeres das leis de contratações de serviços de engenharia (Lei 8.866/1993, 10.520/2002 e 12.462/2011), além das diretrizes previstas no PMBOK.

22. Segundo o PMBOK, em sua introdução – Seção III, existem três documentos principais para o desenvolvimento de um projeto, dentre eles está a Declaração de Escopo do Projeto, que determina qual trabalho deverá ser realizado e quais entregas precisam ser produzidas. O desdobramento da produção desse documento, que se encontra no capítulo 5- Gerenciamento do escopo do projeto, tem a seguinte orientação:

A declaração do escopo do projeto descreve, em detalhes, as entregas do projeto e o trabalho necessário para criar essas entregas. A declaração do escopo do projeto também fornece um entendimento comum do escopo do projeto a todas as partes interessadas no projeto e descreve os principais objetivos do projeto. Além disso, permite que a equipe do projeto realize um planejamento mais detalhado, orienta o trabalho da equipe do projeto durante a execução e fornece a linha de base para avaliar solicitações de mudanças ou trabalho adicional e verificar se estão contidos dentro ou fora dos limites do projeto.

23. Dentre os componentes da declaração do escopo do projeto, existem alguns de especial interesse para o assunto em discussão nesse item, que são:

a) Descrição do escopo do produto – descreve as características do produto, serviço ou resultado para cuja criação o projeto foi realizado. Embora a forma e o conteúdo das características variem, a descrição do escopo deve sempre fornecer detalhes suficientes para dar suporte ao planejamento posterior do escopo do projeto (tipo de serviço, quantidade de serviço e equipe técnica para a execução dos serviços);

b) Estrutura Analítica do Projeto inicial (EAP) - é uma decomposição hierárquica orientada à entrega do trabalho a ser executado pela equipe do projeto, para atingir os objetivos do projeto e criar as entregas necessárias. A EAP organiza e define o escopo total do projeto. A EAP subdivide o trabalho do projeto em partes menores e mais facilmente gerenciáveis, em que cada nível descendente da EAP representa uma definição cada vez mais detalhada do trabalho do projeto.

24. Atualmente, está em vigor a Instrução Normativa 5/2017, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, que dispõe sobre a contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e Fundacional, a ser adotada

pelo DNIT, para a elaboração de suas contratações de serviços de supervisão, a qual absorveu as boas práticas previstas no PMBOK.

25. O normativo traz orientações sobre os procedimentos iniciais para a contratação e estabelece que todo projeto básico ou termo de referência deve ser precedido pela realização de estudos preliminares, no qual deverão ser produzidos elementos como estimativa das quantidades, acompanhadas das memórias de cálculo, estimativas de preços; demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais ou financeiros disponíveis; e definição do método utilizado para a quantificação dos volumes de serviços que serão demandados ao longo da execução do contrato (artigos 8, 21, 24, Anexos III e V).

26. Assim, atualmente, o DNIT não pode realizar licitações para contratações de empresas gerenciadoras sem as memórias de cálculos dos quantitativos das equipes, pois tal fato afrontaria ao disposto no art. 8º, da IN MP 5/2017, o qual admite a contratação de serviço de apoio administrativo desde que haja a descrição no contrato de prestação de serviços para cada função específica das tarefas principais e essenciais a serem executadas e no art. 24, inciso IV, da IN MP 5/2017, o qual descreve que nos estudos preliminares à contratação de uma empresa gerenciadora devem restar evidenciados as estimativas das quantidades, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte.

27. Em todos os contratos analisados o critério de pagamento é o homem/mês, ou seja, relacionado à mera disponibilização de mão de obra ou de equipamentos. Além disso, não há memória de cálculo do dimensionamento desses itens e das responsabilidades de cada um dos integrantes das equipes das gerenciadoras. Esses aspectos estão acarretando em um superdimensionamento das equipes (item que será tratado no Achado: Desperdício de recursos públicos nos contratos de gerenciamento) e também a ocorrência de desvio de funções dos contratados da gerenciadora, o que é vedado, conforme, art. 5º, inciso IV, da IN MP 5/2017.

28. Destaca-se que no andamento dessa auditoria foi possível perceber a ocorrência do desvio de função, pois uma das contratadas pela gerenciadora da BR-101/NE, Contrato 329/10, participou de duas reuniões ocorridas entre a equipe de auditoria e os gestores do DNIT, conforme demonstrado na evidência 41 “Desvio de funções”, peça 52 (peça 52).

29. Constatou-se, ainda, que esses contratados pelas empresas gerenciadoras podem se confundir como servidores do DNIT para aqueles que não sabem da existência desses, pois são lotados nos mesmos locais dos servidores do DNIT, seja na sede, na Superintendências ou nas Unidades Locais e ainda contam com a utilização do correio eletrônico funcional do DNIT, fato vedado pelo inciso VII, do art. 5º, da IN MP 5/2017.

30. Diante disso, deve-se determinar que o DNIT apresente para os contratos de empresas gerenciadoras em andamento as memórias de cálculo das equipes e das suas responsabilidades, observando as atribuições previstas nos termos de referências utilizados na contratação dessas, descrevendo para cada função o conjunto de tarefas principais e essenciais que serão executadas por cada ocupante dessas funções; devendo caso constate superestimativa de quantitativo promover a alteração unilateral quantitativa do objeto com vistas a suprimir postos de trabalho, com base no art. 65, inciso I, alínea “a” e “b”, da Lei 8.666/1993.

31. Como uma das causas da ocorrência dos desvios de funções é o critério de pagamento, deve-se determinar ao DNIT, que de acordo com, os art. 28 e Anexo V da IN MP 5/2017 e a Jurisprudência dessa Corte de Contas, conforme demonstrado na Análise do critério de pagamento (Apêndice E), os serviços prestados pelas empresas gerenciadoras de obras devem ter como critério de pagamentos a entrega de produtos ou de resultados alcançados, os quais devem ser previamente

definidos em bases compreensíveis, tangíveis, objetivamente observáveis e comprováveis, com níveis esperados de qualidade da prestação do serviço e respectivas adequações de pagamento.

32. Considerando que a adoção de modelo de remuneração das empresas supervisoras por produto representa uma mudança de paradigma na contratação de serviços de supervisão e gerenciamento e, por isso mesmo, demanda que seja precedida de estudos e de metodologias, amparadas em critérios técnicos e objetivos, para a devida apropriação dos produtos a serem medidos, por isso deve-se determinar que o DNIT apresente, em trinta dias, um plano de trabalho contendo, no mínimo, as medidas a serem adotadas, os responsáveis pelas ações e o prazo previsto para a sua implementação com vistas a adotar o critério de pagamento por produto entregue ou resultado alcançado.

Ausência de normas gerenciamento do quantitativo da equipe da gerenciadora com os andamentos das obras gerenciadas

33. A ausência de memória de cálculo das equipes das empresas gerenciadoras previstas nos editais de contratação juntamente com a ausência de normas sobre como deve ser realizado o gerenciamento do quantitativo da equipe das gerenciadoras com os andamentos das obras gerenciadas acarretou em descompasso entre as medições das empresas gerenciadoras com a execução das obras, conforme será tratado no achado: desperdício de recursos públicos nos contratos de gerenciamento.

34. Entende-se que o pagamento por produto ou resultados mitigará à ausência de normas que disciplinem como esse gerenciamento deve ser realizado pelo fiscal do contrato, pois não será mais atribuição desse fiscal verificar se aqueles homens/mês disponibilizados pela contratada são suficientes e adequados para a prestação do serviço.

IV – CONCLUSÃO

35. Os resultados da análise relatada indicam que se deve determinar que o DNIT discipline a contratação e o dimensionamento da equipe técnica, contendo metodologia com critérios claros e objetivos, para que os termos de referência descrevam para cada função o conjunto de tarefas principais e essenciais que serão executadas por cada ocupante dessa função (memória de cálculo das equipes e das suas responsabilidades), conforme disposto no art. 8º e 24 da IN MP 5/2017.

36. Deve-se, ainda, determinar que o DNIT evite, nos contratos de empresas gerenciadoras, a previsão de pagamento por homem/mês ou à mera disponibilização de mão de obra ou de equipamentos, estipulando pagamentos estritamente atrelados a produtos entregues ou resultados alcançados, os quais devem ser previamente definidos em bases compreensíveis, tangíveis, objetivamente observáveis e comprováveis, com níveis esperados de qualidade da prestação do serviço e respectivas adequações de pagamento, conforme disposto no item 2.6.d do Anexo V da IN MP 5/2017.

37. Considerando, ainda, que para os contratos em andamento o DNIT não apresentou uma memória de cálculo que justificasse a previsão de cada integrante da equipe técnica, deve-se determinar que a Autarquia elabore uma memória de cálculo na qual demonstre para cada função o conjunto de tarefas principais e essenciais que serão executadas por cada ocupante dessa função (memória de cálculo das equipes e das suas responsabilidades), devendo caso constate superestimativa de quantitativo promover a alteração unilateral quantitativa do objeto com vistas a suprimir postos de trabalho, com base no art. 65, inciso I, alínea “a” e “b”, da Lei 8.666/1993, apresentando para essa Corte de Contas o resultado em noventa dias.

Apêndice I - Análise da execução contratual das gerenciadoras de obras do DNIT

I – INTRODUÇÃO

1. Buscou-se examinar as atividades efetivamente executadas pelas gerenciadoras por meio da análise dos relatórios mensais por elas emitidos bem como por meio de respostas enviadas a ofícios de requisição que questionam sobre o cumprimento, item a item, do escopo de atribuições constantes dos respectivos editais licitatórios.
2. Existem, no momento desta auditoria (junho/2018), oito gerenciadoras de obras com contratos ativos no DNIT. Embora as disposições dos termos de referência guardem bastante semelhança entre si quanto às atribuições, existem diferenças substanciais quanto ao tipo e extensão do objeto de gerenciamento e à qualidade e estrutura dos relatórios.

II - DO MÉTODO

3. Por meio do Ofício de Requisição 6/2018, foram solicitados os relatórios mensais de 2015 a 2017 das gerenciadoras de obras do DNIT. Por meio dos Ofícios de Requisição 13 a 28, foram solicitadas respostas de “sim” ou “não” sobre o cumprimento de cada um dos itens do escopo de atividades previstos nos termos de referência de cada um dos editais licitatórios. Quando os editais previam atribuições diferenciadas para a sede e superintendências, foram enviados ofícios para cada um desses lugares, portanto há mais de uma resposta por gerenciadora.

Tabela 1: Ofícios de Requisição enviados questionando o cumprimento das atividades

Gerenciadora	Ofícios de Requisição Enviados	Destino
101-NE	13	CGCONT
	14	Superintendência AL
	15	Superintendência SE
	16	Superintendência BA
SC	17	DIR
	18	Superintendência SC
MG	19	CGCCONT
RJ	20	CGCONT
	21	Superintendência RJ
Arco do Recife	22	DIR
	23	Superintendência PE
	24	Superintendência RN
	25	Superintendência PB
SP	26	Superintendência SP
	27	UL São José do Rio Preto
RS	28	Superintendência RS

Fonte: Produção própria

4. Os relatórios enviados foram analisados de maneira geral em sua totalidade. Além disso, foram selecionados ao acaso um relatório de cada ano de cada gerenciadora para uma análise mais detalhada, para verificar as atividades efetivamente realizadas no mês, isolando-as do que é mera compilação de dados e repetição de informações do mês anterior daquilo que foi efetivamente executado no mês, ou seja, averiguar com clareza o que realmente demandou trabalho e tempo humanos.
5. Foi realizada a leitura dos relatórios, com busca de termos chaves. Após ter sido verificado que recorrentemente grande parte do conteúdo de um relatório é mera repetição do relatório

do mês anterior, a análise focou-se na comparação entre relatórios consecutivos, para evidenciar o que foi realizado efetivamente num determinado mês específico.

6. Para isso, contou-se com o auxílio do software on line Draftable (<https://draftable.com/compare>), o qual destaca partes diferentes entre dois documentos em PDF, Power Point ou Word. Foi constatado que essa ferramenta também marca diferenças entre o texto de duas tabelas Excel, se não estiverem registradas como imagem. O software destaca inclusive mudanças de formatação. No entanto, não reconhece imagens. A utilização deste recurso foi complementada com a verificação manual e visual de sua funcionalidade.

7. Em toda a análise realizada, manteve-se em consideração as seguintes variáveis: exigências contratuais gerais e específicas, extensão de quilômetros e lotes em execução (percentual de contratos ativos em relação ao objeto total previsto para o gerenciamento) e total de pessoal de nível superior medido para a gerenciadora (independente da cidade de alocação).

8. Parte das investigações implementadas focaram-se nas macro tarefas dos editais de gerenciamento, assim entendidas aquelas que correspondem aos maiores grupos de agregação usualmente encontrados no escopo dos serviços a serem contratados constantes dos termos de referência, como por exemplo: planejamento e controle, gestão de projetos, gestão de obras e serviços; serviços técnicos e administrativos; gestão de contratos e convênios; gestão de comunicação social; gestão de ações sociais; gestão de requisitos exigidos pelas apólices de seguros; gestão de controle interno e externo.

9. As evidências que serviram de embasamento às análises foram:

Evidência 42: Análises amostrais das atividades executadas pelas gerenciadoras

Evidência 43: Relatório mensal Rio Grande do Sul – agosto 2017

Evidência 44: Relatório mensal Rio Grande do Sul – dezembro 2017

Evidência 45: Relatório mensal Santa Catarina – outubro 2017

Evidência 46: Relatório mensal Minas Gerais – agosto 2017

Evidência 47: Relatório mensal 101-NE – agosto 2016

Evidência 48: Relatório mensal São Paulo BR-153 – setembro 2017

Evidência 49: Relatório mensal Rodoanel São Paulo – abril 2017

Evidência 50: Relatório mensal Rio de Janeiro – junho 2016

Evidência 51: Relatório mensal Arco Recife – setembro 2017

Evidência 52: Extratos de documentos sobre eventualidade de tarefas

Evidência 53: Extratos de documentos sobre gestão de seguros

Evidência 54: Extratos de documentos sobre gestão de Comunicação Social

Evidência 55: Extratos sobre gerenciamento convênio Seobras RJ

Evidência 56: Ofícios Santa Catarina

Evidência 57: Estrutura Gerenciamento Rodoanel São Paulo

Evidência 58: Compêndio respostas aos ofícios 13-28

Evidência 59: Análise de equipamentos previstos e medidos

Evidência 60: Visita à gerenciadora BR-153 São Paulo

Evidência 61: Relatório mensal MG fevereiro 2017

10. Foram adotados os seguintes critérios:
- PMBOK:** o *Project Management Body of Knowledge* destaca diversos aspectos importantes para o gerenciamento adequado de um projeto.
- Item 12.2 da Instrução Normativa DG DNIT 6, de 10 de abril de 2018:** apresenta o texto atualizado do Manual de Diretrizes para Gestão, Acompanhamento e Fiscalização de Contratos, o qual contém disposições sobre gerenciamento.
- Anexo A1 da publicação IPR-727:** essa publicação do Instituto de Pesquisas Rodoviárias do DNIT trata de Diretrizes básicas para elaboração de estudos e projetos rodoviários – Instruções para a apresentação de relatórios. O Anexo A1 trata de relatórios periódicos.
- Instrução Normativa MP 5 de 2017:** normativo do Ministério do Planejamento que trata da execução indireta, inserindo-se os contratos de gerenciamento nos casos de serviços não continuados ou contratados por escopo, assunto conceituado no artigo 16º, aplicando-se ainda o capítulo V sobre gestão do contrato.
- Art. 37, caput, CF/88:** esse dispositivo elenca entre outros o princípio da eficiência que deve nortear a Administração Pública.
- Princípios da eficiência, economicidade, razoabilidade:** previstos na CF bem como discutidos pela doutrina de Direito administrativo, foram considerados na análise do quantitativo de pessoal de nível superior medido pelas gerenciadoras.
- Item 9.7.2 do Acórdão 508/2018-TCU-Plenário:** sobre cláusula contratual ou elemento na matriz de risco sobre diminuição da remuneração das supervisoras e gerenciadoras.
- Edital 818/2009:** Edital do Contrato de Gerenciamento 329/2010 (BR-101 Nordeste)
- Edital 233/2014:** Edital do Contrato de Gerenciamento 657/2014 (obras em SC)
- Edital 465/2014:** Edital do Contrato de Gerenciamento 158/2015 (obras em MG)
- Edital 187/2009:** Edital do Contrato de Gerenciamento 801/2009 (Arco Rodoviário RJ)
- Edital 574/2014:** Edital do Contrato de Gerenciamento 1136/2014 (Arco Rodoviário Recife e obras no RN e PB)
- Edital 438/2014:** Edital do Contrato de Gerenciamento 227/2016 (BR-153 SP)
- Edital 102/2016:** Edital do Contrato de Gerenciamento 388/2017 (obras no RS)
- Edital 175/2009:** Edital do Contrato de Gerenciamento 1073/2010 (Rodoanel SP)

III – DOS RESULTADOS

Do excesso de pessoal de nível superior medido em relação às atividades efetivamente executadas

11. A partir de uma análise comparativa entre o conteúdo dos relatórios mensais das gerenciadoras e os profissionais de nível superior medidos, detectou-se uma deficiência no controle das equipes efetivamente envolvidas nos trabalhos, consubstanciada no pagamento de pessoal acima do necessário para a execução das atividades relatadas, sob os aspectos de eficiência, razoabilidade e economicidade.
12. De acordo com o item 2.2.1 da Publicação IPR-727 (Diretrizes Básicas para Elaboração de Estudos e Projetos Rodoviários - Instruções para Apresentação de Relatórios), mencionado como normativo de referência em todos os editais de gerenciamento (exceto o 438/2014, da BR-153 de São Paulo), os relatórios periódicos devem “fornecer elementos que permitam uma adequada avaliação do desempenho da empresa em suas obrigações contratuais”. De acordo com o item 1 do Anexo A1

dessa publicação, os relatórios periódicos “devem conter a memória descritiva dos serviços realizados ao longo do período a que correspondem”.

13. Portanto, os relatórios mensais da gerenciadora devem demonstrar as atividades realizadas no período com um grau de detalhamento suficiente para que seja possível avaliar o que foi efetivamente realizado por elas.

14. Em decorrência da análise geral de todos os relatórios e minuciosa de 24 relatórios, sendo três de cada gerenciadora, foi verificado que teria sido possível, sob os aspectos de economicidade, razoabilidade e eficiência, realizar os mesmos serviços com uma quantidade bastante inferior de pessoal de nível superior do que aquela medida. Além disso, nesta mesma verificação, observou-se não haver a esperada convergência entre extensão de quilômetros gerenciado e tamanho da equipe medida. Aliás não é raro que redução da extensão gerenciada seja acompanhada de aumento da equipe medida. Esses aspectos serão demonstrados perpassando cada um dos contratos.

15. **O Contrato de gerenciamento 329/2010** foi previsto para atender 649,3 km da rodovia BR-101 nos estados de Alagoas, Sergipe, Pernambuco e Bahia, distribuídos em cerca de 20 lotes. Em mais de oito anos de obras, grande parte dos lotes foram concluídos, sendo que a cada época de gerenciamento diferentes lotes estavam em execução, enquanto outros poderiam não ter sido licitados ainda, ou terem sido rescindidos.

16. Os relatórios de gerenciamento da rodovia BR-101/Nordeste contêm muitas informações importantes básicas do empreendimento, como dados das licitações, da importância das obras, dos serviços executados no mês pelas construtoras, diagramas sobre o avanço físico da obra, etc. A gerenciadora também buscou relatar as atividades específicas e esporádicas realizadas no mês bem como fez recomendações gerenciais sobre o andamento dos trabalhos.

Tabela 2– Análise amostral das atividades realizadas pela gerenciadora BR-101 NE

Mês de medição do CT 329/10 - Consórcio Dynatest, Contécnica, Planservi e Egis - Gerenciamento BR - 101/NE - Total: 649,3 km	08/2015 7 lotes em obras (aprox. 235,92 km)	04/2016 3 lotes em obras (aprox. 71,32 km)	08/2017 8 lotes em obras (aprox. 292,36 km)
Atividades desenvolvidas conforme Relatórios Mensais e seus anexos	Profissionais de nível superior medidos		
Atualização da compilação e análise de dados financeiros, físicos e de cronograma dos lotes ativos	Atividades executadas em todos os meses		
Vistoria com relatório fotográfico dos lotes com execução			
Reuniões			
Atualização das informações sobre desapropriação e sobre interferências			
Cerca de 6 novas advertências ou recomendações em relação ao mês anterior	10,5 engenheiros e 4,4 outros profissionais de nível superior		
Verificações de pendências nos processos de desapropriação de Sergipe			
Realização (sob solicitação) de ensaios FWD para lote 6 Alagoas			
Cerca de 4 novas advertências ou recomendações em relação ao mês anterior		10,5 engenheiros e 7,5 outros profissionais de nível superior	
Solicitação de relação de func. e equip. à construtora lote único PE			
Esclarecimentos sobre anteprojeto do encabeçamento de ponte			
Cerca de 4 novas advertências ou recomendações em comparação ao mês anterior			20,4 engenheiros e 14 outros profissionais de nível superior medidos
Abertura de fichas de não conformidade do pavimento novo (placas de concreto) lote único PE			
Estudo detalhado de drenagem e hidrologia - Junqueiro/AL (sob solicitação)			
Carta nº 15 sugerindo aplicação de penalidade por atraso na entrega de projeto básico AL			
Preenchimento do Supra do lote de PE (sob solicitação)			
Confecção parcial de 2 anteprojetos (remanescentes de obras)			
Carta opinando sobre consequências de mudança do projeto do posto de fiscalização da SEFAZ em Propriá – SE			
TOTAL DE PROFISSIONAIS DE NÍVEL SUPERIOR	14,9	18	34,4

Fonte:Relatórios mensais das respectivas gerenciadoras (2015-2017)

17. No entanto, observa-se ausência de coerência e proporcionalidade entre os lotes em execução, informados no cabeçalho da Tabela 2, e os profissionais de nível superior medidos. Em 2017, embora cerca de apenas metade da extensão de quilômetros originalmente prevista para ser gerenciada estivesse em execução, foram medidos mais profissionais de nível superior (34,4) do que o previsto no edital (22,5)

18. Mesmo em agosto de 2017, quando foram realizados trabalhos mais específicos e técnicos (um estudo de drenagem e hidrologia em Junqueiro/AL, abertura de não-conformidade do pavimento de concreto e a confecção parcial de dois anteprojetos de remanescentes de obras), pode-se facilmente concluir numa análise superficial que 34,4 profissionais de diversas formações e experiências são excessivos para esses trabalhos, até porque os anteprojetos são parciais e decorrem de situações que já havia projeto executivo e obra, mas dos quais foram deixados remanescentes. E o estudo de drenagem e hidrologia é de apenas de um município. Além disso, deve-se considerar a existência do apoio dos profissionais de nível técnico e auxiliar.

19. O objeto do **Contrato de gerenciamento 801/2009** pode ser separado em duas partes: um lote único de 25,25 km na rodovia BR-493 executado por meio do DNIT, e 4 lotes sob o convênio 262/2007 com o Estado do Rio de Janeiro.

20. Analisando-se os relatórios mensais desta gerenciadora, observa-se que foram produzidos, seguindo orientações do termo de referência, três relatórios mensais, o Relatório Gerencial de Andamento do Empreendimento (REGAE), o Relatório Mensal de Assessoramento (REMEAS) e o RAFIN (Relatório de Acompanhamento Físico e Financeiro). Todos os três com conteúdo bastante semelhante, evidenciando uma exorbitância do termo de referência, que poderia ter se limitado a exigir apenas um relatório mensal.

21. Dos três meses selecionados ao acaso, o relatório de junho de 2016 não apresentou nenhuma foto nova em relação ao mês anterior. Possivelmente porque o relatório foi gerado com erro (fotos não carregaram em algumas páginas). No entanto, todas as fotos que carregaram são repetidas. No relatório de novembro de 2017 apenas as fotos do lote do DNIT foram renovadas em relação às do mês anterior. Ou seja, o relatório fotográfico dos lotes de execução delegada do mês de novembro de 2017 utilizou as mesmas fotos do relatório de outubro de 2017. A causa disso provavelmente advém do fato de que as obras do lote já estavam praticamente completas.

22. Conforme pode ser visto na Tabela 3, neste contrato houve um aumento do número de profissionais de nível superior medidos do segundo mês analisado para o terceiro mês. Embora desde meados de 2017 as obras do convênio já estivessem praticamente conclusas, não houve redução da equipe de gerenciamento em termos de profissionais de nível superior. Pelo contrário, houve um aumento do número de profissionais de nível superior medido de 2016 (12) para 2017 (15).

23. Como a maior parte das obras gerenciadas por este contrato é objeto de convênio, cabe fazer algumas considerações sobre as especificidades do contrato de gerenciamento neste caso. O Edital 801/09 isola em alguns itens as atribuições da gerenciadora em relação ao convênio com a SEOBRAS, deixando evidente que o trabalho de gerenciamento no caso de convênio é diferenciado. O referido edital fala em assessoria técnica na análise das prestações de contas e verificação do cumprimento pela SEOBRAS das normas do DNIT. No caso de obras diretas, há maior margem para interferência da gerenciadora, como pode ser concluído a partir da observação das seguintes atribuições: divulgação do empreendimento, preparação de documentos técnicos e administrativos, manutenção de um site sobre o empreendimento, elaboração e acompanhamento dos cronogramas, etc., que não são previstas para o caso de obras delegadas. Além disso, grande parte do trabalho da gerenciadora referente ao convênio é mera reprodução de ofícios e dos relatórios mensais de acompanhamento emitidos pela SEOBRAS, como por exemplo podemos ver na evidência 55 “Extratos sobre gerenciamento convênio Seobras RJ” (peça 66), onde são destacadas em amarelo pela equipe de auditoria reproduções dessas duas fontes (ofícios e relatórios mensais de acompanhamento), por meio de páginas dos relatórios REGAE de janeiro de 2016 e julho de 2017.

Tabela 3 Análise amostral das atividades da gerenciadora do Arco Rodoviário RJ

Mês de Medição CT 801/09 - Consórcio Pacs, Planiservi, Enger - Gerenciamento Arco Rodoviário do Rio de Janeiro	1 lote executado pelo DNIT (25,25 k) e 4 lotes sob convênio com o Estado do Rio de Janeiro (71,2 km)		
	out/15	jun/16	nov/17
Atividades desenvolvidas conforme Relatórios Mensais e seus anexos	Profissionais de nível superior medidos		
Atualização incremental da compilação de dados financeiros, físicos (execução) e de cronograma dos lotes ativos	Atividades executadas em todos os meses (ver nas atividades específicas o total de profissionais de nível superior medidos no mês)		
Análise da documentação gerada e fornecida pela SEOBRS/RJ associada aos 4 lotes do convênio nº 262/07			
Reuniões			
Atualização do web site http://www.gerenciamentoarco.com.br			
Atualização das informações sobre desapropriação, área ambiental e interferências			
Atualização andamento processual referente a órgãos de controle			
Acompanhamento de processos administrativos do DNIT (status, carga)			
Elaboração de três relatórios com conteúdo semelhante: REGAE, REMGE, REMEAS.			
Vistorias com relatório fotográfico dos 5 lotes			
Resposta a ofício 132 sobre análise de ensaios de deflexão do lote 3 segmento 2			
Resposta a Of. 143 sobre prestação de contas 11ª parcela			
Análise Of. 17 sobre o Relatório ambiental e social de fev/2014 dos lotes do convênio, com recomendações		9 engenheiros, 1 contador e 2 advogados	
Carta 556 sobre análise de ensaios de deflexão do lote 4 segmento 2			
Carta 554 sobre contrapartida segmento 2			
Resposta ao Of. 63 sobre ensaios de deflexão Lote 4 segmento 2			
Nota técnica nº 9 pendências atuais dos lotes 1 a 4 (convênio)			
Relatório fotográfico do lote único executado pelo DNIT (25,25 km)			13 engenheiros, 1 contador e 1 advogado
Carta 749 sobre segurança do Arco Rodoviário			
Cartas 744, 747, 748 e 750 sobre análise final dos <i>as built</i> lote 2, 3 e 4 e de iluminação do convênio			
TOTAL PROFISSIONAIS NÍVEL SUPERIOR	12	12	15

Fonte: Relatórios mensais das respectivas gerenciadoras (2015-2017)

24. No caso do **Contrato de gerenciamento 657/2014** (Santa Catarina), conforme pode ser visto no relatório exemplificativo (evidência 45 “Relatório mensal SC – outubro 2017”, peça 56) os relatórios mensais não foram muito informativos, apenas fornecendo uma atualização superficial do

acompanhamento das obras e dos dados contratuais, descumprindo o item da estrutura mínima dos relatórios periódicos exigida no Anexo II do Edital 233/2014 de “conclusões e recomendações”. Em primeiro lugar chama a atenção a quantidade de lotes concluídos ou paralisados, conforme páginas 36, 45, 54, 63, 72, 178 e 187, enquanto que neste mês houve medição de 23 profissionais de nível superior, superior ao total constante do edital de licitação (19,2), com menos extensão em execução do que a prevista. Quando há execução, como nas páginas 83, 99 e 143, vemos informações meramente descritivas do percentual executado de cada grupo de serviços e local, sem recomendações ou contextualizações, descumprindo, por exemplo, o item 10.2.1.2 do edital licitatório 233/2014, o qual requer que o monitoramento do empreendimento efetivado pela gerenciadora possibilite uma visão global em termos de qualidade, não só de custo e prazo. Os textos, por exemplo, das páginas 105, 108, 113, 124, 133, 136 são meramente descritivas do empreendimento em sua concepção original, repetindo-se todos os meses.

Tabela 4 – Análise amostral das atividades realizadas pela gerenciadora SC

Mês de Medição CT 657/14 - Enecon - Gerenciamento de Obras em Santa Catarina - Total: aprox. 418,06 km	ago/15	dez/16	mar/17
	11 lotes com medição (aprox. 251 km)	8 lotes com medição (aprox. 261 km)	8 lotes com medição (aprox. 261 km)
Atividades desenvolvidas conforme Relatórios Mensais e seus anexos	Período de execução da atividade		
Atualização da compilação e análise de dados financeiros, físicos (execução) e de cronograma dos lotes ativos	11 Engenhei- ros e 3 outros profission ais	11 Engenheir os e 6 outros profission ais de nível superior	12,38 engenhei- ros e 9 outros profissiona is
Reuniões			
Atualização das informações ambientais, sobre desapropriação e sobre interferências			
Atualização de lista dos recursos mobilizados no gerenciamento			
Parecer técnico 1/16, com análise relatórios entregues pela gestora ambiental no mês anterior BR 163			
Parecer técnico 16, 17 e 19/17 com análise do relatório mensal ambiental BR-285, BR-280 e BR- 163 respectivamente			
TOTAL PROFISSIONAIS NÍVEL SUPERIOR MEDIDOS	14	17	21,38

Fonte:Relatórios mensais das respectivas gerenciadoras (2015-2017)

25. Não constam nos relatórios quaisquer recomendações e não há informe sistemático sobre não conformidades (ou mesmo a informação de que não houve não conformidades no período). Houve também descumprimento do subitem 25.11 do termo de referência do Edital 233/14, o qual demanda que os relatórios façam recomendações de forma clara ao DNIT, bem como descumprimento do antes mencionado item 1 do Anexo A1 da Publicação IPR-727. Ou seja, os relatórios da empresa Enecon no contrato 657/2014 não forneceram elementos suficientes para avaliar o desempenho da contratada por meio de memória descritiva dos serviços realizados pela gerenciadora. Foi observada uma abordagem meramente descritiva e sucinta da execução do empreendimento, sem haver recomendações ou destaque de questões cruciais.

26. Além de não constar o capítulo de Conclusões e Recomendações, os relatórios não apresentam quaisquer fotos. Na realidade, devido aos Ofícios 5, 6, 12, 14, 15 e 16 de 2018, enviados da Enecon para a fiscalização do contrato (evidência 56 “Ofícios Santa Catarina”, peça 67), ficou evidente que os relatórios de 2017 foram produzidos intempestivamente. Por meio do Ofício 12, por exemplo, datado de 8/3/2018, foram enviados os relatórios de julho a setembro de 2017. Além disso, consta nesses ofícios a seguinte expressão: “Nossa equipe está providenciando a elaboração dos relatórios retroativos”. Esses ofícios foram enviados após o início da auditoria, inclusive após a visita que a equipe de auditoria fez ao estado.

27. Segundo o item 3 do Anexo A1 da publicação IPR-727 (explicitamente mencionada no Edital 233/14), os relatórios periódicos devem ser entregues até o quinto dia útil após o término do período de trinta dias consecutivos a que correspondem. Portanto, houve descumprimento dessa disposição.

28. Os relatórios do **Contrato de gerenciamento 158/2015** (Minas Gerais) são bastante detalhados em informação, constando atas de reuniões, análise das notícias verificadas sobre o empreendimento, divulgação da fonte dos dados, lista de abreviaturas, recomendações e descrição das atividades de âmbito de coordenação do empreendimento por parte da gerenciadora de forma detalhada. Esse detalhamento deve ter influenciado na extensão de atividades detectadas na análise constante da Tabela 5. De toda a forma, a consideração cuidadosa da natureza das atividades também evidencia que teria sido possível exercê-las com menos profissionais do que os medidos.

Tabela 5– Análise amostral das atividades realizadas pela gerenciadora em MG

Mês de Medição CT 158/15 - Consórcio Contécnica, CSL, STE - Gerenciamento de Obras em Minas Gerais (objeto previsto edital: 376 km)	06/2015 4 lotes em execução (aprox. 171,78 km)	10/2016 1 lote em execução (aprox. 37,5 km)	08/2017 2 lotes em execução (aprox. 66,1 km)
Atividades desenvolvidas conforme Relatórios Mensais e seus anexos	Período de execução da atividade		
Atualização da compilação de dados sobre o empreendimento (financeiros, físicos, de cronograma, ambientais, de desapropriação, de interferências).	Atividades executadas em todos os meses (ver nas atividades específicas o total de profissionais de nível superior medidos no mês)		
Vistoria e relatório fotográfico dos lotes em execução			
Reuniões			
Clipping e análise de notícias do empreendimento			
Parecer 2/2015 sobre relatórios mensais das supervisoras	13 Engenheiros, 2 An. Sistemas e 1 Prof. Com. Social		
Análise sobre cumprimento apólice de seguros p. 98			
Vistorias ambientais e emissão de 2 pareceres (lote 7) em torno de 11 novas advertências ou recomendações em relação ao mês anterior			
Dois informes de não conformidade, com foto, recomendando maior controle da supervisão			
Correspondência sobre andamento análise de projetos			
Encaminhamento Parecer Ambiental 1 sobre aspectos ambientais lote 7			
Correspondências solicitando projetos e diário de obras			
Correspondência sobre sistema de gerenciamento do empreendimento, em desenvolvimento			

Em torno de 5 novas advertências ou recomendações em relação ao mês anterior		19 Engenheiros, 2 Analistas de Sistemas, 2 Advogados e 1 Prof. Comunicação Social	
Emissão da NT 3/2016 sobre vários procedimentos em relação à desapropriação			
Visita a terrenos com objetivo de reassentamento			
Análise de materiais produzidos pelo Instituto Rondon Minas			
Inspeção de campo específica resultando na recomendação de remanejamento de 15 postes BR-381			
Atualização do sistema do empreendimento			
Correspondência sobre análise financeira e de impedimentos do empreendimento para 2017.			
Acompanhamento da vistoria de campo da SUPRAM-LM no entorno da ponte do Rio Piracicaba		22 Engenheiros, 1,61 Analistas de Sistemas, 3,45 Advogados e 1 Prof. Comunicação Social	
Ambiental: acompanhamento de licenças pelo site do SIAM; vistorias de campo dos lotes 3.1 e 7; análise das observações das supervisoras ambientais; fornecimento a uma supervisora ambiental de cópia de um anteprojeto ambiental.			
Emissão da Nota Técnica 2/2017 sobre termo de referência para contratação de empresa especializada em demolições.			
Interferências: Contato com concessionárias Oi e Claro/Embratel sobre a migração de cabos para rede aérea; relato sobre o prazo de emissão de LI de uma PCH ter vencido.			
Projetos: acompanhamento de aceitação; preparação de arquivos de projetos aceitos; análise de parte de um projeto executivo; acompanhamento do plano sobre segurança do anel viário de Belo Horizonte; início atualização de um anteprojeto.			
Cerca de 10 novos alertas e recomendações ao DNIT em relação ao mês anterior			
Relatório do consultor, sob solicitação, sobre fissuras no pavimento rígido do lote 7.			
Desapropriação: 1 audiência de conciliação; relatos sobre a prioridade de desapropriação fornecida pela construtora.			
Reassentamento: assessoria jurídica em geral, inclusive reuniões judiciais; participação na Equipe Técnica de Reassentamento, que no mês procurou imóveis em 4 distritos, emitiu 2 laudos de vistoria, fez 4 reuniões com famílias, acompanhou famílias aos imóveis de 1 local, negociou preços de imóveis em 3 locais, analisou informações da URBEL.			
TOTAL DE PROFISSIONAIS DE NÍVEL SUPERIOR	16		24

Fonte:Relatórios mensais das respectivas gerenciadoras (2015-2017)

29. Deve-se considerar que a medição do gerenciamento manteve uma equipe de nível superior acima de 50% da prevista no edital para apenas 2 lotes em execução dos 13 previstos no edital como objeto de gerenciamento, e que este Contrato 158/2015 é o de maior materialidade dentre

os de gerenciamento, R\$62.295.395,41 a preços iniciais (abril/2014), dos quais já foram medidos R\$25.714.706,47 até maio/2018, apesar da baixíssima execução e contratação do empreendimento. Apesar desta equipe relativamente abundante, a gestão de seguros, prevista no edital e conforme será tratado mais adiante neste relatório, não chegou a ser executada, tendo sido alegado a necessidade de um especialista em seguros.

30. O **Contrato de gerenciamento 388/2017** (Rio Grande do Sul), o mais recente contrato de gerenciamento do DNIT, teve sua ordem de início em agosto de 2017 e dessa forma foram enviados apenas os cinco relatórios de 2017 para análise em resposta ao Ofício de Requisição 6/2018, visto que o período solicitado foi de 2015 a 2017.

31. Os cinco relatórios enviados possuem todas as fotos iguais entre si, sendo grande parte do texto também mera repetição do conteúdo anterior.

32. O único dado sobre as atividades mensais da gerenciadora se encontra em quadros como o Quadro 1, extremamente pouco informativo. Antes disso, nas páginas 18 a 31, temos a exata reprodução do termo de referência sobre o escopo de atividades contratuais, algo absolutamente irrelevante, já que não descreve o que de cada item foi realizado no mês.

Quadro 1 – Reprodução das informações da gerenciadora do RS sobre suas atividades

ESCOPO DAS ATIVIDADES CONTRATUAIS		
Referência: Agosto/2017		
Item	Atividade	Realizado
4.1	Gestão de Projetos	X
4.2	Gestão de Obras e Serviços	X
4.2.1	Atividades de Planejamento	X
4.2.2	Atividades de Controle	X
4.2.3	Gestão de Contratos e Convênios	X
4.2.4	Execução de Serviços Técnicos e Administrativos	X
4.3	Gestão dos requisitos exigidos pela(s) Seguradora(s) na(s) Apólice(s) de Seguros	
4.4	Gestão Ambiental	
4.5	Gestão de Ações Sociais	
4.6	Gestão da Remoção de Interferências	
4.7	Gestão de Controle Interno/Externo	
4.8	Gestão da Comunicação Social	
4.9	Geração de Produtos Iniciais, Periódicos e Finais	X

33. Nos relatórios do Rio Grande do Sul, não foram abordados de maneira adequada os seguintes temas integrantes da Estrutura Mínima dos Relatórios Periódicos exposta no Anexo II do Edital 102/2016: acompanhamento, monitoramento e controle do empreendimento; acompanhamento da gestão social; acompanhamento da gestão de remoção e/ou remanejamento de interferências; informes de não conformidade; e conclusões e recomendações.

34. Ao contrário de “acompanhamento, monitoramento e controle do empreendimento”, foram anexadas basicamente informações contratuais, sendo que o único relato sobre acompanhamento de obra foi por meio do diagrama de avanço físico por percentual de grupo de serviços de cada lote e informação do percentual das obras de arte especiais executados por parte das estruturas. Não existem quaisquer comentários sobre a execução dos serviços.

35. Da mesma forma, sobre gestão social e desapropriação existem poucas informações, apenas descritivas sem contextualizar o papel da gerenciadora nos processos pertinentes. Não foram localizadas quaisquer informações sobre interferências com concessionárias. O mesmo sobre informes de não conformidade: item absolutamente ausente.

36. O capítulo constante dos relatórios enviados intitulado “Escopo das atividades contratuais” é mera repetição do conteúdo do termo de referência: 14 páginas de mera cópia. A única parte diferente a cada mês deste capítulo é o Quadro 1. A partir desse exemplo, é possível entender que não existe qualquer nível de detalhe na descrição dos serviços executados pela gerenciadora, desrespeitando o Anexo A1 da Publicação IPR-727, exigido pelo Edital 102/2016. Sendo assim, tornou-se inviável analisar as atividades efetivamente executadas pela gerenciadora com base nos relatórios periódicos.

Tabela 6 – Análise amostral das atividades realizadas pela gerenciadora Arco do Recife

Mês de Medição CT 1136/14 - Consórcio Dynatest Contécnica - Gerenciamento de Obras RN PB PE (Extensão total do objeto conforme edital: 271,1 km)	08/2015 3 lotes em execução (aprox. 142 km)	03/2016 3 lotes em execução (aprox. 142 km)	09/2017 2 lotes em execução (aprox. 87 km)
Atividades desenvolvidas conforme Relatórios Mensais e seus anexos	Profissionais de nível superior medidos		
Atualização da compilação e análise de dados financeiros, físicos de execução e de cronograma	Atividades desenvolvidas em todos os meses		
Algumas recomendações novas e diversas reiteraões de recomendações antigas			
Vistoria com relatório fotográfico			
Reuniões			
Instrução sobre placas de concreto - Paraíba	13		
Revisão de projeto para fins de licitação lote 5 Paraíba	Engenheiros	3 Engenheiros	
Relatório Fotográfico com pontos críticos p. 57			
5 relatórios sobre interferências faixa de domínio RN km 95,9-109,1			
Acompanhamento entrega de projetos do lote 1/ RN			15 Engenheiros, 1 Advogado e 1 An. Sistemas
Estudo cronograma físico financeiro CT 549/14 (sob solicitação)			
Cerca de 20 recomendações às construtoras e ao DNIT (boa parte repetição do mês anterior)			
Acompanhamento de interferências			
Acompanhamento das Inconformidades ambientais (Inca) da supervisora ambiental			
TOTAL DE PROFISSIONAIS DE NÍVEL SUPERIOR MEDIDOS	13	3	17

Fonte: Relatórios mensais das respectivas gerenciadoras (2015-2017)

37. Os relatórios do **Contrato 1136/2014** (Arco Rodoviário do Recife e remanescentes de obras), estão razoavelmente completos, destacando questões relevantes no andamento das obras e recomendações para a qualidade dos serviços. Desde setembro de 2016, o relatório fotográfico foi

colocado como anexo. E desde julho de 2016, foram fornecidas atas das reuniões e relatórios sobre interferências como anexos.

38. Da mesma forma que nas demais gerenciadoras, embora não tenha sido feito um estudo de produtividade das equipes de gerenciamento, considerando a Tabela 6, uma análise superficial de eficiência, economicidade e razoabilidade induz à conclusão de que teria sido possível realizar as mesmas atividades com uma quantidade menor de profissionais de nível superior. Além disso, não ficou claro o papel do Analista de Sistemas e do Advogado medidos em setembro de 2017.

Tabela 7 – Análise amostral das atividades realizadas pela gerenciadora da BR-153 SP

Mês de Medição CT 227/16 - Dynatest - Gerenciamento Obras BR-153 em São José do Rio Preto	1 lote executado de 17,8 km na BR-153		
	out/16	fev/17	out/17
Atividades desenvolvidas conforme Relatórios Mensais	Período de execução da atividade		
Atualização da compilação e análise de dados financeiros, físicos, de cronograma, ambientais, de desapropriação e interferências	Atividades executadas em todos os meses (ver nas atividades específicas o total de profissionais de nível superior medidos no mês)		
Vistoria com relatório fotográfico da execução			
Reuniões			
Análise do trabalho das supervisoras (técnica e ambiental)			
Controle da aceitação de projetos			
Atualização do sistema Siga BR-153			
Revisão situação dos projetos. Análise e demanda dos que faltam			
Parecer técnico 9/16 sobre Relat. Básico de Avaliação Ambiental			
Esclarecimentos e parecer técnico sobre passarelas			
Correspondência solicitando memoriais descritivos das OAE			
Demandas à construtora: documentação de subcontratados, novo cronograma, documentos diversos, ensaios específicos, solução para rede de águas pluviais não cadastrada nos projetos			
3 pareceres técnicos sobre análise de projetos		7,3 engenheiros e 1 prof. Comun. Social	
Análise 2 pedidos de preços novos (viaduto e remanej.fibra ótica)			
Análise critério pgto. do comp. ambiental			
Resposta a um deputado sobre as obras			
Análise ensaios da construtora			5,3 engenheiros e 1 prof. Comunicação Social
Carta sobre inconsistências no <i>as built</i>			
Análise orçamento viaduto			
Auxílio na documentação para convênio PRF			
Estudo para redução área de desapropriação			
4 registros de não-conformidade da execução			
5 pareceres técnicos sobre análise de projetos			
Em torno de 8 cartas com alertas sobre execução das obras			
Participação no controle do traço			
Análise pedido aumento equipe de supervisão			
TOTAL DE PROFISSIONAIS NÍVEL SUPERIOR MEDIDOS	6,3	8,3	6,3

Fonte:Relatórios mensais das respectivas gerenciadoras (2015-2017)

39. O **Contrato de gerenciamento 227/2016** (BR-153 São Paulo) pode ser questionado por ter sido criado em função de apenas um lote de 17,8 km sem complexidade considerável, já que não existem túneis e as obras de arte especiais são basicamente viadutos. Além disso a obra não está

próxima de um grande centro urbano, embora seja localizada em uma área urbanizada de São José do Rio Preto.

40. Esses relatórios estão com grau de detalhe suficiente para se avaliar os serviços executados pela gerenciadora. Apesar de terem sido realizadas atividades diversificadas na área de projetos e controle da obra, conforme Tabela 7, não se deve perder de vista que a extensão total do empreendimento é de 17,8 km na área urbana de uma cidade paulista de médio porte.

41. Além disso, durante a visita *in loco* realizada pela equipe de auditoria entre os dias nove e onze de abril de 2018 na Superintendência do DNIT do Estado de São Paulo e na Unidade Local de São José do Rio Preto, com o intuito de verificar os trabalhos exercidos pela gerenciadora Dynatest no âmbito do Contrato 227/2016, observou-se a presença de apenas duas funcionárias (uma engenheira e uma secretária) na Superintendência e de apenas um funcionário (um engenheiro) na unidade local. Mas foram medidos para o mês de abril/2018 14,45 pessoas, sendo quatro profissionais de nível superior (três engenheiros e um de comunicação social), três técnicos plenos e seis profissionais auxiliares, fora medições parciais (0,3 consultor; 0,5 engenheiro júnior; 0,2 técnico sênior e mais 0,45 de engenheiro pleno). Conforme evidência 60 “Visita à gerenciadora BR-153 São Paulo” (peça 71), a única sala ocupada pela gerenciadora na Superintendência de São Paulo possuía apenas três mesas, e a sala da gerenciadora em São José do Rio Preto duas mesas individuais e uma mesa de reunião, denotando não comportar espaço para trabalho de escritório de todos os profissionais de nível superior medidos. O edital 438/14 (páginas 38 e 39) previu o tipo e quantidade de profissionais por cidade relacionada ao contrato (São Paulo e São José do Rio Preto). Observou-se, portanto, que não houve respeito nem ao quantitativo nem à qualidade dos recursos humanos previstos em edital. Esse assunto, no entanto, será melhor tratado em sede de representação.

42. O Contrato 1073/2010 trata apenas do gerenciamento do Anel Rodoviário de São Paulo. Quando da contratação desta gerenciadora, parte da obra já estava concluída (por exemplo, o trecho oeste, conforme informado no próprio edital). Trata-se de um empreendimento que contou com financiamento do BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento), e por esta razão, dispõe de uma estrutura de gerenciamento robusta; um escritório de gerenciamento geral do BID; uma gerenciadora técnica das supervisoras técnicas; e uma gerenciadora das supervisoras ambientais dos diversos lotes, conforme evidência 57 “Estrutura Gerenciamento Rodoanel São Paulo” (peça 68). Nesse sentido, é possível que numa análise de risco a fiscalização necessária por parte do DNIT pudesse ser de ordem mais simplificada do que a ampla estrutura refletida pelos R\$ 45.980.259,28 a preços iniciais (março de 2009), considerando aditivos.

43. Nos relatórios da gerenciadora do anel rodoviário de São Paulo, foram anexadas as informações principais dos diversos lotes. No entanto, em várias informações dos relatórios não houve a fonte informada, muitas vezes deixando a impressão que os conteúdos foram produzidos pela Dersa e apenas replicados no relatório da gerenciadora do DNIT, como por exemplo as páginas 26, 27, 31, 33, 40, 44, 45, 66 e várias outras da evidência 49 “Relatório mensal Rodoanel São Paulo – abril 2017” (peça 60). Mesmo que a gerenciadora tenha gerado as tabelas, grande parte dessas informações foram obtidas junto à Dersa, minimizando o trabalho efetivo da gerenciadora do DNIT.

44. Na evidência 49 (peça 60), estão marcadas em verde, todas as alterações de texto em relação ao mês anterior, o que foi possível com o uso da ferramenta *Draftable*. Apesar de algumas marcas serem resultado de mudanças de formatação e não de conteúdo, podemos observar que várias páginas possuem pouca ou nenhuma marca, refletindo o caráter majoritariamente incremental dos relatórios mensais.

45. A vasta escassez de recomendações ou alertas reforça a impressão de que os relatórios são mera compilação de dados do conteúdo gerado por outros contratados ou diretamente da Dersa. Nos meses analisados na evidência 49 “Relatório mensal Rodoanel São Paulo – abril 2017” (peça 60), fora a parte ambiental, a qual realmente têm vários alertas e registros de não conformidade

(embora neste aspecto também não esteja claro se a gerenciadora atuou nesta área ou se foi apresentada apenas uma reprodução do levantado por outros contratados), não foram localizados nenhuma recomendação ou alerta de ordem técnica, apenas de prazo, cronograma e financeiro, e ainda assim, de forma muito escassa.

Tabela 8 - Análise amostral das atividades realizadas pela gerenciadora do Rodoanel SP

Mês de Medição CT 1073/10 - Consórcio Dynatest-Pacs - Gerenciamento DNIT das obras sob convênio - Rodoanel SP (Extensão total do objeto conforme edital: 180, 77 km)	Apenas trecho norte em execução: 43,87 km		
	mar/15	out/16	abr/17
Atividades desenvolvidas conforme Relatórios Mensais	Profissionais de nível superior medidos		
Listagem com serviços realizados no mês, por lote	17,5 Engenheiros, 2 Contadores, 2 Analistas de Sistemas e 1 Advogado	17,5 Engenheiros, 2 Contadores, 2 Analistas de Sistemas e 1 Advogado	17,5 Engenheiros, 2 Contadores, 2 Analistas de Sistemas e 1 Advogado
Atualização do avanço físico em %			
Transcrição de ocorrências ambientais (sem citar claramente quem as detectou)			
Controle da situação dos projetos executivos (sem citar a fonte)			
Resumo das áreas liberadas de desapropriações (sem citar a fonte)			
Relação das principais interferências por lote (sem citar a fonte)			
Resumo ensaios (sem citar fonte)			
0 a 2 recomendações/alertas no mês (sem considerar parte ambiental)			
Atualizações tabelas com valores mensais repassados à Dersa			
Atualização valor contratos medidos pela Dersa			
Vistoria com relatório fotográfico do trecho norte			
Participação em reuniões gerais e reuniões internas do gerenciamento do DNIT			
Boletim de Notícias do Rodoanel			
Análise de partes de projetos de 5 sub trechos pelo consultor especial (não consta resultados da avaliação)			
TOTAL DE PROFISSIONAIS DE NÍVEL SUPERIOR MEDIDOS	17,5	17,5	17,5

Fonte: Relatórios mensais das respectivas gerenciadoras (2015-2017)

46. De toda a forma, considerando que as atividades realizadas se restringem basicamente ao levantamento de informações e acompanhamento das obras e das reuniões em andamento, é bastante possível que a medição de profissionais de nível superior tenha sido acima da necessária.

47. Deve ser destacado que um dos motivos pelos quais as atividades efetivamente executadas pelas gerenciadoras não demandam tantas pessoas é porque grande parte do trabalho mensal é meramente incremental. Após levantar as informações do empreendimento (contratos, valores, características e detalhes das obras), a atualização financeira, física, ambiental, social (desapropriação e reassentamento) e de execução não demanda tanto trabalho.

48. Outra forma de analisar o descompasso entre a equipe medida e os trabalhos efetivos, ou seja, a deficiência no controle das equipes efetivamente envolvidas nos trabalhos, é observar que diversas atribuições das gerenciadoras acabam tendo natureza eventual.

Da eventualidade de grande parte das atividades num contexto de pagamento por homem-hora

49. Existem várias formas de discutir a eventualidade das tarefas executadas pelas gerenciadoras. Esse tópico será analisado a partir de três perspectivas: examinando as respostas aos ofícios de requisição, destacando determinadas atividades nos relatórios e enfocando a redução do objeto de gerenciamento.

50. Nas respostas aos Ofícios de Requisição 13 a 28, é recorrente observar o argumento de que determinada atribuição não chegou a ser realizada porque “não foi demandada pelo DNIT”. Conforme pode ser observado na evidência 52 “Extratos de documentos sobre eventualidade de tarefas” (peça 63), uma seleção de 7 ofícios de respostas do grupo mencionado, podemos observar grafados em amarelo uma série de “nãos”, por vezes acompanhados da informação de que tal serviço não foi demandado pelo DNIT ou por alguma área daquela autarquia.

51. Pode-se observar que diversos editais preveem equipes de gerenciamento distribuídas entre a sede e superintendências. Por vezes, em alguns locais houve mais respostas de “não” do que outras, o que não desconstitui o aspecto de eventualidade em relação à totalidade do contrato, já que as atribuições questionadas foram específicas no edital para o local enviado.

52. Outra forma de analisar a eventualidade é considerar o conteúdo dos relatórios sobre uma determinada macro atribuição, como “gestão de controle interno e externo”. Sobre essa atribuição, com frequência nada foi feito, e muitas vezes muito pouco foi feito. Apenas em parte dos editais a atividade vem claramente exposta como “gestão de controle interno e externo”. Muitas vezes, consta apenas como suporte com órgãos públicos e entidades intervenientes ou órgãos de controle. Existem várias respostas sobre não ter sido realizada a gestão de controle interno e externo, conforme páginas 7, 49-50 e 82 da evidência 52 “Extratos de documentos sobre eventualidade de tarefas” (peça 63) e página 32 da evidência 43 “Relatório mensal Rio Grande do Sul – agosto 2017” (peça 54). Na evidência 46 “Relatório mensal MG – agosto 2017”, existe um capítulo inteiro sobre o assunto (peça 57, p. 145-149), mas podemos observar que é reprodução do conteúdo do mês anterior, pois esse arquivo está marcado pelo *software Draftable* em verde nas partes onde houve alteração em relação ao mês anterior. No Rio de Janeiro, a gerenciadora também dedicou um capítulo a órgãos de controle (evidência 50 “Relatório mensal Rio de Janeiro – junho 2016”, peça 61, p. 300-307). Neste caso, está marcado em verde a atualização do andamento processual (juntada de documentos) de dois processos no TCU e o restante do capítulo não possui marcas pois está igual ao conteúdo do mês anterior. Ou seja, não houve praticamente tarefas no mês nesta área.

53. A evidência 42, “Análises amostrais das atividades executadas pelas gerenciadoras” (peça 53), ilustra a eventualidade da execução de grande parte dos trabalhos. Podemos observar que nenhuma ou poucas unidades de cada macrotarefa são executadas a cada mês. Estudos e documentos técnicos são escassos, auxílios em projetos são ocasionais ou inexistentes, análises técnicas de não conformidades com providências requeridas são difíceis de serem localizadas. Nas respostas aos Ofícios de Requisição 13 a 28, grande parte das comprovações são meramente exemplificativas, não afastando o caráter esporádico de grande parte das respostas de “sim, executamos esta atribuição”.

54. Por exemplo, sobre a atribuição de analisar os projetos e as licenças ambientais para se inteirar sobre suas características, a gerenciadora de Santa Catarina ofereceu apenas três exemplos de três ofícios, os quais são meramente exemplificativos do conhecimento integral dos projetos e licenças do empreendimento (evidência 58 “Compêndio respostas aos ofícios 13-28”, peça 69, p. 26 e 27).

55. Outro exemplo está na página 17 da evidência 58 “Compêndio respostas aos ofícios 13-28” (peça 69), sobre o item a i do Ofício de Requisição 14/2018, o qual questiona sobre a “realização de uma análise minuciosa de todo o empreendimento por intermédio de um estudo detalhado de todos os métodos, materiais e práticas construtivas”, foi exemplificado com dois anexos, os quais

apresentam um estudo de deslizamento de talude e ocorrência localizada de erosão e um parecer sobre utilização de lençol plástico (entre a sub-base e as placas de concreto), os quais embora representem análises técnicas não comprovam a análise minuciosa de todos os aspectos construtivos de todo o empreendimento.

56. Uma terceira forma de compreender a eventualidade das tarefas é notar que o objeto de gerenciamento é sempre menor do que o idealizado nos editais licitatórios, seja por falta de recursos, por rescisão contratual, por conclusões de obras ou por ausência de licitação, de forma que conjunto de atividades tende a apresentar um escopo sempre inferior ao total previsto nos editais licitatórios. Isso pode ser observado nos cabeçalhos das colunas da evidência 42 “Análises amostrais das atividades executadas pelas gerenciadoras” (peça 53). Eventualmente existe alguma atribuição associada a lotes sem contrato, como auxílio em anteprojeto para contratação de remanescente de obras ou algum auxílio na área de desapropriação. A maior parte das atividades relatadas nos relatórios no entanto, está associada a lotes em execução.

57. Pode também ser observado que no caso das gerenciadoras, a vistoria de obras ou visita técnica dos lotes é eventual, já que o acompanhamento constante das frentes de serviço é atribuição das supervisoras técnicas e não das gerenciadoras. Por exemplo, a atribuição 10.2.2.13 do edital 574/14 é “realizar visitas técnicas periódicas às obras”; disposição semelhante consta dos demais editais. No entanto, não há exigência acerca de qual seria essa periodicidade. Na resposta ao Ofício de Requisição 14, em relação a esse item foi informado que as visitas nas obras da BR-101 em Alagoas são semanais. De toda a forma, trata-se de mais um componente para retratar que várias atividades da gerenciadora não possuem caráter diário.

58. Por fim, um último comprovante da eventualidade de tarefas é a grande quantidade de previsão de tarefas sob demanda nos editais licitatórios. Embora o escopo de atividades dos termos de referência dos editais da gerenciadora seja extenso e detalhado, a eventualidade ou simples inexecução de diversas dessas atividades são aspectos que podem gerar pagamento excessivo nos contratos de gerenciamento, ou ao menos dificuldade de controle de fiscalização da quantidade de profissionais necessários num contexto de medição por homem-hora.

Da ausência de execução da gestão de seguros

59. A atribuição de gestão de seguros adquire importância no contexto do surgimento do seguro risco de engenharia nos contratos de construção. É necessário o cumprimento constante das cláusulas contratuais afim de assegurar o direito ao prêmio, daí surgindo a importância da atividade de gestão de seguros previstas na maior parte dos editais de gerenciamento.

60. Nesse sentido, nos três editais de gerenciamento mais antigos, não houve previsão de gestão de seguros: **Arco do Rio de Janeiro** (Edital 187/2009), **BR-101 Nordeste** (Edital 818/2009) e **Rodoanel São Paulo** (Edital 175/2009).

61. Nos demais casos, houve a previsão da macro tarefa de “gestão dos requisitos exigidos pelas seguradoras nas apólices de seguros”. Nenhuma das gerenciadoras executou a atribuição de gestão de seguros. Deve-se observar que os editais não previram, pela própria natureza da atividade, que a gestão de seguros fosse executada apenas quando demandada pelo DNIT, já que se trata de uma verificação constante do cumprimento dos requisitos das apólices pelas projetistas e construtoras.

62. Para destacar a importância da ausência desta atividade, foi verificado se o objeto de gerenciamento envolvia seguro risco de engenharia, ou seja, se os editais de construção respectivos exigiam esse seguro.

63. Em **Minas Gerais (Contrato 158/2015)**, todos os relatórios de 2017 e o de fevereiro de 2018 possuem o seguinte texto, conforme pode ser observado de maneira exemplificativa na página 2 da evidência 53 “Extratos de documentos sobre gestão de seguros” (peça 64):

3.3 Gestão dos requisitos exigidos pelas seguradoras na apólice de seguros

Salientamos que o acompanhamento dos assuntos afetos aos seguros garantia e de risco de engenharia, de responsabilidade da gerenciadora, conforme termo de referência, somente poderá ocorrer após a autorização da mobilização do profissional sênior – Perito técnico em gestão de seguro, pelo DNIT.

64. Efetivamente, o edital 465/2014 previu um profissional sênior – perito técnico em gestão de seguros. No entanto, em nenhum momento o edital restringe a verificação do cumprimento dos requisitos das apólices de seguro a um perito em seguros. Não se trata de uma atividade exclusiva pela lei ou mesmo pelos termos do edital. Considerando o fato que estavam medindo cerca de 50% do total de profissionais de nível superior no momento em que apenas 2 de 13 lotes estavam em execução, entende-se que um bom gerenciamento desta equipe teria dado conta de cumprir com esta tarefa.

65. Além disso, por paradoxal que possa parecer, essa gerenciadora elaborou um Manual de Análise de Seguros para o DNIT, conforme anexos do ofício 19, tarefa que pode ter auxiliado o DNIT, mas que não diz respeito diretamente ao objeto de gerenciamento.

66. No **Rio Grande do Sul** (Contrato 388/2017), conforme evidência 53 “Extratos de documentos sobre gestão de seguros” (peça 64, p. 4), evidências 43 “Relatório mensal Rio Grande do Sul – agosto 2017” (peça 54, p. 32) e evidência 44 “Relatório mensal Rio Grande do Sul – dezembro 2017” (peça 55, p. 32), a gestão de seguros também não foi executada. Destaque-se que dentre os lotes objeto desse gerenciamento, ao menos o Edital 537/2013 (construção da nova ponte do Guaíba, Contrato 316/2014) previu seguro risco de engenharia, portanto seria um controle importante num contrato de construção de 650 milhões de reais a preços iniciais.

67. Na gerenciadora intitulada Arco do Recife (Contrato 1136/2014), conforme páginas 7 e 8 da evidência 53 (peça 64), “não houve demandas de tal natureza” na área de gestão de seguros. No entanto, foi verificado que ao menos o Edital RN 3/14 (correspondente ao contrato de construção 549/14) previu seguro risco de engenharia. Portanto, não caberia argumentar que não houve demandas associadas à gestão de seguros, já que conforme o item 10.3 do Edital de gerenciamento 574/2014, essa gestão não depende de demanda por parte do DNIT, ou seja, não há nessa parte expressões tais como “desde que demandado pelo DNIT” como o caso do item 10.2.4.8.

68. Em **Santa Catarina**, ao menos os Editais de Construção 191/12-16 e 222/13-16, dentro do objeto de gerenciamento, exigiram seguro risco de engenharia. Conforme páginas 9-11 da evidência 53, foi argumentado que as tarefas acerca da gestão de seguros, ocorrem “sempre que solicitado pelo DNIT”. No entanto, a gestão de seguros conforme prevista nos editais refere-se a atividades contínuas, independente de demanda específica do DNIT, especificadas em verificação do cumprimento dos requisitos e do prazo de vigência das apólices e preparação de notificações judiciais no caso de descumprimento dos referidos requisitos.

69. Dessa forma, considerando o contexto do seguro-risco de engenharia e sua potencial economia de recursos públicos, o fato das gerenciadoras não terem realizados essa gestão representa um aspecto de destaque da inexecução contratual, e que pode ter gerado prejuízos ao DNIT, caso eventuais coberturas de sinistros sejam negadas por descumprimento de obrigações por parte da autarquia.

Da inexecução parcial da Gestão de Comunicação Social

70. A macro atividade de gestão de comunicação social contempla usualmente os seguintes aspectos: portal específico na internet; assessoria de imprensa (preparação de notas informativas e divulgação do empreendimento); clipping (arquivamento das notícias do empreendimento). Apenas um edital de gerenciamento não previu atividades na área de gestão de comunicação social, o edital 175/2009, de gerenciamento do Rodoanel de São Paulo.

71. **Minas Gerais (Contrato 158/2015)** foi um bom exemplo na área de clipping de notícias, tendo apresentado inclusive a análise estatística e por assunto, como pode ser visto nas páginas 138-144 da evidência 46 “Relatório mensal Minas Gerais – agosto 2017” (peça 57). No entanto, não houve comprovação das demais de assessoria de imprensa, as quais foram marcadas como realizadas, conforme página 54-55 da evidência 52 “Extratos de documentos sobre eventualidade de tarefas” (peça 63).

72. Houve pouca comprovação da execução de atividades de gestão de comunicação social em diversos contratos. A seguir alguns exemplos. **Santa Catarina**, nos questionamentos dirigidos à DIR/DNIT, informou que realizou apenas parte delas, mas sem comprovar as que diz ter realizado (evidência 52 “Extratos de documentos sobre eventualidade de tarefas”, peça 63, p. 30-31). Esse mesmo estado, na resposta advinda da Superintendência, alega ter executado todas, mas as comprovações são inadequadas (evidência 53, peça 64, p. 26-32). Por exemplo, sobre o portal específico, comprovam com uma pasta de rede. As notícias são comprovadas com um único clipping de uma data recente, sendo não haver informações sobre gestão de comunicação social nos relatórios, conforme pode ser observado no relatório exemplificativo (evidência 45 “Relatório mensal Santa Catarina – outubro 2017”, peça 56). A gerenciadora da **BR-153 São Paulo**, embora tenha alegado ter executado todas as tarefas de comunicação social (evidência 54 “Extratos de documentos sobre gestão de Comunicação Social”, peça 65, p.21-22), não inclui informações sobre isso nos relatórios recebidos, conforme a exemplificativa evidência 48 “Relatório mensal São Paulo BR-153 – setembro 2017” (peça 59). Situações semelhantes ocorreram nos casos das gerenciadoras da **BR-101 Nordeste e do Arco Rodoviário do Rio de Janeiro**, conforme evidência 47 “Relatório mensal 101-NE – agosto 2016” (peça 58) e evidência 50 “Relatório mensal Rio de Janeiro – junho 2016” (peça 61): ausência de inclusão do tópico nos relatórios, e pouca comprovação isolada de execução das atividades, frequentemente com data bastante recente. **Rio Grande do Sul** alega não ter realizado nenhuma das tarefas de comunicação social (evidência 43 “Relatório mensal Rio Grande do Sul – agosto 2017”, peça 54, p. 32 e evidência 52 “Extratos de documentos sobre eventualidade de tarefas”, peça 63, p. 140).

73. Quanto ao *site*, contrariando disposições editalícias, três gerenciadoras não providenciaram sua criação, conforme tabela a seguir, a qual também contém informações sobre algumas das características daqueles que chegaram a ser criados.

Tabela 9 - Análise da realização da tarefa confecção de portal do empreendimento

Gerenciadora	Portal	Características principais
BR-101 NE	www.101ne.com.br	Não público
MG	www.portalbr381mg.windata.com.br	Público. Várias abas de informações.
RJ	www.gerenciamentoarco.com.br	Público. Há informações gerais, mas sem atualização.
BR-153 SP	www.sigal53.com.br	Público. Informações gerais e atualizadas.
SC	não disponível	
RS	não disponível	
Arco do Recife	não disponível	
Rodoanel SP	não previsto no edital	

Fonte: respectivos sites na Internet. Acesso em ago/2018

Da deficiência no controle e planejamento

74. No Manual de Diretrizes para Gestão, Acompanhamento e Fiscalização de contratos (IS DG 6, de 10 de abril de 2018), consta o seguinte conceito no item 12.2:

Denomina-se gerenciadora a empresa contratada com o objetivo de assessorar o DNIT por meio de estrutura gerencial adequada para acompanhamento eficiente e tempestivo de toda a gama de ações necessárias à realização do empreendimento, de maneira a possibilitar sua execução conforme o planejado e atuação proativa de forma a garantir os aspectos de qualidade, custo e prazo.

75. Nesse sentido, não se observou, em geral, uma atitude de proatividade das gerenciadoras na resolução dos impasses, o que, caso verificado, apontaria para uma gestão efetiva e dinâmica do empreendimento. Ao contrário, grande parte das tarefas relatadas pelas gerenciadoras refletem uma atitude de passividade e inércia, seja por terem agido - em situações que poderiam ter atuado por sua própria iniciativa - apenas após provocação do DNIT, seja por terem se limitado a relatar um problema, sem envidar esforços para a sua resolução. É claro que nos termos do inciso I do art. 9º da IN MP 5/2017, a gerenciadora apenas auxilia no planejamento e controle, não cabendo-lhe tomar decisões nesta área. Não obstante, existem diversas previsões dos termos de referência no sentido de exigir a atuação proativa da gerenciadora, tais como o 10.2.1.1, 10.2.2.3 e 10.2.2.11 do Edital 233/14.

76. Ao invés disso, nota-se frequentemente uma mera compilação de informações seguidas do alerta de que “o DNIT precisa resolver isso”, o “consórcio construtor deveria resolver aquilo”, sem ficar evidente qual foi a contribuição efetiva da gerenciadora para resolver aquela situação.

77. Por exemplo, em relação à atribuição das gerenciadoras para “atuar, junto às supervisoras, com o objetivo de verificar se a implementação do Plano de Gestão de Qualidade (PGQ) está sendo exigida das construtoras (...)”, prevista por exemplo no item 10.1.2.2, “n” do Edital 102/2016, atribuição esta que não exige nenhuma demanda específica do DNIT para ser executada, as gerenciadoras tenderam a alegar que a autarquia não lhes forneceu o PGQ, ou que esta demanda não foi solicitada, relevando ausência de proatividade (evidência 58 “Compêndio respostas aos ofícios 13-28”, peça 69, p. 22 item b v, p. 43, p. 88, p. 152, p. 171, p. 209).

78. Outro exemplo em relação à atribuição de analisar os projetos para “se inteirar de suas características técnicas”, alguns gerenciadoras responderam que isso ocorre “sempre que demandado” ou “que ainda não foi demandado” (evidência 58, peça 69, p. 26 e 200), quando se entende que seria uma das principais atribuições automáticas das gerenciadoras conhecer em detalhes os projetos do objeto de gerenciamento.

79. Uma outra situação retratando certa inércia e ausência de proatividade da gerenciadora ocorre quando o DNIT precisa acionar a gerenciadora para uma tarefa para a qual haveria respaldo contratual para ela ter feito independente de provocação. Por exemplo, o DNIT precisou solicitar à gerenciadora um parecer sobre as causas em fissuras ocorridas nas placas do pavimento (evidência 46 “Relatório mensal Minas Gerais – agosto 2017”, peça 57, p. 94), quando segundo o item 10.2.2.13 do Edital 465/2014, a gerenciadora deve “realizar visitas técnicas (...) e se for o caso, propor medidas para a correção de eventuais desvios”.

80. Um dos principais referenciais para gerenciamento é o PMBOK, que organiza e apresenta práticas consagradas de sucesso. Conforme sua versão 2004:

Gerenciar um projeto inclui:

- a) Identificação das necessidades
- b) Estabelecimento de objetivos claros e alcançáveis
- c) Balanceamento das demandas conflitantes de qualidade, escopo, tempo e custo
- d) Adaptação das especificações, dos planos e da abordagem às diferentes preocupações e expectativas das diversas partes interessadas.

81. Essas disposições revelam que a gerenciadora não pode adotar uma postura passiva e descritiva do que está acontecendo, devendo agir de forma ativa no sentido de contribuir para a garantia da qualidade do empreendimento.

82. Cabe salientar, por fim, que caso a gerenciadora abandone atribuições efetivamente gerenciais para executar atividades de supervisão, há um grande risco de ocorrer concorrência de atividades com outras contratadas. Por exemplo, no edital 465/14, temos no item 10.2.2.3 que a gerenciadora deve “verificar o cumprimento das obrigações de todos os contratados” do empreendimento, de forma que seu papel está mais associado a exigir qualidade da supervisora técnica e ambiental do que a lhes substituir. Por exemplo, em Minas Gerais, conforme relatório mensal de fevereiro 2017, tanto a gerenciadora quanto a supervisora ambiental registraram a mesma não conformidade na estaca 1457, lado esquerdo (evidência 61 “Relatório mensal MG fevereiro 2017”, peça 72, p. 142, pela supervisora ambiental e p. 152 pela gerenciadora), enquanto conforme o Edital 465/2014, item 10.4.1 a atividade da gerenciadora seria “acompanhamento da gestão ambiental do empreendimento, cuja execução será de responsabilidade da empresa a ser contratada para essa finalidade”.

Da realização de aditivos irregulares

83. Diversas gerenciadoras realizaram aditivos acima do limite legal de 25% estabelecido no § 1º do art. 65 da Lei nº 8.666/93, a elas aplicáveis por tratar-se de serviços de escopo definido (não continuados).

Tabela 10: Valores iniciais e aditivos das gerenciadoras com contratos ativos em 2018

Contrato	UF	Consórcio/ empresa	Edital	Data base	Valor inicial a preços iniciais (R\$)	Aditivos a preços iniciais (R\$)	% de aditivos
801/09	RJ	Pacs, Planservi, Enger	187/09	dez/08	17.631.722,43	21.645.312,06	122,76%
329/10	AL SE PE BA	Dynatest, Contécnica, Planservi, Lenc	818/09	ago/09	23.139.777,33	28.794.875,20	124,44%
1073/10	SP	Dynatest, Pacs	175/10	mar/09	12.131.904,99	33.848.354,29	279,00%
657/14	SC	Enecon	233/14	jan/14	25.213.480,20	20.444.045,82	81,08%
1136/14	RN PB PE	Dynatest, Contécnica	574/14	jan/14	35.150.000,00	-	-
158/15	MG	Contécnica, CSL, STE	465/14	abr/14	62.295.395,41	-	-
227/16	SP	Dynatest	438/14	jan/14	6.597.619,84	-	-
388/17	RS	MPB, Beck de Souza, Engeplus	102/16	mai/15	29.800.000,00	-	-

Fonte: SIAC e SUPRA e Site do DNIT

84. Além de representarem desrespeito ao dispositivo legal, esses aditivos antieconômicos significam desconstituição das condições inicialmente pactuadas por não ter havido novo procedimento licitatório para selecionar a proposta mais vantajosa para a administração.

85. Além disso, os aditivos realizados geram distorções nos valores medidos referentes a equipamentos. A evidência 59, “Análise de equipamentos previstos e medidos” (peça 70), apresenta os equipamentos previstos e medidos das gerenciadoras que apresentaram aditivos. O somatório dos valores mensais atualizados pagos para diversos equipamentos supera o custo de mercado para itens semelhantes novos. Por exemplo, consta para todas essas gerenciadoras veículos tipo sedan com os custos unitários atualizados de R\$ 641.376,43 na gerenciadora do Rio de Janeiro, R\$ 414.696,25 para a gerenciadora da BR-101 Nordeste e assim por diante.

86. A segunda tabela da evidência 59 (peça 70) demonstra o que teria sido possível fazer com esses valores pagos aos veículos das gerenciadoras. Considerando os critérios nele explicitados, vemos que teria sido possível à gerenciadora do Rodoanel percorrer cada km do seu total de objeto previsto no edital 322 vezes em cada mês. No caso do Rio de Janeiro, teria sido possível à gerenciadora percorrer a extensão do seu objeto de gerenciamento 332 vezes em cada mês. Em Santa Catarina, 94 vezes, e na BR-101 Nordeste 63 vezes por mês. Essa distorção poderia ter sido amenizada no momento do aditivo, evitando pagamento por equipamentos já suficientemente pagos e realizando aditivos mais aderentes à realidade dos gastos efetivos das gerenciadoras.

87. Foram utilizados no cálculo os seguintes critérios: vida útil de veículo de 5 anos sem valor residual, custo zero de manutenção, e extensão do objeto de gerenciamento igual a do edital. Como a extensão de quilômetros a serem gerenciados é sempre menor do que a totalidade do edital (por rescisão, conclusão, paralisação, ausência de licitação) e como um veículo possui valor residual após 5 anos, entende-se que esses dois aspectos compensaram a ausência dos valores de manutenção nessa situação, gerando, na realidade, uma estimativa bastante conservadora.

88. Análises semelhantes poderiam ter sido feitas para máquinas fotográficas, impressoras, microcomputadores. Dessa forma, entende-se que teria sido uma medida de razoabilidade ter realizado o aditivo apenas da parte de recursos humanos, já que os equipamentos, conforme demonstrado para o caso dos veículos sedan, acabam por corresponder a valores acumulados extremamente elevados e indevidos.

IV – CONCLUSÃO

89. Os resultados da análise relatada indicam a necessidade de maior controle nos contratos e padronização nos relatórios de gerenciamento, com medições de equipes adequadas para o trabalho efetivamente realizado, e revisão de quais tarefas são realmente típicas e necessárias para serem executadas por meio de um contrato de gerenciamento

Tabela 11: Macro áreas de gerenciamento e principais problemas detectados

Planejamento e Controle	Carência de proatividade e de gerenciamento efetivo
Gestão de Obras e Serviços	Ausência de serviços ou de descrição dos serviços executados pelas gerenciadoras nos relatórios e excesso de descrição e compilação de dados ao invés de análise gerencial
Gestão de Projetos	Deficiência na demonstração ou realização das atribuições de estudo completo para fins gerenciais (harmonização, análise da qualidade)
Gestão de Comunicação Social	Ausência do site do empreendimento em três gerenciadoras, alguns sites sem atualização periódica. Baixa comprovação da atividade de assessoria de imprensa.
Gestão de Seguros	Ausência da atividade
Gestão de Ações Sociais	Predominância de compilações de informações e escassez de recomendações e alertas, risco de sobreposição de atividades e atividade mensal frequentemente meramente incremental, demandando reduzida mão-de-obra
Gestão Ambiental	
Gestão de Remoção de Interferências	
Gestão de Controle Interno e Externo	Eventualidade num contexto de medição por homem-hora
Serviços técnicos e administrativos	Descontinuidade num contexto de medição por homem-hora
Análise de prestação de contas (convênios)	Excesso de compilação de informações em relação a auxílios efetivamente gerenciais

Fonte: Relatórios mensais das respectivas gerenciadoras (2015-2017)

90. No contexto de medição de equipes superdimensionadas, eventualidade de boa parte das atribuições, ausência de gestão de seguros e outras deficiências contratuais, entende-se que a medição

por produto pode incentivar a proatividade no trabalho das gerenciadoras e a respectiva detecção tempestiva de falhas de qualidade.

91. Além disso, o DNIT deve possuir mecanismos de adequação das equipes ao ritmo de andamento do empreendimento, para possibilitar flexibilidade contratual e evitar desperdício de recursos públicos. O aditamento nesses contratos deve ser evitado ou controlado ao limite de 25%.

Apêndice J - Análise da gestão deficiente das equipes nos contratos de gerenciamento, para que estes sejam condizentes com o andamento do empreendimento.

I – INTRODUÇÃO

1. Buscou-se analisar se as medições dos contratos de gerenciamento de obra são condizentes com o andamento dos trabalhos que devem ser gerenciados, ou seja, com a medição das executoras das obras.

II - DO MÉTODO

2. Dos oito contratos de gerenciamento ativos, analisou-se cinco deles: BR-101/NE; Estado de Minas Gerais; Estado de Rio de Janeiro, Estado de São Paulo e Estado de Santa Catarina.

3. Para a análise desse descompasso analisou-se a Curva S da medição da execução da obra (soma de todos os contratos gerenciados), com a Curva S da medição da gerenciadora.

4. Os históricos de medições foram extraídos do Sistema de Acompanhamento de Contrato do DNIT (SIAC).

5. As evidências que deram base às análises foram:

Evidência 10: gerenciamento 101-NE e respectivas supervisoras

Evidência 11: gerenciamento MG e respectivas supervisoras

Evidência 12: gerenciamento RJ e respectivas supervisoras

Evidência 13: gerenciamento SC e respectivas supervisoras

Evidência 14: gerenciamento SP e respectivas supervisoras

Evidência 15: contratos de supervisão analisados

6. Foram adotados os seguintes critérios:

Lei 8.666/1993, art. 3º: licitação destina-se a garantir a seleção da proposta mais vantajosa para a administração.

Lei 8.666/1993, art. 65º, inciso I, alínea a: os contratos podem ser alterados, com as devidas justificativas, unilateralmente, quando houver modificação do projeto ou das especificações, para melhor adequação técnica aos seus objetivos.

Lei 8.666/1993, art. 65º, inciso I, alínea b: os contratos podem ser alterados, com as devidas justificativas, unilateralmente, quando necessária a modificação do valor contratual em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto, nos limites permitidos por esta Lei.

Lei 8.666/1993, art. 65º, inciso II, alínea c: os contratos devem ser alterados, por acordo entre as partes, quando necessária a modificação da forma de pagamento, por imposição de circunstâncias supervenientes, mantido o valor inicial atualizado, vedada a antecipação do pagamento, com relação ao cronograma financeiro fixado, sem a correspondente contraprestação de fornecimento de bens ou execução de obra ou serviço.

Lei 8.666/1993, art. 65º, inciso II, alínea d: os contratos devem ser alterados para restabelecer a relação que as partes pactuaram inicialmente entre os encargos do contratado e a retribuição da administração para a justa remuneração da obra, serviço ou fornecimento, objetivando a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, na hipótese de sobrevirem fatos imprevisíveis, ou previsíveis porém de consequências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado, ou, ainda, em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe, configurando álea econômica extraordinária e extracontratual.

Lei 8.666/1993, art. 65º, §1º: obrigação do contratado aceitar, nas mesmas condições contratuais, os acréscimos ou supressões que se fizerem nas obras, serviços ou compras, até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato.

Lei 8.666/1993, art. 65º, §2º: nenhum acréscimo ou supressão poderá exceder os limites estabelecidos no parágrafo anterior

IN MP 5/2017, art. 26: institui o gerenciamento de riscos nos contratos de serviços sob o regime de execução indireta.

IN MP 5/2017, art. 28: descreve o que deve conter no Projeto Básico ou Termo de Referência a ser utilizado para a contratação de terceirização de pessoal, com base nos estudos preliminares, gerenciamento de risco e diretrizes do Anexo V da Instrução Normativa.

IN MP 5/2017, anexo III: diretrizes para elaboração dos estudos preliminares.

Acórdão 1906/2009-TCU-Plenário, item 9.5.2: determinou à Companhia Pernambucana de Saneamento (Compesa) que em futuros contratos de supervisão, fiscalização e gerenciamento de obras financiadas total ou parcialmente com recursos federais, faça inserir cláusula que preveja a diminuição ou supressão da remuneração da contratada, nos casos, ainda que imprevistos, de enfraquecimento do ritmo das obras ou de paralisação total, de forma a se manter o equilíbrio econômico-financeiro dos referidos contratos durante todo o período de execução do empreendimento.

Acórdão 508/2018-TCU-Plenário, item 9.7.2: determinou à Valec – Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. que em futuros certames para contratação de serviços de supervisão, fiscalização ou gerenciamento de obras, inserisse cláusula contratual ou elemento na matriz de riscos que previsse a diminuição ou supressão da remuneração da contratada, nos casos, ainda que imprevistos, de enfraquecimento do ritmo das obras ou de paralisação total, de forma a se manter o equilíbrio econômico-financeiro dos referidos contratos durante todo o período de execução do empreendimento;

III – DOS RESULTADOS

7. Os dados dos contratos analisados estão nas evidências: a) gerenciamento 101-NE e respectivas supervisoras; b) gerenciamento MG e respectivas supervisoras; c) gerenciamento RJ e respectivas supervisoras; d) gerenciamento SC e respectivas supervisoras; e e) gerenciamento SP e respectivas supervisoras e resumidos na evidência: contratos de supervisão analisados.

8. Para a análise desse descompasso analisou-se a Curva S da medição da execução da obra (soma de todos os contratos gerenciados), com a Curva S da medição do contrato de gerenciamento, sendo esperado que a Curva da supervisora acompanhe a soma dos contratos de execução, pois o volume de serviços da gerenciadora cresce em patamares próximos aos serviços executados na obra para um mesmo período, devendo diminuir caso os serviços de execução sejam reduzidos.

9. A Curva S é uma ferramenta de planejamento e de controle, correspondendo à representação gráfica do avanço acumulado da realização das etapas, fases, produção, desembolsos e outras atividades que possam ser medidos em espaços de tempo (histogramas).

10. Nas evidências citadas acima estão apresentadas as Curvas S (em relação ao executado das obras, soma de todos os contratos gerenciadoras), gráfico com as medições mensais (soma da execução das obras, soma das supervisoras e gerenciamento) e uma tabela que apresenta os valores medidos por mês (obra, supervisão e gerenciamento).

11. Os dados dos contratos analisados estão nas evidências: a) gerenciamento 101-NE e respectivas supervisoras; b) gerenciamento MG e respectivas supervisoras; c) gerenciamento RJ e

respectivas supervisoras; d) gerenciamento SC e respectivas supervisoras; e e) gerenciamento SP e respectivas supervisoras.

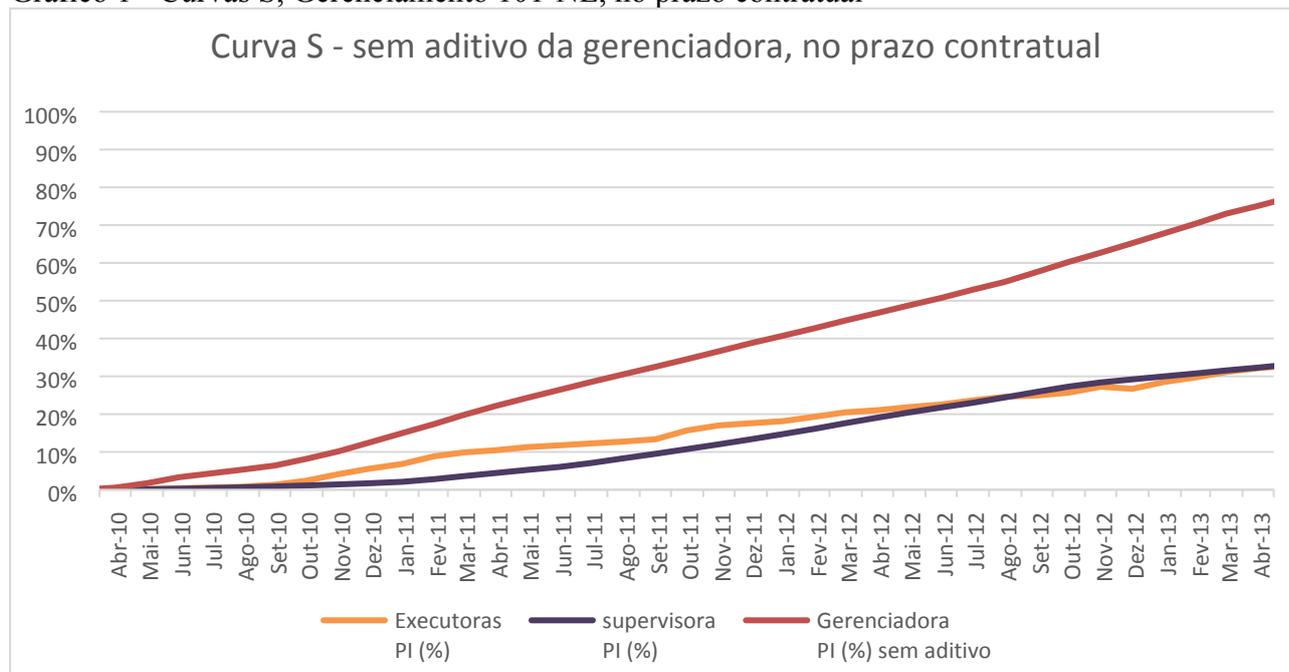
Gerenciamento BR-101/NE

12. Esse contrato (329/2010) deveria gerenciar 642 km de execução de obra, sendo 165 km na Bahia, 249 km em Alagoas, 25 km em Pernambuco e 203 km em Sergipe. Desse quando o contrato de gerenciamento iniciou sua medição em abril de 2010, estavam em execução todos os contratos com exceção dos contratos da Bahia, os quais iniciaram somente em agosto de 2015.

13. Da análise das Curva S comparando a medição dos contratos de execução das obras com a medição da gerenciadora, percebe-se que a medição do gerenciamento não guarda relação com os serviços executados o que demonstra a gestão deficiente das equipes nos contratos de gerenciamento, para que estes sejam condizentes com o andamento do empreendimento.

14. O primeiro gráfico que demonstra esse descompasso é a Curva S, soma de todos os contratos de obra com os valores medidos no gerenciamento, considerando apenas o prazo contratual inicialmente previsto para a vigência desse gerenciamento.

Gráfico 1 - Curvas S, Gerenciamento 101-NE, no prazo contratual



15. Nota-se que o contrato de gerenciamento foi medido em 75% no seu prazo contratual previsto inicialmente, enquanto a soma das execuções da obra mediu apenas 35%.

16. Destaca-se que esse contrato de gerenciamento já foi aditivado em 157% e não manteve as condições inicialmente pactuadas. O custo desse gerenciamento em relação as obras, inicialmente, era de 0,74% e atualmente está em 2,19%, conforme demonstrado na Tabela 1:

Tabela 1: Resumo do gerenciamento da BR-101/NE

Empresa	Executoras	Supervisoras	Gerenciadora
km	642	642	642
Valor Edital	3.041.552.583	54.040.432	24.048.377
% em relação ao orçamento	-	1,78%	0,79%
Valor Contratado (PI)	3.142.434.873	50.469.686	23.139.777
% em relação ao contratado		1,61%	0,74%
Aditivos (PI)	344.376.562	53.948.415	36.424.793
% aditivos			157%
Valor Contratado (PI +R)	4.146.712.642	123.378.165	70.460.704
% da obra		2,98%	1,70%
Total medido (PI+R)	2.643.746.870	99.183.631	57.943.514
% medido	64%	80%	82%
% medido em relação à obra medida		3,75%	2,19%

Fonte: evidência 10 gerenciamento 101-NE e respectivas supervisoras, peça 21.

17. Analisando as medições mensais das gerenciadoras e das supervisoras, percebe-se que desde março de 2016 o valor medido da gerenciadora é superior à soma das empresas supervisoras que estão efetivamente em campo, conforme demonstrado na evidência 10 “Gerenciamento 101-NE e respectivas supervisoras” (peça 21, p. 9), o que também é mais um indicativo da gestão deficiente das equipes nos contratos de gerenciamento.

Gerenciamento Minas Gerais

18. A previsão inicial era que esse contrato gerenciaria 376 km de execução de obras, estando as obras em fase de licitação, excetuando 39 km que ainda estava em fase de projeto, sendo que o anel viário de Belo Horizonte (27 km) seria licitado e executado pelo Estado de Minas Gerais, por meio de convênio.

19. Dessa previsão inicial, até o presente momento, não foram licitados 102 km, dentre eles o anel viário de Belo Horizonte. Das licitações realizadas ocorreram nove contratos, conforme demonstrado na tabela abaixo:

Tabela 2: Resumo contratos iniciais gerenciados MG

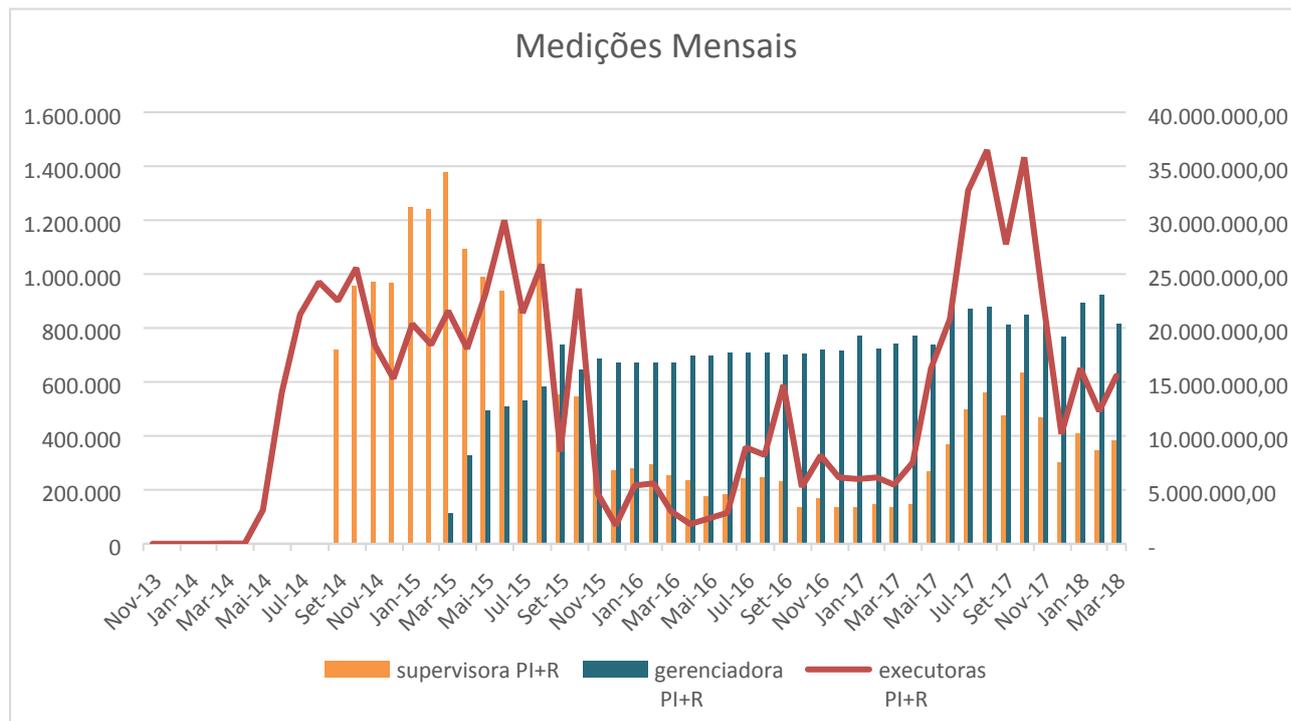
Contrato	Data paralisação	Percentual medido
825/2013	28/12/2016	12%
828/2013	28/12/2016	11%
816/2013	concluído	100%
815/2013	concluído	100%
814/2013	10/6/2016	0%
817/2013	ativo	62%
895/2013	26/8/2016	0%
609/2014	19/12/2016	0%
610/2014	29/8/2016	0%

Fonte: SIAC e SUPRA

20. Dos contratos inicialmente gerenciados apenas um está em andamento; outro contrato em andamento, atualmente, é o 412/2016, o qual é decorrente da rescisão do Contrato 814/2013. Assim, hoje está em execução apenas 66 km de obra.

21. Apesar dessa diminuição dos contratos que deveriam ser gerenciados, percebe que as medições da empresa gerenciadora se mantiveram constante, mesmo com poucos contratos ativos, conforme se verifica no gráfico abaixo:

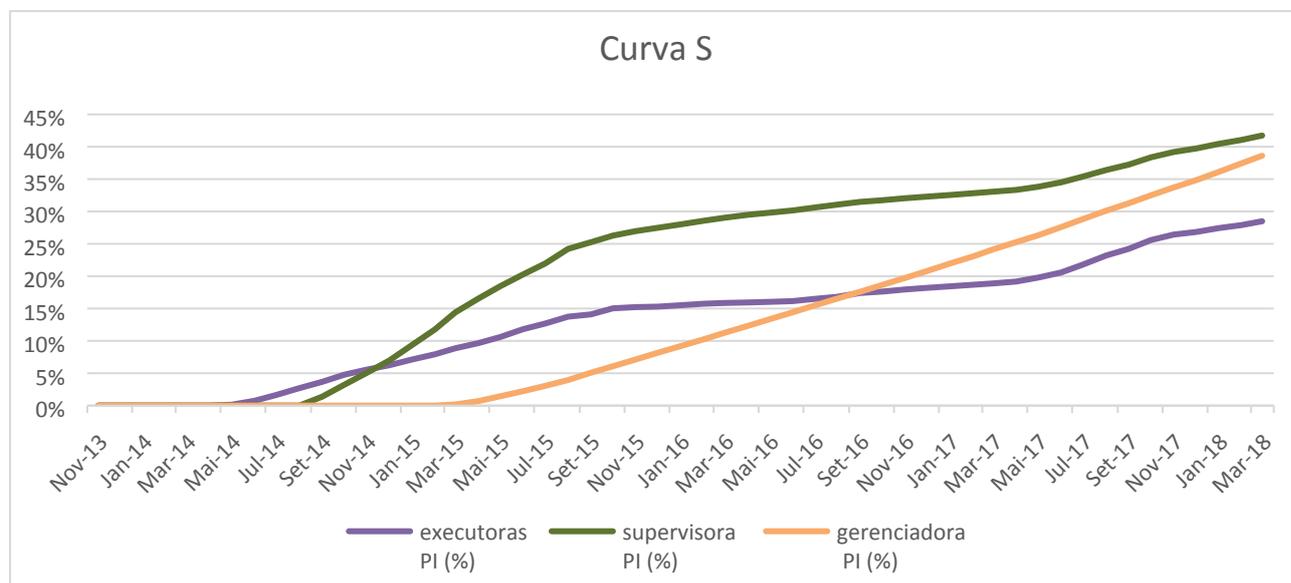
Gráfico 2: Medições mensais dos contratos de execução de obra, supervisão e gerenciamento em MG



Fonte: evidência 11 gerenciamento MG e respectivas supervisoras, peça 22.

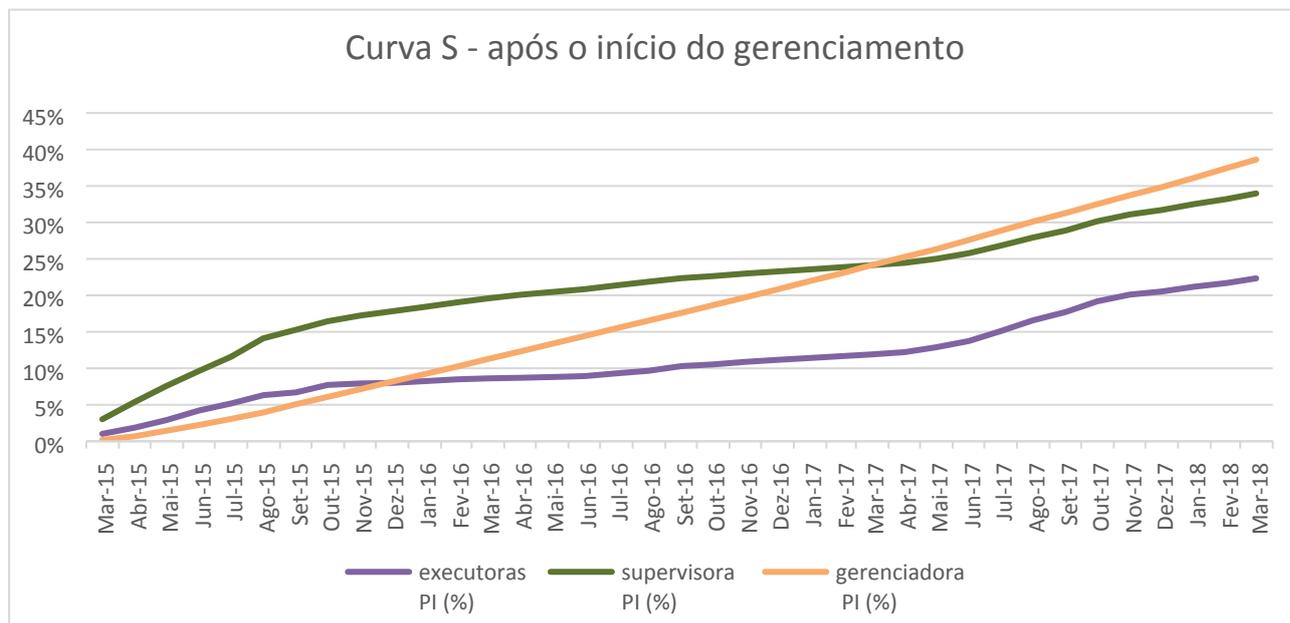
22. Essa medição constante dos serviços de gerenciamento, independente da execução das obras, também é verificável nos gráficos abaixo:

Gráfico 3: Curva S dos contratos de execução de obra, supervisão e gerenciamento em MG



Fonte: Produção própria, com dados do SIAC e SUPRA

Gráfico 4: Curva S dos contratos de execução de obra, supervisão e gerenciamento em MG, considerando os valores medidos somente após o início do gerenciamento



Fonte: Produção própria, com dados do SIAC e SUPRA

23. Esse descompasso entre as medições do serviço de gerenciamento e das execuções das obras está ocasionado a perda das condições inicialmente pactuadas. O custo do gerenciamento desse empreendimento que era de 1,8% (trechos não contratados), atualmente, está em 3,67%.

24. Analisando as medições mensais das gerenciadora e das supervisoras, percebe-se que desde setembro de 2015 até o presente momento o valor medido da gerenciadora é superior à soma das empresas supervisoras que estão efetivamente em campo, conforme demonstrado na evidência 11 “Gerenciamento MG e respectivas supervisoras” (peça 22, p. 7-8), o que também é mais um indicativo da gestão deficiente das equipes nos contratos de gerenciamento.

25. O custo do gerenciamento foi até cinco vezes maior que o custo da supervisão das obras em alguns meses, por exemplo em janeiro de 2017 mediu-se R\$ 135.099, enquanto o gerenciamento mediu R\$ 723.158. Inclusive o custo atual do total medido do gerenciamento já é superior à soma de todas as supervisoras que estão atuando nesses contratos, conforme demonstrado na Tabela 3:

Tabela 3: Resumo do gerenciamento MG

Empresa	Construtora	Supervisora	Gerenciadora	Custo Controle
km	273,7	273,7	273,7	
Valor Edital	2.173.390.868	54.239.251	72.054.607	126.293.858
% em relação ao orçamento		2,50%	3,32%	5,81%
Valor Contratado (PI)	2.049.514.659	47.680.000	62.295.395	109.975.395
% em relação ao contratado		2,33%	3,04%	5,37%
Aditivos (PI)	1.463.854	2.378.947	152.789	
% aditivos			0,25%	
Valor Contratado (PI +R)	2.367.505.452,37	52.795.324,30	68.585.484,47	121.380.808,77
% da obra		2,23%	2,90%	5,13%
Total medido	706.304.325,65	22.158.918,45	25.944.380,07	
% medido	30%	42%	38%	
% medido em relação à obra medida	100%	3,14%	3,67%	6,81%

Fonte: Produção própria, com dados do SIAC, SUPRA e site do DNIT

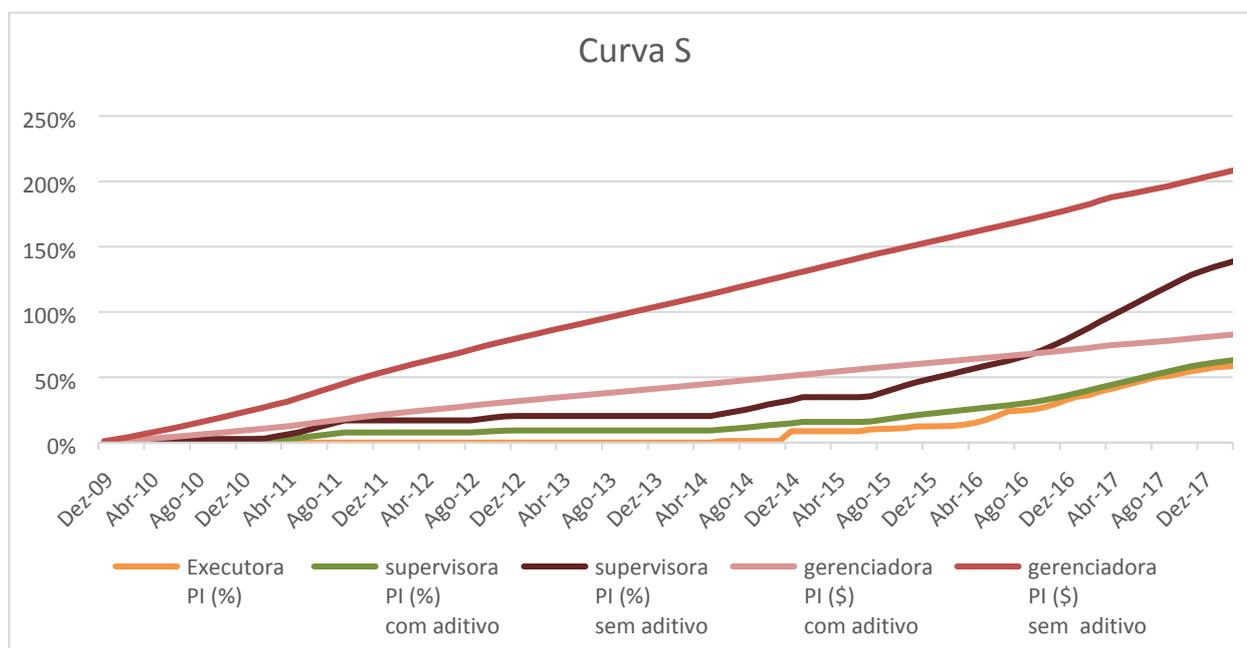
Gerenciamento Rio de Janeiro

26. A previsão inicial desse contrato de gerenciamento (801/2009) era gerenciar a execução de duas obras totalizando 99 km, sendo que o trecho do arco do Rio de Janeiro, de 73 km, seria licitado e contratado pelo Estado do Rio de Janeiro, via convênio e outro trecho de 26 km contratado pelo próprio DNIT.

27. O primeiro contrato firmado pelo DNIT não teve obras realizadas sendo rescindido e após isso foi realizado outro contrato. Destaca-se que a obra do contrato do DNIT, por esse motivo, somente se iniciou após a conclusão da obra realizada via convênio.

28. Dessa forma esse contrato de gerenciamento cuidou apenas da execução de um contrato em cada período de sua vigência, sendo que houve a medição total desse contrato apenas na época que ele gerenciava as obras conveniadas, conforme demonstrado na Curva S abaixo:

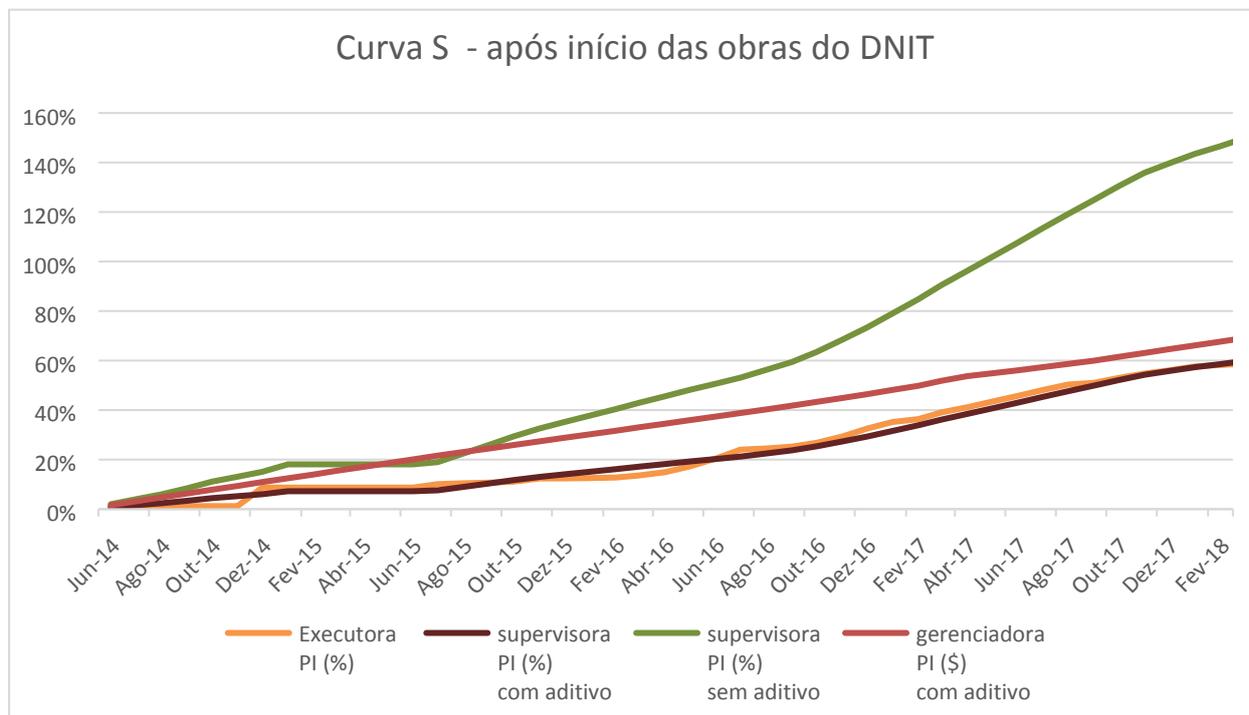
Gráfico 5: Curva S dos contratos de execução de obra, supervisão e gerenciamento em RJ



Fonte: Produção própria, com dados do SIAC e SUPRA

29. Mesmo quando o contrato de gerenciamento cuidava apenas das obras do DNIT, percebe-se que a sua medição acumulada era superior ao ritmo da obra, conforme pode-se verificar no Gráfico 6.

Gráfico 6: Curva S dos contratos de execução de obra, supervisão e gerenciamento em RJ, somente período das obras do DNIT



Fonte: Produção própria, com dados do SIAC e SUPRA

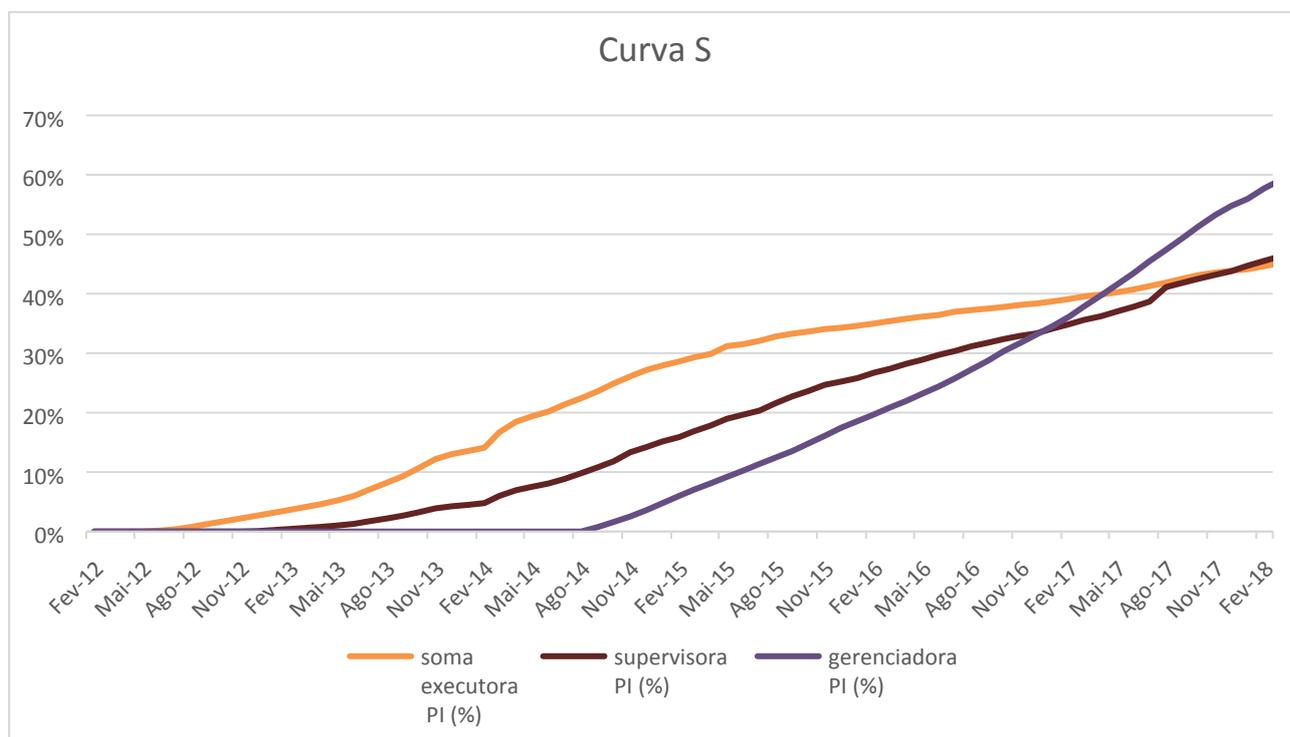
30. Analisando as medições mensais das gerenciadora e da supervisora, considerando o período que tinha apenas a obra do DNIT sendo realizada, percebe-se que em muitos meses a medição da gerenciadora foi superior ao medido pela empresa supervisora, conforme demonstrado na evidência 12 “Gerenciamento RJ e respectivas supervisoras” (peça 23, p. 6-7), o que também é mais um indicativo da gestão deficiente das equipes nos contratos de gerenciamento.

Gerenciamento Santa Catarina

31. Esse contrato (657/2014) quando licitado iria gerenciar dez obras já contratadas e quatro obras em fase de licitação. Dessas, atualmente, quatro estão concluídos, quatro estão paralisados e seis em execução, mas em ritmo lento.

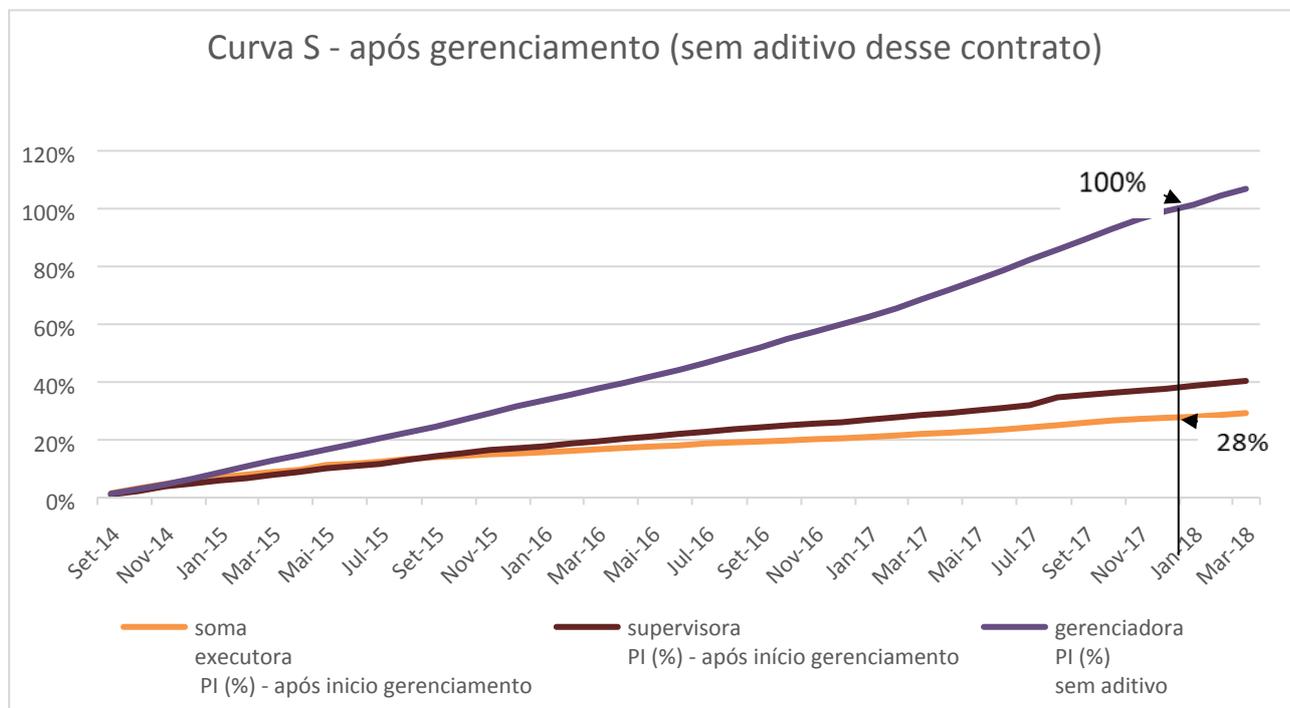
32. Pode-se ver pela Curva S que apesar da diminuição de contratos que deveriam ser gerenciados e dos ritmos de execução daqueles que estavam ativos, não houve diminuição na medição dos serviços da gerenciadora.

Gráfico 7: Curva S dos contratos de execução de obra, supervisão e gerenciamento em SC



Fonte: Produção própria, com dados do SIAC e SUPRA

Gráfico 8: Curva S dos contratos de execução de obra, supervisão e gerenciamento em SC, somente período das obras do DNIT



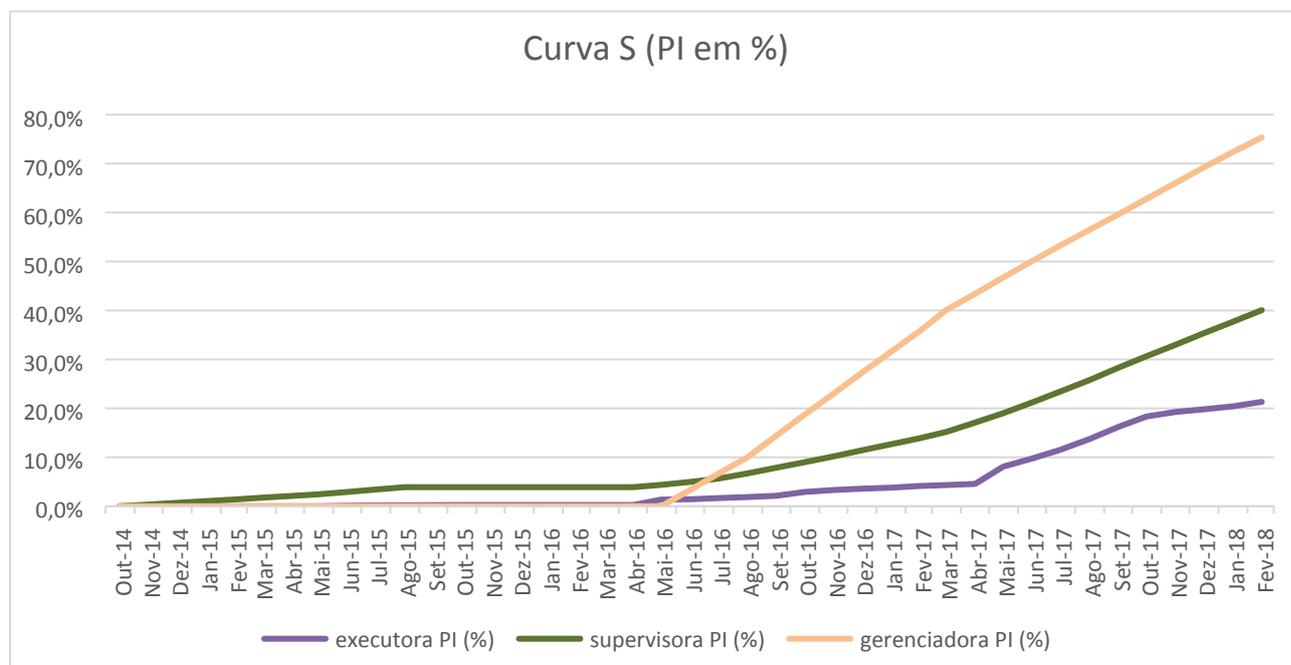
Fonte: Produção própria, com dados do SIAC e SUPRA

33. O Gráfico 8 demonstra que ao atingir 100% do valor inicial do contrato da gerenciadora, as obras que deveria gerenciar alcançaram apenas o montante de 28%, o que demonstra o descompasso entre as medições da gerenciadora de SC e o andamento das obras.

Gerenciamento São Paulo

34. Nesse contrato (227/2016) mesmo a gerenciadora tendo que cuidar de apenas um contrato de execução de obra, com extensão de 17,8 km, ao analisar as medições da executora da obra com a do gerenciamento percebe-se a gestão deficiente das equipes nos contratos de gerenciamento, para que estes sejam condizentes com o andamento do empreendimento.

Gráfico 9: Curva S dos contratos de execução de obra, supervisão e gerenciamento em SP



Fonte: Produção própria, com dados do SIAC e SUPRA

35. O Gráfico 9 evidencia o descompasso, a obra foi medida em apenas 21% e o contrato de gerenciamento da foi medido em 75%.

36. Percebe-se da análise dos cinco contratos de gerenciamento analisados não haver uma gestão eficiente, por parte da fiscalização do DNIT, para que as equipes técnicas disponibilizadas por essas empresas sejam condizentes com o andamento dos empreendimentos.

37. Para evitar que ocorram descompassos nos futuros contratos de gerenciamento, propõe-se determinar que o DNIT faça inserir cláusula contratual ou elemento no mapa de riscos previsto no art. 26 da IN MP 5/2017, prevendo que a diminuição ou supressão da remuneração das contratadas nos casos, ainda que imprevistos, de redução do ritmo das obras ou paralisação total, de forma a manter o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos durante todo o período de execução do empreendimento.

38. A alocação da responsabilidade para a supervisora da gestão de sua equipe é plenamente possível, pois em todos os editais analisados é praxe constar como atribuição dessas empresas como atividade o detalhamento do cronograma da execução da obra, conforme disposto nos seguintes trechos dos editais analisados:

Edital 187/2009

(...)

3.1.2 Atividades Referentes ao Planejamento e Controle

(...)

- a) Elaboração e o acompanhamento de cronogramas, de forma a verificar a evolução das obras civis e o acompanhamento dos trabalhos de supervisão, abrangendo o monitoramento da execução das obras e dos projetos, inclusive ambientais;

Edital 818/2009

5.1.1 - Atividades de Planejamento

(...)

Detalhar o cronograma de execução da obra constante do projeto, em função das condições locais e, se for o caso, efetuar a sua re-elaboração, em conjunto com a construtora e a Fiscalização.

(...)

5.1.2 - Atividades de Controle

(...)

Fornecer suporte técnico ao DNIT no monitoramento do andamento das obras e serviços, incluindo os custos, os cronogramas de desembolsos, os quantitativos e a qualidade técnica

Edital 233/2014 e Edital 465/2014

(...)

10.2. Gestão de Obras e Serviços

(...)

10.2.1.1. Elaborar o cronograma das atividades do(s) empreendimento(s), por meio de software específico, preferencialmente o MS Project, última versão disponível, de maneira a planejar e controlar a implantação e adequações do mesmo;

(...)

10.2.3. Gestão de Contratos e Convênios

(...)

10.2.3.9. Suporte no acompanhamento do cronograma de desembolso previsto, de forma a antecipar a necessidade de efetuar os empenhos necessários à cobertura financeira das medições ou efetuar novos repasses aos convenientes;

(...)

11.2.4. Cronogramas do Empreendimento

Elaborar cronogramas da situação de todos os contratos até então vigentes, assim como, da previsão para os futuros contratos de obras e serviços.

Edital 438/2014

4.3.1. Atividade 1 - Planejamento e controle:

(...)

Fornecer suporte técnico ao DNIT no monitoramento do andamento das obras e serviços, incluindo os custos, os cronogramas de desembolsos, os quantitativos e a qualidade técnica;

(...)

Detalhar o cronograma de execução da obra constante do projeto, em função das condições locais e, se for o caso, efetuar a sua re-elaboração, em conjunto com a construtora e a Fiscalização;

(...)

4.3.3. Atividade 3 - Gestão de Contratos:

Suporte no acompanhamento do cronograma de desembolso previsto, de forma a antecipar a necessidade de efetuar os empenhos necessários à cobertura financeira das medições;

39. Assim, espera-se uma atuação mais proativa da empresa gerenciadora para que o cronograma apresentado pela executora da obra não seja uma mera peça de ficção, mas sim aquele que será executado, demonstrando todas as frentes de trabalho que a empresa executora pretende atacar para que a supervisora possa dimensionar com maior precisão e eficiência a necessidade da sua equipe técnica para acompanhar os serviços executados.

40. O critério de pagamento por produto entregue ou resultado atingido, disposto no art. 28 e no item 2.6.d do Anexo V da IN MP 5/2017, o qual deverá ser utilizado pelo DNIT para a contratação de empresas supervisoras, conforme tratado na análise do critério de pagamento é mais um dos elementos que deve mitigar o descompasso entre as medições da supervisora com o andamento da obra.

IV – CONCLUSÃO

41. Os resultados da análise relatada indicam não haver uma gestão deficiente das equipes nos contratos de gerenciamento, para que estes sejam condizentes com o andamento do empreendimento, por parte dos fiscais dos contratos de gerenciamento do DNIT, para que esses contratos tenham um nível de execução próximo aos das obras realizadas.

42. Diante desse fato, entende-se oportuno determinar que o DNIT, além de implementar o pagamento dos serviços por produto ou por resultados, preveja nas futuras licitações cláusula contratual ou elemento no mapa de riscos, previsto no art. 26 da IN MP 5/2017, de forma a tornar o certame mais transparente, fortalecendo, principalmente, a isonomia da licitação (art. 37, XXI, da Constituição Federal; art. 1º, § 1º, IV, da Lei nº 12.462/2011) e a segurança jurídica do contrato (art. 5º, XXXVI, da Constituição Federal); prevendo que a diminuição ou supressão da remuneração das contratadas, nos casos, ainda que imprevistos, de redução do ritmo das obras ou paralisação total, de forma a manter o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos durante todo o período de execução do empreendimento.

Apêndice K – Índice de documentos e análises de suporte dos achados de auditoria.

Achado 1: A supervisão de obras, nos moldes contratados pelo DNIT, não tem contribuído satisfatoriamente para a qualidade dos serviços executados e seu orçamento não atende a critérios objetivos.			
Situação Encontrada	Nome do Documento	Referência processual (evidências)	Referência geral no Relatório (parágrafos)
Licitação de serviços de supervisão com dimensionamento de equipe técnica e de serviços sem critérios objetivos	Apêndice B	Evidência 1, peça 12 Evidência 2, peça 13 Evidência 3, peça 14 Evidência 4, peça 15 Evidência 5, peça 16 Evidência 6, peça 17 Evidência 7, peça 18 Evidência 8, peça 19 Evidência 9, peça 20	19- 59

Achado 2: Desperdício de recursos públicos nos contratos de supervisão.			
Situação Encontrada	Nome do Documento	Referência processual	Referência geral no Relatório (parágrafos)
Descompasso entre a execução físico-financeira do contrato de execução e do contrato de supervisão	Apêndice C, D e E	Evidência 10, peça 21 Evidência 11, peça 22 Evidência 12, peça 23 Evidência 13, peça 24 Evidência 14, peça 25 Evidência 15, peça 26 Evidência 16, peça 27 Evidência 17, peça 28 Evidência 18, peça 29	60-102

Achado 3: Baixa confiança no controle tecnológico devido à inexistência de expectativa de controle e de planos de qualidade.			
Situação Encontrada	Nome do Documento	Referência processual	Referência geral no Relatório (parágrafos)
Falta de confiabilidade nos resultados obtidos	Apêndice F	Evidência 19, peça 30 Evidência 20, peça 31 Evidência 21, peça 32 Evidência 22, peça 33 Evidência 23, peça 34 Evidência 6, peça 17 Evidência 24, peça 35 Evidência 25, peça 36 Evidência 26, peça 37 Evidência 27, peça 38 Evidência 28, peça 39 Evidência 29, peça 40	103-125

Achado 4: Má qualidade de atuação de empresas supervisoras não detectada pela avaliação de desempenho realizada pelo DNIT.			
Situação Encontrada	Nome do Documento	Referência processual	Referência geral no Relatório (parágrafos)
Fiscalização deficiente	Apêndice G	Evidência 1, peça 12 Evidência 9, peça 20 Evidência 2, peça 13 Evidência 3, peça 14 Evidência 30, peça 41 Evidência 31, peça 42	126-151

Achado 5: Aumento do custo de controle devido à forma de contratação de gerenciamento de empreendimentos.			
Situação Encontrada	Nome do Documento	Referência processual	Referência geral no Relatório (parágrafos)
Contratação de equipes superestimadas, com funções não diretamente ligadas ao empreendimento e sobreposição de atribuições com a supervisora	Apêndice H	Evidência 32, peça 43 Evidência 33, peça 44 Evidência 34, peça 45 Evidência 35, peça 46 Evidência 36, peça 47 Evidência 37, peça 48 Evidência 38, peça 49 Evidência 39, peça 50 Evidência 40, peça 51 Evidência 41, peça 52	152-172

Achado 6: Desperdício de recursos públicos nos contratos de gerenciamento.			
Situação Encontrada	Nome do Documento	Peça processual	Referência geral no Relatório
Pagamento de equipes super-dimensionadas e de serviços não realizados e não manutenção das condições inicialmente pactuadas	Apêndice I Apêndice J	Evidência 42, peça 53 Evidência 43, peça 54 Evidência 44, peça 55 Evidência 45, peça 56 Evidência 46, peça 57 Evidência 47, peça 58 Evidência 48, peça 59 Evidência 49, peça 60 Evidência 50, peça 61 Evidência 51, peça 62 Evidência 52, peça 63 Evidência 53, peça 64 Evidência 54, peça 65 Evidência 55, peça 66 Evidência 56, peça 67 Evidência 57, peça 68 Evidência 58, peça 69 Evidência 59, peça 70 Evidência 60, peça 71	173-209

		Evidência 61, peça 72 Evidência 10, peça 21 Evidência 11, peça 22 Evidência 12, peça 23 Evidência 13, peça 24 Evidência 14, peça 25 Evidência 15, peça 26	
--	--	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--

Relação de evidências com parágrafos do relatório principal

Evidência 1 – Editais de supervisão avaliados	26-57
Evidência 2 – Ata de reunião com Anetrans, ABCE e Sinaenco	31, 141
Evidência 3 – Ata de reuniões com BIRD e BID	44
Evidência 4 – Relatório final da auditoria interna do DNIT - AO 4/2017	50
Evidência 5 – Material FGV/IBRE - metodologia de custos de supervisão de obras	53-54, 102, 172
Evidência 6 – Respostas questionário supervisoras	34, 110
Evidência 7 – Demonstrativo da variabilidade no dimensionamento das equipes de supervisão	46-49
Evidência 8 – Material entregue pela Anetrans, Sinaenco e ABCE	31, 141
Evidência 9 – Atas de reuniões nas Superintendências Regionais/DNIT (SC, BA e SP)	33, 120
Evidência 10 – Gerenciamento 101-NE e respectivas supervisoras	65-80, 84
Evidência 11 – Gerenciamento MG e respectivas supervisoras	65-80, 84
Evidência 12 – Gerenciamento RJ e respectivas supervisoras	65-80, 84
Evidência 13 – Gerenciamento SC e respectivas supervisoras	65-80, 84, 178, 179
Evidência 14 – Gerenciamento SP e respectivas supervisoras	84, 65-80, 180
Evidência 15 – Contratos de supervisão analisados	78, 84
Evidência 16 – Edital 213/2013	73-77
Evidência 17 – Edital 83/2014	73-77
Evidência 18 – Edital 431/2014	73-77
Evidência 19 – Ofício 10582/2018/ACE/DG/DNIT	107-118
Evidência 20 – Ofício 15150/2018/ACE/DG/DNIT	107-118
Evidência 21 – Contratos de construção ativos em 2017 e 2018	109
Evidência 22 – Relatórios de supervisão analisados	78, 81-95, 115
Evidência 23 – Respostas questionário fiscais	113, 120-121, 142, 147
Evidência 24 – PGQ Contrato 412/2016 MG	107-118
Evidência 25 – PGQ Contrato 808/2014 SP	107-118
Evidência 26 – PGQ Contrato 83/2017 AL	107-118
Evidência 27 – PGQ Contrato 831/2013 AL	107-118
Evidência 28 – PGQ Contrato 1120/2014 SE	107-118
Evidência 29 – PGQ Contrato 750 e 751/2014 BA	107-118
Evidência 30 – Demonstrativo da variabilidade das avaliações de desempenho nos contratos de supervisão do DNIT (2014-2017)	126-134
Evidência 31 – Contratos de supervisão: Descontos obtidos x Boletim de Desempenho Parcial Mensal (BDP)	141-151
Evidência 32 – Edital 187/2010 DNIT	101, 174-(1)
Evidência 33 – Edital 818/2009 DNIT	174-(1)
Evidência 34 – Edital 175/2009 DNIT	174-(1), 191

Evidência 35 – Edital 233/2014 DNIT	174-(1), 193, 196
Evidência 36 – Edital 438/2014 DNIT	174-(1)
Evidência 37 – Edital 465/2014 DNIT	174-(1), 205
Evidência 38 – Edital 574/2014 DNIT	174-(1), 199, 190
Evidência 39 – Edital 102/2016 DNIT	155, 174-(1), 184
Evidência 40 – Ofício 17039/2018/ACE/DG/DNIT	152-153
Evidência 41 – Desvio de funções dos contratados da gerenciadora	161-165
Evidência 42 – Análises amostrais das atividades executadas pelas gerenciadoras	173-174, 202
Evidência 43 – Relatório mensal RS ago 2017	194-199
Evidência 44 – Relatório mensal RS dez 2017	194-199
Evidência 45 – Relatório mensal SC out 2017	194-199
Evidência 46 – Relatório mensal MG ago 2017	194-199
Evidência 47 – Relatório mensal 101-NE – ago 2016	194-199
Evidência 48 – Relatório mensal SP BR-153 – set 2017	194-199
Evidência 49 – Relatório mensal Rodoanel SP – abr 2017	194-199
Evidência 50 – Relatório mensal RJ – jun 2016	194-199
Evidência 51 – Relatório mensal Arco Recife – setembro de 2017	194-199
Evidência 52 – Extratos de documentos sobre eventualidade de tarefas	201-203
Evidência 53 – Extratos de documentos sobre gestão de seguros (gerenciadoras)	189-190
Evidência 54 – Extratos de documentos sobre gestão de Comunicação Social (gerenciadoras)	191-193
Evidência 55 – Extratos sobre gerenciamento convênio Seobras RJ	197
Evidência 56 – Ofícios SC	195-196
Evidência 57 – Estrutura Gerenciamento Rodoanel	197, 207
Evidência 58 – Compêndio de respostas aos ofícios 13-28	202, 183
Evidência 59 – Análise de equipamentos previstos e medidos pelas gerenciadoras	206-207
Evidência 60 – Visita à gerenciadora BR-153 SP	198-199
Evidência 61 – Relatório mensal MG fev 2017	180, 186

Apêndice L – Análise das manifestações dos gestores.

INTRODUÇÃO

1. Nos termos do parágrafo 185 do Manual de Auditoria Operacional, aprovado pela Portaria-Segecex 4/2010, a versão preliminar do relatório de auditoria operacional realizada nos contratos de supervisão e gerenciamento de obras do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) (peça 9) foi remetida ao DNIT, por meio do Ofício 610/2018-TCU/SeinfraRodoviaAviação, de 23/11/2018 (peça 7), para possibilitar o aporte dos comentários dos gestores sobre as questões analisadas por este Tribunal.

2. Em resposta, o DNIT enviou dois grupos de documentos, encaminhados pelo Ofício 47058/2018/ACE/DG/DNIT SEDE-DNIT, de 7/12/2018 (peça 73).

3. Os pronunciamentos apresentados pelos gestores sobre o relatório preliminar de auditoria, com as respectivas análises, são tratados nos itens que se seguem.

4. Considerando que o relatório foi estruturado em tópicos, serão analisadas as manifestações preliminares dos gestores do DNIT, quanto aos seguintes achados:

-Achado III.1: A supervisão de obras, nos moldes contratados pelo DNIT, não tem contribuído satisfatoriamente para a qualidade dos serviços executados e seu orçamento não atende a critérios objetivos. (Apêndice B), presentes na peça 73, páginas 3.

-Achado III.2: Desperdício de recursos públicos nos contratos de supervisão. (Apêndices C, D e E), presentes na peça 73, páginas 3-6.

-Achado III.3: Baixa confiança no controle tecnológico devido à inexistência de expectativa de controle e de planos de qualidade. (Apêndice F), presentes na peça 73, páginas 6.

-Achado III.4: Má qualidade de atuação de empresas supervisoras não detectada pela avaliação de desempenho realizada pelo DNIT (Apêndice G), presentes na peça 73, páginas 6-8.

-Achado III.5: Aumento do custo de controle devido à forma de contratação de gerenciamento de empreendimentos (Apêndice H), presentes na peça 73, páginas 8-9

- Achado III.6: Desperdício de recursos públicos nos contratos de gerenciamento. (Apêndice I e J), presentes na peça 73, páginas 9-10.

DOCUMENTOS ENCABEÇADOS PELO OFÍCIO 47058/2018/ACE/DG/DNIT SEDE-DNIT

5. O supracitado ofício encaminhou manifestações das seguintes áreas finalísticas daquela Autarquia: Coordenação Geral de Construção Rodoviária (Memorando 85401/2018/CGCONT/DIR/DNIT SEDE) (peça 73, p. 3) e Coordenação Geral de Custos de Infraestrutura de Transportes (Despacho / DNIT SEDE/DIREX/CGCIT/SAA - CGCIT,) (peça 73, p. 15).

Achado III.1 - A supervisão de obras, nos moldes contratados pelo DNIT, não tem contribuído satisfatoriamente para a qualidade dos serviços executados e seu orçamento não atende a critérios objetivos. (Apêndice B)

Síntese da manifestação do gestor

6. Quanto a esse item, a Coordenação Geral de Construção Rodoviária (CGCOTN) tece os principais comentários a seguir resumidos:

a) Os contratos de supervisão são necessários para auxiliar a fiscalização das obras, em atendimento aos normativos vigentes e à qualidade esperada;

b) as supervisoras, são, por força contratual, responsáveis pela qualidade técnica e ambiental das obras;

c) o SUPRA é um sistema que permite a padronização e a qualidade dos relatórios de supervisão, proporcionando rapidez na chegada das informações e obrigatoriedade de análise dos dados pelo fiscal, garantindo a confiança nos dados prestados.

Análise

7. Inicialmente, convém pontuar que em nenhum momento a equipe de auditoria procurou questionar a necessidade dos serviços de supervisão, tampouco confrontou a capacidade técnica dos componentes da equipe de pessoal dos contratos de supervisão. Em verdade, essa auditoria operacional tem o intuito de diagnosticar eventuais dificuldades ou obstáculos e, em parceria com o DNIT, promover melhorias nos processos de contratação e de fiscalização das obras de construção rodoviária, especialmente nos quesitos, prazo, qualidade e custo.

8. Quanto ao sistema informatizado de Supervisão Rodoviária Avançada (SUPRA) importa ressaltar que sua implantação está em perfeito alinhamento com esta auditoria, visto que reconhecidamente trouxe vários benefícios para a melhoria do gerenciamento dos contratos de supervisão, como o próprio gestor citou: padronização dos relatórios, rapidez na tramitação de informações das obras até as superintendências e Sede, transparência dos dados, fornecimento de dados gerenciais e contribuição para a tomada de decisões.

9. No que diz respeito à necessidade de desenvolvimento de metodologia para a elaboração de orçamentos, pautados em critérios objetivos, informa que o DNIT está tomando as devidas providências, cuja competência cabe à Coordenação Geral de Custos de Infraestrutura de Transportes CGCIT).

10. Dessa forma, como não foram apontadas divergências às questões apontadas neste item, entende-se que o gestor está de acordo com o encaminhamento proposto.

Achado III.2 - Desperdício de recursos públicos nos contratos de supervisão. (Apêndice C, D e E)

Síntese da manifestação do gestor

11. Em razão da diversidade de situações que contribuem para a ocorrência desse achado e para melhor organização do relatório, este tópico foi dividido em três itens que são:

a) Descompasso entre a execução físico-financeira dos contratos de execução das obras e dos contratos de supervisão;

b) aditivos superiores ao limite de 25%;

c) adoção de critério de pagamento ineficiente.

Síntese da manifestação do gestor – item a

12. Inicialmente, o gestor parte do princípio de que a natureza dos contratos de supervisão é de serviços não continuados, eles são acessórios aos contratos de obras e, assim, sua vigência ficaria condicionada à conclusão do principal.

13. Quanto à questão que trata do descompasso entre a execução físico-financeira dos contratos de obras e de supervisão (item a), faz as seguintes considerações, tomando como exemplo, os mesmos contratos utilizados no relatório de auditoria (Contrato 159/2010-obra e Contrato 66/2011-supervisão):

a) O percentual medido acumulado da supervisora se encontra abaixo daquele medido pela construtora;

b) defende que a majoração de prazo, em termos percentuais, é maior que a majoração de custo do contrato de supervisão, sendo assim compatível com o aditivo realizado;

c) contrapõe que o Contrato 66/011, ao término da primeira vigência (julho/2012), teria apresentado saldo, que teria sido consumido somente após oito meses (março/2013), demonstrando que haveria uma adequação de equipe ao ritmo da obra;

d) alega que o Gráfico I, apresentado no relatório de auditoria, somente evidenciaria que a supervisora teve um percentual de aditivo maior do que o percentual de aditivo da obra, não revelando descompasso entre as medições mensais da supervisora e da executora. (Equivocadamente, a interpretação do gestor não é correta, pois tal gráfico demonstra exatamente a evolução da execução contratual de ambos os contratos, ficando claro que a supervisão mantém o ritmo maior, fato que confirma o descompasso apontado).

14. Por fim, o gestor elenca algumas dificuldades que o DNIT poderá ter para cumprir a determinação contida na proposta de encaminhamento deste relatório (item I.d), em que foi determinada a apresentação de um plano de ação com vistas a manter as condições inicialmente pactuadas e o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de supervisão, particularmente nos casos em que houver enfraquecimento do ritmo das obras, paralisia total ou redução do objeto, desses contratos, ainda que imprevistos.

15. A principal dificuldade alegada seria a falta de pessoal para fazer o levantamento da situação dos contratos de supervisão, individualmente, quanto às condições de equilíbrio econômico-financeiro. Ademais, defende que haveria o risco de algumas contratadas, eventualmente, não aceitarem alterações contratuais unilaterais, que se fizerem necessárias, nas condições previamente pactuadas, conforme determinado nesta proposta de encaminhamento.

Análise

16. Quanto à alegação do gestor, no parágrafo 14 (peça 73, p. 3), de que o percentual medido acumulado da supervisora se encontraria abaixo daquele medido pela construtora, convém esclarecer que tal resultado é artificial, visto que o gestor ao elaborar o gráfico, utilizou o valor do contrato aditado, como base, enquanto que a equipe de auditoria fez sua análise com base no valor do contrato inicial, que é o procedimento correto, visto que na vigência contratual inicial, nem existiam os aditivos ainda. O procedimento adotado pelo gestor distorce a real evolução das medições mensais, em termos percentuais, pelo fato de que dilui os valores mensais medidos em razão de ter o valor do contrato utilizado majorado pelos aditivos.

17. Exemplificando, a primeira medição da supervisão, cujo valor absoluto é de R\$ 90.475,19, se tomado o valor inicial do Contrato 66/2011 que é de R\$ 2.652.139,31, em termos percentuais representa 3,41%, mas ao se tomar o valor do contrato com aditivo que é de R\$ 7.472.498,19, representará 1,21%, resultando em uma diminuição do valor percentual. Lembrando que à época da 1ª medição, não haviam aditivos.

18. Assim, todos os percentuais das medições subsequentes serão menores se ao se utilizar o valor contratual aditado, que conseqüentemente produzirá percentual acumulado menor do que aquele em relação ao valor contratual inicial. Assim, a forma correta de se verificar o ritmo das medições é em relação ao valor inicialmente pactuado, para que não ocorra distorções, como a que foi apresentada pelo gestor, afinal, na vigência contratada não havia aditivos.

19. Além disso, o gráfico apresentado pelo gestor possui algumas inconsistências. Por exemplo, observa-se do gráfico na página 2 (peça 73, p. 4) do referido memorando que em torno de set/2012 ambos os contratos teriam pouco mais de 20% do PI vigente no período. No entanto, a medição acumulada da supervisora neste mês foi 65% dos preços iniciais, enquanto que a medição acumulada da construtora foi de 26,3%, denotando grande diferença de andamento contratual entre

os dois e evidenciando erro no gráfico. Até o momento não havia ocorrido aditivos em nenhum dos dois contratos.

20. Efetivamente, ao se incluir os aditivos, a análise é diferente, como evidencia a Tabela 1. No entanto, o exemplo de set/2012 comprova o descompasso contratual entre a construtora e a supervisora mesmo antes dos aditivos.

Figura 3 -Análise do Descompasso entre os Contratos 159/2010 e 66/2011

	Construtora	Supervisora
PI inicial (R\$)	179.020.224,02	2.652.139,31
Medição Acumulada - set/12 (PI)	47.140.426,39	1.730.030,48
% da medição set/12 em relação ao PI inicial (sem aditivos até então)	26,33%	65,23%
Aditivo out/12 (a PI)		2.488.706,53
Aditivo dez/12 (a PI)	40.638.558,72	
PI vigente (após aditivos)	219.658.782,74	5.140.845,84
Medição Acumulado abr./2013 (PI)	113.367.391,63	2.695.205,96
% medição acumulado abr./13 em relação ao PI inicial	63,33%	101,62%
% medição acumulado abr./13 em relação ao PI vigente (após aditivos)	51,61%	52,43%

Fonte: produção própria, com base em dados no SUPRA e no SIAC

21. Dessa forma, foi correta a avaliação realizada no relatório de auditoria, revelando que o ritmo de medições dos contratos de supervisão, em 84% dos contratos analisados, foi superior àqueles dos contratos de obras correspondentes, demonstrando o alegado descompasso entre esses contratos. Inclusive, esse fato fica claro no exemplo dado, demonstrando que, ao se esgotar o saldo do Contrato 66/2011, somente se tinha executado 63% do Contrato 159/2010.

22. Quanto à argumentação de que a majoração de prazo, em termos percentuais, seria menor que a majoração de custo do contrato de supervisão, demonstrando que não haveria uma proporcionalidade de custo e prazo, nas prorrogações de prazos, não foi objeto de análise neste trabalho, mas também não impede que haja o descompasso apontado.

23. No que se refere à existência de saldo do Contrato 66/2011, ao término de sua vigência, apenas demonstra que houve gerenciamento dos recursos durante seu prazo inicial. Inclusive, tal procedimento deveria ter sido adotado durante toda a execução contratual, com a adequação constante das equipes ao ritmo das obras e, quando não fosse mais possível, deveria ter sido realizado estudo demonstrando a vantajosidade de sua prorrogação, providência que evitaria que ele fosse aditado em 182% do seu valor inicial e com a elevação de custo de supervisão de 1,48% para 3,42% do valor da obra supervisionada.

24. Por fim, quanto aos comentários finais relativos à proposta de encaminhamento (item I.d), em foi alegada a falta de pessoal para fazer as análises relativas à manutenção das condições inicialmente pactuadas e do equilíbrio físico-financeiro dos contratos de supervisão, aponta-se que o DNIT dispõe de ferramentas e sistemas informatizados (SUPRA e SIAC) que podem auxiliar a Autarquia nesta demanda, além disso, dispõe também de contratos de gerenciamento, a exemplo dos referenciados no parágrafo 59 da manifestação do gestor, que tem como objeto contratual prestar apoio, suporte técnico, assessoramento, etc. sobre os empreendimentos (contratos) gerenciados. Além disso, a determinação estabelece prazo de 30 dias para a elaboração de um plano de ação, no qual o DNIT poderá expor suas limitações e negociar o prazo para as ações que necessita implementar para o atendimento da determinação.

25. Dessa forma, permanece caracterizado o descompasso entre a execução dos contratos de supervisão e o de obras, conforme demonstrado no Apêndice C, do relatório de auditoria, além do que foi alegado pelo gestor de que houve percentual de aditivo no contrato de supervisão maior do que o percentual de aditivo no contrato de obra.

Síntese da manifestação do gestor – item b

26. No que se refere ao item “b”, que trata sobre o limite legal de 25%, inicialmente, o gestor informa que a contratação de serviços de supervisão no DNIT segue o seguinte regramento: os serviços de supervisão são de natureza não continuada, tais contratos seriam acessórios aos contratos de obra e sua vigência ficaria condicionada à conclusão do principal.

27. Pondera que o aumento de prazo identificado nos contratos de supervisão decorreria de atrasos nos contratos de obras acarretados por diversos fatores, em especial pela crise financeira vivenciada no país.

28. Alega que as alterações promovidas nesses contratos seguiriam sempre o limite legal, atendendo as premissas e as interpretações constantes da Lei 8.666/1993 e a jurisprudência do TCU.

29. Argumenta que o artigo 65 da Lei 8.666/1993, que trata das hipóteses de alterações em contratos administrativos, não faz qualquer menção quanto a prorrogações de prazos contratuais.

30. Defende que, embora a prorrogação de prazo dos contratos administrativos, previstas nas hipóteses do artigo 57 da Lei de Licitações, eventualmente leve à majoração dos seus valores, tal fato não deveria se confundir com a alteração quantitativa ou qualitativa que levaria ao aumento da dimensão do objeto do contrato, restando, assim, inaplicáveis os limites do artigo 65 da Lei de Licitações.

31. Aponta que a intenção do legislador ao fazer constar a limitação de 25% foi de evitar que houvessem alterações quantitativas ou qualitativas que pudessem acarretar o desvirtuamento do objeto contratado.

32. Acrescenta que para os contratos de supervisão, por serem acessórios aos contratos de obras e terem seus valores finais majorados de forma proporcional ao tempo de prorrogação do contrato principal (obras), o aditivo contratual não configuraria aumento na dimensão do objeto do contrato, mas tão somente decorrência lógica da continuidade na prestação do serviço durante o período de prorrogação do seu prazo de vigência.

33. Pondera que tal fato significaria somente a manutenção de determinada empresa, por conveniência e oportunidade da administração pública, na continuidade dos trabalhos nos moldes contratados. Que a prorrogação decorre do simples alargamento do prazo contratual em que as necessidades permanentes continuarão sendo satisfeitas.

34. Cita os Acórdãos 90/2001-TCU-1ª Câmara, 237/2003-TCU-Plenário e 606/2006-TCU-Plenário, cujo entendimento é de que o limite de 25% se aplica “quando a modificação do valor contratual decorre de acréscimo quantitativo de seu objeto. Logo, se a prorrogação de prazo não resulta desse acréscimo, não há que se falar na imposição desse limite.”

35. Adicionalmente faz menção à Instrução Normativa 5, de 25 de maio de 2017, que traz a seguinte orientação sobre os serviços prestados de forma não continua.

Art. 16. Os serviços considerados não continuados ou contratados por escopo são aqueles que impõem aos contratados o dever de realizar a prestação de um serviço específico em um período predeterminado, podendo ser prorrogado, desde que justificadamente, pelo prazo necessário à conclusão do objeto, observadas as hipóteses previstas no § 1º do art. 57 da Lei 8.666, de 1993. (Grifo nosso)

36. Além disso, declara que as prorrogações realizadas por aquela autarquia estariam abrigadas, além da jurisprudência deste Tribunal, por pareceres do núcleo jurídico, a exemplo da “Orientação Normativa Interna PFE/DNIT 3”, de 20/5/2014.

ORIENTAÇÃO NORMATIVA INTERNA PFE/DNIT 3, de 20 de maio de 2014

(...)

ENUNCIADO:

Em contratos de supervisão, fiscalização e gerenciamento de obras, não se aplica o limite previsto nos §§ 1º e 2º do artigo 65 da Lei 8.666/93, quando a modificação do valor contratual ocorrer exclusivamente em função da prorrogação do prazo de vigência. Incide, contudo, tal limite, para as alterações contratuais decorrentes de acréscimo de objeto.

37. Por fim, o DNIT entende que seja prematuro afirmar que há desperdício de recursos nos contratos de supervisão.

Análise

38. Preliminarmente, cabe informar que duas questões serão abordadas nesta análise: a primeira delas refere-se à natureza dos serviços de supervisão, se eles são prestados de forma contínua ou não. A segunda é se o aumento de quantidade de mão de obra, em razão das prorrogações de prazos nos contratos de supervisão, estaria sujeito ao limite de aditamento contratual de 25%, previstos no art. 65, §1º e §2º.

39. Quanto à primeira questão, constata-se que o DNIT está perfeitamente alinhado com o entendimento exposto neste relatório (Apêndice D), em que ficou devidamente demonstrado que o entendimento atual desta Corte de Contas é de que os serviços de supervisão são de natureza não continuados, ou seja, são caracterizados pela sua execução em um tempo predeterminado. Assim, quanto a este ponto, conclui-se que não há nada a ser discutido.

40. Importante que haja o alinhamento de entendimento sobre a natureza desses contratos de supervisão, para que se possa discutir sobre a segunda questão, que trata do regramento relativo às prorrogações de prazos, quanto a sua sujeição aos limites de aditamento contratual de 25% previstos no artigo 65, §§ 1º e 2º da Lei 8.66/1993.

41. Quanto a essa questão, necessário se destacar que mais importante do que a simples sujeição de aditivos aos limites legais é a busca pela boa gestão dos contratos de supervisão, tendo como ponto de partida as premissas contratuais, os princípios que norteiam a licitação e a legislação vigente.

42. No que se refere às premissas contratuais, representadas pelo prazo inicial, pelo objeto e valor contratados, em que o gestor defende que a pura e simples prorrogações de prazos não constituem aumento de objeto e que por isso não haveria limite para o alargamento de vigência dos contratos de supervisão, merece maior aprofundamento da discussão.

43. Primeiro, essas premissas estão inter-relacionadas, visto que o valor contratual foi definido em função da execução do objeto a ser executado em um determinado prazo. Assim, entende-se que qualquer alteração em uma delas, acarretará consequências nas demais.

44. Especificamente nos contratos de supervisão, o objeto é constituído pela prestação de serviços de natureza intelectual, para consultoria, supervisão e fiscalização da execução de obras de engenharia, até a sua conclusão, em prazo previamente determinado. O principal insumo desses contratos é a disponibilidade de mão de obra especializada e a medição desses contratos é realizada por homem-mês ou homem-hora.

45. O orçamento de referência desse tipo de contratação, para fazer jus ao objeto contratado, é constituído pelo dimensionamento de equipes de mão de obra necessárias para a prestação de serviços de supervisão durante toda a execução da obra, até a sua conclusão.

46. Nesse sentido, conclui-se que com a boa gestão dos contratos de supervisão, especialmente quanto ao gerenciamento de mão de obra prevista no orçamento de referência, em princípio, a simples prorrogação de prazo não acarretaria, automaticamente, o aumento do custo dos contratos. Inclusive, para eventuais imprevistos, a legislação prevê uma reserva de aditivos limitada a 25%, que deve ser respeitada para que não sejam desrespeitados vários princípios da licitação (eficiência, economicidade, vantajosidade e isonomia).

47. No exemplo citado neste relatório de auditoria, referente aos Contratos 66/2011 (supervisão) e 159/2010 (obras), ficou evidente que é viável gerenciar os recursos de supervisão para que, nos casos de enfraquecimento do ritmo de obras, seja possível reduzir a equipe de mão de obra ou até mesmo se desmobilizar, restando, ainda, um saldo após sua vigência inicial. Inclusive, neste caso restou demonstrado que seria possível aditar prazo sem aumento de custo do contrato, e assim sendo, evitar a extrapolação do limite legal de 25%.

48. Evidentemente, no restante da execução do Contrato 66/2011 não se adotou a mesma gestão dos recursos humanos contratados, ou seja, a administração não foi eficiente, visto que ao término do saldo contratual de supervisão, somente 63% das obras supervisionadas estavam concluídas. Desse modo, inegável reconhecer que as prorrogações de prazos, aliadas à falta de gestão de mão de obra das equipes de supervisão no decorrer da obra elevaram o montante contratado em 182%. Além disso houve o aumento do custo de supervisão contratado de 1,48% do valor da obra supervisionada para 3,09%. Inclusive, conforme evidenciado na Tabela 1, do Apêndice D, parágrafo 45 deste relatório, restou demonstrado que dos 11 contratos de supervisão que sofreram aditivos superiores à 25%, todos não mantiveram as condições inicialmente pactuadas, afetando a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro contratual, além do aumento do custo de supervisão em relação aos valores de obras.

49. Assim, fica claro que em um contrato, cujo insumo principal é o homem-hora ou o homem-mês, a prorrogação de prazo, aliada à falta de gestão da mão de obra das equipes, no decorrer da obra, acarreta a majoração do custo de supervisão, pois além do aditivo de prazo, devem ser aditivados mais insumos de homem-hora ao contrato.

50. Repisa-se que o problema não é a prorrogação de prazo em si, visto que o contrato de supervisão pode ser prorrogado, até que a obra esteja concluída. O que não pode ocorrer é o aumento dos quantitativos de mão de obra, em razão dessa prorrogação, resultarem em aditivos que não respeitam o limite legal de 25%.

51. Nesse sentido, foi o entendimento do atual Acórdão 508/2018-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, citado na análise do Apêndice D e transcrito a seguir.

De pronto, considero que, em um contrato no qual a medição é realizada por homem-mês ou homem-hora, é evidente que a prorrogação de prazo ocasiona indubitavelmente a alteração quantitativa do seu principal objeto, que é a disponibilização de quantidades pré-definidas de certos profissionais no prazo acordado.

Entender de forma contrária, em um caso extremo, poderia produzir enormes prejuízos ao erário, bem como contratos com prazo de vigência indeterminado – situação expressamente vedada pelo art. 57, §3º, da Lei 8.666/1993 – e, por consequência, com valor contratual igualmente indeterminado, o que obviamente não se amolda ao atual ordenamento jurídico.

52. Ao se prorrogar tais contratos por tempo considerável que onerem os valores contratuais à valores igualmente consideráveis, como aqueles evidenciados nesta auditoria, vários princípios são desrespeitados.

53. A isonomia fica prejudicada, dado que as condições iniciais contratuais (prazo e valor), que eram exigências uniformes a todas as licitantes, podem ficar totalmente desfiguradas, caso haja prorrogações exageradas. A economicidade e a vantajosidade também ficam comprometidas, visto

que depois de certo tempo os reajustes contratuais podem gerar valores distorcidos, que não correspondem aos valores de mercado e o custo da supervisão se eleva, em relação ao custo da obra. A eficiência deixa de nortear a execução contratual, em função do paradoxo lucro-incompetência, mencionado por esta Corte de Contas em diversas ocasiões, a exemplo do voto condutor do Acórdão 508/2018-TCU-Plenário, no qual quanto mais a conclusão do contrato se prolongar, seja lá qual for o motivo, maior será a disponibilidade dos recursos de mão de obra e maior o valor a ser pago, no caso desses contratos.

(...)

O prazo que foi inicialmente previsto era exigência uniforme a todas as licitantes, que realizaram estimativas dos equipamentos e da mão de obra necessários para prestarem os serviços de supervisão da obra. O relaxamento de tais parâmetros é, portanto, altamente anti-isonômico. Dependendo da situação concreta, a prorrogação contratual pode significar a execução de um objeto substancialmente distinto daquele que foi licitado.

Nesse sentido, por meio do Acórdão 292/2008-Plenário, o TCU entendeu que a modificação substancial do prazo configura alteração do objeto licitado, já que a caracterização deste último não se limita às especificações técnicas do produto desejado, mas também ao período de prestação de serviços. (Grifo nosso)

54. No que se refere à legislação pertinente, apesar de o legislador não ter conseguido contemplar toda a gama de possibilidades que poderiam ocorrer no âmbito dos contratos administrativos, há que se concordar com o entendimento esposado pelo gestor de que sua intenção, ao fazer constar tal limitação, era a de evitar o desvirtuamento do objeto contratado.

55. Inclusive, o fato de o legislador não ter previsto, explicitamente, a situação dos contratos de supervisão, quanto a esses limites, suscita nesta Corte de Contas, de tempos em tempos, discussões acerca do assunto, como foi o caso da Decisão 90/2001-TCU-1ª Câmara, de relatoria do Ministro Marcos Vilaça e mais atualmente o Acórdão 508/2018-TCU-Plenário, já citado nesta análise (item 44). Naquele julgado foi defendido vários pontos de vista, como se pode verificar pelas transcrições a seguir.

Decisão 90/2001-TCU-1ª Câmara

Parecer da Unidade Técnica

(...)

Dessa forma, entendemos que o serviço de supervisão de obra, como do caso em exame, deva ser enquadrado em prestação de serviços a serem executados de forma contínua, previstos no art. 57, inciso II, da LLCA, alterando-se, por conseguinte, a decisão recorrida.

Despacho discordante do Secretário da Unidade Técnica

(...)

Assim, para que o contrato em questão pudesse ser prorrogado, seria necessário que ele atendesse ao disposto no inciso I do art. 57 da Lei nº 8.666/93, ou seja, que os seus produtos estivessem contemplados entre as metas previstas no PPA e desde que a possibilidade de prorrogação tivesse sido prevista no ato convocatório.

(...) Ao analisarmos a segunda questão aposta nos autos, verifica-se que, mesmo configurando-se a possibilidade de prorrogação contratual, com fulcro no inciso I do art. 57 da LLCA, não haveria como se dar razão ao recorrente, mesmo que parcialmente, pois não merecem prosperar suas alegações de que as despesas decorrentes de prorrogação contratual não deveriam ser computadas para efeitos do disposto no § 1º do art. 65 da LLCA, visto que essa assertiva seria somente válida para os serviços abrangidos no inciso II do art. 57 da Lei nº 8.666/93, o que, como verificado, não se aplica ao caso em tela. Cabe destacar que a avença em análise teve seus quantitativos majorados em 52,4%, valor bem acima do limite legal de 25%.

Voto condutor do Acórdão 90/2001-TCU- 1ª Câmara – Ministro Relator Marcos Vilaça

Sob outro aspecto, a Administração pode efetuar prorrogações de acordo com a sua conveniência, desde que justificadas, não se cingindo somente às hipóteses legais previstas no § 1º do artigo 57 da Lei nº 8.666/93.

Conforme se viu, o limite de 25% aplica-se quando a modificação do valor contratual decorre de acréscimo quantitativo de seu objeto. Logo, se a prorrogação de prazo não resulta desse acréscimo, não há que se falar na imposição de limite. (Grifo nosso)

56. No entanto, como já citado, o voto condutor do Acórdão 508/2018-TCU-Plenário, mais atual, traz entendimento diverso daquele exposto no Decisão 90/2001-1ª Câmara. Inclusive, esta discussão já foi devidamente demonstrada no Apêndice D, deste relatório.

57. Se por um lado, ambas as decisões são harmônicas quanto ao entendimento de que os contratos de supervisão de obras são contratos por escopo, que, em regra, poderiam ser prorrogados com fundamento no art. 57, inciso I, da Lei 8.666/1993.

58. Por outro, existe discordância sobre considerar ou não que a prorrogação de prazo, nos contratos de supervisão, levaria à aditivos de mão de obra que deveriam respeitar o limite legal de 25% previsto no artigo 65 da Lei 8.666/1993.

59. Apesar de esta discussão já ter sido demonstrada no Apêndice D, deste relatório, segue as seguintes transcrições do Acórdão.

Ocorre que a já mencionada Decisão 90/2001-1ª Câmara também teve o entendimento de que haveria de se distinguir a modificação do valor contratual decorrente de acréscimo de objeto daquela resultante de simples prorrogação. Segundo restou entendido naquele julgado, somente a primeira hipótese obrigaria o cumprimento do limite de 25%, de acordo com os dispositivos legais (artigos 57, § 1º, inciso IV; e 65, inciso I, alínea "b", da Lei nº 8.666/93), que nada dizem a respeito da segunda situação.

Embora os serviços de supervisão de obras sejam contratos por escopo, e não serviços executados de forma contínua, em essência, a Decisão 90/2001-1ª Câmara concluiu que se há prorrogação autorizada pela lei nos contratos de supervisão, como se dá com o artigo 57, inciso I, da Lei 8.666/93, inexistiria limite legal de 25% a ser observado, exceto temporal, condicionado ao prazo de conclusão da obra supervisionada.

Julgo que tal precedente não seja um entendimento pacificado no âmbito desta Corte de Contas. Aliás, naquele julgado jamais se afirmou que qualquer contrato de supervisão, gerenciamento ou fiscalização de obras poderia ser prorrogado indistintamente. Na própria Decisão 90/2001-1ª Câmara ficou claro que essa prorrogação deve ser a exceção e não a regra.

Diante de situações como as que ora se examina, penso que seja o momento de esta Corte de Contas reiterar o seu entendimento acerca da indispensável observância do limite legal de aditamento contratual nos contratos de supervisão de obras, inclusive em virtude de prorrogações de prazo ocasionadas pelo atraso na execução do contrato de construção. (Grifos nossos)

60. Novamente importa destacar que a questão principal deste achado não é a possibilidade ou não de prorrogação de prazo, mas sim a gestão dos contratos de supervisão, que ao ser bem realizada, permitiria o acréscimo de prazo sem acarretar o automático aumento de quantidade de mão de obra.

61. Assim, o objetivo desta discussão é auxiliar o DNIT a buscar soluções para evitar a prática de dilação de prazo, reiteradamente, em quantidades exageradas, a ponto de inviabilizar a gestão desses contratos, acarretando acréscimo nos quantitativos de mão de obras e aditivos que ultrapassem o limite legal de 25%.

62. É compreensível que o DNIT defenda a continuidade do modelo antigo, visto que demanda menos esforço para aquela autarquia a simples prorrogação dos contratos de supervisão, entretanto, necessários se faz buscar novos modelos e procedimentos para a otimização dos recursos público cada vez mais escassos. Nesse sentido, vislumbra-se que uma possível solução seria o pagamento das

supervisoras por resultados ou produtos e não a simples disponibilização de mão de obra, conforme devidamente explanado no Apêndice D, deste relatório.

63. Ademais, há que salientar que mesmo havendo a possibilidade de prorrogação de prazo, tal procedimento deve ser precedido, conforme registrado no Voto condutor do Acórdão 90/2001-TCU- 1ª Câmara, das devidas justificativas que levem em consideração a vantajosidade e a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro, bem como a manutenção do custo da supervisão. Na manifestação do gestor não consta estudos comprovando a sobre a preservação de vantajosidade.

64. Na análise procedida, constante da Tabela 1, do Apêndice D, parágrafo 45 deste relatório, pode-se observar que dos 11 contratos de supervisão que sofreram aditivos superiores à 25%, todos não mantiveram as condições inicialmente pactuadas, afetando a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro contratual, além do aumento do custo de supervisão em relação aos valores de obras.

65. Além disso, a conclusão de um contrato não pode ser considerada prematura, conforme arguido pelo gestor, quando respeitada a sua vigência contratual. Inclusive, nesse relatório foram avaliados contratos de supervisão que tiveram prorrogações consideráveis e, principalmente, sem indicativo de que se tenha promovido comprovadas justificativas de que uma nova licitação poderia implicar elevação de custos ou que haveria vantagem na sua manutenção.

66. Enfim, conforme demonstrado nesta análise, o entendimento desta Corte de Contas não é imutável, pelo contrário, prima pela atualização, revendo, sempre que necessário, seus julgados com o intuito de obter a melhor aplicação dos recursos públicos.

67. Nesse sentido, o DNIT deve se orientar, visto que o fato de possuir orientação normativa com determinado entendimento, não significa que determinados procedimentos devam ser perpetuados. Afinal, a questão aqui discutida é mais abrangente do que apenas o respeito de aditivos ao limite legal de 25%, ela abarca, principalmente, a busca da boa gestão dos contratos de supervisão.

68. Caso não ocorra um aprimoramento no dimensionamento das equipes e dos equipamentos em tais contratos, caso não haja uma efetiva gestão (aumento ou redução) de quantitativos, conforme o ritmo e as exigências da obra, a mera observação do limite de 25% apenas implicará em transferência dos mesmos recursos para novos contratados.

Síntese da manifestação do gestor – item c

69. Quanto ao item “c” que trata sobre a adoção de critério de pagamento ineficiente, não houve nenhuma observação do gestor.

Conclusão

70. Considerando-se que esta auditoria tem por objetivo auxiliar o DNIT a aprimorar a gestão dos contratos de supervisão, na busca de melhorias para a qualidade das obras de rodovias, entende-se que os itens da proposta de encaminhamento que dizem respeito aos assuntos tratados neste achado se mostram adequados para o objetivo pretendido, especialmente quanto à determinação que trata da observância do limite legal de aditamento contratual nos contratos de supervisão de obras, inclusive em virtude de prorrogações de prazos ocasionadas pelo atraso na execução do contrato de execução.

71. Apesar das informações do gestor de que algumas providências relativas a esse achado já estariam sendo tomadas, não foram apresentadas documentações comprobatória da plena implementação de tais providências. Assim, o encaminhamento proposto relativo a este achado, identificados nos seguintes itens: I.a; I.b; I.c; I.d.1; I.d.2; I.f; I.k; I.l; II.a.1; e II.c.2, permanecem inalterados.

Achado III.3 - Baixa confiança no controle tecnológico devido à inexistência de expectativa de controle e de planos de qualidade. (Apêndice F)

Síntese da manifestação do gestor

72. No que se refere à proposta de encaminhamento que recomenda ao DNIT que revise a IS DG DNIT 3/2016 (item II.b), para que seja obrigatória a inclusão do Plano de Verificação da Efetividade da Gestão da Qualidade (PVEGQ) nos relatórios mensais da empresa supervisora, anexado de todos os ensaios realizados tanto pela empresa executora da obra quanto pela supervisora, o gestor, em concordância, informa que a Coordenação responsável pela demanda está trabalhando na atualização do normativo pertinente (IS 03/2016), de modo que tal exigência seja contemplada em sua edição que está sendo revisada.

73. Quanto à proposta de encaminhamento que recomenda ao DNIT que torne obrigatória a publicação do Plano de Gestão da Qualidade (PGQ) da executante da obra de cada contrato no SUPRA (item II.a.2), o gestor, no parágrafo 87 (peça 73, p. 12), informa que a inclusão do PGQ da empresa construtora (obras) no sistema SUPRA já estaria contemplada em sua próxima versão, que teria sido lançada em 12/12/2018. Entretanto, até o final desta análise, não se verificou a inclusão daquele instrumento no referido sistema. Assim, permanece válida a proposta de recomendação com esta finalidade (item II.a.2).

74. Quanto à questão apontada sobre a ausência de procedimentos para realização de contraprova pelos fiscais dos contratos, para auxiliarem na credibilidade dos ensaios realizados pelas supervisoras, que foi objeto de proposta de determinação (item I.g), o gestor informa que esses profissionais já dispõem de grande variedade de recursos que possibilitariam a inibição de prática de atos duvidosos pelas empresas supervisoras, como avaliação de desempenho (BDP), recusa do serviço, notificações e instauração de Processo Administrativo de Apuração de Responsabilidade - PAAR, entre outros.

75. Assim, argumenta que aquela Coordenação não vislumbra a necessidade de criação de procedimento a fim de possibilitar a realização de contraprova, sem onerar demasiadamente a Administração, podendo, ainda, não trazer o benefício esperado.

Análise

76. Inicialmente, cabe registrar que tal demanda foi resultado da aplicação de questionários e de reuniões com os fiscais de obras, conforme relatado no item III.3.b, deste relatório, nos quais foram apontados por esses profissionais a impossibilidade de realização de contraprovas, quando desconfiavam dos resultados dos ensaios apresentados pelas empresas supervisoras. O resultado de dessas pesquisas apresentou resultado considerável, visto que 49% dos participantes dos questionados já desconfiaram dos resultados das supervisoras e 77% acham importante a realização de algum tipo de contraprova.

77. Na verdade, os instrumentos existentes, mencionados pelo gestor para coibir a prática de atos duvidosos pelas empresas supervisoras, não permitem ao fiscal a detecção de ensaios com má qualidade ou mesmo fraudados. Esses instrumentos, são destinados à avaliação do desempenho da supervisora, à liberação de pagamentos de medições ou apenação, por eventuais falhas, assim definidas. Todos eles, aplicáveis, somente após a detecção das falhas.

78. É preciso que se apure a veracidade, ou não dos resultados dos ensaios, para então se aplicar as apenações, por meio de avaliações que retratem o real desempenho das supervisoras, ou que não se libere o pagamento, via medição, para os serviços que não tenham atendidos os parâmetros normativos, ou que se instaure, conforme o caso, o PAAR.

79. A apuração da veracidade ou não dos resultados, em caso de desconfiança, somente será possível quando houver a realização de contraprovas de ensaios, de forma imparcial e com padrões de qualidade conforme pré-definidos em normativos. Não adianta solicitar o refazimento de ensaios para a supervisora, se as falhas advirem de erros de procedimentos ou de fraudes nos resultados, visto que é improvável ao fiscal detectar tais procedimentos maliciosos.

80. Destaca-se que não se pretende que o DNIT contrate a “supervisora da supervisora”, mas sim que normatize procedimentos para a realização de contraprova quando surjam motivos para a desconfiança dos trabalhos realizados pelas empresas supervisoras já contratadas. Para isso o DNIT deverá descrever as metodologias para a solicitação dessa contraprova, parâmetros para a coleta dos materiais, formas de realização dos ensaios de contraprova, dentre outros.

Conclusão

81. Assim, considerando-se que a demanda pela disponibilização de meios para realização de contraprova é uma necessidade apontada por 77% dos profissionais envolvidos diretamente com fiscalização de supervisão de obras (fiscais), aliada ao objetivo desta auditoria que é auxiliar o DNIT na melhoria da gestão dessas contratações, entende-se que permanece válida e passível de cumprimento a determinação proposta neste relatório de auditoria.

Achado III.4 - Achado 111.4 - Má qualidade de atuação de empresas supervisoras não detectada pela avaliação de desempenho realizada pelo DNIT (Apêndice G)

Síntese da manifestação do gestor

82. Neste achado, foram apontadas falhas na sistematização de atuação da equipe de fiscalização e no normativo que permitem avaliações de desempenho superficial.

83. O gestor defende que o normativo existente, Instrução de Serviço 11/2016, elencaria uma série de itens a serem avaliados pelo fiscal e medidas a serem tomadas pelo fiscal no acompanhamento dos serviços, com o intuito de melhorar a qualidade dos empreendimentos.

84. Registra ainda que, subsidiariamente, haveria Instrução de Serviço DG/DIREX/DNIT 1 de 25 de fevereiro de 2014, que define os modelos de medição de obras e serviços no âmbito do DNIT e as responsabilidades decorrentes dos processos de medição.

85. Além disso, o gestor cita que o Manual de Diretrizes, Gestão, Acompanhamento e Fiscalização de Contratos Administrativo, teria por objetivo contribuir para que as áreas técnicas, o gestor do contrato e respectivos fiscais dos contratos exercessem, com elementos de consistência, de forma minimamente parametrizado e de maneira transparente, o controle e fiscalização dos contratos no âmbito do DNIT, tendo em vista o atendimento da Lei 8.666/93. Além disso cita que o Decreto 2.271/97, de 07 de julho de 1997 e a Instrução Normativa/MPOG 5/2017, de 25 de maio de 2017., ofereceriam algumas diretrizes para auxiliar os fiscais no exercício de suas funções.

Análise

86. Em que pese, o gestor ter defendido que já existem normativos suficientes disciplinando a atuação dos fiscais na fiscalização dos contratos de supervisão, o fato de o assunto estar sendo objeto de discussão nesta auditoria demonstra a falta de efetividade desses instrumentos, visto que essa mesma questão já foi objeto de discussão em auditoria deste Tribunal, em 2014 (TC 006.375/2014-6), na qual foram apontadas que, apesar da existência de normativos muito semelhantes aos atuais, já ocorriam a mesma avaliação subjetiva e superficial, formalizada no Boletim de Desempenho Parcial, ora apontada.

87. Conforme, exposto na análise do Apêndice G, o fato de existir um rol de itens, a serem avaliados e que comporão a pontuação final dos Boletins de Desempenho Parcial (BDP), para que seja liberada a respectiva medição, a nota dada na avaliação, se não for acompanhada por evidenciadas justificativas, possibilitam avaliações subjetivas, que esvazia tal instrumento de qualquer finalidade.

88. Nesta auditoria, por meio das entrevistas aos fiscais nas superintendências visitadas foi registrado que a emissão de avaliações abaixo de seis pontos, por três vezes consecutivas, nos BDP, promoveriam a instauração obrigatória do Procedimento de Apuração Administrativa de

Responsabilidade (PAAR), fato que inibiria a real avaliação das supervisoras pelos fiscais, por não quererem correr o risco de ter os contratos de supervisão eventualmente suspensos.

89. Em verdade, os critérios para a instauração do PAAR, nos termos do normativo atual, são muito mais rigorosos do que aqueles declarados pelos fiscais, no parágrafo anterior. Inclusive, esse esclarecimento foi detalhado no Apêndice G, deste relatório (parágrafos 44-52). Todavia, tais declarações demonstram o desconhecimento dos normativos e sua pouca efetividade, visto que permitem avaliações fictícias sem que possam ser identificadas eventuais falhas e boas práticas, por não serem acompanhadas de quaisquer justificativas.

90. Essa situação demonstra que os controles internos do DNIT são insuficientes para detectar tais situações e aferir adequadamente a qualidade dos serviços prestados pelas empresas supervisoras em apoio à fiscalização das obras rodoviárias.

91. No que se refere à deficiência na padronização de fiscalização dos contratos de supervisão, apontada neste relatório, convém registrar que se trata de assunto recorrente, inclusive com recomendação no Acórdão 3.448/2012-TCU-Plenário (TC 032.446/2011-0), de relatoria do Ministro Weder de Oliveira.

92. Nesta auditoria, foi registrado em questionário aplicado, que 86,15% dos respondentes confirmaram que sentem necessidade de um roteiro com procedimentos específicos a serem seguidos pela fiscalização para o acompanhamento dos contratos de supervisão. Esse fato indica que a demanda pleiteada extrapola a existência de normativos.

93. Ademais, foi verificado que existem lacunas em alguns normativos, como é o caso da IS DNIT 014/2004-PRO, que sequer traz objetivamente a quantidade de ensaios a serem realizados pelas supervisoras, situação que propicia incerteza e insegurança na atuação do fiscal.

94. Assim, entende-se que a elaboração de material que reúna procedimentos específicos, uniformização de entendimento sobre questão controversas, boas práticas, experiências, pode promover a padronização da atuação dos fiscais para o acompanhamento dos contratos de supervisão.

95. Enfim, entende-se que o DNIT dispõe de competência suficiente para atuar no sentido de padronizar e aprimorar as atividades de fiscalização dos contratos de supervisão de obras de construção, valendo-se dos meios que julgar mais adequados (roteiro, manual, instruções de serviço, etc.).

Conclusão

96. A revisão do normativo e o desenvolvimento de produtos que auxiliem a padronização da atuação do fiscal na fiscalização dos contratos de supervisão de obras, nos termos propostos no encaminhamento, tem o objetivo de tornar efetivo o instrumento de avaliação do desempenho das supervisoras (BDP), bem como, de dar mais segurança para a atuação dos fiscais no acompanhamento das obras supervisionadas. Assim, entende-se que permanecem válidas as determinações (I.h; I.i) e recomendações (II.a3; II.c.1 e II.c.2 e II.d), acerca deste achado.

Achado III.5: Aumento do custo de controle devido à forma de contratação de gerenciamento de empreendimentos (Apêndice H)

Síntese da manifestação do gestor

97. Quanto a inexistência de padrão definido para a contratação de gerenciamento o DNIT, o gestor menciona que atualmente a respectiva contratação é realizada em razão da complexidade e magnitude do empreendimento. Informa, ainda, que a Autarquia está desenvolvendo normativo para disciplinar essa questão.

98. Em relação ao desvio de função apontado pela equipe de auditoria, o gestor entende que este não teria ocorrido, pois “são muitas as atribuições/trabalhos desenvolvidos pelos profissionais

contratados pela Gerenciadora, sendo que tais itens estriam contemplados nos respectivos Termos de Referência. ” (peça 73. p. 8).

99. Cita como exemplo os seguintes trechos dos termos de referência:

Edital 465/2014

10.2.4.14. Apoio ao DNIT em reuniões com os representantes do Tribunal de Contas da União, da Controladoria-Geral da União, bem como, de outros setores governamentais e não governamentais para esclarecer eventuais dúvidas sobre o empreendimento, minimizando assim o risco de interrupções nas obras;

Edital 818/2009

a) Pelo Grupo de Apoio e Assessoramento à CGCONT - Apoio ao DNIT em reuniões com os representantes dos órgãos ambientais, do Tribunal de Conta da União, Controladoria-Geral da União, bem como, de outros setores governamentais e não governamentais para esclarecer eventuais dúvidas sobre o empreendimento, minimizando assim o risco de interrupções nas obras.

100. Ressalta, ainda, que os Contratos 158/2015 e 329/2010 constavam com previsão expressa de lotação de funcionários da gerenciadoras nas dependências do DNIT, haja vista a natureza de alguns serviços que devem ser realizados pela contratada.

Análise

101. A manifestação da Autarquia corrobora o apontado pela equipe de auditoria, ou seja, resta demonstrado que, atualmente, não há no DNIT norma e metodologia com critérios claros e objetivos para o dimensionamento, contratação e gerenciamento de quantitativo de pessoal da gerenciadora.

102. Quanto ao desvio de função verificado na execução da auditoria, entende-se que as atribuições contidas nos termos de referência elencados pelo DNIT não são suficientes para afastar este desvio.

103. As atribuições dos funcionários das gerenciadoras devem ser adstritas ao empreendimento que gerenciam, logo a ida de uma contratada da gerenciadora que cuida da BR-101/NE a duas reuniões ocorridas, conforme demonstrado na evidência 41 (peça 52), no curso desta auditoria operacional, na qual estavam sendo discutidos o modelo de contratação de supervisão e gerenciamento do DNIT extrapola as funções dessa funcionária da gerenciadora.

104. Destaca-se que art. 9º da IN MP 5/2017 veda a participação de contratadas para execução indireta em atividades que envolvam a tomada de decisão ou posicionamento institucional nas áreas de planejamento e controle.

105. Tal fato, demonstra, ainda, que como não há uma definição clara nos editais de contratação das gerenciadoras sobre a responsabilidade que cada integrante da equipe deve cumprir podem estar ocorrendo outros desvios não identificados pela auditoria.

106. O fato de o Edital permitir que os funcionários da gerenciadora sejam lotados nas dependências do DNIT não permite que esses funcionários executem atribuições diversas daquelas previstas no termo de referência da sua contratação.

Conclusão

107. Entende-se que os apontamentos realizados corroboraram os apontamentos realizados pela equipe de auditoria, não sendo necessário qualquer ajuste no texto da versão preliminar do Relatório de Fiscalização encaminhado ao gestor para sua manifestação, por meio do Ofício 610/2018-TCU-SeinfraRodoviaAviação, de 23/11/2018 (peça 7).

III.6: Desperdício de recursos públicos nos contratos de gerenciamento. (Apêndice I e J)

Síntese da manifestação do gestor

108. Quanto ao pagamento de pessoal acima do necessário/Gestão do quantitativo de pessoal, o DNIT argumenta que existem serviços nos contratos de gerenciamento que não estariam atrelados à execução das obras (levantamento de remanescente, atualização de anteprojeto, monitoramento da qualidade do pavimento em contrato parcialmente concluídos, ...).

109. Informa que as equipes são mobilizadas à medida de sua necessidade. Alega que no Contrato 158/2015, desde o início, a equipe foi apenas parcialmente mobilizada, o que evidencia a gestão e o zelo da administração.

110. No que se refere à qualidade e padronização dos relatórios informa que a IS 3/2016 e os Termos de Referência já tratariam do esse assunto.

111. Alega que os problemas ocorridos nos relatórios da gerenciadora do Contrato 657/2014 já estão solucionados. Destacando o envio do Memorando 72191/2018/COAC/CGCONT/D1R/DNIT SEDE (1933528), de 17 de outubro de 2018, que tratou do assunto.

112. Sobre os aditivos superiores ao limite legal de 25%, entende que, assim como nos contratos de supervisão, não ocorreu violação ao disposto na Lei 8.666/1993.

113. Quanto ao contrato de gerenciamento de São Paulo alega que: “Os profissionais de nível superior alocado naquela unidade foram dimensionados com percentual de efetividade diferenciada de 30 e 100%, sendo que no dia da visita *in loco* alguns se encontravam exercendo atividades fora da unidade ou em férias” (peça 73, p. 9).

114. Dessa forma, o DNIT entende que seja prematura afirmar que há desperdício de recursos nos contratos de gerenciamento.

Análise

115. Concorde-se que existam atividades da gerenciadora que não sejam atreladas as obras, o que poderia acarretar em um certo descompasso entre a medição da gerenciadora e das executoras da obra.

116. Contudo, a existência desses serviços não é suficiente para validar o descompasso verificado entre as medições das gerenciadoras e das executoras das obras, fato que foi constatado em todos os contratos de gerenciamento analisados, conforme demonstrado no Relatório de Fiscalização.

117. A alegação de que as equipes são mobilizadas a medida do necessário carece de maior comprovação, pois como foi verificado no Achado III.5 não existe uma memória de cálculo e nem as atribuições de responsabilidades dos membros das equipes da gerenciadora nos termos de referência utilizados para as contratações.

118. Dessa forma, não é possível analisar e verificar se o quantitativo de pessoal alocado na gerenciadora está de acordo com os trabalhos em andamento, sendo, então, de caráter subjetivo a mobilização de membros da equipe.

119. Quanto à gerenciadora de São Paulo, entende-se que alegação de que existiam funcionários de férias e em outras localidades não é suficiente para comprovar que a medição do mês de abril/2018 esteja coerente, pois não foram apresentados documentos comprobatórios.

120. No que se refere ao Contrato 657/2014, o Memorando enviado para a Superintendência do Estado de Santa Catarina em outubro de 2018, corrobora que os relatórios estavam aquém do necessário no aspecto da qualidade, conforme relatado pela equipe de auditoria.

121. Com relação aos aditivos superiores ao limite legal de 25%, conforme análise da manifestação dos gestores relacionadas aos contratos de supervisão (itens 26-71, desta análise),

mantém-se o entendimento que os contratos de gerenciamento estão sujeitos a este limite legal e que dos contratos analisados, quatro já tiveram aditivos superiores ao limite legal da Lei 8.666/1993.

Conclusão

122. Entende-se que os apontamentos realizados corroboraram os apontamentos realizados pela equipe de auditoria, não sendo necessário qualquer ajuste no texto da versão preliminar do Relatório de Fiscalização encaminhado ao gestor para sua manifestação, por meio do Ofício 610/2018-TCU-SeinfraRodoviaAviação, de 23/11/2018 (peça 7).