

VOTO

Cuidam os autos de auditoria operacional realizada para avaliar os contratos de supervisão e de gerenciamento de obras de construção rodoviária do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), no que tange à sua contribuição para a entrega das obras no custo, prazo e qualidade projetados.

2. Os contratos fiscalizados visam à prestação de serviços caracterizados como de engenharia consultiva, firmados para auxiliar tanto o servidor fiscal da obra quanto as instâncias gerenciais da autarquia nas funções de acompanhamento e fiscalização previstas no art. 67 da Lei 8.666/1993. Cabe ressaltar que a auditoria restringiu-se aos contratos de supervisão e gerenciamento no âmbito de obras de construção rodoviária, assim caracterizados aqueles de implantação de rodovia ou de nova faixa ou de pavimentação de estradas não pavimentadas. Não foram analisados, portanto, os contratos de engenharia consultiva associados às obras de conservação e restauração rodoviárias.

3. As questões de auditoria elaboradas buscaram abordar os principais aspectos do planejamento, da concepção e do gerenciamento dos contratos fiscalizados. Para responder às questões formuladas, a equipe de auditoria aplicou questionários aos fiscais do Dnit e às empresas contratadas, participou de reuniões com entidades representantes das empresas de engenharia consultiva e com organizações internacionais financiadoras de projetos de infraestrutura pública, realizou análises de documentos e consultas a sistemas informatizados e visitou as instalações de empresas supervisoras e gerenciadoras. Por fim, os achados de auditoria foram discutidos com os gestores por meio da realização de painel de referência.

4. Em síntese, os achados relatados pela equipe de fiscalização evidenciaram as seguintes ocorrências:

- a) ausência de critérios técnicos e objetivos para definir os serviços e a equipe técnica previstos nos contratos de supervisão e de gerenciamento;
- b) descompasso entre a execução físico-financeira dos contratos de execução das obras e dos contratos de supervisão e de gerenciamento;
- c) aditivos superiores ao limite legal;
- d) adoção de critério de pagamento ineficiente;
- e) não cobrança do plano de qualidade;
- f) ausência de procedimentos para realização de contraprova de ensaios;
- g) falta de procedimento de fiscalização sistematizado e avaliação de desempenho superficial das empresas supervisoras; e
- h) indícios de inexecução parcial de contratos de gerenciamento.

5. As propostas de encaminhamento alitradas pela SeinfraRodoviaAviação contemplam uma série de determinações e recomendações que visam o aperfeiçoamento do controle das obras rodoviárias, abordando aspectos como o dimensionamento das equipes a serem contratadas; o critério de pagamento dos serviços; a definição dos serviços a serem realizados; o acompanhamento efetuado pela fiscalização da autarquia; e o balanceamento entre o ritmo de execução da obra e o das empresas supervisoras e gerenciadoras.

6. Cabe registrar ainda que o relatório preliminar de auditoria foi submetido à manifestação do Dnit, que apresentou seus comentários à peça 73, os quais foram analisados e incorporados ao relatório final que ora se analisa.

7. Em essência, manifesto minha concordância com a análise da unidade instrutora e adoto seus fundamentos como razão de decidir, no que não contrariar este voto. Apresento a seguir os

comentários que julgo mais relevantes acerca dos achados e das análises consignadas no relatório de fiscalização, especialmente quanto aos pontos em que apresento divergências em relação aos encaminhamentos propostos pela unidade instrutora.

II

8. O primeiro achado revelou que o Dnit não dispõe de critérios objetivos para definir quantidades de serviços e ensaios que a supervisora deverá fazer nem para dimensionar a equipe técnica desses contratos. A análise realizada em trinta contratos de supervisão evidenciou que os termos de referência possuem escopo amplo e vago para as atribuições da supervisora e que os orçamentos de referência não estão embasados em memórias de cálculo. Quanto às equipes de pessoal, verificou-se que não há qualquer relação entre a quantidade de profissionais alocados e as características das obras a serem fiscalizadas, como extensão, complexidade ou natureza. Como resultado, observou-se que os valores dos contratos de supervisão podem variar entre 1% e 8% do valor do contrato da obra supervisionada. Situações semelhantes foram relatadas para os contratos de gerenciamento de obras.

9. Essas incertezas relacionadas ao planejamento das contratações e à estimativa dos seus custos são absolutamente indesejáveis, pois dificultam a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração, além de afrontarem o art. 6º, inciso IX, 'f', da Lei 8.666/1993 e o art. 2º, parágrafo único, inciso VI, da Lei 12.462/2011, conforme o caso. Entretanto, cumpre registrar que as falhas descritas já foram observadas anteriormente no âmbito do TC 012.235/2009-3 e ensejaram a prolação do Acórdão 1.570/2016-TCU-Plenário, que assim dispôs:

“a) determinar ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/92, que realize estudos e adote, no prazo de 120 dias, medidas com vistas a:

a.1) normatização de critérios, claros e objetivos, para elaboração de orçamentos e dimensionamento de quantitativo de pessoal nas contratações de supervisão de obras, supervisão ambiental e elaboração de projetos, considerando, dentre outros aspectos, a extensão, o tipo e o prazo de execução da obra, bem como a necessidade de justificar as situações particulares que demandem a não adoção dos critérios estabelecidos;”

10. Conforme consta do relatório da presente auditoria, em cumprimento à referida deliberação encontram-se em andamento estudos da Fundação Getúlio Vargas (FGV) para o desenvolvimento de novas metodologias e composições para a definição de custos de referência de fiscalização de obras rodoviárias, com base em critérios técnicos e objetivos. Mais ainda, em recente julgado, Acórdão 2.730/2019-TCU-Plenário, que tratou do monitoramento do Acórdão 1.570/2016-TCU-Plenário, o Tribunal considerou a determinação em cumprimento, tendo em vista a informação prestada pelo Dnit de que, com o auxílio da FGV por meio do Contrato 559/2018, o cronograma previsto para a implementação da metodologia de engenharia consultiva no âmbito da autarquia seria o seguinte:

Grupo	Previsão
Gerenciamento de obras	13/1/2020
Supervisão de obras	13/1/2020
Gestão ambiental	26/2/2020
Desapropriação e reassentamento	31/7/2020
Elaboração de estudos e projetos ambientais	17/9/2020
Elaboração de estudos, anteprojetos e projetos de obras	17/9/2020

Fonte: TC 012.235/2009-3, peça 61.

11. Considerando o exposto, julgo que a determinação expedida por meio do Acórdão 1.570/2016-TCU-Plenário, atualmente em cumprimento, torna desnecessárias novas determinações semelhantes, conforme proposto pela unidade instrutora nos itens I.a e I.b da proposta de

encaminhamento. Acolho, porém, a proposta de determinação para que sejam apresentadas as memórias de cálculo das equipes dos contratos de gerenciamento em andamento, de forma a avaliar eventuais superdimensionamentos e permitir que sejam realizadas adequações aos contratos (item I.e). Cabe ressaltar que, conforme informação contida no relatório de fiscalização, o número de contratos de gerenciamento de obras de construção é reduzido, dado que havia apenas oito contratos vigentes à época da fiscalização.

III

12. Em relação ao descompasso entre a execução físico-financeira dos contratos de execução das obras e dos contratos de supervisão e de gerenciamento, foram analisados 31 contratos e em 84% deles constatou-se o descompasso, por meio da análise dos gráficos acumulado dos valores medidos, denominados Curva S. Em geral, os contratos de supervisão e de gerenciamento apresentaram um ritmo de execução superior ao de execução das obras, o que não se mostra razoável, visto que se espera que o quantitativo de serviços de engenharia consultiva seja proporcional ao ritmo das obras fiscalizadas. Por outro lado, em alguns patamares de execução, pode ser justificável algum descompasso, devido à necessidade de uma equipe fixa mínima nos contratos de supervisão e gerenciamento. Por essa razão, é interessante notar que essa situação de descompasso foi constatada até mesmo em contratos com pagamento atrelado ao percentual executado da obra.

13. O Dnit alega que a comparação dos níveis de execução dos contratos revela somente que a supervisora apresentou 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. Esse argumento, caso admitido, revela outra falha, de planejamento e dimensionamento da contratação dos serviços de supervisão. Entretanto, supondo-se que a definição inicial das equipes e dos serviços de supervisão foi adequada à obra a ser executada, é presumível concluir que um ritmo de execução das obras inferior à execução dos contratos de supervisão esteja refletindo uma provável ociosidade ou superdimensionamento nesses últimos contratos, com conseqüente alteração do equilíbrio econômico-financeiro inicialmente pactuado.

14. Nesse sentido, acompanho a proposta da SeinfraRodoviaAviação de determinar a elaboração de plano de ação para que o Dnit avalie os contratos de supervisão vigentes com vistas à manutenção das condições inicialmente pactuadas (item I.d). Embora o Dnit tenha argumentado as dificuldades técnicas e a falta de pessoal para a análise do grande número de contratos de supervisão vigentes, penso que tais questões podem ser pactuadas quando da submissão do plano de ação, por meio da definição de prazos e da delimitação de uma amostra de contratos que deverão ser prioritariamente avaliados, selecionados com base em critérios de risco, materialidade e relevância.

15. A outra determinação proposta pela unidade instrutora (item I.l), de que seja incluída nos próximos editais de supervisão e gerenciamento uma cláusula ou elemento no mapa de riscos prevendo a diminuição ou supressão da remuneração das contratadas nos casos de redução do ritmo das obras, julgo que seja mais adequada endereçá-la ao Dnit como recomendação, visto que esta poderia ser uma alternativa para mitigar o problema, porém não a única, cabendo ao gestor avaliar a melhor solução.

16. Por fim, acolho a recomendação para que o Dnit apresente a Curva S dos contratos de obra, juntamente com a Curva S dos contratos de supervisão, no Sistema de Supervisão Rodoviária Avançada (Supra).

IV

17. O achado referente a aditivos superiores ao limite legal revelou que são frequentes os casos em que os contratos de supervisão extrapolam o limite de 25% para acréscimos de valor contratual, previsto no art. 65, §§ 1º e 2º, da Lei 8.666/1993. Dos 31 contratos de supervisão analisados, onze sofreram aditivos superiores a 25%. Além disso, as extrapolações são significantes, variando de 48% a 388% em relação ao valor inicial do contrato. Cumpre consignar que os contratos de supervisão não

devem ser caracterizados como serviços a serem prestados de forma contínua, nos termos do art. 57, inciso II, da Lei 8.666/1993.

18. Em sua manifestação, o Dnit alega que os aludidos acréscimos decorrem de prorrogações dos prazos contratuais, não se submetendo ao limite de 25%. Justifica essa interpretação com base em jurisprudência deste Tribunal, sobretudo na Decisão 90/2001-TCU-1ª Câmara, e na Orientação Normativa Interna 3/2014 da Procuradoria Federal Especializada junto ao Dnit.

19. Entendo que os argumentos aduzidos pelo Dnit não merecem ser acolhidos. De fato, os aditivos que impliquem somente na prorrogação dos prazos contratuais não devem se submeter ao limite do art. 65, § 1º, da Lei 8.666/1993. No entanto, nos casos em que as prorrogações de prazos acarretam também o aumento dos quantitativos dos serviços a serem prestados, gerando acréscimos no valor do contrato, o aludido limite deve ser observado. Quanto à Decisão 90/2001-TCU-1ª Câmara e ao parecer da Procuradoria Federal Especializada, deve-se consignar que não estão em consonância com o entendimento mais recente desta Corte acerca do assunto, conforme tratado no Acórdão 508/2018-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler. Transcrevo trecho do voto do mencionado acórdão em que fica clara a evolução da jurisprudência:

“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.”

20. De fato, não vislumbro motivos suficientes para dispensar tratamento diferenciado aos contratos de supervisão de obras no que tange à observância dos limites para aditamento contratual. Em razão do entendimento até então adotado pelo Dnit, tornam-se frequentes situações abusivas, em que os contratos de supervisão duplicam seu valor, chegando a casos de aditivos de 388%, como o constatado nesta fiscalização. Alterações tão significativas ao objeto inicialmente licitado não se coadunam com os princípios da isonomia, do dever de licitar e da busca da proposta mais vantajosa para a Administração.

21. Dessa forma, acolho a proposta da unidade instrutora de determinar que o Dnit abstenha-se de aditar contratos de supervisão e gerenciamento além do limite legal de 25% (item I.k). Devo reconhecer, no entanto, que essa determinação implicará em novo entendimento a ser adotado no âmbito do Dnit, diverso daquele que vem sendo institucionalmente seguido em virtude da Orientação Normativa da Procuradoria Federal Especializada. Por essa razão, considerando o disposto no art. 23 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), julgo que a determinação deva ser dirigida aos novos contratos a serem firmados pelo Dnit.

22. Quanto aos contratos vigentes, vislumbro que podem haver situações das mais diversas. Para contratos em estágio inicial de execução, não vejo óbice para que se obedeçam aos limites de acréscimo de 25%, desde que realizado um adequado acompanhamento e planejamento caso seja necessária nova licitação para a continuidade dos serviços de supervisão. Já para outros contratos, pode não se mostrar viável ou vantajoso vedar a realização de aditivos. Nesse sentido, considero que, por meio da apresentação de um plano de ação, o próprio Dnit pode estabelecer as ações que balizarão a

gestão dos contratos atualmente vigentes no que tange à observância do limite previsto no art. 65, § 1º, da Lei 8.666/1993.

23. Por fim, para os casos em que seja necessária nova licitação para os serviços de supervisão e gerenciamento, entendo pertinente a recomendação proposta pela SeinfraRodoviaAviação (item II.f) de que sejam previstas nos próximos editais providências com o intuito de que a contratada realize a transição contratual com transferência de conhecimento, tecnologia e técnicas empregadas.

V

24. A análise acerca dos critérios de pagamento dos contratos de supervisão e de gerenciamento evidenciou que o modelo usualmente adotado pelo Dnit pode gerar desperdício de recursos, visto que o pagamento é devido com a simples disponibilização de recursos humanos e materiais. Portanto, a SeinfraRodoviaAviação defende que os pagamentos devem estar atrelados a produtos entregues ou resultados alcançados, propondo determinação ao Dnit, de acordo com o que dispõe a Instrução Normativa 5/2017 do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG) em seu Anexo V, item 2.6.

25. Acompanho a análise da unidade instrutora, porém considero que o encaminhamento proposto deva ser dirigido ao Dnit como recomendação em vez de determinação, pois mesmo a mencionada IN-MPDG 5/2017 admite exceções ao modelo de pagamento com base em resultados, conforme item 2.6 do Anexo V a seguir transcrito:

“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;”

26. Dessa forma, acolho na forma de recomendação o item I.c da proposta de encaminhamento do relatório de fiscalização. Não obstante, considero que os critérios de medição adotados devem ser justificados nos respectivos processos licitatórios, baseados em estudos que analisem, para cada caso, as vantagens e desvantagens dos possíveis métodos de pagamento, em observância ao dever de motivação dos atos administrativos. Essas justificativas são mais necessárias ainda nos casos e que se verificar ser inaplicável a adoção de critérios de medição baseados na entrega de produtos ou em resultados alcançados, dada a excepcionalidade da situação diante do que dispõe a IN-MPDG 5/2017 bem como dos indícios de ineficiência do critério de medição baseado na disponibilização de mão de obra. Portanto, reputo que deva ser exarada determinação ao Dnit nesse sentido.

VI

27. No que tange à gestão da qualidade das obras rodoviárias, adotou-se como critério a Norma Dnit 011/2004-PRO. Como resultado das análises, constatou-se que o plano de qualidade (PGQ), que a empresa executora deve elaborar e implementar, não se encontra disponível na maioria dos contratos. Também se constatou que o plano de verificação da efetividade da gestão da qualidade (PVEGQ), a cargo das empresas supervisoras, não foi apresentado em 50% dos relatórios analisados.

28. Quanto às situações descritas, acompanho a unidade instrutora e acolho as propostas de recomendar a apresentação do PGQ do executante da obra no sistema Supra (item II.a.2) e a revisão da Instrução de Serviço DG 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 (item II.b).

VII

29. Em relação ao achado relativo à ausência de procedimentos para realização de contraprova, vale ressaltar que a constatação foi decorrente de questionários aplicados aos fiscais do Dnit. As respostas a esses questionários revelaram que 49% dos fiscais já desconfiaram dos resultados do trabalho de laboratório das supervisoras e que 77% acham importante realizar ensaios como contraprova. Como encaminhamento, a SeinfraRodoviaAviação sugere a apresentação de plano de trabalho visando fornecer meios para que os fiscais do Dnit possam realizar a contraprova dos resultados apresentados pela empresa supervisora (item I.g).

30. Em seus comentários ao relatório preliminar, o Dnit argumentou que o fiscal, no âmbito de suas atribuições, pode exigir que a empresa supervisora refaça os ensaios, podendo acompanhá-los. Acrescentou ainda que há outros meios para inibir a prática de atos duvidosos, como avaliação de desempenho, recusa do serviço, notificações e instauração de processo de apuração de responsabilidade.

31. Considerando as preocupações externadas pelos servidores do Dnit que exercem a função de fiscal de obras, creio que é relevante suprir meios para que eles desempenhem suas atividades da melhor forma. A realização de contraprova, além de fornecer maior segurança aos fiscais, é um instrumento de reforço da expectativa do controle junto às empresas supervisoras. Porém, com base na manifestação do Dnit, é possível verificar que existem também outras formas de dirimir dúvidas quanto aos resultados apresentados pelas empresas. Dessa forma, julgo mais acertado recomendar ao Dnit a elaboração de documento (roteiro, manual, norma, etc.) que oriente os fiscais de obras quanto aos procedimentos passíveis de serem adotados quando houver dúvida quanto à fidedignidade dos resultados de ensaios realizados por empresas contratadas, incluindo a possibilidade de realização de contraprova.

VIII

32. Ainda em relação à fiscalização dos contratos de supervisão, constataram-se deficiências caracterizadas pela falta de procedimento de fiscalização sistematizado e pela avaliação de desempenho superficial das empresas supervisoras. A unidade instrutora registrou que, embora o Dnit tenha avançado com a implementação do sistema de avaliação de desempenho de empresas de supervisão, por meio da emissão da Instrução de Serviço DG 11/2016, a análise realizada indicou a necessidade de melhorias.

33. Apontou-se que as falhas se iniciam já nos instrumentos convocatórios para contratação, que não apresentam mecanismos de controle e parâmetros que permitam a avaliação de desempenho da supervisora. Além disso, a análise das notas das avaliações de desempenho mensais das empresas supervisoras revelou pouca variabilidade nas pontuações e ausência de justificativas para os conceitos atribuídos, o que indicaria uma avaliação superficialmente realizada.

34. Dessa forma, a SeinfraRodoviaAviação propõe recomendação para que a IS DG 11/2016 seja revisada, contemplando a obrigatoriedade de justificativas para as notas lançadas na avaliação de desempenho e a inclusão de critérios de avaliação que permitam aferir a real performance das supervisoras, a exemplo do Instrumento de Medição de Resultados (IMR) previsto na IN-MPDG 5/2017 (itens II.c e II.d). Recomenda ainda a inclusão do boletim de desempenho parcial das empresas supervisoras no Sistema Supra (item II.a.3).

35. Considero que as alterações propostas podem tornar o sistema de avaliação de desempenho mais objetivo e efetivo, permitindo que desempenhos abaixo do esperado sejam detectados e corrigidos tempestivamente.

36. Em outra vertente, a unidade instrutora também propõe determinar a elaboração de plano de trabalho para padronizar e aprimorar as atividades de fiscalização dos seus contratos de supervisão de obras e para criar roteiro de procedimentos específicos a ser seguido pelos fiscais (itens I.h e I.i). Quanto a esse ponto, o Dnit argumenta que os normativos atualmente existentes são suficientes para auxiliar a fiscalização na execução de suas atribuições.

37. Embora não concorde com a opinião da autarquia, visto que 86% dos fiscais demonstraram que sentem necessidade de um roteiro com procedimentos específicos a serem seguidos pela fiscalização, entendo ser desnecessário determinar a criação de novos normativos, sendo suficientes as recomendações já propostas para aprimorar os normativos existentes.

IX

38. Finalmente, constatou-se que atribuições que seriam das empresas gerenciadoras podem não estar sendo adequadamente executadas. Uma dessas funções é a de gestão de seguros, que corresponde ao cumprimento constante das cláusulas do seguro de risco de engenharia a fim de assegurar o direito ao prêmio. A equipe de fiscalização constatou que, com exceção do gerenciamento da BR-153/SP, em todos os demais editais havia a macro tarefa de “gestão dos requisitos exigidos pelas seguradoras nas apólices de seguros”, porém nenhuma das gerenciadoras executou essa atribuição.

39. Outra atribuição para a qual se verificou pouca execução por parte das gerenciadoras foi a de gestão de comunicação social. Após solicitação de informações pela equipe de fiscalização, foram comprovadas poucas atividades referentes, por exemplo, ao arquivamento de notícias sobre o empreendimento, à construção de *site* e à manutenção de portal de informações. Já em relação à função de gestão de controle e planejamento, a equipe de fiscalização apontou que, em geral, as gerenciadoras não adotam uma atitude proativa e, em situações que poderiam atuar por iniciativa própria, tendem a agir somente quando demandadas pelo Dnit.

40. Por fim, a unidade instrutora também descreveu falhas em relação à qualidade de apresentação dos relatórios das gerenciadoras. Além de não apresentarem um mesmo padrão, contrariando o item 2.2.1 da Publicação IPR-727, observou-se que os relatórios mensais apresentam pouco acréscimo de informação em relação ao mês anterior e, em alguns casos, foram apresentados intempestivamente.

41. Quanto aos indícios de inexecução das atribuições dos contratos de gerenciamento, a SeinfraRodoviaAviação propôs determinar a elaboração de plano de ação para apurar e quantificar eventuais prejuízos à Administração e indicar as medidas cabíveis (item I.j). Em relação à qualidade dos relatórios, propôs recomendar a padronização de acordo com o Anexo I da Publicação IPR-727 (item II.e).

42. O Dnit manifestou-se acerca da qualidade dos relatórios, aduzindo que sua padronização é normatizada pela IS 03/2016 e pelos respectivos termos de referência e que foram adotadas providências quanto a problemas pontuais constatados. Já quanto aos indícios de inexecução dos contratos, não apresentou comentários.

43. Dada a situação retratada, creio que as evidências de que os contratos de gerenciamento não estão sendo fielmente executados devem ser apuradas pelo Dnit. Dessa forma, acolho a proposta de determinar a elaboração de plano de ação para apurar os indícios de inexecução das atribuições referentes à gestão de seguros, à gestão da comunicação social e a atividades de controle e planejamento.

44. Já no que tange à qualidade dos relatórios, considero válida a informação trazida pelo Dnit de que o modelo de relatório de gerenciamento é normatizado por meio da IS DG 3/2016. Considerando que essa última é mais recente que a Publicação IPR-727, de 2006, entendo desnecessária a recomendação proposta pela unidade instrutora.

X

45. Julgo pertinente abordar nesta última seção as considerações finais trazidas pelo Dnit em sua manifestação ao relatório preliminar de auditoria. A autarquia pondera que a Instrução Normativa MPDG 5/2017, adotada como critério nesta auditoria, ainda está tendo sua aplicação discutida no âmbito do Dnit. Informa que, para isso, foi criado um grupo de trabalho, por meio da Portaria 3246, de 25 de junho de 2018. Desse modo, a autarquia considera prudente aguardar a conclusão dos trabalhos incumbidos ao referido grupo para confirmar a extensão da aplicação das diretrizes dispostas no referido normativo.

46. Sobre essa questão, sem adentrar no mérito quanto à obrigatoriedade de o Dnit observar as disposições da IN-MPDG 5/2017, cabe ressaltar que a fiscalização realizada enquadrou-se como auditoria operacional, em que os critérios de auditoria não se limitam a normas e jurisprudências, mas também podem abranger padrões e boas práticas tecnicamente validados e aceitos. Ademais, a instrução normativa em questão foi incluída como referência apenas nas recomendações, que não possuem caráter cogente e para as quais o Dnit deve avaliar a conveniência e oportunidade de implementá-las, de forma justificada.

Ante todo o exposto, voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 22 de janeiro de 2020.

Ministro BRUNO DANTAS
Relator