



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
Secretaria de Estado de Transparência e Controle
Controladoria-Geral

RELATÓRIO DE AUDITORIA Nº 27/2014-DIROH/CONIE/CONT/STC

Unidade : Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal – CAESB.

Processo nº: 092.001.656/2013.

Assunto : Auditoria de Conformidade em Prestação de Contas Anual.

Exercício : 2012.

Senhor Controlador-Adjunto,

Apresentamos os resultados dos trabalhos de auditoria de conformidade com a finalidade de examinar a Prestação de Contas Anual da unidade acima referenciada, nos termos da determinação do Senhor Controlador-Geral, conforme a Ordem de Serviço nº 22/2013 – CONT/STC, de 21/01/2014, prorrogada pela Ordem de Serviço nº 80/2013-CONT/STC, de 25/06/2013.

I – ESCOPO DO TRABALHO

Os trabalhos de auditoria foram realizados na sede da Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal – CAESB, no período de 22/01/2013 a 15/03/2013, com vistas ao exame da Prestação de Contas Anuais – PCA, do exercício de 2012.

Não foram impostas restrições quanto ao método ou à extensão de nossos trabalhos.

A auditoria foi realizada por amostragem visando à avaliação das Gestões Contábil, Financeira, Patrimonial, Orçamentária, Operacional e de Pessoas.

Em atendimento ao art. 29 da Portaria nº 89, de 21 de maio de 2013, foi realizada a reunião de encerramento em 06/05/2013, com os dirigentes da unidade, visando a busca conjunta de soluções, em razão das constatações apontadas pela equipe de trabalho. Na referida reunião foi lavrada o documento Memória de Reunião, acostado às fls. 1.067 a 1097 do processo.



II – EXAME DAS PEÇAS PROCESSUAIS

Constam dos autos os documentos e informações exigidas pelos artigos 147 e 148, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Distrito Federal, aprovado pela Resolução 38/90 - TCDF, exceto a cópia da ata da assembleia geral dos acionistas ou da reunião de cotistas em que se deu a apreciação das contas, conforme previsto no Inciso XII do citado artigo e diploma legal.

III – IMPACTOS NA GESTÃO

Na sequência serão expostos os resultados das análises realizadas na gestão da Unidade.

1 – GESTÃO ORÇAMENTÁRIA.

1.1 – REALIZAÇÃO DE DESPESA SEM EMISSÃO PRÉVIA DE NOTA DE EMPENHO.

Fato

Tratam os autos – Processo nº 092.002.199/2012 quanto à concessão de patrocínio relativo ao evento: 1ª Bienal Brasil do Livro e da Leitura realizada no período de **14 a 23 de abril de 2012** na Esplanada dos Ministérios – Brasília/DF, conforme Contrato nº 8223 firmado entre a Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal e a empresa ITS – Instituto Terceiro Setor – CNPJ 02603185/0001-54, assinado no dia 13/04/2012.

Entretanto, segundo consta do relatório (fl. 80) a Nota de Empenho nº 1613/2012 foi emitida em 05/06/2012 no valor de R\$ 400.000,00, na modalidade “ordinário”, configurando a realização de despesa sem emissão prévia de Nota de Empenho, contrariando o disposto no art. 60 da Lei nº 4320/64 c/c o art. 48 do Decreto nº 32.598/2010.

Em resposta à Nota de Auditoria nº 1/2013 a auditada informou que:

...Embora os recursos já estivessem reservados e garantidos por meio do pré-empenho para o devido fim, como ficou demonstrado no item nº 4 acima, a emissão da Nota de Empenho ocorreu apenas no dia 05 de junho de 2012, sendo que o lapso de tempo foi ampliado em virtude da greve realizada na Caesb durante todo o mês de maio...



Em face das informações apresentadas pela CAESB, a equipe de auditoria alerta a empresa que a Nota de Empenho não deve ser entendida como um mero destaque orçamentário, onde o primeiro, além de comprometer os recursos disponíveis, indicará o nome do credor, a representação e a importância da despesa, bem como, a dedução desta do saldo da dotação própria, conforme descrito no art. 61 da Lei nº 4.320/64.

Causa

Nota de Empenho nº 1613/2012 emitida em 05/06/2012 no valor de R\$ 400.000,00 na modalidade “ordinário”, configurando a realização de despesa sem emissão prévia de Nota de Empenho.

Consequência

Descumprimento do art. 60 da Lei nº 4320/64 c/c o art. 48 do Decreto nº 32.598/2010.

Manifestação do Gestor

A Unidade manifestou-se conforme consta à fl. 1163 do Processo nº 092.001.656/2013, informando conforme segue:

Com relação aos esclarecimentos solicitados no Memo nº 24526/2014-PRAG, de 11.07.2014, relativos ao item 1.1 do Relatório Preliminar de Auditoria nº 05/2014-STC relativa à PRETAÇÃO DE CONTAS ANUAL DA CAESB - EXERCÍCIO 2012, reiteramos que se tratou de um fato isolado, provocado pelo período de greve realizada no mês de maio de 2012, e informamos que esta Assessoria de Comunicação (PRT) tem tomado todas as providências necessárias para que não seja realizada despesa sem a emissão prévia de Nota de Empenho, em conformidade com o art. 60 da Lei n 4320/64 c/c o art. 48 do Decreto n 32.598/2010.

Análise do Controle Interno

A equipe de auditoria mantém a mesma análise realizada acima em relação à Nota de Auditoria nº 1/2013. Neste sentido o ponto de auditoria deverá permanecer sem alteração.



Recomendação

Abster-se de realizar despesa sem a emissão prévia de Nota de Empenho, em conformidade com o art. art. 60 da Lei nº 4320/64 c/c o art. 48 do Decreto nº 32.598/2010.

2 – GESTÃO DE SUPRIMENTOS DE BENS E SERVIÇOS.

2.1 – FALHA NO DIMENSIONAMENTO DO OBJETO LICITADO.

Fato

O Processo nº 092.002.265/2005 refere-se à abertura da Concorrência Pública nº 42/2005 cujo objeto foi a locação de equipamentos de informática para impressão de documentos por meio digital, incluindo o fornecimento de consumíveis e reposição de peças e gerenciamento operacional de serviços e suporte técnico.

Em análise ao Edital, às fls. 288 a 356, em especial o Anexo I – Projeto Básico consta do item 5.1.1 que as impressoras a laser monocromática deveriam possuir velocidade de impressão e ciclo mensal de trabalho de no mínimo 45 ppm e 200.000 páginas impressas, respectivamente. Entretanto, levando-se em consideração a demanda estimada (fls. 327/330), de 835.327 conclui-se que tais equipamentos foram superdimensionados, tendo em vista que normalmente utiliza-se uma demanda de pelo menos quatro vezes a necessidade mensal de impressão, conforme entendimentos exarados na Decisão nº 5391/2006 do TCDF.

Diante disso, e considerando que tais máquinas não foram instaladas nos escritórios regionais (fl. 333 do Anexo I – Projeto Básico) a demanda real estimada de impressões seria na ordem de 416.084 de páginas por mês, o que levaria a um ciclo mensal de 1.664.336 (416.084 x 4) de páginas por mês, o que comprometeu o princípio da economicidade na contratação, haja vista, que nos moldes iniciais propostos na referida licitação teríamos uma demanda prevista de 18 milhões de páginas por mês (90 x 200.000), considerando a locação de 90 (noventa) máquinas para o item mencionado acima.

Tal situação corrobora com os entendimentos contidos na letra “c” da Decisão nº 5391/2006 do TCDF quanto à ausência de estudos da viabilidade econômica para os serviços a serem contratados, já que também não constaram nos autos o detalhamento analítico e histórico das demandas previstas para os setores contemplados no Projeto Básico, tais como:



quantidade de empregados por área, conciliação da demanda x atividades desenvolvidas pelo setor e layout de distribuição física e lógica das impressoras.

Outro fator relevante seria a auditada considerar a padronização dos equipamentos com um ciclo mensal de 30.000 ppm que atenderia perfeitamente a empresa e levaria a uma economia de escala considerável na contratação e um melhor enquadramento da escolha da proposta mais vantajosa para a administração, sem deixar de mencionar a possibilidade de participação de mais licitantes interessados ao certame, em consonância com o previsto no art. 3º da Lei nº 8.666/93.

A PRTI/CAESB em atendimento a Nota de Auditoria nº 1/2013, informou que:

...As especificações técnicas contidas no Edital levavam em conta que as impressoras deveriam possuir memórias flash para propiciar a impressão de códigos de barras nas 2ª vias de contas d'água e guias de corte, além da capacidade acima de 40 ppm, (...) impressão em *half duplex*, bandejas de pelo menos 250 páginas, o que as impressoras com especificações de ciclo mensal de 30.000 páginas, sugeridas pelo auditor, não possuíam....

Diante das alegações apresentadas pela PRTI/CAESB a equipe de auditoria entende que itens específicos adicionais, como as memórias flash para impressão de códigos de barra, deveriam atender a setores específicos da empresa que lidassem com tais atividades, e não a 100% da demanda, além do fato de não constar nos autos nenhum documento técnico que justificasse e informasse tal necessidade conciliada com as atividades departamentais desempenhadas.

Ademais, não constou o detalhamento dos custos unitários dos insumos e serviços estimados na planilha de preços constante do Anexo I – Especificações, quantitativos e preços dos serviços do Projeto Básico (fls. 453/454), em especial aos itens pertencentes ao grupo C, alusivos aos postos de suporte operacional e gerenciamento de problemas, contrariando o disposto no art. 7º, § 2º, da Lei nº 8.666/1993.

Ainda em resposta a Nota de Auditoria nº 1/2013 a auditada informou que:

Não constaram do detalhamento do anexo I do projeto básico (folhas 453/454) os quantitativos dos custos unitários dos insumos pelo fato de se tratar de Posto de Suporte Operacional, atividade desempenhada por dois técnicos para atendimento presencial, nas localidades Sede e SIA (...) Quanto ao Posto de Gerenciamento de Problemas trata-se de software usado para gerenciar o serviço de impressão. A Unidade adotará para os próximos procedimentos licitatórios o detalhamento dos custos unitários dos insumos e serviços estimados.



O Anexo I do Projeto Básico também não contemplou o nº de série e/ou o nº de tombamento das 35 (trinta e cinco) impressoras do modelo T630N pertencentes a CAESB e que foram inseridas no ambiente operacional da solução a ser contratada para fins de registro e controle nas medições a serem realizadas. A auditada em resposta a Nota de Auditoria nº 01/2013 informou que:

...Quando da implementação do projeto os números de séries dos equipamentos T630 foram inseridos no sistema de controle; quanto aos números de tombamento não julgamos necessários...

Ressalta-se, entretanto, a importância quanto ao rastreamento de tais equipamentos, principalmente em relação à inserção no sistema de controle do nº de tombamento dos bens que deverão ser devidamente patrimoniados e controlados pela Entidade em seus inventários.

Em análise as medições realizadas no exercício de 2012, constatou-se que a metodologia adotada na contratação gerou uma despesa à maior para a Empresa, desconsiderando os respectivos reajustes, de mais de R\$ 68 mil, destes 62,12% correspondentes ao saldo residual de franquias não utilizadas e 37,88% com os valores pagos com impressões excedentes no decorrer do período em análise, conforme quadro abaixo:

Modelo/ Impressora	Qtd. Impressões Ano: 2011	Total/Ano Franquia	Saldo	R\$ Residual	Total Impressões Excedentes	Valor pago com impressões excedentes
T640	3.638.402	4.050.000	411.598	12.759,54	310.237	9.617,35
C935	114.916	162.000	47.084	20.716,96	24.429	10.748,76
T630	1.360.115	1.575.000	214.885	8.810,29	132.145	5.417,95
Total	5.113.433	5.787.000	673.567	42.286,78	466.811	25.784,05

Nas medições auferidas acima ficou evidenciado o pagamento de equipamentos sem ocorrência de impressões no mês ou até mesmo desligadas, sem deixar de mencionar, as oscilações mensais discrepantes quanto ao uso das franquias de algumas máquinas, conforme demonstrado no quadro a seguir:



Medições (Modelo T644 - Franquia Mensal 3.750)											
Nº Série	jan/11	fev/11	mar/11	abr/11	mai/11	jun/11	jul/11	ago/11	set/11	out/11	nov/11
791VVD7	0	991	790	932	529	4	1	4	1000	3	0
791VVRK	0	0	0	0	12210		7330	8169			
791VVHG	0	0	0	261	0	0					
791P9MH	559	753	0	0	0	0	1397	6	0	9	75
791VVC6	1766	0	0	0	0	0	10090	0	0	0	0
791VVB6	0	1212	0	2563	1678	76	676	2289	2900	0	1188
791VVC9	0	0	2803	0	0	0	972	479	0	314	194
791VVHN			0		0	0		1868			
791NZ7N					0	0	8479	0	0		0
791VVHF									0	0	0
791VVRN									0	0	0
791VVHB	0	0		0					0		
791VVRH									0	0	0
791YDGP			0	0	0				0	0	
791VVCF										0	
791VVH7	0	0									
791P9MC	0	0	0								
791VVNY			0								
791VVMW			0								
791VURL			0								
791VCCR			0								
791VBR			0								
791VGC				0							
791VVHP				0							
791VHH					0						
791VVHB					0						
791VVHG						0					
791NB8Y											0
791VVD4											0

Medições (Modelo T630 - Franquia Mensal 3.750)											
Nº Série	jan/11	fev/11	mar/11	abr/11	mai/11	jun/11	jul/11	ago/11	set/11	out/11	nov/11
790LB5B	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
6271367	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
791NB8Y		0									
7929LWH			0								



Medições (Modelo T644 - Franquia Mensal 3.750)											
Nº Série	jan/11	fev/11	mar/11	abr/11	mai/11	jun/11	jul/11	ago/11	set/11	out/11	nov/11
792KV1M			0								
7902Z97			0	0							
790T0ZW			0						0		
6271454			0	0	0						
791VVRH			0								
6267240					0						0
790LB52					0	0				0	
7901V8P									0		
790H3L1									0		
790H661										0	0

Além de realizar o pagamento de máquinas sem nenhuma incidência de impressão, em todos os meses da amostra, conforme equipamentos série n^{os} 790LB5B e 6271367 dos modelos T630 constatou-se que as médias de impressões os equipamentos séries n.ºs 791VVD7, 791P9MH, 791VVC6, 791VVB6 e 791VVC9 dos modelos T644 corresponderam respectivamente a 10%, 7%, 29%, 31% e 12% do total de 3.750 da franquia mensal estipulada para cada uma, o que demonstra a falta de planejamento, superdimensionamento do objeto e consequente subutilização de impressoras locadas.

Adicionalmente, em resposta a Nota de Auditoria n^o 1/2013 a PRTI/CAESB, informou que:

... o contrato de outsourcing de impressão em tela consistiu no primeiro neste modelo no âmbito do GDF, não havendo, até então, modelo utilizado, aprovado e refinado deste tipo de serviço que pudesse servir de base para a confecção do Termo de Referência (...) a PRT propôs à contratada, na ocasião do 1^o Termo aditivo (renovação) celebrado e publicado no DODF em 04/12/2008, a redução em 25% no valor/quantidade das franquias de impressoras monocromáticas e 50% no valor/quantidade das franquias de impressoras coloridas, resultando numa economia da ordem de R\$ 134.655,00.

Em suma, pelas alegações apresentadas pela PRTI/CAESB acima, reforça a constatação de falha na elaboração do Termo de Referência, gerando o superdimensionamento do objeto licitado, fato comprovado diante da própria repactuação realizada pela Entidade, cujos valores excedentes poderiam ser revertidos e priorizado em outros projetos mais relevantes para a empresa.



Causa

Falha na elaboração do Termo de Referência.

Consequência

Superdimensionamento do objeto licitado, fato comprovado diante da própria repactuação realizada pela Entidade, cujos valores excedentes poderiam ser revertidos e priorizado em outros projetos mais relevantes para a empresa.

Manifestação do Gestor

A Unidade manifestou-se conforme consta à fl. 1164 do Processo Nº 092.001.656/2013.

A Assessoria de Tecnologia da Informação - PRT informa conforme segue:

Em resposta ao Memorando nº 24526/2014 - PRAG, que encaminha o ofício 1192/2014 - GAB/STC, temos a esclarecer:

1. Com relação aos apontamentos solicitados referente ao item 2.1, reiteramos os esclarecimentos de que a equipe técnica considerou a utilização de equipamentos com maior robustez para atender a necessidade da companhia. O referido item considera o ciclo mensal de impressão que, segundo o mercado, é uma métrica para prover comparação de robustez entre dispositivos de impressão e não o volume esperado de impressões por mês. Na especificação foi considerado o ciclo mensal, por acreditar que o método permite garantir um menor quantitativo de problemas ao longo do tempo, principalmente em áreas críticas como escritórios, onde o custo de parada é incalculável por trazer danos ao atendimento ao cliente, comprometendo inclusive a imagem da Caesb. Com relação às recomendações informamos que todas as providências foram tomadas nos contratos em execução.

Análise do Controle Interno

Não houve maiores alterações em relação à resposta já encaminhada pela auditada em relação à Nota de Auditoria nº 1/2013, inclusive, com acatamento pela unidade das recomendações apresentadas. Neste sentido o ponto de auditoria deverá permanecer sem alteração.



Recomendações

a) Subsidiar o Termo de Referência de informações básicas indispensáveis a contratação pretendida, tais como: quantitativo de empregados atendidos por máquinas, conciliação das atividades desenvolvidas pelo setor com a demanda estimada e layout de distribuição física e lógica das impressoras e custos unitários dos insumos atendendo ao disposto no art. 7º, § 2º, da Lei nº 8.666/1993.

b) Nos casos de manutenção dos ativos de TI pertencentes a CAESB anexar a respectiva lista contendo o nº tombamento, descrição e localização das mesmas.

2.2 – FALHAS NA REALIZAÇÃO DE ADESÃO A ATA DE REGISTRO DE PREÇOS.

Fato

Quanto a Adesão a Ata de Registro de Preços nº 2/2011 da Procuradoria da República no Estado do Paraná, constante do Processo nº 092.009.308/2011, constatou-se a ausência de Projeto Básico e/ou Termo de Referência a ser elaborado pelo Coordenador de Infraestrutura de TI – PRTI/CAESB que comprovasse a demanda estimada de máquinas previstas, bem como do quantitativo de impressões, fazendo distinção entre as cópias efetivas (monocromáticas e coloridas) com as digitalizadas conciliadas com os respectivos insumos visando compor a planilha de custos, além da inexistência do mapeamento físico e lógico da distribuição das impressoras na empresa e adjacências.

Segundo consta do Contrato nº 8178 pactuado entre a CAESB e a empresa H Print Reprografia e Automação de Escritório Ltda., confirmou-se a adesão à mencionada Ata em 100% do seu objeto, ou seja, a estimativa quanto ao volume e quantitativo de impressoras a serem locadas além de destoante da realidade da auditada foi baseada na projeção do órgão gestor da ATA em apreço, além de não demonstrar em instrumento próprio, a adequação da demanda às especificações constantes do edital da ata de registro de preços.

Além da total falta de planejamento aliado a ausência de metodologia e estudos de viabilidade que demonstrassem ser a locação mais vantajosa do que a aquisição, o objeto contratado foi mal dimensionado como demonstrado no Processo de Pagamento nº 092.001.838/2012, onde foram pagas o uso de apenas 3 (três) impressoras, com modelos totalmente destoantes das máquinas/modelos homologados na Ata nº 02/2011, contrariando o



disposto no Inciso IX do art. 6º da Lei nº 8.666/93, bem como a Decisão Normativa nº 1/2011 do Tribunal de Contas do DF.

Em resposta a Nota de Auditoria nº 1/2013, a PRTI/CAESB, informou que:

Apesar de não constar dos autos Termo de Referência/Projeto Básico e Estudo de Viabilidade que demonstrasse ser a locação mais vantajosa que a aquisição, a PRT preocupou-se em anexar aos autos levantamento preliminar do quantitativo de impressora por área e os respectivos valores. (...) Apesar da adesão de 100% do objeto, prerrogativa da Administração aderir no percentual que julgar adequado à suas demandas, a CAESB não utilizou todas as impressoras disponíveis da ata (...) Na ata em questão, processo nº 092.009.308/2011, folhas: 08, 09 e 27, constam as especificações de seis modelos de impressoras, dentre as quais selecionamos apenas quatro modelos que atendem às necessidades da CAESB.

Pelas informações da PRTI/CAESB é notória a comprovação da falta de planejamento que demonstrassem a viabilidade da contratação, pois as especificações e o detalhamento da composição dos custos unitários do objeto devem ser previamente confeccionados pela auditada que posteriormente analisará a compatibilidade de seu conteúdo com outras atas que atendam suas necessidades reais e não o contrário, como observado acima, quando a CAESB contratou 100% das locações constantes da ATA em comento e utiliza efetivamente apenas quatro dos seis modelos homologados.

Causa

Falta de planejamento que demonstrassem a viabilidade da contratação.

Consequência

Ausência de planejamento que demonstrassem a viabilidade da contratação com base em adesão a 100% da Ata em comento.

Manifestação do Gestor

A Unidade manifestou-se conforme consta à fl. 1164 do Processo Nº 092.001.656/2013.

A Assessoria de Tecnologia da Informação - PRT informa conforme segue:



Em resposta ao Memorando nº 24526/2014 - PRAG, que encaminha o ofício 1192/2014 - GAB/STC, temos a esclarecer:

2. Informamos que as recomendações do item 2.2 quanto ao planejamento foram amplamente acatadas desde o levantamento de necessidades para compor o inventário do PDTI, do qual participaram todas as áreas da empresa, até a melhoria do novo TR quanto à definição do gerenciamento de impressões com software de controle e bilhetagem que disponibiliza relatórios e alertas. Informamos ainda, que no novo TR foi realizado estudo de viabilidade econômica com detalhamento de todos os insumos para definir a escolha do melhor método de contratação.

Análise do Controle Interno

A auditada se propôs a atender a recomendação apresentada. Em que pese o atendimento, o ponto deverá permanecer sem alteração.

Recomendação

Nas adesões a outras atas da Federação ou do DF, realizar obrigatoriamente a formalização do Projeto Básico e/ou Termo de Referência que comprove a viabilidade da contratação, detalhamento da composição dos custos unitários e da demanda estimada de máquinas e do quantitativo de impressões, e em seguida prossiga com a análise e compatibilidade de seu conteúdo com outras atas que atendam suas necessidades reais e não o contrário, em observância ao Decreto nº 33.662, de 15 de maio de 2012;

2.3 – ACENTUADA VARIAÇÃO DE PREÇO NA LICITAÇÃO.

Fato

O Processo nº 092.002.546/2007 teve como objeto a prestação de serviços contínuo de locação de máquinas de reprografia, mediante o fornecimento de equipamentos novos, sem uso anterior, em linha de produção do fabricante, em perfeitas condições de funcionamento, a serem instalados nas dependências da CAESB, incluindo a mão-de-obra de assistência técnica. A Empresa vencedora foi a Tecnolta Equipamentos Eletrônicos Ltda.

Constatamos a existência de variação em relação ao orçamento de referência. Isso pode ocorrer por uma estimativa equivocada nos preços do serviço ou em uma superestimativa no dimensionamento do objeto de tal forma a onerar o contrato acima da necessidade da Unidade. No Processo nº 092.002.546/2007 notamos fortes indícios de que houve uma acentuada variação de preços ocasionada pela falta de Projeto Básico que



demonstrasse o real quantitativo de máquinas capazes de atender a demanda estimada no termo de referência.

Como mencionado neste relatório, as máquinas referentes ao contrato sob questão estavam trabalhando de forma ociosa. Caso o número de cópias da franquia fosse atingido, sua utilização não ultrapassaria 7,5% do tempo útil do mês. Tal uso nos leva a concluir que o objeto da licitação estava superdimensionado, com exigências técnica dos equipamentos desproporcional a real necessidade da Unidade. Se, por exemplo, o objeto da contratação fosse reduzido para 10 máquinas em preto e branco, com a otimização e criação de uma logística de atendimento da demanda, uma maior concentração de cópias por máquina nos levaria a uma possível redução no valor do contrato, ou mesmo poderia tornar a compra das máquinas mais vantajosa que o aluguel.

Um dado que corrobora nosso entendimento de superdimensionamento das máquinas foi que, na licitação que sucedeu a de 2007 houve uma redução no quantitativo de máquinas para 9 monocromática e uma colorida. É certo que tal redução também foi motivada por uma demanda de cópias 50% menor, assunto que abordaremos no item posterior, mas só a nova demanda não justificaria uma redução de 32 máquinas para 9. Além da redução da demanda, provavelmente foi constatado que cada máquina poderia ter uma melhor ocupação.

Concluimos, portanto, que o dimensionamento das máquinas foi superestimado o que levou a estimativa de preço da licitação a ser superior a real necessidade da CAESB e consequentemente a prática de sobrepreço na licitação.

Findo todos os prazos de vigência do contrato referente ao Processo nº 92.002.546/2007, coube a CAESB elaborar edital para continuação dos serviços de reprografia. Mais uma vez tal licitação aconteceu com datas bem próximas de nova licitação para aluguel de impressoras. Notamos que não houve sinergia entre os dois objetos destas licitações, como ocorreu em 2007. Apesar deste problema, constatamos um grande avanço na especificação da quantidade de máquinas e da franquia a ser utilizada. Como já relatado, o contrato anterior finalizou com uso de mais de 30 máquinas de reprografia e uma franquia de mais de 500.000 cópias.

A nova licitação reduziu a quantidade de máquinas para 10, e uma estimativa de demanda de 246.000 cópias, valores estes mais compatíveis com a utilização e medições do contrato anterior. Estes valores corroboram nosso entendimento que o contrato anterior está



superdimensionado tanto na quantidade de máquinas quanto na especificação da demanda, o que levou ao sobre preço e ao superfaturamento.

Diminuindo a demanda e a quantidade de máquinas e especificando uma maior concentração de cópias por máquina, era de se esperar que os valores do contrato fossem reduzidos. Porém não foi isto que observamos. No preço estimado pela CAESB constante da fl. 2 do Processo nº 092.007.012/2012, constatamos que o valor por cópia monocromático saltou de R\$ 0,085 do contrato anterior para R\$ 0,24.

Certo é que os equipamentos constantes da especificação do Edital possuem mais funcionalidades, principalmente na gerência, porém tal benefício não justifica multiplicar o preço da cópia por 3. Até porque cópias não fazem parte do negócio fim da CAESB, sendo uma atividade apenas administrativa. Superestimar os preços de uma licitação também pode ser alcançado através de um aumento nas suas funcionalidades.

Se a CAESB deseja reduzir e aumentar o controle sobre a utilização de cópias deve sim elaborar um plano de incentivo à digitalização dos documentos, o que reduzirá a médio e longo prazo os custos envolvidos com serviços de reprografia. Cabe salientar que, apesar de todas as máquinas realizarem digitalização, não constatamos nos processos qualquer referência a uma política de digitalização de documento por parte da Empresa. Também não observamos nas especificações qualquer referência a preços diferenciados quando utilizado a funcionalidade *scanner*.

Analisando a proposta vencedora do Pregão Eletrônico constatamos que o entendimento em relação ao acréscimo de preço ficou demonstrado. É que o preço vencedor, por exemplo, para uma cópia monocromática ficou em R\$ 0,077, valor muito inferior ao estimado na licitação de R\$ 0,24.

Diante dos números apresentados, concluímos que os valores estimados na licitação afrontam o princípio da economicidade que deve nortear as licitações públicas, sendo, portanto, constatado um superestimado preço de referência em sua estimativa.

Cabe salientar ainda que uma estimativa errada nos preços de mercado pode levar também como consequência a um contrato prejudicial ao erário. Apesar do valor de R\$ 0,077 estar mais compatível com o contrato anterior, como houve uma redução significativa na quantidade de máquinas locadas, e uma maior concentração das cópias, era de se esperar uma redução maior no valor por cópia e nos valores mensais pagos.



O mesmo também deveria ocorrer se um melhor ajuste na concentração de cópias por máquina fosse previsto no dimensionamento das máquinas. É que com a previsão de 40.000 cópias para uma máquina que imprime 50 páginas por minuto, o trabalho continuaria sendo realizado em pouco mais de 13 horas no mês, tempo de utilização muito baixo quanto levado em consideração a capacidade e performance das máquinas especificadas no Edital. Mais uma vez não verificamos no processo qualquer Projeto Técnico que fosse capaz de justificar o dimensionamento utilizado na Licitação

Em atenção a Nota de Auditoria nº 1/2013, a Superintendência de Suporte Administrativo esclarece o que se segue:

Como já foi dito, o quantitativo contratado visava a substituição das máquinas já existentes em diversas unidades da CAESB espalhadas pelo Distrito Federal, sendo a demanda calculada a partir desses equipamentos que já existiam.

Outra situação que deve ser considerada, antes de se falar em ociosidade dos equipamentos, é o fato de que a nova tecnologia para equipamentos de reprografia permitia a digitalização de documentos sem a necessidade de impressão, sendo que essas digitalizações não são contabilizadas pelas máquinas, diminuindo significativamente as medições de utilização da máquina, quando na prática o equipamento estava sendo largamente utilizado. Apesar dessa utilização não estar sendo contabilizada como demanda, entendemos que isso foi enriquecedor para a CAESB, pois indica uma maior consciência dos empregados, tanto do ponto de vista econômico para a companhia, quanto do ponto de vista ambiental. Observe aqui que isso só foi possível devido ao porte dos equipamentos, que permitem escaneamento de alta produção.

Essa situação contribuiu, em parte, para que a demanda prevista ficasse maior do que a demanda efetivamente consumida, mesmo não significando ociosidade da utilização do equipamento, já que no modelo do contrato anterior tal uso não era possível.

Em relação as considerações dos auditores no parágrafo 147, esclarecemos que a reprodução do quantitativo de máquinas, em relação ao contrato de reprografia 7389/2007 auditado, se deu pela interação entre as áreas da CAESB, em virtude de discussões e evoluções na modelagem de prestação dos serviços de reprografia e impressão. Portanto a sinergia entre as áreas da CAESB levou a percepção de que, como o novo modelo de prestação do serviço de impressão passara a prever impressoras multifuncionais de pequeno porte, essas impressoras puderam atender satisfatoriamente as unidades com menores demanda por cópias e digitalizações, as quais anteriormente eram atendidas pelo contrato de reprografia.

Assim sendo, o ajuste foi decorrente de uma evolução na forma de prestação do serviço e dos equipamentos de impressão, não guardando qualquer correlação com superfaturamento ou superdimensionamento dos equipamentos do contrato ora auditado. Isso pode ser visto nos documentos encaminhados à PRT questionando

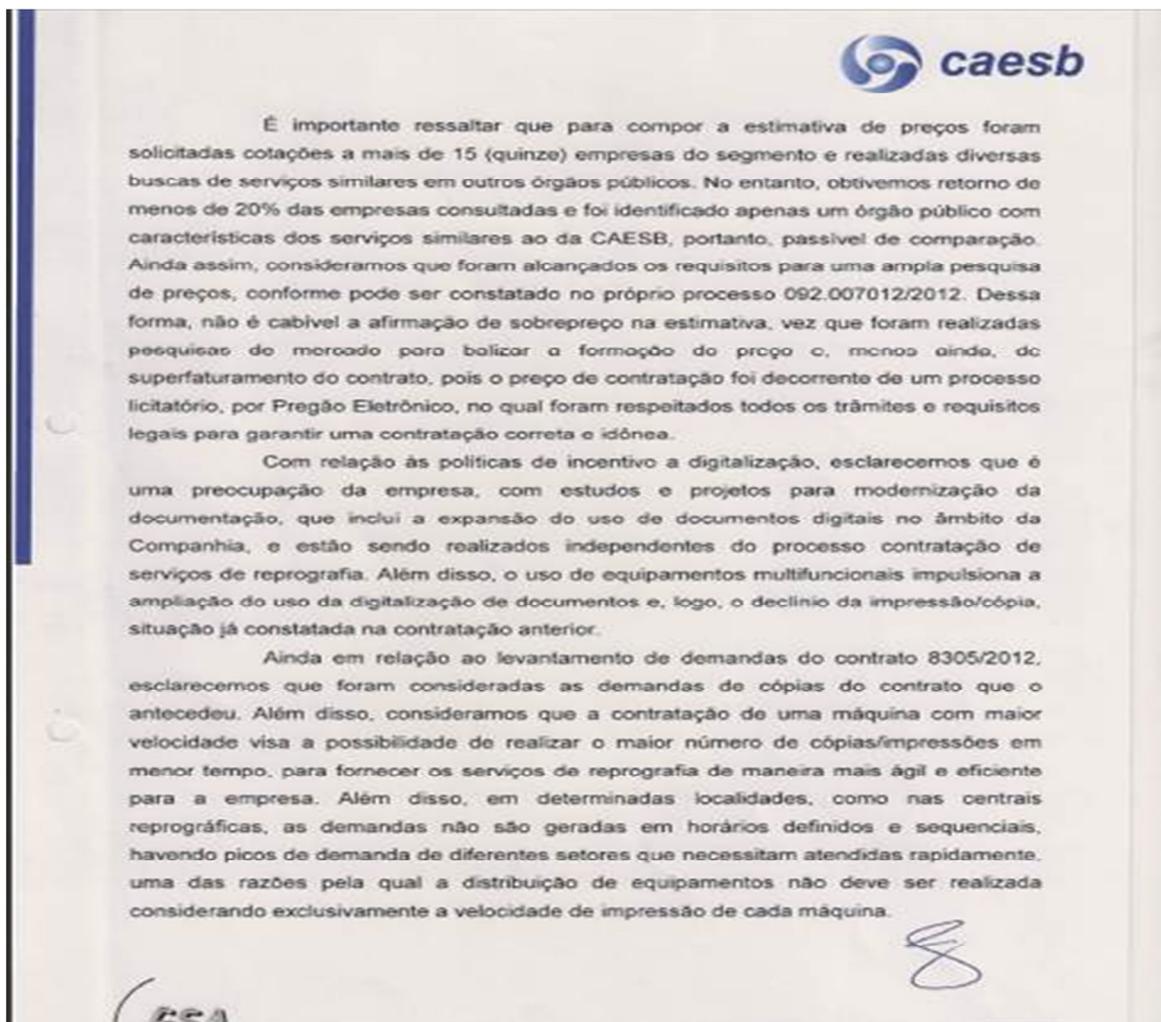


sobre a possibilidade de absorção das áreas atendidas pela reprografia e que apresentavam uma demanda de consumo relativamente baixa.

Com relação ao novo contrato, esclarece a Superintendência de Suporte Administrativo o que se segue:

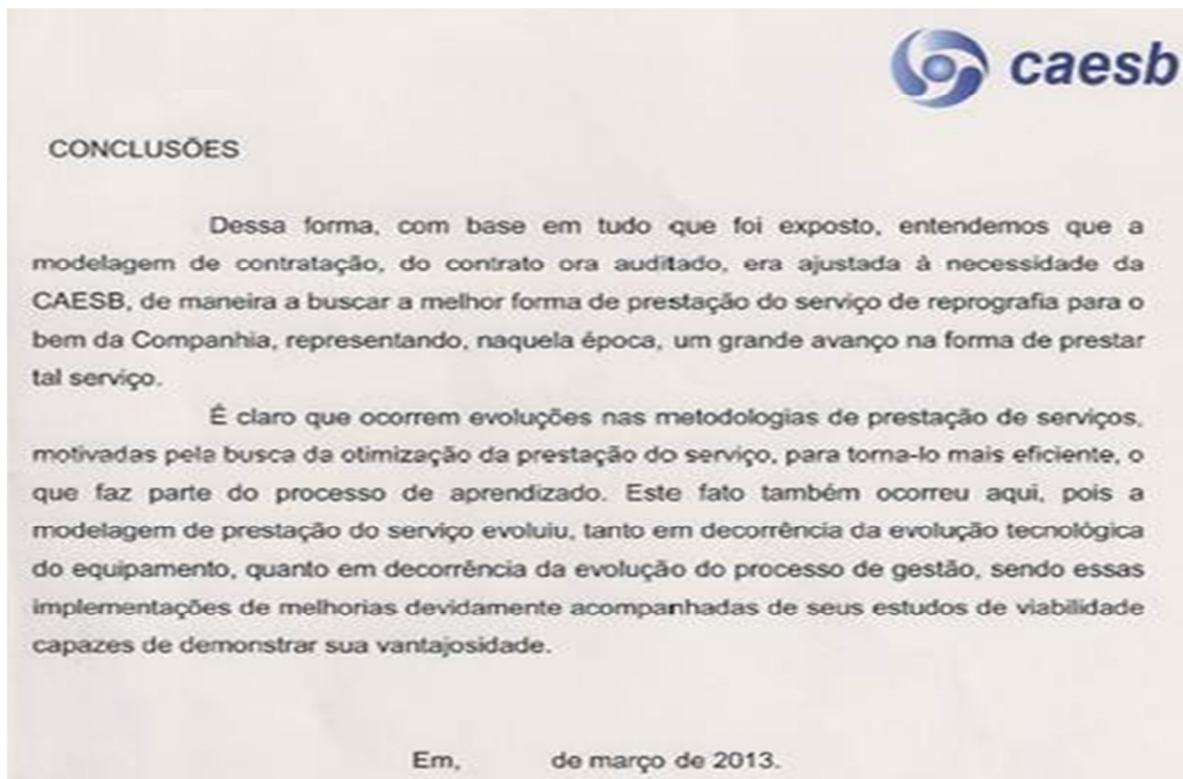
Como já foi explicado, a nova contratação não tem qualquer relação com as considerações de ociosidade, superdimensionamento e nem tão pouco superfaturamento. O que ocorreu foi um ajuste na forma de prestação do serviço, tendo em vista que o novo modelo do contrato de impressão veio a disponibilizar equipamentos multifuncionais. Essa atitude decorreu de um trabalho mútuo entre as áreas da CAESB no sentido de buscar formas de prestação do serviço em modelos mais eficientes e econômicos (ANEXO III).”

Acrescenta ainda que:





E conclui:



Em suma, não consta dos autos qualquer informação, documento e motivação que levasse em consideração a diminuição da demanda pelo uso maior da digitalização dos documentos. A resposta não acrescentou qualquer informação ou documento novo capaz de demonstrar os argumentos utilizados.

Causa

Falta de Estudo Preliminar que demonstrasse o real quantitativo de máquinas capazes de atender a demanda estimada no termo de referência.

Consequência

Superdimensionamento da quantidade de máquinas para atender de forma eficaz a necessidade da Unidade.



Manifestação do Gestor

A Unidade manifestou-se conforme consta à fl. 1237 do Processo N° 092.001.656/2013, informando conforme segue:

Em relação aos apontamentos contidos no Relatório Preliminar de Auditoria n° 5/2014 – DIROH/CONIE/CONT/STC, reitera os esclarecimentos prestados anteriormente de que os equipamentos contratados com a finalidade principal de realizar cópias são frutos de uma transição tecnológica para um padrão digital, na qual equipamentos de reprografia, que antes atendiam exclusivamente cópias, passaram a ser ofertados também com a função impressora, *scanner* e fax, assim como as impressoras passaram a ser multifuncionais.

Desse modo, argumenta que não há que se falar em dimensionamento indevido, pois a demanda de cópia prevista inicialmente foi suprimida, também pelo advento do processo de digitalização de documentos ocorridos ao longo do período na Companhia e ainda em progressão.

Esclarece ainda que o objetivo de contratar um equipamento mais robusto, com tecnologia que oferecesse maior qualidade e eficiência de cópia/impressão, possibilitar a utilização de equipamentos com maior velocidade de produção para atender às diversas demandas existentes no menor prazo possível. Tal circunstância não infere que uma máquina capaz de produzir 60 páginas por minuto, será contratada para trabalhar durante os mais de 400 minutos dos dias úteis em um mês.

Acrescenta que a quantidade de copiadoras distribuídas em diversos pontos do Distrito Federal tem o objetivo de descentralizar o atendimento e garantir maior agilidade e redução nos custos, uma vez que manter os serviços de reprografia centralizados implicaria em custos com deslocamentos, veículos e pessoal relativamente altos já que envolveriam distâncias superiores a 50 quilômetros (considerando ida e volta).

Como justificado anteriormente informa que as reduções de máquina e estimativa de impressão no contrato atual são oriundos da sinergia entre as áreas de documentação e tecnologia da informação da CAESB, sempre com o objetivo de otimizar os serviços de cópia, impressão e digitalização.

Quanto à comparação dos custos no contrato anterior em relação ao contrato mais recente, informa que estes não são passíveis de comparação como sugestionado no relatório. O método de contratação anteriormente adotado deu-se por franquia, enquanto que no atual contrato o valor é composto por duas variáveis: o valor fixo pela disponibilidade do equipamento, que visa custear os custos de aquisição da máquina, manutenções e outros, e o valor variável que corresponde ao valor da página impressa/cópia abrangendo especialmente custos despendidos com suprimentos.



Análise do Controle Interno

Em que pese a justificativa da Unidade, entendemos que a argumentação não foi suficiente para justificar o aumento expressivo dos custos unitários em relação ao contrato anterior. Até porque não faz sentido mudar o método de contratação e o custo unitário das cópias sofrerem expressivo aumento. Neste sentido, o ponto de auditoria deve permanecer sem alteração.

Recomendação

Ao realizar o Projeto Básico e o Termo de Referência, atentar para os artigos 6º e 7º da Lei nº 8.666/1993.

2.4 – INCLUSÃO DE ITENS INDEVIDOS E DESPROPORCIONAIS NA COMPOSIÇÃO DE BDI.

Fato

Ainda em análise aos Contratos n^{os} 7293/2007 a 7296/2007 e em resposta ao item 1 da SA nº 3/2012 a CAESB encaminhou a composição analítica das Bonificações e Despesas Indiretas – BDI referente aos serviços e materiais da tabela 6/2006, onde foram constatadas a inclusão dos itens administração local (fornecimento de materiais – obras por execução indireta), CPMF, IRPJ e CSLL em desacordo com as determinações contidas no Acórdão nº 325/2007-TCU Plenário, a saber:

...os tributos IRPJ e CSLL não devem integrar o cálculo do LDI, nem tampouco a planilha de custo direto, por se constituírem em tributos de natureza direta e personalística, que oneram pessoalmente o contratado, não devendo ser repassado à contratante; (...) os itens Administração Local, Instalação de Canteiro, Acampamento, Mobilização e Desmobilização, visando a maior transparência, devem constar na planilha orçamentária e não no LDI;...

Ademais, a partir da execução dos serviços pactuados nos Contratos n^{os} 7293/2007 a 7296/2007 a CAESB vinha realizando os pagamentos dos serviços executados utilizando na composição do BDI o item CPMF, cuja incidência foi considerada ilegal a partir de 1º de janeiro de 2008, conforme Decisão nº 5254/2008 do Tribunal de Contas do DF - TCDF.



Posteriormente a ESEC/CAESB emitiu a Circular nº 32.528/2010-ESSE de 17/09/2010 (fls. 3080/3081) no intuito de atualizar a tabela de custo unitário da companhia face às novas diretrizes de exclusão da CPMF, estabelecendo que:

...o BDI para serviços e materiais passou de 30% para 29,42% e de 25% para 24,43%, descontando retroativamente, 0,58% e 0,57%, respectivamente sobre cada fatura originada em medição de serviço realizada a partir de 01 de janeiro de 2008, inclusive sobre as parcelas de reajuste contratual aplicadas no período...

Concomitantemente, foram instaurados os Processos nºs 092.009.454/2010, 092.009.494/2010, 092.001.058/2011 e 092.001.076/2011, conforme cópias fls. 3623 a 3670 visando a apuração dos valores e respectivos ressarcimentos à CAESB cujos comprovantes de recolhimento foram solicitados pela equipe de auditoria por meio da SA nº 3/2012, item 3.2, onde destaca-se o seguinte pronunciamento da auditada:

...que estão sendo glosados (por medição) os valores da exclusão da alíquota de CPMF, e os mesmos estão disponíveis nas planilhas de apropriação, contidas nos processos de pagamentos referentes aos Contratos 7293 e 7294, período 20/08/2010 até 19/09/2012...

Adicionalmente, em resposta a Nota de Auditoria nº 1/2013, foi informado:

... a) A partir de 20/09/2010, data em que se deu início à 41ª medição de serviço, tem sido realizada a glosa dos valores relativos a CPMF em cada medição de serviço individualmente (...) b) Com relação ao período de 01/01/2008 a 19/09/2010, informamos que estamos realizando a cobrança das empresas contratadas, por meio de glosas nos processos de pagamentos...

Já em relação aos itens IRPJ e CSLL a CAESB apresentou em resposta a SA nº 3/2012 o Memorando nº 35.566/2010-ESSE de 07/10/2010 onde consta:

... Apenas em 09 de janeiro de 2009, a CAESB passou a adotar, para as novas licitações, o BDI composto conforme critérios estabelecidos pelo Acórdão 325/2007, do Tribunal de Contas da União, que recomendava a exclusão do Imposto de Renda de Pessoa Jurídica – IRPJ e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – CSLL...

Entretanto, não consta do Processo nº 092.005.037/2006 o levantamento dos valores pagos com a prestação dos serviços realizados passíveis da exclusão indevida destes custos.

Consta ainda que os BDI's utilizados pela auditada na apropriação dos serviços e materiais são de 30% e 25%, respectivamente, conforme orientações contidas na Circular nº



32.528/2010-ESSE/CAESB de 17/09/2010 (fls. 3080/3081), salientando o fator redutor percentual pela aplicação indevida da CPMF.

Diante da ausência do detalhamento analítico dos custos e do BDI nos autos analisados, a equipe de auditoria elaborou a SA nº 2/2013, solicitando tais documentos para alguns códigos de serviços remunerados pelos Contratos nºs 7293/2007 a 7296/2007 onde foi parametrizado a utilização de 30% de BDI na apuração do custo total da composição, tanto para os serviços como para os materiais e equipamentos.

Confirmando tal evidência, o código 150404 – Recomposição de Asfalto que possui em seu detalhamento a composição de 100% de material, consta o BDI de 30% na apuração do custo total da composição. Além disso não há uma distribuição proporcional na aplicação percentual do BDI na composição dos custos que envolvem a aplicação de materiais e equipamentos, a exemplo do código 911101 – Conserto de Cavalete e Registro de $\frac{3}{4}$ ” e 8”, sendo ambos parametrizados com a utilização do BDI para serviços.

Diante da constatação acima a Superintendência de Suporte à Expansão e Operação – ESE/CAESB em atendimento a Nota de Auditoria nº 1/2013, informou que:

... a tabela da CAESB utilizava os valores constantes da Tabela Novacap, razão pela qual não constava o detalhamento analítico da composição. A partir da criação do Sistema de Custos, Preços e Orçamentos – GTPO, as composições foram abertas o que pode ser comprovado por uma verificação nas tabelas posteriores.

Destacando a ausência de informações quanto à data efetiva de operação do aludido Sistema GTPO e ainda o não detalhamento do BDI aplicado em cada item da composição analítica demonstrada nas tabelas enviadas pela ESE/CAESB, torna-se necessário que a CAESB faça a devida atualização nos autos principal e respectivos pagamentos contendo as informações em tela contendo o percentual de aplicação do BDI na composição de tais custos.

Causa

Ausência de parametrização nos Contratos nºs 7293/2007 a 7296/2007, quanto aos itens analíticos que compõe o BDI com os respectivos percentuais diferenciados de aplicação para materiais/equipamentos e serviços, conforme Circular nº 32.528/2010-ESSE/CAESB.



Consequência

Incompatibilidade na aplicação da Circular nº 32.528/2010-ESSE/CAESB, nos Contratos n^{os} 7293/2007 a 7296/2007.

Manifestação do Gestor

A Unidade manifestou-se conforme consta às fls. 1170 à 1172 e 1184 à 1186 do Processo nº 092.001.656/2013.

Em relação à recomendação do item “a”, informa conforme segue:

No tocante aos valores correspondentes ao pagamento indevido, relativo à CPMF, é importante destacar que este assunto já foi objeto de análise pela Secretaria de Estado de Transparência e Controle - STC, que considerou satisfatórias as informações e os documentos prestados pela CAESB, conforme Item 5.18 do Relatório de Auditoria nº 15/2014 - STC, referente à Prestação de Contas da CAESB para o exercício de 2011. Ratificamos que todos os valores foram devidamente glosados nas medições de serviços das contratadas. Esclarecemos que a glosa foi realizada considerando dois períodos distintos.

Quanto aos valores relativos ao IRPJ e a CSLL, destacamos que fuge da competência regimental das Superintendências de Operação e Manutenção dos Sistemas Distribuidor de Água e Coletor de Esgotos Centro-Norte - PAN e Oeste-Sul - PAS avaliarem a pertinência ou não dos referidos impostos na composição do BDI, uma vez que a tabela de custos unitários de serviços utilizada nos contratos da CAESB, incluindo os em análise, é elaborada pela Superintendência de Suporte a Expansão e Operação - ESE, sendo posteriormente aprovada pela Diretoria Colegiada da Companhia.

Assim sendo, informamos que os esclarecimentos prestados pela CAESB acerca do IRPJ - Imposto de Renda Pessoa Jurídica - e da CSLL - Contribuição Social sobre o Lucro Líquido foram apresentados pela Superintendência de Suporte a Expansão e Operação - ESE, também em resposta a este mesmo item 2.4.

Em relação à recomendação do item “b”, informa conforme segue:

Inicialmente, informamos que a Circular nº 32.528/2010-ESE/CAESB foi retificada pela Circular nº 35.566/2010-ESE/CAESB, cópia constante do Anexo 2.

Quanto à recomendação, registramos que as glosas foram realizadas no valor total das medições/Notas Fiscais e não no valor individual de cada item. O fator utilizado para a glosa foi aquele determinado na referida circular, constante do item "BDI de Serviços de 30%", não havendo, portanto, configurado prejuízo aos cofres da companhia.



Considerando que a incidência de BDI diferenciado sobre material e serviço consta da composição da tabela de custos unitários, foge da competência regimental da PAN e da PAS avaliarem dessa composição, cabendo a estas Superintendências a utilização dos itens da tabela de custos unitários de serviços, após aprovação da Companhia, nos quais já foram incididos os respectivos BDI's. Assim sendo, informamos que os esclarecimentos em questão foram apresentados pela ESE, também em resposta a este mesmo item 2.4. Vale observar que nos contratos em questão, embora houvesse previsão para fornecimento de alguns materiais contingenciais, em quase sua totalidade foi utilizada a execução de serviços.

A Superintendência de Suporte a Expansão e Operação – ESE acrescenta conforme segue:

Informa que a Tabela 06/2006 cujos BDI's (Serviços 29,42% e Materiais 24,43%) teve sua vigência a partir de 01.08.2006 mantendo-se congelada até 01.01.2009, período este no qual estão inseridos os processos Ns.º 7293 a 7296/2007, ora em análise.

Cita o Acórdão nº 325/2007 que orienta as unidades técnicas do Tribunal que, quando dos trabalhos de fiscalização em obras públicas, passem a utilizar como referenciais algumas premissas acerca dos componentes de Lucros e Despesas Indiretas - LDI (BDI), entre as quais a de que os tributos IRPJ e CSLL não devem integrar o cálculo do LDI, nem tampouco a planilha de custo direto, por se constituírem em tributos de natureza direta e personalística, que oneram pessoalmente o contratado, não devendo ser repassado à contratante.

Argumenta que a indicação destacada na composição do BDI, do IRPJ e da CSLL não acarreta, por si só, prejuízos ao erário. A evolução da jurisprudência do TCU não deve impactar as relações jurídicas já constituídas, salvo se comprovada a existência de sobrepreço. Exemplificando, foi esse o entendimento defendido pelo relator, ao apreciar tomada de contas especial instaurada para apurar irregularidades na aplicação de recursos transferidos pelo Ministério do Trabalho e Emprego a Secretaria de Estado do Trabalho, Emprego e Promoção Social, do Paraná (SETP/PR). Apurou-se o débito decorrente de pagamentos supostamente irregulares efetuados. A Organização Brasileira de Prestação de Serviços Ltda. (Orbral) - contratada pela SETP/PR, no âmbito do Convenio n.º 55/2006, por meio do Contrato n.º 2/2006, atinentes aos valores do IRPJ e da CSLL. Em seu voto, o relator fez alusão ao Enunciado nº 254 da Súmula da Jurisprudência do TCU.

Cita em sua argumentação o ilustre ministro Benjamim Zymler do TCU que rediscutiu a questão do BDI de engenharia, com a inclusão da CSLL e IRPJ nos custos da obra, Citou inclusive, o trabalho do Professor Jacoby, publicado na revista Fórum de



Contratação e Gestão Pública FCGP, ano 6, v. 67, p. 128-129, jul. 2007, quando já alertava sobre a impossibilidade do TCU limitar o lucro e que esses tributos certamente fazem parte do custo da empresa. ' o Acórdão nº 1591/2008 - Plenário, de 18 de agosto de 2008.

Assim, quando da edição da Tabela 06/2008, considerando que significativa parcela de obras da Companhia são financiados com recursos da União, a ESE/ESEC sentiu-se na obrigação de antecipar o reajuste nos BDI's, atendendo as orientações daquela Corte de Contas e, portanto, foi procedida sua adequação fundamentada pura e simplesmente nos termos do Acórdão nº 325/2007 (supressão dos índices pertinentes a CSLL e IRPJ), além da extinta CPMF a partir de 01.01.2009, data em que também passou a vigorar a Tabela retromencionada.

Cabe consignar, que apenas em 13 de março de 2012, através do Ofício-Circular nº 4/2012 – GP do Tribunal de Contas do Distrito Federal - TCDF em decorrência da Sessão Ordinária nº 4488 realizada em 01.03.2012, aquela Corte de Contas decidiu determinar a todos os órgãos e entidades da Administração Pública Distrital que excluíssem de todos os cálculos os tributos IRPJ e CSLL, ora em comento.

Em relação ao código 150404 - Recomposição de asfalto, argumenta que inicialmente a tabela da CAESB utilizava os valores constantes da Tabela Novacap, razão pela qual não constava o detalhamento analítico da composição. A partir da criação do Sistema de Custos, Preços e Orçamentos - GTPO, as composições foram abertas o que pode ser comprovado por uma verificação nas tabelas posteriores. Entretanto é fácil depreender que a recomposição de asfalto não se faz unicamente com o fornecimento da massa asfáltica como colocou a equipe de auditoria, e apresenta os componentes para efetivação da recomposição asfáltica.

Análise do Controle Interno

Em síntese não consta da justificativa da auditada tabelas ou quadros analíticos comprovando que tais realinhamentos com a exclusão da CSLL e IRPJ foram feitos à época, e nem tampouco, que estes não geraram impacto financeiro nos contratos 7293/07 a 7296/07. Como a empresa realizou sucessivos aditamentos em relação aos pactos contratuais citados, deveria justificar nos autos a permanência destes quanto a comprovada vantajosidade para a administração pública, em conformidade com o Inciso II do art. 57 da Lei nº 8.666/93.

No caso da recomposição asfáltica, está claro a aplicação de materiais tais como: emulsão asfáltica e concreto betuminoso que deveriam ter a incidência de taxa de



Bonificação e Despesas Indiretas - BDI reduzida em relação à taxa aplicável aos demais itens, conforme estipulado na Súmula 253/2010 do TCU, com reflexo em todos os outros itens que foram pagos nos contratos n^{os} 7293/07 a 7296/07 e que tiveram a inclusão de materiais e equipamentos em sua composição.

Recomendação

a) Realizar o levantamento e providenciar as glosas dos valores pagos indevidamente com a inclusão dos itens CPMF, IRPJ e CSLL nos Contratos n^{os} 7293/2007 a 7296/2007, conforme Decisão n^o 5254/2008, respeitado o Contraditório e a Ampla Defesa.

b) Manter, no momento da liquidação das faturas alusivas aos Contratos n^{os} 7293/2007 a 7296/2007, a parametrização dos itens analíticos que compõe o BDI com os respectivos percentuais diferenciados de aplicação para materiais/equipamentos e serviços, bem como, ajustando os valores já pagos destoantes da Circular n^o 32.528/2010-ESSE/CAESB.

2.5 – PLANILHAS DE CUSTOS INCOMPATÍVEIS COM A EXECUÇÃO DO CONTRATO.

Fato

O Processo n^o 092.004.409/2011-CAESB teve como objeto as atividades de leitura de hidrômetros e entrega de contas no ato, emissão e entrega de documentos diversos, vistorias para identificação de consumos anormais, recadastramento de dados cadastrais dos imóveis e dos clientes, vistoria para verificação de dados cadastrais e identificação de ligações não cadastradas, divididos em dois lotes e prazo de 24 meses. Tal licitação veio substituir os serviços prestados por meio do Contrato n^o 7024/06 pela empresa CONSTRUTORA E INCORPORADORA SANTA TERESA LTDA.

Para o desenvolvimento das atividades relacionadas ao objeto da licitação, o Edital previa que a empresa contratada deveria dimensionar a mão-de-obra de forma suficiente para atender a demanda da CAESB, bem como fazer investimentos em equipamentos de medição que seriam repassados aos valores dos serviços. Apesar de não exigir da empresa contratada um dimensionamento de um número objetivo de seus quadros para atendimento ao objeto, a estimativa de preço da licitação levou em consideração estudo técnico da CAESB em que foi levantado os custos para prestação de cada serviço constante do Edital. Aqui cabe uma nota de atenção, pois um possível erro no dimensionamento da equipe e na amortização dos



equipamentos nos custos dos serviços durante a sua vigência poderá ocasionar comprometimento da vantajosidade da contratação pela CAESB.

Neste sentido, partimos para uma análise mais detalhada da construção da planilha de custos por serviço. Para isto realizamos inicialmente uma entrevista com o responsável em elaborar tal planilha. Pela entrevista, constatamos desde logo que algumas premissas importantes para ter-se uma maior precisão no levantamento dos custos não foram respaldadas por dados históricos e medições confiáveis. Um exemplo foi constatado no dimensionamento das equipes, onde foi considerada uma produtividade diária para cada serviço sem qualquer referência medida. Para o serviço de leitura de hidrômetro com emissão simultânea de conta, a produtividade considerada foi de 200 leituras por dia. Não consta na planilha qualquer informação que demonstre que tal valor corresponda a uma quantidade satisfatória e que tenha sido estimada com base em levantamento de campo. Um erro para mais ou para menos neste dimensionamento poderá ocasionar problemas sérios na execução do serviço, tanto para o lado do Contratante como para execução pela Contratada. Caso a produtividade apresente subdimensionado, a Contratada executará os serviços com um quantitativo inferior ao que poderia ser considerado ideal, aumentando significativamente sua margem de lucro e consequentemente praticando um BDI mais elevado do que o considerado no Edital. Como as regras da licitação definidas no termo de referência somente exigem atendimento às metas de qualidade, nada poderá ser exigido quando tais metas estejam sendo cumpridas.

O mesmo raciocínio vale para qualquer componente de custo, o que nos levou a analisar também quanto à alocação dos investimentos em equipamentos que impactam no custeio, como, por exemplo, se foram diluídos durante o prazo do contrato ou sua vida útil, e seus impactos nas possíveis prorrogações de contrato. É bastante comum a prorrogação deste tipo de contrato para um prazo até 60 meses. Então este impacto dos investimentos não deverão onerar as possíveis prorrogações de contrato, caso seja pago os valores de investimento totalmente no prazo do contrato.

Analisando então mais detalhadamente os números constantes do Termo de Referência e dos documentos que subsidiaram a elaboração, constatamos um primeiro problema que foi na estimativa de execução para cada serviço. Para o serviço de leitura de hidrômetros com emissão de contas simultâneas, por exemplo, foi estimado um valor médio de 685.000 leituras por mês nos dois lotes, porém na medição do período de 1º de outubro de 2012 a 31 de outubro de 2012 constatamos que foram executadas 535.181 leituras, uma diferença de 22% entre o planejado e o real. Observamos que não foi levado em consideração



o necessário rigor no levantamento dos dados o que gerou uma superestimava de orçamento a ser alocado a tal serviço, e em consequência uma possível restrição orçamentária a outros projetos da empresa. No contrato anterior ocorreu o contrário, houve um aumento de 23,53% no número de clientes e de ligações atendidas pela CAESB o que demandou um aumento de 7,8% nos quantitativos mensais de serviços a serem contratados pela CAESB.

Partimos então para uma análise da planilha de custo, com um enfoque na consistência das premissas adotadas em relação ao que estava sendo praticado pela empresa. A ideia aqui é comparar os custos reais com os previstos na elaboração da planilha. Então focamos nossa comparação em duas componentes dos custos, quais sejam, a mão de obra (M.O) e os impactos do investimento em coletores no custo do serviço.

Como mão de obra, foi previsto para cada serviço o custo unitário para realização de cada atividade, conforme quadro exemplificativo que segue:

Código	Descrição	Unid.	Coef.	Custo Unit.	Preço Total
8201008010001	Leitura de hidrômetro com emissão simultânea de conta	un	1,2660	0,61	0,77
0127000021001	Leiturista	h	0,0400	9,06	0,36
0127000021005	Passagem integral tipo Metropolitana 2	un	0,0100	3,00	0,03
0127000021008	Papel térmico (largura: 111 mm / comprimento: 320 mm / densidade: 75 g/cm ²)	folha	1,0000	0,13	0,13
0127000021009	Transmissão de dados via GRPS, com monitoramento via GPS incluso	h	0,0400	0,33	0,01
0127000021007	Coletor/transmissor eletrônico de dados com georeferenciamento e dispositivo fotográfico	h prod	0,0400	1,17	0,05
0127000021010	Impressora térmica portátil	h prod	0,0400	0,82	0,03

Cada serviço é executado por um tipo de profissional, como Leiturista, Entregador, Vistoriador. No quadro acima, o custo com pessoal para fazer uma Leitura de Conta com emissão de conta é de R\$ 0,36, sem adicionar o BDI. Ou seja, estamos falando em custo e não preço. A ideia então é comparar o custo gerado para atender uma determinada demanda, no caso usamos a medição do mês de setembro de 2012, e verificar se o dimensionamento real esta coerente com a planilha de custo. Se multiplicarmos o custo unitário de cada serviço e a quantidade de serviços executados em determinado mês chegamos no custo total daquela componente que deveria ser remunerado. Se dividirmos este valor pelo



salário do profissional previsto para executá-lo chegamos no dimensionamento real necessário para atendimento daquela demanda.

Serviços Previstos no Edital	Demanda Mensal Estimada Edital	Medição SET/2012	M.O. Utilizada	Custo Unitário com M.O	Custo Unitário com Coletor	Medição Set. Custo Unitário MO.	Medição Set. Custo Unitário Coletor
Leitura do hidrômetro com emissão de conta	685.000	529.969	Leiturista	R\$ 0,36	R\$ 0,05	R\$ 190.788,84	R\$ 26.498,45
Leitura do hidrômetro conta em braile	41	0	Leiturista	R\$ 0,36	R\$ 0,05	R\$ 0,00	R\$ 0,00
Emissão de conta para ligação sem hidrômetro	8.134	2.530	Leiturista	R\$ 0,24	R\$ 0,03	R\$ 607,20	R\$ 75,90
Leitura de hidrômetro sem emissão de conta para grandes consumidores	16.715	3.130	Leiturista c/moto	R\$ 0,36	R\$ 0,05	R\$ 1.126,80	R\$ 156,50
Emissão de conta no caso de impedimento de leitura	66.282	49.325	Leiturista	R\$ 0,24	R\$ 0,03	R\$ 11.838,00	R\$ 1.479,75
Emissão e entrega de conta retida	82.627	51.452	Entregador	R\$ 0,20	R\$ 0,03	R\$ 10.290,40	R\$ 1.543,56
Emissão e entrega de comunicado no ato da emissão de conta	406.331	247.650	Leiturista	R\$ 0,21	R\$ 0,03	R\$ 52.006,50	R\$ 7.429,50
Emissão e entrega de documentos e conta para grandes consumidores	79.945	12.742	Entregador c/moto	R\$ 0,20	R\$ 0,03	R\$ 2.548,40	R\$ 382,26
Levantamento de dados cadastrais	32.701	0	Vistoriador c/moto	R\$ 4,87	R\$ 0,62	R\$ 0,00	R\$ 0,00
Vistoria para verificar dados cadastrais e do Imóvel	32.274	80	Vistoriador c/moto	R\$ 2,43	R\$ 0,31	R\$ 194,00	R\$ 24,80
Identificação de ligação não cadastrada	6.504	0	Leiturista	R\$ 3,17	R\$ 0,41	R\$ 0,00	R\$ 0,00
Vistoria para identificação de consumo anormal	81.835	97.739	Vistoriador c/moto	R\$ 1,04	R\$ 0,13	R\$ 101.648,56	R\$ 12.706,07
Somatório						R\$ 371.049,10	R\$ 50.296,79



Serviços com Leituristas	Demanda Mensal Estimada Edital	Medição set/2012	M.O Utilizada	Custo unitário com M.O	Medição Set * Custo unitário MO
Leitura de hidrômetro com emissão de conta	685.000	529.969	Leiturista	R\$ 0,36	R\$ 190.788,84
Leitura de hidrômetro conta em braile	41	0	Leiturista	R\$ 0,36	R\$ 0,00
Emissão de conta para ligação sem hidrômetro	8.134	2.530	Leiturista	R\$ 0,24	R\$ 607,20
Leitura de hidrômetro sem emissão de conta para grandes consumidores	16.715	3.130	Leiturista c/ Moto	R\$ 0,36	R\$ 1.126,80
Emissão de conta no caso de impedimento leitura	66.282	49.325	Leiturista	R\$ 0,24	R\$ 11.838,00
Emissão e entrega de comunicado no ato da emissão de conta	406.333	247.650	Leiturista	R\$ 0,21	R\$ 52.006,50
Identificação de ligação não cadastrada	6.504	0	Leiturista	R\$ 3,17	R\$ 0,00
Somatório					R\$ 256.367,34

Serviços com Entregador	Demanda Mensal Estimada Edital	Medição set/2012	M.O Utilizada	Custo unitário com M.O	Medição Set * Custo unitário MO
Emissão e entrega de conta retida	82.627	51.452	Entregador	R\$ 0,20	R\$ 10.290,40
Emissão e entrega de documentos e conta para grandes consumidores	79.945	12.742	Entregador c/ Moto	R\$ 0,20	R\$ 2.548,40
Somatório					R\$ 12.838,80

Serviços com Vistoriador	Demanda Mensal Estimada Edital	Medição set/2012	M.O Utilizada	Custo unitário com M.O	Medição Set * Custo unitário MO
Levantamento de dados cadastrais	32.701	0	Vistoriante c/ Moto	R\$ 4,87	R\$ 0,00
Vistoria para verificar dados cadastrais e do imóvel	32.274	80	Vistoriante c/ Moto	R\$ 2,43	R\$ 194,40
Vistoria para identificação de consumo anormal	81.835	97.739	Vistoriante c/ Moto	R\$ 1,04	R\$ 101.648,56
Somatório					R\$ 101.842,96

Os quadros supramencionados apresentam o somatório dos custos com mão-de-obra para cada serviço previsto no Edital, considerando a demanda medida em setembro de 2012. Dividindo, portanto, este somatório pelo salário do profissional que executa tal atividade chegamos no quantitativo de profissionais necessários para executar aquela demanda. No caso o resultado obtido foi de 128 leituristas com e sem motocicleta, 8 Entregadores e 51 Vistoriadores, totalizando 187 profissionais de campo para atender a demanda do mês de setembro de 2012, considerando as premissas da planilha de custo.

Solicitamos por intermédio da SA nº 8/2013 que fosse listado a quantidade de profissionais da empresa Contratada alocada no Projeto, e nos foi informado no quadro a seguir:



Colaboradores Alocados ao Contrato	
Profissional	Quantidade
Gerente de Filial	1
Supervisor Técnico	4
Auxiliares Administrativos	18
Menores Aprendizes	5
Assistente de Departamento Pessoal	1
Monitores Externos	15
Monitores Internos	4
Agentes Comerciais Externos	132
Agentes Comerciais Externos c/ Moto	16
Auxiliar de Serviços Gerais	1
Agentes em Treinamento	18

Verificando o processo de pagamento dos serviços do mês de setembro, constatamos em relação ao Instituto Nacional do Seguro Social uma quantia paga referente à quantidade de 193 funcionários, o que confere com a informação repassada pela Empresa contratada. Também verificamos a informação no processo que a empresa pagou por 109 cartões vale transporte urbano 1. Aqui vale citar que os Leituristas utilizam estes cartões para transporte até os locais de leitura dos hidrômetros.

Pelo edital, a empresa vencedora seria também remunerada por manter uma administração, para cada lote, com a previsão de 32 Profissionais para controle e administração. Então subtraindo 32 de 193 chegamos à conclusão que a empresa Contratada possuía em setembro no máximo 161 funcionários de campo para executar os serviços medidos. Tal valor diverge dos cálculos realizados utilizando as premissas da planilha de custo, que resultariam em 187 funcionários para atender a demanda de setembro. Então concluímos que a empresa executou a demanda de setembro de 2012 com uma quantidade de 16 funcionários a menos do que os previstos na planilha de custo.

Utilizando o custo com pagamento de salário, previsto na planilha em aproximadamente R\$ 2.000,00, sem levar em consideração o BDI, totalizamos uma economia para a empresa Contratada da ordem de R\$ 32.000,00 mensais. Considerando o BDI, tal valor chega a $1,196 \times R\$ 32.000,00 = R\$ 38.304,00$ mensais ou R\$ 919.296,00 durante o prazo de 24 meses de contrato.



Raciocínio semelhante pode ser feito com outras componentes de custo de cada serviço. Analisando o custo dos coletores utilizados nas medições, e considerando as premissas adotadas na planilha de custo, chegamos ao resultado do quadro a seguir:

Serviços Previstos no Edital	Demanda Mensal Estimada Edital	Medição set/2012	Custo unitário com Coletor	Medição Set.* Custo unitário Coletor
Leitura de hidrômetro com emissão de conta	685.000	529.969	R\$ 0,05	R\$ 26.498,45
Leitura de hidrômetro conta em braille	41	0	R\$ 0,05	R\$ 0,00
Emissão de conta para ligação sem hidrômetro	8.134	2.530	R\$ 0,03	R\$ 75,90
Leitura de hidrômetro sem emissão de conta para grandes consumidores	16.715	3.130	R\$ 0,05	R\$ 156,50
Emissão de conta no caso de impedimento leitura	66.282	49.325	R\$ 0,03	R\$ 1.479,75
Emissão e entrega de conta retida	82.627	51.452	R\$ 0,03	R\$ 1.543,56
Emissão e entrega de comunicado no ato da emissão de conta	406.333	247.650	R\$ 0,03	R\$ 7.429,50
Emissão e entrega de documentos e conta para grandes consumidores	79.945	12.742	R\$ 0,03	R\$ 382,26
Levantamento de dados cadastrais	32.701	0	R\$ 0,62	R\$ 0,00
Vistoria para verificar dados cadastrais e do imóvel	32.274	80	R\$ 0,31	R\$ 24,80
Identificação de ligação não cadastrada	6.504	0	R\$ 0,41	R\$ 0,00
Vistoria para identificação de consumo anormal	81.835	97.739	R\$ 0,13	R\$ 12.706,07
Somatório				R\$ 50.296,79

Podemos verificar que no mês de setembro, o componente de custo referente ao uso dos coletores foi de R\$ 50.296,79. Se dividirmos este valor pelo custo mensal de cada equipamento, que foi calculado na planilha de custo em R\$ 257,32 sem aplicar o BDI, chegamos a quantidade de equipamento que foi remunerada no respectivo mês. Então temos:

$$\text{Quantidade de coletores} = \text{R\$ } 50.296,79 / \text{R\$ } 257,32 = 195,46 \text{ coletores.}$$

Solicitamos por meio da SA nº 10 a Nota fiscal e a quantidade de equipamento adquiridos pela Contratada para a execução dos serviços, conforme previsto no termo de referência do Edital de licitação. A Unidade Executora do contrato não soube informar a quantidade, e nem tampouco, tinha exigido da empresa contratada a Nota Fiscal dos equipamentos, não atendendo, portanto, uma exigência do item 8.2 do Termo de Referência.

Como esses dados não estão disponíveis, podemos então trabalhar com os números de trabalhadores em campo, mais uma margem de reserva de 5%, o que nos leva a soma de 161 trabalhadores em campo no mês de setembro mais 5%, 169 equipamento coletores. Temos então uma diferença de 25,5 equipamentos a menos do necessário, representando 13%. Em valores monetários esta diferença representa R\$ 7.854,00 mensais já com o impacto do BDI utilizado, e de R\$ 188.500,00 durante a vigência do contrato.



Em resposta à SA nº 10/2013, a Unidade por meio da Superintendência de Atendimento Comercial apresentou a cópia de contrato de locação feito pela antiga prestadora de serviços, Empresa Construtora e Incorporadora Santa Tereza, com data de 02/01/2012. Apresenta também contrato de locação de 165 coletores e 165 impressoras, com duração de 24 meses e início de vigência em 01/08/2012, que entre si celebram a antiga contratada para prestar os serviços de leitura de hidrômetro, a Construtora Incorporadora Santa Tereza, e a atual prestadora do serviço, empresa Allsan Engenharia e Administração Ltda. O contrato apresentou um valor mensal de locação de R\$ 20.000,00.

Com base nestes contratos podemos chegar a algumas conclusões:

1. Confirmação dos nossos cálculos estimados que a empresa estava sendo remunerada por uma quantidade superior de equipamentos coletores, o que vale também para as impressoras. Como já tínhamos calculado em relação ao pagamento de setembro de 2012, a empresa necessitaria de 187 equipamento para atender a demanda, conforme premissas da planilha de custo, porém tinha locado apenas 165 coletores e impressoras. Existe uma diferença maior do que tínhamos estimado, sendo de 22 equipamentos;

2. Os equipamentos tinham valores bem abaixo que o estimado na planilha de custo. Pela Planilha de custo da Caesb, cada coletor tinha um custo mensal para a empresa contratada de R\$ 257,32, porém pelo contrato apresentado na resposta da SA nº 10, os valores são bem inferiores, sendo de R\$ 20.000,00 dividido por 165 coletores e 165 impressoras, o que resulta em um custo mensal pelo conjunto de coletor e impressora de R\$ 121,21;

3. Os equipamentos não eram novos, conforme era exigido no Edital, no seu termo de referência item 8.2. Os equipamentos foram repassados da antiga para a nova Contratada.

8.2 Especificações mínimas do hardware e software

Todos os equipamentos a serem utilizados pela CONTRATADA na prestação dos referidos serviços deverão ser novos, em perfeito estado, devendo ser apresentados às respectivas notas fiscais de aquisição quando do início dos serviços e serão utilizados, exclusivamente, para as atividades finalísticas do contrato.

Concluimos, portanto, quanto ao levantamento dos custos dos serviços, que as tabelas que são utilizadas pela CAESB para orientar os preços estimados das licitações não



possuem precisão e confiabilidade capazes de dar credibilidade para processos tão importante quanto às licitações realizadas pela empresa.

Em atenção a Nota de Auditoria nº 1/2013, a Superintendência de Atendimento Comercial esclarece o que se segue:

ITEM 13. PLANILHA DE CUSTOS INCOMPATÍVEIS COM A EXECUÇÃO DO CONTRATO

Concomitante à planilha de custos, solicitamos várias cotações de preços, mostradas no Anexo II, que apresentaram valores superiores àqueles da planilha elaborada pela Companhia. Diante disto e, objetivando a vantajosidade para a Administração Pública, optou-se por utilizar a planilha de custos da CAESB como base do processo licitatório.

Quanto à estimativa de serviços, os quantitativos consideram a projeção de crescimento do número de consumidores a serem atendidos pela Companhia. Contudo, o crescimento estimado só ocorrerá ao final de 2 (dois) anos. Sobre o crescimento podemos exemplificar o empreendimento conhecido como Península, localizado em Águas Claras, atendido por uma única ligação para a execução da obra e, após a entrega, o empreendimento passará a ter aproximadamente 2.000 (duas mil) ligações. Este é um entre tantos outros exemplos semelhantes.

O Processo objetiva a contratação de serviço e não de mão-de-obra ou equipamentos, portanto, não havia exigência de um número mínimo de empregados e/ ou equipamentos, além disso, a CAESB se preocupou com a qualidade dos serviços prestados, como pode ser visto nos índices de qualidade exigidos. Por outro lado, o contrato não é pelo preço global e sim pelos serviços realizados.

Cabe destacar que o serviço de Recadastramento previsto no edital, ainda não está em execução. O software a ser utilizado para a execução do mesmo está em desenvolvimento pela área de tecnologia da Caesb e a empresa contratada. Com o início da execução deste serviço deverá ser contratado novos colaboradores e equipamentos.

Os equipamentos previstos foram adquiridos em 2012 a fim de atender somente ao Distrito Federal e em conformidade com as especificações constantes no Edital.

Apontamos que os serviços contratados por meio do Contrato nº 8256/2012 são os mais modernos e eficazes praticados na empresas de saneamento do Brasil. Como exemplo, a utilização do equipamento especificado, adicionou aos nossos padrões de qualidade as seguintes características:

- GPS – assegura que o serviço está sendo executado no local correto;
- GPRS – assegura que as informações são repassadas em tempo real;
- Câmera Fotográfica – assegura que as dúvidas encontradas ou as irregularidades são fotografadas imediatamente e analisadas pela CAESB, além de registrar os dados a fim de documentar possíveis ações judiciais.

Pelo caráter inovador e de vanguarda do novo contrato, a área de tecnologia está desenvolvendo diversos novos aplicativos para os novos equipamentos, a fim de compatibilizá-los ao sistema comercial SICOC em fase de substituição pelo novo sistema GCOM, em fase final de validação.



Em atenção a Nota de Auditoria 1/2013, a Diretoria de Engenharia e meio Ambiente esclarece o que se segue:

-Quanto ao item 13 - Planilhas de custos incompatíveis com a execução do contrato.

Subitem 124 - *Concluimos, portanto, quanto ao levantamento dos custos dos serviços, que as tabelas que são utilizadas pela CAESB para orientar os preços estimados das licitações não possuem precisão e confiabilidade capazes de dar credibilidade para processos tão importantes quanto às licitações realizadas pela empresa.*

Causa-nos espécie que uma "equipe de auditoria" em seus apontamentos, venha concluir e pela assertiva colocada desqualificar o trabalho realizado por consultorias externas (PINI/Consultech e JHE Consultores Associados) e profissionais do quadro de servidores devidamente capacitados e empenhados a cada dia em aprimorar o Banco Geral de Custos Unitários da CAESB, trabalho este que pela seriedade como vêm sendo conduzido já é reconhecido pelo Tribunal de Contas da União, pela Controladoria Geral da União, pelo Ministério das Cidades e pela Caixa Econômica Federal.

Assim, reputar e vincular falta de precisão e confiabilidade a um Banco de Dados que vem sendo elaborado ao longo dos anos em detrimento de planilhas específicas, elaboradas por setor próprio interessado no objeto do edital e no contrato em comento e portanto, alheio a área específica de custos e preços, não representa em momento algum o trabalho que vem sendo executado pelos técnicos da Gerência de Composição de Custos e Preços – ESEC.

É, em razão da excelência do trabalho realizado, que esta CAESB foi convidada pelo Ministério das Cidades/Tribunal de Contas da União a apresentar no curso de Planejamento, Orçamento, Licitação e Execução de Obras Públicas todo o sistema de gerenciamento de preços,



custos e orçamentos e repetindo a apresentação no mesmo curso na Escola Nacional de Administração Pública – ENAP. A seriedade do trabalho apresentado foi questão relevante que levou os técnicos da ESEC à Recife para apresentação do sistema à Companhia de Saneamento de Pernambuco – COMPESA.

A citação do renomado consultor Eng. Aldo Dórea Mattos quando da finalização de seu parecer sobre o relatório técnico em resposta aos questionamentos da Controladoria Geral da União – CGU demonstra o que se desenvolve no âmbito da Superintendência de Suporte à Expansão e Operação - ESE: *“A defesa À Nota Técnica da CGU parece-nos bem encaminhada tanto sob o ponto de vista da legalidade da conduta da CAESB, quanto pelos aspectos técnicos envolvidos na argumentação. Testemunhamos, a partir dos trabalhos que executamos para a CAESB, a seriedade de propósitos dos técnicos com quem tratamos e a firmeza em perseguir as boas práticas de Engenharia”.*

Outra demonstração de que a equipe técnica da CAESB trilha por caminhos que levam a excelência traduz-se pela manifestação da Controladoria Geral da União – CGU, quando ao analisar as respostas aos questionamentos formulados, no item “Recomendações” da Nota Técnica nº 1186/2011:

“Considerando-se o conteúdo apresentado a este Controle Interno, recomendar ao Ministério das Cidades que, por intermédio da Caixa Econômica Federal, adote as seguintes providências:

- 1)...
- 2)...

3) *Que a Caixa Econômica Federal, por ser a Entidade responsável pelo SINAPI, promova os ajustes nas tabelas referenciais de custos do Sistema em relação ao percentual adotado como Encargo Social, de modo a adequá-lo às particulares das diferentes Unidades da Federação e, assim, corrigir as distorções entre a cobertura dos custos e o que os que são efetivamente pagos. Em relação ao objeto desta fiscalização a inserção de percentuais adicionais ao Encargo Social influenciará no cálculo do custo da mão e obra e, por consequência, impactará na quantificação e totalização das composições de materiais e serviços; razão pela qual será necessário gerar novas referências de custo com o intuito de se promover o comparativo com a planilha orçamentária da licitação.*

4) *Analisar as justificativas apresentadas pelo Gestor (Caesb) quanto à formação do custo de equipamentos e na obtenção dos custos unitários da tabela do SINAPI de modo a verificar se há pertinência em relação aos argumentos apresentados que, ao serem compatibilizados com as argumentações já acatadas por este Controle Interno, sejam fontes de informação para a realização de retificações nos valores das tabelas referenciais do SINAPI.*

Por último, a Decisão nº 1137/2013 do Tribunal de Contas do DF - TCDF, proferida na Sessão Ordinária nº 4585 de 26/03/2013, vem desconstruir o que de forma incipiente a equipe de auditoria quis apresentar ao colocar a assertiva *“...que as tabelas que são utilizadas pela CAESB para orientar os preços estimados das licitações não possuem precisão e confiabilidade capazes de dar credibilidade para processos tão importantes quanto às licitações....”*, a saber:

“Analisando o feito, a unidade técnica teceu as seguintes considerações quanto à estimativa de preços: Para a adoção do custo estimativo previsto no edital, a estimativa de preços de cada item foi obtida por meio de pesquisa de preços com fabricantes no mercado...., e no Banco de dados da CAESB denominado GTPO (atualizado periodicamente pela Gerência de Composição de Custos e Preços com o apoio de empresa especializada que realiza consultas no mercado nacional.

Verificamos que a metodologia para o estabelecimento do custo estimativo pautou-se de ampla pesquisa de preços de mercado e de preços públicos, como os registrados em nas citadas Ata, sendo adotado para cada item o menor preço unitário obtido nas cotações. Com relação aos itens que não obtiveram o mínimo de três propostas, entendemos que não comprometeu a metodologia para definição dos custos. (grifo nosso)



Mesmo assim, os dados apresentados nos permite constatar que os preços unitários adotados no edital aparentemente encontram-se coerentes com o valor de mercado, tornando, portanto, válida a metodologia utilizada pela CAESB para o estabelecimento dos custos estimativos.”(grifo nosso)

Cientes das assertivas aqui apresentadas, submetemos o presente à consideração superior.

Águas Claras, 04 de abril de 2013

Em atenção a Nota de Auditoria nº 1/2013, foi emitido Parecer Técnico nº 1/2013, conforme anexo I deste relatório.

A resposta dada pela Superintendência de Atendimento Comercial – CAC e pela área da Diretoria de Engenharia e Meio Ambiente não abordou de forma objetiva o racional utilizado no ponto em questão. Este trata da compatibilidade da planilha de custo levantada com a execução do serviço. Deveria ser analisada a consistência dos dados estimados com a realidade da prestação do serviço, que já vinha sendo operado há anos pela Companhia. Não podemos aceitar argumentos que tal informação era restrita a empresa Contratada. Cabe ao executor do contrato gerenciar, controlar e fiscalizar a prestação do serviço. Também cabe a Contratada e passar todas as informações ao Contratante do que é solicitado.

Portanto, a resposta dada pela Superintendência de Atendimento Comercial – CAC e pela área da Diretoria de Engenharia e Meio Ambiente não abordou de forma pontual os argumentos levantados na Nota de Auditoria, não trazendo, portanto, dados novos capazes de desconstituir o racional utilizado na descrição do Ponto de Auditoria.

Com relação aos argumentos listados na resposta do Parecer Técnico nº 1/2013, tecemos os seguintes comentários.

Pelo levantamento do histórico constatamos que o contrato com a empresa Santa Tereza estava envolvido em um ambiente externo de possível formação de cartel. Mesmo assim tal contrato foi prorrogado por sucessivas vezes, até mesmo ultrapassando o limite de 60 meses, sempre motivado tal prorrogação pela vantajosidade para a CAESB, tendo visto que representavam preços de mercado.



Na resposta técnica podemos perceber que as premissas utilizadas não eram de domínio da área responsável pela execução do contrato, conforme abaixo descrito:

14. De fato, não haviam controles na CAESB que permitissem tal respaldo técnico.
15. Sondamos o representante da empresa SANTA TEREZA, que, obviamente, não demonstrou nenhum interesse em auxiliar na obtenção das informações ou em informar se elas sequer existiam.
16. Ao contrário da construção civil, onde é farto o material de pesquisa e de dados sobre a produtividade de serviços, tais como alvenaria, pintura, fundações, no caso dos serviços de leitura e medição, ainda hoje, as fontes são escassas e, via de regra, inacessíveis.

Outra informação trazida pela resposta é quanto a não divulgação pela empresa contratada em relação à produtividade alcançada em campo. Se não foram repassadas, por que o executor do contrato não fez esta medição em campo? Se cabe à CAESB fiscalizar o contrato, o acompanhamento da execução do serviço é uma obrigação da Contratante, e não uma prerrogativa. Portanto, a resposta corrobora nosso entendimento que houve falha no levantamento dos dados pela Companhia.

Argumenta a Unidade da vantajosidade no levantamento dos custos em comparação a pesquisa de mercado. Não há dúvidas quanto a isto, porém deveria ter dispensado maior rigor no estabelecimento das premissas, principalmente aquelas que não se possuíam o domínio, conforme relatado anteriormente na própria resposta.

No parágrafo 38 do Parecer nº 1/2013, a informação corrobora nosso entendimento que houve inércia na condução de novo processo licitatório, com sucessivas prorrogações de um contrato que se mostrava não vantajoso para a Unidade, o que levou em consequência o levantamento de informações importantes para uma nova licitação feita às pressas, sem levar em consideração possíveis imprecisões no seu levantamento.



38. Nesse contexto, não havia disponibilidade de mão obra técnica e nem tempo hábil para apropriar e diligenciar as rotinas de campo, de forma a validar as informações recebidas. Por não haver motivos que indicassem o contrário, tomamos as informações disponíveis como suficientes para gerar um catálogo inicial sistemático e detalhado de composições de custos e possibilitar uma análise crítica mais apurada, a partir do novo modelo, no futuro.

No parágrafo 45, conforme relata o orçamentista, é informado que à época não foi possível trabalhar com os dados que utilizamos em nossa análise, conforme segue. Porém discordamos deste argumento, pois é obrigação da área executora conhecer tais dados, e se não conhece, exigir da empresa contratada estas informações, ou até mesmo fazer este levantamento ele próprio, pois o contrato o respalda em tal iniciativa. As medições do contrato anterior estavam disponíveis, e bastava um acompanhamento amostral e o levantamento da quantidade de funcionários da empresa contratada para se chegar a dados mais próximo do real.

44. Para comparar a estimativa com a execução e com base nessa análise afirmar que ocorreu um erro por parte do orçamentista, é necessário, antes apontar onde haviam informações mais consistentes e saber se estavam disponíveis, tanto à época da elaboração das composições, quanto no período de referência auditado (setembro de 2012).

45. E ainda agrava a comparação o fato de o **orçamentista lidar com grandezas físicas** (hora, unidades, metros, litros, etc.) para construir os modelos e o **auditor utilizar elementos financeiros atuais** para a sua análise.

46. Por óbvio, que o método do auditor também é válido para avaliar e propor aprimoramentos para o momento atual do execução do contrato, mas totalmente inválido para desqualificar a estimativa inicial, a exemplo da conclusão contida no parágrafo 124 da Nota de Auditoria.

Alega também em seu parecer não entender os números utilizados no racional utilizado no ponto, em relação à informação repassada na SA nº 8/2013, conforme segue.



49. Claro, que não houve tamanho interstício entre a elaboração do orçamento e a execução do contrato, mas houve uma sensível evolução dos métodos de execução dos serviços, além da mudança no cenário gerencial, pois a empresa contratada é outra, assim como certamente, é a sua dinâmica de trabalho.

50. Por outro lado, o que os auditores puderam registrar de mais relevante consta a partir do parágrafo 116, apesar de não estar muito clara a memória cálculo que o levou a transformar os 215 postos de trabalho informados na SA nº 08/2013 - STC em 193 funcionários, donde apenas 161 funcionários atuavam em campo.

116. Pelo edital, a empresa vencedora seria também remunerada por manter uma administração para cada lote, com a previsão de 32 Profissionais para controle e administração. Então subtraindo 32 de 193 chegamos à conclusão que a empresa Contratada possuía em setembro no máximo 161 funcionários de campo para executar os serviços medidos. Tal valor diverge dos cálculos realizados utilizando as premissas da planilha de custo, que resultariam em 187 funcionários para atender a demanda de setembro. Então concluímos que a empresa executou a demanda de setembro de 2012 com uma quantidade de 16 funcionários a menos do que os previstos na planilha de custo.

Pela informação repassada na SA, podemos perceber que do total de profissionais relacionados pela empresa, 18 estavam em treinamento. Isto em março de 2013. Como a análise dos dados foi realizada em relação a setembro de 2012, tais funcionários não estavam em atividade à época. Também temos a informação no processo de pagamento em relação ao pagamento do INSS, que comprovam o pagamento referente a 197 funcionários no total, conforme consta da Nota de Auditoria.

Verificando o processo de pagamento dos serviços do mês de setembro, constatamos em relação ao INSS uma quantia paga referente a quantidade de 193 funcionários, o que confere com a informação repassada pela Empresa contratada. Também verificamos a informação no processo que a empresa pagou por 109 cartão vale transporte urbano 1. Aqui vale citar que os Leituristas utilizam estes cartões para transporte até os locais de leitura dos hidrômetros.

Cabe aqui salientar que o objetivo do levantamento do ponto não foi invalidar a excelente iniciativa em buscar alternativa que pudesse basear a nova licitação, tendo visto que os preços das pesquisas de mercado estavam viciados por uma possível formação de cartel. Tal objetivo foi que a empresa aprimorasse seu levantamento de custo, bem como de



acompanhamento da execução do serviço pela Contratada, de forma a poder comprovar suas estimativas em dados estatísticos e medidos em campo.

Causa

Falta de embasamento objetivo no levantamento de premissas para se calcular o custo dos serviços a serem licitados.

Consequência

Superdimensionamento dos custos de prestação do serviço em relação ao real executado pela empresa contratada.

Manifestação do Gestor

A Unidade manifestou-se conforme consta às fl. 1185 à 1186 e 1189 do Processo nº 092.001.656/2013.

A Superintendência de Suporte a Expansão e Operação – ESSE/ESEC informa conforme segue:

Argumenta que a CAESB em seus contratos cumpre o previsto nas Cláusulas de Reajustamento, que para mão de obra é utilizado o IGP-DI (índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna) e para os demais itens o IGPM (índice geral de Preços de Mercado) em atenção à legislação vigente.

Pela característica básica de conter dentro de si outros índices, e por consequência ter uma abrangência de escopo muito maior, o IGP-M e o IGP-DI refletem a melhor oscilação de custos corporativos do que qualquer outro índice.

Deixa consignado que a Decisão do TCDF nº 678/2009 na alínea "b" subitem 6.9 no entender desta ESEC ratifica que se trata apenas de citação quanto à utilização de índices de reajustes maiores que o IPCA e o INPC e não determinando em momento algum a sua aplicação aos contratos, demonstrando a inconsistência do entendimento da equipe de auditoria.