



Governo do Distrito Federal
Controladoria-Geral do Distrito Federal
Subcontroladoria de Controle Interno

RELATÓRIO DE INSPEÇÃO nº 1/2018 - DINOE/COLES/SUBCI/CGDF

Unidade : Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal
Processo nº: 480.000.179/2017
Assunto : Construção do Sistema Produtor de Água do Corumbá e Bananal
Exercício : 2017

Senhor Coordenador,

Apresento o Relatório de Inspeção, que trata dos exames realizados sobre os atos e fatos dos gestores da Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal-CAESB, referente ao período de 1º/1º/2016 a 30/6/2017, por determinação desta Subcontroladoria de Controle Interno e consoante Ordem de Serviço nº 59/2017 – SUBCI/CGDF.

I - ESCOPO DO TRABALHO

Os trabalhos de inspeção foram realizados na sede da Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal, no período de 26/5/2017 a 30/6/2017, objetivando avaliar o procedimento licitatório e executivo das obras do Sistema Produtor de Água Corumbá e Bananal.

A execução desta inspeção considerou o seguinte problema focal:

As contratações em análise obedeceram aos requisitos normativos pertinentes?

Os pontos críticos evidenciados na matriz de riscos e as questões de auditoria formuladas para cada um dos pontos críticos considerados na matriz integrada de planejamento e procedimentos de auditoria constam deste relatório.

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

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



II - INTRODUÇÃO

A presente inspeção avaliou os processos licitatórios e de pagamentos das seguintes obras:

1 - Processo nº 092.001.342/2016 – Implantação de captação, estação elevatória de água bruta 1, adutora, estação elevatória água bruta 2 compensação florestal, recuperações no parque nacional de BRASÍLIA – PARNA, adutora e redes, instalação do reservatório elevado e fossas sépticas, no subsistema de abastecimento de águas do ribeirão bananal em BRASÍLIA/DF, ao valor total de R\$ R\$ 9.979.689,90.

2- Processo nº 092.006.583/2015 – Obras/serviços dos sistemas de adução de água tratada do Sistema Corumbá, compreendendo a execução da Elevatória de Água Tratada Valparaíso 01-EAT.VLG.001(EAT 02) e da Adutora de Água Tratada AAT.SMA.050 (AD-02) e desenvolvimento dos projetos executivos, no Distrito Federal, ao valor total de R\$ 34.722.991,73.

III - DESENVOLVIMENTO DA AUDITORIA

1 - GARANTIA CONTRATUAL EM DESACORDO COM A LEI nº 8666/93

Fato

No curso das atividades de Inspeção, em análise ao processo das Obras do Ribeirão Bananal - 092.001.342/;2016, constatou-se que a Unidade inseriu uma cláusula que não se encontra de acordo com a Legislação pertinente.

O Edital de Licitação CP-011/2016 (fls. 253/305) com previsão de abertura das propostas para o dia 9/6/2016 continha a seguinte previsão na nota do item 2.1 da seção 2:

Para garantia das condições do contrato a ser firmado com a Caesb, a empresa vencedora desta licitação deverá recolher, na tesouraria da Caesb, garantia no valor de 5% (cinco por cento) do valor total do contrato, até o máximo de 15 (quinze) dias após a emissão da Ordem de Serviço e antes da protocolização da primeira fatura.

NOTA: Em caso de prorrogação do prazo de execução e vigência, a garantia contratual de 5% (cinco por cento) incidirá somente sobre o valor aditado e sua respectiva repactuação, desde que não haja pendências contratuais, no período anterior conforme procedimentos adotados na Caesb.

A mesma ocorrência se deu no Edital de Concorrência CP 013/2015 - Caesb, (fls. 621/704) do processo 092.006.583/2015.

A Lei nº 8.666/1993 dispõe no artigo 56 a seguinte definição quanto ao tema garantia contratual:



[...] A critério da autoridade competente, em cada caso, e desde que prevista no instrumento convocatório, poderá ser exigida prestação de garantia nas contratações de obras, serviços e compras.[...]

Assim, entende-se que a exigência de garantia é uma discricionariedade da Administração Pública, de modo que se esta for exigida, deverá incidir sobre o valor total do contrato, o que se denomina **garantia contratual**.

Sua finalidade é garantir que a Administração Pública possa minimizar os prejuízos financeiros oriundos do descumprimento parcial e/ou total do contrato, ou até mesmo cobrança de multas devida ao contratado, como se estabeleceu no próprio edital conforme a seguir:

[...] 2.1.1 - Nos casos das modalidades constantes dos incisos II ou III acima, a garantia deverá assegurar o cumprimento das obrigações assumidas pela contratada, bem como garantir o reembolso ou o pagamento das indenizações, resultantes de ações trabalhistas diretas, restrita ao âmbito da relação da contratada com o autor/reclamante, ou que caracterize tal relação empregatícia como passível de execução fiscal/trabalhista, durante o período em que o autor/reclamante prestou, ou ainda esteja prestando, serviços nas dependências da contratante, restrito ao período de vigência da apólice ou da fiança.

2.1.2.1 - A garantia prestada nas modalidades dos incisos II ou III servirá para o fiel cumprimento do contrato, respondendo, inclusive, pelas multas moratórias e punitivas eventualmente aplicadas, devendo a apólice de seguro-garantia ou carta fiança fazer constar tal responsabilidade.

[...]

2.2 - Se o valor da garantia for utilizado, total ou parcialmente, em pagamento de qualquer obrigação, a contratada deverá proceder à respectiva reposição, no prazo de 05 (cinco) dias úteis, contados da data em que for notificada pela Caesb.

[...]

2.4 - Se, por qualquer razão, durante a execução contratual, for necessária a prorrogação do prazo de validade da garantia de execução do contrato, a contratada ficará obrigada a providenciar essa efetivação, nos termos e condições originalmente aprovados pela Caesb.

2.5 - A garantia de execução do contrato ou o seu saldo, se houver, somente será devolvida(o) à contratada após o cumprimento integral das obrigações contratuais por ela assumidas.

Por fim, ressalta-se que o Tribunal de Contas da União - TCU já se manifestou a respeito do tema em diversas ocasiões conforme descrito a seguir:

Acórdão 2372/2013-Plenário

[...] 10. Consoante o disposto no art. 56, § 2º, da Lei nº 8.666/1993, a garantia apresentada nas contratações de obras deve ter o seu valor atualizado nas mesmas condições do contrato. O Contrato [...] está garantido por um seguro de R\$



24.710.385,46, que corresponde a 5% do seu valor inicial de R\$ 494.207.709,19 (data-base dezembro/2009) . Entretanto, o 1º Termo Aditivo, firmado em 26/12/2012, elevou esse valor para R\$ 647.365.960,21 (data-base dezembro/2011) , sem que a garantia tivesse sido correspondentemente reajustada, razão pela qual a Seinfra/AL deve exigir tal providência da empresa executora da obras. [...]

Acórdão 3253/2011-Plenário

[VOTO]Relativamente ao acompanhamento da implementação de garantias financeiras, determinada cautelarmente por este Colegiado, a unidade técnica informa que, relativamente ao contrato SA - 01, a substituição das retenções de pagamentos por fiança bancária não se deu nos termos especificados no Acórdão 2.873/2009-Plenário. Conforme apontado, a fiança bancária estabelecida atingia o montante aproximado de R\$ 52,8 milhões, muito distante do montante de R\$ 115 milhões inicialmente estabelecido, valor que já seria ainda maior neste exercício. Apesar de a CTS ter demonstrado disposição para corrigir essa situação, concordo com a unidade técnica quanto a ser necessário e conveniente que o gestor da CTS seja demandado a adotar as medidas necessárias a corrigir essa situação. A instrução salienta, ainda, que os valores retidos pela CTS foram restituídos às interessadas assim que instituída a fiança bancária acima referida desprovidos dos rendimentos obtidos no mercado financeiro. Concordo com a unidade técnica no sentido de ser necessária determinação para que esses recursos sejam restituídos às empresas interessadas assim que regularizada a situação das garantias, conforme acima comentado, vez que tal retenção pode configurar ganho indevido por parte da CTS.[...].III. Relativamente à situação das garantias contratuais - objeto de determinações de esclarecimento e acompanhamento exaradas no acórdão 2.366/2009-Plenário -, a unidade técnica apontou as garantias de execução contratual relativas aos dois contratos principais encontravam-se regulares, tanto em valor quanto em vigência. Quanto à garantia em contrapartida ao adiantamento que foi dado ao Consórcio [omissis 1], foi observado que se encontrava regular quanto à vigência, mas desatualizada quanto ao valor, vez que ainda se referia ao valor originalmente adiantado, sem qualquer atualização. A mesma garantia oferecida pelo Consórcio [omissis 2], encontrava-se regular quanto à vigência, e apenas acidentalmente regular quanto ao valor - vez que com valor próximo ao correto apenas por terem usado valores em euros. Necessário, então, se encaminhe determinação no sentido de que ambas as garantias tenham seus valores atualizados.[ACÓRDÃO]9.1. determinar à CTS que:9.1.1. no prazo de trinta dias adote as medidas necessárias no sentido de atualizar o valor de R\$ 52,8 milhões da fiança bancária estabelecida como garantia financeira pelo Consórcio [omissis 1], valor que já se encontrava expressamente estabelecido no montante de R\$ 115 milhões quando da prolação do Acórdão 2.873/2009-TCU-Plenário, e que agora deve ser atualizado conforme disposições legais, atentando para o cumprimento das novas condições imposta por deliberação prolatada por este Plenário, nos autos do TC 007.162/2006-0, equiparando-se, dessa forma, as condições estabelecidas para oferecimento de garantias por ambos os Consórcios, [omissis 1] e [omissis 2], e informe a este Tribunal o deslinde da questão;9.1.2. assim que retificado o valor e condições da garantia financeira, conforme estabelecido no item 9.1.1, acima, restitua os rendimentos financeiros obtidos pela aplicação dos pagamentos retidos no mercado financeiro ao Consórcio [1];9.1.3. mantenha atualizado o valor das garantias financeiras estabelecidas pelos Consórcios [omissis 1 e 2] em razão do adiantamento que lhes foi efetuado no início da execução contratual

Conclui-se então que a própria nomenclatura adotada pela Caesb previu que a garantia é contratual, dessa forma a observação efetuada na nota do item 2.1 não guarda compatibilidade com a própria descrição efetuada nas demais citações do Edital de Licitação.



Em decorrência do envio do IAC nº 18/2017 – DINOE/COLES/SUBCI/CGDF de 20/11/2017, a Unidade se manifestou em 13/12/2017 por meio do envio da Carta nº 50.445/2017 – PR, constante do processo SEI nº 00480-00009420/2017-34 os termos a seguir:

- a. Acerca dos termos apresentados em nota é clara a existência de condicionante no sentido de que inexistam pendências contratuais no período anterior ao aditamento.
- b. Desta maneira, a mera inclusão da nota ora mencionada em Relatório Preliminar de Auditoria, nos editais desta Concessionária não isenta a manutenção integral da garantia nos termos do exigido pelo art. 56 da Lei nº 8.666/1993, mesmo porque esta é exigida logo no início do contrato celebrado, nas condições estipuladas em Edital, abarcando todo o período da vigência contratual.
- c. Cabe destacar ainda que nos termos do mencionado em próprio relatório de auditoria, a garantia de execução ou seu saldo somente serão devolvidos após o cumprimento integral das obrigações contratualmente assumidas pela contratada.
- d. Assim, não pode prosperar o entendimento de que a garantia contratual encontra-se em desacordo com o previsto na legislação, mesmo porque os contratos dispõem de garantia de execução válida no percentual exigido.
- e. Por fim, reiteramos que a garantia recolhida pelas contratadas somente serão devolvidas após o encerramento do ajustado, nos termos do estabelecido em itens 2.3 e 2.5 do Edital, incidindo durante todo o período de vigência, contemplando ainda eventuais complementos decorrentes de prorrogações e reajustes, conforme pode ser verificado em guias de recolhimento disponibilizadas em anexo.

Pela análise das respostas acima mencionadas, percebe-se que a Unidade fez uma série de justificativas e verifica-se uma contradição entre a cláusula 2.3 que permite que a garantia incida sobre: “... o valor aditado e sua repactuação...” e a resposta descrita no item “e” acima, o qual informa que: “...serão devolvidas após o encerramento do ajustado...”

Dessa forma, a recomendação inicial existente no Informativo de Ação de Controle nº 18/2017 persiste integralmente.



Causa

Em 2016 e 2017

Inobservância dos requisitos de exigência de garantia contratual.

Consequência

Possibilidade de que quando da execução da garantia, esta não cumpra seu finalidade em razão do valor não alcançar todas as obrigações do contrato.

Recomendação:

Efetuar o ajuste no contrato de modo a suprimir a citada nota do item 2.1, de modo que a garantia incida sobre todo o valor contratual e respectivos aditivos de valor.

2 - AUSÊNCIA DE ESTRATÉGIA DE SUPRIMENTOS

Fato

Ainda, com relação aos editais de licitação em análise, verificou-se que ambos os projetos básicos que fundamentaram os editais de Licitação não dispunham de todos os elementos necessários, conforme o artigo 6º, IX, letra "e" da Lei de Licitações.

A definição de projeto básico enumera uma série de requisitos necessários a completa caracterização da obra, bem como dos elementos necessários ao adequado desenvolvimento da porção executiva, conforme descrição a seguir:

[...] IX - Projeto Básico - conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos:

- a) desenvolvimento da solução escolhida de forma a fornecer visão global da obra e identificar todos os seus elementos constitutivos com clareza;
- b) soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a minimizar a necessidade de reformulação ou de variantes durante as fases de elaboração do projeto executivo e de realização das obras e montagem;
- c) identificação dos tipos de serviços a executar e de materiais e equipamentos a incorporar à obra, bem como suas especificações que assegurem os melhores resultados para o empreendimento, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;
- d) informações que possibilitem o estudo e a dedução de métodos construtivos, instalações provisórias e condições organizacionais para a obra, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;



e) subsídios para montagem do plano de licitação e gestão da obra, compreendendo a sua programação, **a estratégia de suprimentos**, as normas de fiscalização e outros dados necessários em cada caso;

f) orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados.

Devido à complexidade das Obras, o que ela representa para a sociedade e tendo em vista a crise hídrica, a Unidade foi questionada quanto à existência da estratégia de suprimentos conforme a legislação citada nos termos da Solicitação de informação nº 4/2017 - DINOE/COLES/SUBCI/CGDF de 6 de julho de 2017.

Com relação às obras dos empreendimentos Bananal e Corumbá, apresentar:

1. Cronograma atualizado, contendo a data de início e de fim de cada item da planilha orçamentária, com indicação do caminho crítico.
 2. Percentual físico executado até a presente data.
 3. Percentual financeiro executado até a presente data.
 4. Estratégia de suprimentos, conforme a Lei nº 8666, art. 6º, IX, e.
- 4. Estratégia de suprimentos, conforme a Lei nº 8666, art. 6º, IX, e. (grifo nosso)**

Com relação ao Empreendimento Corumbá, o [REDACTED] informou em 14/7/2017 que com relação ao item 4 da Solicitação ora citada, a CAESB informa: *Estratégia de suprimentos: Não disponível.*

Com relação ao Empreendimento Bananal, o empregado [REDACTED] informou em 14/7/2017 que com relação ao item 4 da Solicitação ora citada, a CAESB informa: *Os itens de fornecimento de reponsabilidadeda CAESB, já estão postos na obra. os demais itens estão contemplados no planejamento da obra.*

Dessa forma, conclui-se que um item necessário e relevante dentro do contexto da execução das obras não foi elaborado ao devido tempo das licitações e não consta dos itens contantes da fase executiva das respectivas obras, no momento atual.

Do mesmo modo que no item anterior, a Unidade se manifestou em 13/12/2017 por meio do envio da Carta nº 50.445/2017 – PR, constante do processo SEI nº 00480-00009420/2017-34 os termos a seguir:

- a. No tocante a estratégia de suprimentos da obra, esclarecemos que esta é parte integrante do planejamento executivo dos serviços, sendo acompanhado por meio dos gestores, de forma que a disponibilização dos itens previstos seja compatível com os prazos estabelecidos para o empreendimento.



- b. Tal sistemática é adotada inclusive nos itens de materiais e equipamentos à cargo da CAESB, de forma que os processos administrativos de aquisição sejam concluídos em consonância com os serviços programados.
- c. Cabe destacar inclusive que um dos contratos auditados e referenciados em relatório de Ação de Controle nº18/2017, relativo à implantação de captação e Estações Elevatórias de Água Bruta integrante do Subsistema de Abastecimento de Água do Bananal, encontra-se com sua unidade de captação e bombeamento concluída, possibilitando relevante acréscimo à capacidade hídrica do Distrito Federal.
- d. Tal fato, ocorrido inclusive em período significativamente anterior ao prazo de execução inicialmente estabelecido, corrobora o alinhamento das ações estabelecidas pela CAESB com o planejamento logístico adotado para disponibilização dos materiais e equipamentos contratados e necessários para o funcionamento do empreendimento.

A Controladoria Geral do DF compreende o conteúdo das justificativas da Unidade, todavia, elas não alteram o status de descumprimento jurídico dos elementos indispensáveis, previstos na Lei nº 8666. Assim sendo, a recomendação inicial existente no Informativo de Ação de Controle nº 18/2017 persiste integralmente.

Causa

Em 2016 e 2017

Desconhecimento dos elementos necessários ao completo desenvolvimento do projeto básico.

Consequência

Projeto básico incompleto, de modo que seu conteúdo não abarca a totalidade dos requisitos previstos na Lei nº 8666/1993.

Recomendação:

Instituir rotina administrativa no prazo de 30 dias, que garanta a observância dos elementos necessários ao completo desenvolvimento do projeto básico, especialmente no que tange ao desenvolvimento da Estratégia de Suprimentos.

3 - INGERÊNCIA NAS ATIVIDADES COMERCIAIS DA CONTRATADA

Fato



No curso da análise dos processos 092.001.342/2016 e 092.006.583/2015 constatou-se que os editais traziam previsão de ingerência da CAESB na condução da execução do contrato.

A cláusula 2.5.2 de cada edital prevê que:

A licitante vencedora deverá consultar previamente a CAESB, antes do fechamento do seu contrato com os fornecedores de materiais/equipamentos, para obtenção das etapas de aprovação de projetos de fabricação e/ou etapas de inspeção para aceite de fornecimento. **Tal procedimento deverá ser solicitado à fiscalização, com no mínimo 10 (dez) dias úteis** e antecedência à ocorrência dos eventos acima descritos (procedimentos para aquisição e inspeção de materiais/equipamentos, seção 3 do edital).

Entende-se que quando a Administração Pública efetua aquisições de produtos ou serviços, esta o faz de modo a obter a proposta mais vantajosa conforme preceitua a Lei de Licitações e Contratos, no art. 3º, transcrito abaixo:

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

Quando o poder público, entrega ao particular o ônus de fornecer produtos ou serviços, não é cabível que possa haver ingerência na atividade particular, a ponto de que esse se obrigue a consultar o contratante antes de uma negociação qualquer, até porque estaria limitando o ganho de escala, em um processo de negociação com fornecedores.

O que se espera do Poder Público, quando da contratação de compras, serviços e obras é que este efetue a fiscalização de modo pleno e garanta a total execução do contrato de acordo com as especificações técnicas previstas nos projetos básicos ou termos de referência.

Por fim, quanto a esse item, a Unidade se manifestou em 13/12/2017 por meio do envio da Carta nº 50.445/2017 – PR, constante do processo SEI nº 00480-00009420/2017-34 os termos a seguir:

- a. Preliminarmente insta-nos esclarecer que a inspeção indicada em cláusula restringe-se a avaliação de ordem técnica quanto à adequação dos itens a serem adquiridos com as especificações estabelecidas e contratadas pela Administração



- b. Não há in casu intervenções sob a ótica da contratação a ser firmada pela empresa contratada com a fornecedora desta, mas apenas quanto ao atendimento técnico daquilo que está se adquirindo.
- c. Acerca de tais questões, insta-nos destacar que os contratos sob análise contemplam a execução de obras e fornecimento de equipamentos que posteriormente integrarão o patrimônio da CAESB, sendo portanto tais exigências condizentes com a necessárias salvaguarda da Administração em obter serviços com qualidade técnica adequada
- d. Neste sentido, suscitar prejuízo em ganho de escala em razão de própria verificação que visa avaliar aspectos sob a ótica técnica dos itens a serem contratados, não resta como procedente e razoável, principalmente quando tais ações visam de sobremaneira assegurar que os itens a serem integrados em obras estejam condizentes com a qualidade necessária em obras de tal complexidade e importância.

Com relação às justificativas apresentadas pela Unidade, seguem contra argumentações a respeito de cada uma delas:

- a. Apesar de a Unidade informar que a referida inspeção se dá por ordem técnica, essa não é cabível antes da aquisição. Caso a Unidade tenha interesse na adequação dos itens a serem adquiridos especialmente com relação às especificações, deverá estabelecer rotina técnica que permita avaliar/aferrir a qualidade e quantidade dos bens/materiais com rigorosas avaliações e testes que se façam necessários.
- b. Existe sim intervenção comercial, pelo fato de que para efetuar a aquisição, a Contratada deverá ter o aval do Contratante.
- c. Não é relevante informar que os contratos oriundos de obras integrarão o patrimônio, reitera-se que a Unidade deve prover de mecanismos que possam aferir a qualidade dos bens/materiais durante e/ou após a execução dos serviços.
- d. O prejuízo é sim potencial, pois a Contratada dispõe de condições comerciais que não seguem a dinâmica da administração pública, e para reforçar o entendimento vale ressaltar que compõe o BDI uma parcela relativa ao risco do negócio, que é de responsabilidade total do Contratado.

Causa

Em 2016 e 2017



Falta de especificação adequada do material a ser adquirido, bem como de critérios de aceitabilidade dos materiais postos na obra e quantificação incipiente no momento da elaboração do Projeto Básico.

Consequência

Inviabilização do desempenho pleno das atividades comerciais, pela Contratada, em especial no que diz respeito à possibilidade de negociação direta com fornecedores com vistas à obtenção de melhores preços.

Recomendações:

Efetuar aditivo contratual de modo a eliminar do contrato em questão e em qualquer outro que possa existir, cláusulas que causem ingerência na atividade dos contratados.

Instruir os setores responsáveis pela elaboração de editais de licitação que se abstenham de inserir exigências inadequadas, de modo que a empresa necessite autorização da CAESB para efetuar compra de material.

IV - CONCLUSÃO

Em face dos exames realizados e considerando as demais informações, foram constatados:

GESTÃO	SUBITEM	CLASSIFICAÇÃO
GESTÃO DE SUPRIMENTOS DE BENS E SERVIÇOS	1, 2 e 3	Falhas Médias

Brasília, 02 de maio de 2018

CONTROLADORIA GERAL DO DF