

Relatório de Auditoria Anual de Contas



Secretaria Federal de Controle Interno

Unidade Auditada: VALEC ENGENHARIA, CONSTRUÇÕES E FERROVIAS S/A

Exercício: 2015

Município: Brasília - DF

Relatório nº: 201601786

UCI Executora: SFC/DI/CGTRA - Coordenação-Geral de Auditoria da Área de Transportes

Análise Gerencial

Senhor Coordenador-Geral,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço nº 201601786, e conforme estabelecido na Seção III, Capítulo VII da Instrução Normativa SFC nº 01, de 06/04/2001, apresentamos os resultados dos exames realizados sobre a Prestação de Contas Anual apresentada pela Valec – Engenharia, Construções e Ferrovias S.A.

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 1.7.2016 a 9.9.2016, por meio de testes, análises e consolidação de informações coletadas ao longo do exercício sob exame e a partir da apresentação do processo de contas pela unidade auditada, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal.

Nenhuma restrição foi imposta à realização dos exames.

O Relatório de Auditoria encontra-se dividido em duas partes: I) Resultados dos Trabalhos, que contempla a síntese dos exames e as conclusões obtidas; e II) Achados de Auditoria, que contém o detalhamento das análises realizadas. Consistindo, assim, em subsídio ao julgamento das contas apresentadas pela Unidade ao Tribunal de Contas da União – TCU.

Registra-se que os Achados de Auditoria apresentados neste Relatório foram estruturados, preliminarmente, em Programas e Ações Orçamentárias organizados em títulos e subtítulos, respectivamente, segundo os assuntos com os quais se relacionam diretamente. Posteriormente, apresentam-se as informações e as constatações que não estão diretamente relacionadas a Programas/Ações Orçamentários específicos.



2. Resultados dos trabalhos

De acordo com o escopo de auditoria firmado, por meio da Ata de Reunião realizada em 21/1/2016, entre servidores da Coordenação-Geral de Auditoria da Área de Transportes - SFC/DI/CGTRA e da SeinfraHidroFerrovia, foram efetuadas as seguintes análises:

2.1 Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão

Esta análise trata dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão, em especial da eficácia e eficiência dos objetivos e metas físicas e financeiras planejadas ou pactuadas para o exercício. Foram selecionadas sete ações orçamentárias a partir de critérios de materialidade, relevância e criticidade, além da vinculação à missão da UPC. O Quadro 01 a seguir apresenta a relação das ações analisadas.

Quadro 01: Demonstrativo das Ações selecionadas para análise.

Ação Governamental	
Código	Título
11ZE	Construção da Ferrovia de Integração Oeste-Leste - Ilhéus - Caetité - no Estado da Bahia
124G	Construção da Ferrovia de Integração Oeste-Leste – Caetité/BA – Barreiras/BA
116E	Construção da Ferrovia Norte-Sul – Anápolis/GO – Uruaçu/GO
116X	Construção da Ferrovia Norte-Sul – Aguiarnópolis/TO - Palmas/TO
11ZD	Construção da Ferrovia Norte-Sul – Ouroeste/SP – Estrela d’Oeste/SP
11ZH	Construção da Ferrovia Norte-Sul – Ouro Verde de Goiás/GO – São Simão/GO
11ZI	Construção da Ferrovia Norte-Sul – Santa Vitória/MG – Iturama/MG

Fonte: Relatório de Gestão da Valec - 2015

Todas essas Ações visam proporcionar uma via econômica de escoamento à produção das regiões, com possibilidade de integração aos demais modos de transporte, mediante a garantia das operacionalizações dos trechos construídos dentro dos padrões tecnicamente estabelecidos de segurança e confiabilidade. A forma de implementação se dá de forma direta por meio da contratação de empresas, mediante processo licitatório, para realização de obras de engenharia e serviços como desapropriações, compensações ambientais, sítios arqueológicos, supervisão e gerenciamento.

A execução física das ações de competência da Unidade encontra-se descrita no Quadro 02, apresentado a seguir:

Quadro 02: Demonstrativo da execução física das Ações 11ZE, 11ZH, 11ZI e 124G em 2014.

Ação Governamental	Unidade de Medida (%)	Meta Física(*)		Execução/ Previsão (%)
		Previsão	Execução	
11ZE	% de avanço físico acumulado	71,45	70,29	98,4%
11ZH	% de avanço físico acumulado	88,80	85,68	96,5%
11ZI	% de avanço físico acumulado	80,20	79,16	98,7%
124G	% de avanço físico acumulado	8,22	8,64	105,1%

Fonte: Elaborado pela CGTRA/DI/SFC/CGU, a partir de consulta ao Relatório de Gestão 2015



Observa-se que todas as ações da Valec constantes da amostra analisada tiveram um bom desempenho físico. Todavia, em que pese os bons números no ano, verifica-se que, em alguns casos, a execução física dos lotes está num percentual acumulado muito baixo, impactando diretamente na conclusão, e por conseguinte, na operação da Ferrovia, como ocorre nos Lotes 01F, 05F, 05FA, 06F, 07F, 03SA.

Quadro 03: Percentual de execução física dos das Ações 11ZE, 11ZH , 11ZI e 124G em 2014.

Ação Governamental	Lotes	% execução total das obras
11ZE	01F	36,09
	02F	91,96
	2FA	86,35
	03F	86,94
	04F	76,63
124G	05F	17,22
	05FA	20,78
	06F	2,38
	07F	4,86
11ZI	04S	79,16
11ZH	01S	91,17
	02S	94,75
	03S	97,71
	03SA	13,99

Fonte: Elaborado pela CGTRA/DI/SFC/CGU, a partir de consulta ao Relatório de Gestão 2015

Sobre a baixa execução de cada lote, a Valec pontua os seguintes problemas enfrentados:

Lote 01F: Interferências com desapropriação de áreas que coincidem com o traçado da Ferrovia; Interferências com a rede (ex.: linhas de transmissão CHESF); e Contingenciamento de recursos pelo Governo Federal.

Lote 05F: Interferências ambientais (ex.: Barragem de Ceraíma e Marco Zero Espeleológico); e Contingenciamento de recursos pelo Governo Federal.

Lote 05FA: Interferências com desapropriação de áreas que cruzam o traçado da Ferrovia (ex.: Comunidade Quilombola no encontro da ponte na margem direita do Rio São Francisco); e Contingenciamento de recursos pelo Governo Federal.

Lote 06F: Interferências ambientais com cavernas que coincidem com traçado da Ferrovia; Interferências com desapropriação de áreas que coincidem com o traçado da Ferrovia.; e Contingenciamento de recursos pelo Governo Federal.

Lote 07F: Interferências ambientais com cavernas que coincidem com traçado da Ferrovia; Interferências com desapropriação de áreas que coincidem com o traçado da Ferrovia; e Contingenciamento de recursos pelo Governo Federal.

Lote 03SA: Contingenciamento de recursos pelo Governo Federal.

A fim de solucionar ou, pelo menos, minimizar os problemas enfrentados, a Valec adotou as seguintes medidas:

Lote 01F: Implementação dos processos de desapropriação para liberação das respectivas áreas; Elaboração de projeto de mudança de traçado da Ferrovia; e Reprogramação da obra para adequar ao recurso disponível.

Lote 05F: Adequação do projeto para atender as condicionantes do IBAMA para o trecho da Barragem e início do processo de licitação para contratação dos estudos de Marco Zero; e Reprogramação da obra para adequar ao recurso disponível.



Lote 5FA: Implementação dos processos de desapropriação para liberação das respectivas áreas; e Reprogramação da obra para adequar ao recurso disponível.

Lote 06F: Elaboração de projeto para alteração do traçado da Ferrovia nos trechos das cavernas (condicionantes ambientais); Implementação dos processos de desapropriação para liberação das respectivas áreas; e Reprogramação da obra para adequar ao recurso disponível.

Lote 07F: Elaboração de projeto para alteração do traçado da Ferrovia nos trechos das cavernas (condicionantes ambientais); Implementação dos processos de desapropriação para liberação das respectivas áreas; e Reprogramação da obra para adequar ao recurso disponível.

Lote 03SA: Reprogramação da obra para adequar ao recurso disponível.

Lote 05SA: Reprogramação da obra para adequar ao recurso disponível.

Sobre a execução financeira, não se verifica problemas sérios no atingimento de suas metas, conforme Quadro 04 a seguir:

Quadro 04: Demonstrativo da execução financeira da Ação 20TP em 2014.

Ação Governamental Código Título	Meta Financeira			Liquidado/ Dotação (%)
	Dotação	Empenhado	Liquidado	
11ZE	531.121.159,00	519.376.681,99	435.707.746,41	82,0%
11ZH	479.836.840,00	328.531.035,07	296.945.182,46	61,9%
11ZI	147.381.476,00	137.342.946,03	132.989.986,70	90,2%
124G	128.347.887,00	110.301.306,54	107.292.290,07	83,6%

Fonte: Elaborado pela CGTRA/DI/SFC/CGU, a partir de consulta ao SIAFI Gerencial e Relatório de Gestão 2015 da Valec.

2.2 Avaliação da Conformidade das Peças

Por meio da avaliação da conformidade das peças de que trata o art. 13 da IN TCU nº 63/2010, objetivou-se avaliar a conformidade das peças do processo de contas da Valec, relativo aos formatos e conteúdos obrigatórios, conforme preconizado na Decisão Normativa nº 146/2015 e na Portaria-TCU nº 321/2015. Constatou-se que a unidade elaborou todas as peças a ela atribuídas pelas normas do TCU para o exercício de 2015.

No que se refere aos formatos e conteúdos obrigatórios, verificou-se necessidade de complementação de conteúdo do Relatório de Gestão da Unidade nos itens 3.2 – *Informações sobre os dirigentes e colegiados* e 3.4 – *Atividades de correição e de apuração de ilícitos administrativos*, conforme Informação 2.1.2.2 e Informação 2.1.2.1, respectivamente.

2.3 Avaliação dos Indicadores de Gestão da UJ

Conforme ajuste de escopo realizado nos termos do §6, Art. 9º da Decisão Normativa TCU nº 147/2015 e Art. 14 da Resolução TCU nº 234/2010, consubstanciada na Ata de Reunião realizada entre a SeinfraHidroFerrovia - TCU e a CGU, em 22.01.2016, este tema não foi objeto de exame.



2.4 Avaliação da Gestão de Pessoas

Conforme ajuste de escopo realizado nos termos do §6, Art. 9º da Decisão Normativa TCU nº 147/2015 e Art. 14 da Resolução TCU nº 234/2010, consubstanciada na Ata de Reunião realizada entre a SeinfraHidroFerrovia - TCU e a CGU, em 22.01.2016, este tema não foi objeto de exame.

Tendo como base o Relatório de Gestão da Unidade e avaliações desta Unidade de Controle conclui-se que a força de trabalho da Valec é composta por empregados oriundos de contratação direta, concursados e transferidos de órgão extintos, num total de 1.041, com a seguinte composição: Valec: 461; Geipot – extinta Empresa Brasileira de Planejamento e Transportes: 89; RFFSA – extinta Rede Ferroviária Federal S/A: 381; requisitados: 5; e sem vínculo com a Administração Pública: 105.

Conforme registrado em nosso relatório de auditoria referente ao exercício de 2014 a Política de Gestão de Riscos e o Plano de Ação para a Gestão de Riscos pelo Conselho de Administração, ocorreu em setembro/2014, por meio da Resolução nº 002/2014, de 18.09.2014. Entretanto, a despeito dessas providências, a metodologia proposta foi testada somente na Superintendência de Tecnologia de Informação, estando pendente de implantação na área de gestão de pessoas.

Segundo a Valec etapa de identificação dos riscos ocorreu na quase totalidade das unidades, inclusive no Recursos Humanos, mas a Gerência de Riscos observou que ainda era necessário o aumento da maturidade na Empresa para uma melhor identificação dos riscos.

A própria empresa observou que:

o método de implantação da Gestão de Riscos na Valec necessitava ser melhorado e iniciou um procedimento de trabalho para identificar os Riscos Estratégicos para posteriormente descer ao nível estratégico, o que fez com que o trabalho junto ao Recursos Humanos, e demais Unidades, ficasse suspenso até ser finalizado os levantamentos estratégicos, programado para ocorrer no segundo semestre de 2016.

Nos levantamentos estratégicos a serem realizados entende-se como primordial a identificação de todos os empregados constantes das folhas de pagamento administradas pela Valec, com a informação de suas lotações e as atividades que estão desenvolvendo. Se faz necessário, ainda, identificar os sistemas informatizados necessários para a área de gestão de pessoas, bem assim a indicação de normativos e regulamentos necessários, voltados para a melhoria do gerenciamento da sua força de trabalho.

2.5 Avaliação da Situação das Transferências Voluntárias

Conforme ajuste de escopo realizado nos termos do §6, Art. 9º da Decisão Normativa TCU nº 147/2015 e Art. 14 da Resolução TCU nº 234/2010, consubstanciada na Ata de Reunião realizada entre a SeinfraHidroFerrovia - TCU e a CGU, em 22.01.2016, este tema não foi objeto de exame.

No entanto, cabe registrar, que conforme registrado no Relatório de Gestão da Unidade, tendo como base apontamentos dos órgãos de controle interno e externo, e a partir de estudos técnicos e jurídicos, a ASSEC - Assessoria de Controle da Valec, sugeriu a adoção de medidas estruturantes destinadas a aprimorar o ambiente de controle, com a



criação de normativo interno e lista de verificação para celebração, gestão e encerramento de convênios, termos de cooperação, e outras formas de transferência voluntária.

2.6 Avaliação da Gestão de Passivos sem Previsão Orçamentária

Conforme ajuste de escopo realizado nos termos do §6, Art. 9º da Decisão Normativa TCU nº 147/2015 e Art. 14 da Resolução TCU nº 234/2010, consubstanciada na Ata de Reunião realizada entre a SeinfraHidroFerrovia - TCU e a CGU, em 22.01.2016, este tema não foi objeto de exame.

A Valec não registrou em seu Relatório de Gestão a existência passivos sem a previsão orçamentária, tendo informado que possui passivos contingentes representados por ações trabalhistas e cíveis impetrados contra Valec e as extintas empresas Rede Ferroviária Federal S/A – RFFSA e Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes – GEIPOT, os quais são corrigidos monetariamente pelas tabelas da justiça trabalhista e cível.

2.7 Avaliação da Gestão de Tecnologia da Informação

Conforme ajuste de escopo realizado nos termos do §6, Art. 9º da Decisão Normativa TCU nº 147/2015 e Art. 14 da Resolução TCU nº 234/2010, consubstanciada na Ata de Reunião realizada entre a SeinfraHidroFerrovia - TCU e a CGU, em 22.01.2016, este tema não foi objeto de exame.

Particularmente sobre a informatização dos dados referentes a Recursos Humanos, esta Unidade de Controle vem ressaltando a sua importância, sem, contudo, se tenha uma solução para a questão até o momento.

Segundo o Relatório de Gestão da Unidade a iniciativa de se contratar um sistema de gestão de pessoas foi interrompida por decisão da área superior demandante (Diretoria Administrativa financeira – DIRAF, uma vez que as tratativas com o SEPRO com vistas a firmar acordo de cooperação de forma a internalizar o sistema de gestão de pessoas utilizado por aquele órgão não evoluíram. Com isto, pretende-se *“retomar o planejamento da construção com objetivo de adquirir uma solução de mercado que atende às necessidades da Valec”*.

Houve descontinuidade, também, do acordo de cooperação técnica firmado com a Universidade Federal do Rio Grande do Norte para fornecer um sistema que seria utilizado no controle de frotas e na gestão de almoxarifado e patrimônio.

Cabe destacar que a Valec adota a elaboração de um Planejamento de Contratação contemplando os quesitos de análise de viabilidade, de plano de sustentação, de estratégia da contratação e de análise de risco, no entanto, não dispõe de um Plano Diretor de Tecnologia da Informação, de forma a estruturar as necessidades da Empresa relacionadas à Tecnologia da Informação, deixando de atender a orientações estabelecidas pela Instrução Normativa nº 02 de 12.01.2015, da SLTI - Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação/MP.

2.8 Avaliação da Gestão do Patrimônio Imobiliário

Conforme ajuste de escopo realizado nos termos do §6, Art. 9º da Decisão Normativa TCU nº 147/2015 e Art. 14 da Resolução TCU nº 234/2010, consubstanciada na Ata de Reunião realizada entre a SeinfraHidroFerrovia - TCU e a CGU, em 22.01.2016, este tema não foi objeto de exame.



Tendo como base o Relatório de Gestão da Unidade e avaliações desta Unidade de Controle, conclui-se que houve um retrocesso no controle interno voltado para os bens imóveis comparativamente com o constatado no exercício anterior, em função da não implementação de um novo sistema, em substituição ao SPUnet, o qual deixou de ser utilizado atendendo determinação do Ministério da Fazenda, conforme art. 9º da Portaria nº 703/2014.

Segundo a Valec essa determinação interrompeu um importante trabalho, que ao longo dos anos de 2013 e 2014 cadastrou mais de dois mil (2.000) terrenos, mantendo controle físico e contábil dos mesmos. A Valec já iniciou o processo licitatório para contratação de um software a fim de melhor gerir seu patrimônio imobiliário.

Ante o exposto, em que pese ter ocorrido alguns aprimoramentos na gestão dos seus bens imóveis, principalmente em relação ao cadastramento e acompanhamento dos bens imóveis, verifica-se que providências efetivas precisam ser tomadas pela Valec, no sentido de mitigar as deficiências/fragilidades dos controles internos administrativos exercidos pela Unidade na gestão do patrimônio imobiliário.

2.9 Avaliação da Gestão Sobre as Renúncias Tributárias

Conforme ajuste de escopo realizado nos termos do §6, Art. 9º da Decisão Normativa TCU nº 147/2015 e Art. 14 da Resolução TCU nº 234/2010, consubstanciada na Ata de Reunião realizada entre a SeinfraHidroFerrovia - TCU e a CGU, em 22.01.2016, este tema não foi objeto de exame.

Com base em informações já prestadas a este Órgão de Controle a UPC não pratica atos de gestão relacionados a esse tema. No Relatório de Gestão não há informações sobre realização de renúncia tributária.

2.10 Avaliação da Política de Acessibilidade

Conforme ajuste de escopo realizado nos termos do §6, Art. 9º da Decisão Normativa TCU nº 147/2015 e Art. 14 da Resolução TCU nº 234/2010, consubstanciada na Ata de Reunião realizada entre a SeinfraHidroFerrovia - TCU e a CGU, em 22.01.2016, este tema não foi objeto de exame.

Tendo como base uma inspeção in loco na sede da Valec, Edifício CNC Trade Asa Sul, em 2015, verificou-se o atendimento às principais exigências referentes à acessibilidade, com ressalvas de fácil solução, no que se refere às normas relativas à acessibilidade: Lei nº10.098/2000, Decreto nº 5296/2004, Norma ABNT N° 9050.

2.11 Avaliação do Cumprimento das Determinações/Recomendações do TCU

Em consulta ao site do Tribunal de Contas da União – TCU, não foi encontrado nenhum Acórdão ou Relação expedido em 2015 com determinações para que a Controladoria-Geral da União ou a Secretaria Federal de Controle Interno procedesse à verificação ou ao acompanhamento no exercício de 2015 junto à Unidade ora examinada. Dessa forma, não foi realizada nenhuma avaliação quanto ao cumprimento das Determinações/Recomendações do TCU pela Valec.



2.12 Avaliação do Cumprimento das Recomendações da CGU

A avaliação do cumprimento das recomendações da CGU teve como objetivo verificar se a Valec mantém uma rotina de acompanhamento e atendimento das recomendações emanadas pela CGU, especialmente quanto: à instauração de TCE, à apuração de responsabilidade e ao fortalecimento do controle interno administrativo.

A metodologia consistiu no levantamento de todas as recomendações pendentes de anos anteriores e emitidas durante a gestão 2015 com posterior verificação do atendimento das mesmas.

Com base nas informações registradas no Sistema Monitor, verificou-se que há um total de 109 recomendações, sendo 19 atendidas, 22 sem manifestação e 68 acatadas parcialmente. Portanto, aproximadamente 17,4% das recomendações foram atendidas no período.

Todavia, com a ressalva das questões de integridade e governança corporativa que demandarão um tempo maior para sua implementação, conforme já sinalizado pelos gestores da Valec, o número total de recomendações fica em 66 e o percentual de atendimento chega a 28,7%. Ainda assim, um número muito abaixo daquele registrado na auditoria de contas do exercício anterior merecendo, portanto, atenção especial dos gestores para sanear as questões pendentes.

O item 2.1.2.4 deste Relatório apresenta maiores detalhes acerca do desempenho da Valec no atendimento ao Plano de Providências Permanente.

2.13 Avaliação do CGU/PAD

Com a edição da Portaria/CGU nº 1.043, de 24 de julho de 2007, estabeleceu-se a obrigatoriedade de uso do Sistema de Gestão de Processos Disciplinares – CGU-PAD para o gerenciamento das informações sobre processos disciplinares no âmbito do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal.

Acerca do prazo para registro dos procedimentos administrativos e sindicâncias no CGU-PAD, de acordo com o estabelecido no §3º da Portaria CGU nº 1.043, de 24.07.2007, verificou-se o não atendimento deste. Da amostra de 29 processos selecionados (de um total de 41), constatou-se que apenas 01 processo foi registrado de acordo com o normativo, em prazo inferior, portanto, a 30 dias.

O item 2.1.2.3 deste Relatório apresenta maiores detalhes sobre o fato.

2.14 Avaliação da Regularidade dos Processos Licitatórios da UJ

Objetivou-se com o procedimento, avaliar a qualidade e a suficiência dos controles internos administrativos em nível de atividades instituídos pela UPC relacionados à atividade de compras e de contratações. Nesse sentido, buscou-se contribuir com a melhoria da gestão na aplicação dos recursos públicos, oferecendo subsídio para que sejam implantados de forma efetiva os controles internos administrativos, o que proporcionará incremento de informações gerenciais, melhor acompanhamento do alcance das metas estabelecidas e a melhoria no desempenho da Unidade na prestação dos serviços públicos à população.

Desta feita, com o intuito de obter e de conhecer as rotinas e controles internos existentes na área de **gestão de compras e contratações**, foram aplicados testes de auditoria, por meio do QACI – Licitações, buscando-se avaliar a qualidade desses controles, especialmente quanto à sua existência, adequação e eficácia operacional.



1 – Formalização dos Procedimentos Legais

Os riscos encontrados:

- 1) Fragilidades na políticas de aplicação de procedimentos na execução das atividades tendo em vista a necessidade de se aprimorar o Manual relacionado ao tema;
- 2) Fragilidades quanto à normatização dos critérios para realização de prévia pesquisa de preços;

Sugestão de controle: elaboração de manuais com normas e procedimentos bem definidos, prevendo sistemas de autorizações e aprovações, linhas de autoridade definidos e o estabelecimento de práticas operacionais e de rotinas para o setor de licitações e contratos da Unidade.

Da mesma forma, a elaboração de normativa estabelecendo procedimentos consistentes para a realização de estimativas de preços, como por exemplo: a) mínimo de três fornecedores; b) pesquisar valores adjudicados ao próprio órgão e a outros órgãos públicos, a exemplo do Comprasnet; c) expurgar os preços muito inferiores e muito superiores ao corrente no mercado), a fim de orientar as equipes de planejamento das contratações do órgão, inclusive nos casos de contratações diretas e adesões e atas de registro de preços.

Vale anotar que fora contratado pela Valec, acesso ao Banco de Preços contratado junto à empresa NP Soluções, por meio de inexigibilidade, sob a justificativa de ser o mais apropriado e aprimorado sistema de busca e pesquisa de preços. No entanto, não se observou, nos processos analisados, a utilização da ferramenta.

2 – Controles Legais

Riscos encontrados:

- 1) Não formalização legal da demanda oriunda da área requisitante, capaz de sopesar a real necessidade da aquisição.
- 2) Não padronização das especificações dos bens mais comuns;
- 3) Inexistência de estudos técnicos preliminares, plano de trabalho e termos de referência/projeto básico os quais serão adotados nas contratações diretas futuras;
- 4) Não adoção de editais-padrão;
- 5) Falhas na atuação, tais como divergência de responsabilidades durante a licitação, situação decorrente da necessidade e melhor capacitação, da equipe técnica auxiliar da Comissão Permanente de Licitações;

Sugestões de controle:

- a) Adoção de documento padrão aclarando a real necessidade da contratação na Unidade. Tal prática será capaz de garantir que as demandas da Valec sejam demonstradas em documentos que explicitem a necessidade da contratação em termos de negócio da Empresa evitando-se a contratações que não atendam à concreta necessidade da Empresa e consequente desperdício dos recursos públicos.
- b) Implementar ações voltadas à implementação da padronização de especificações para aquisições que são comuns, tais como limpeza, vigilância, telefonia, microcomputadores, etc.) com apoio das diversas organizações sob sua jurisdição e da equipe de planejamento da contratação.
- c) Ações direcionadas à garantir que as demandas da Unidade sejam elaboradas após estudos técnicos preliminares, analisadas e aprovadas pela autoridade competente. Nesse sentido, há que se fazer existir no âmbito da Valec estudos técnicos preliminares para justificar a



viabilidade das contratações, demonstrando a necessidade e a vinculação aos objetivos institucionais da Unidade, inclusive para dispensas e inexigibilidades de contratação.

- d) Adoção da prática de padronização de editais a serem utilizados na Empresa, podendo valer-se das minutas de editais disponibilizadas pela AGU como base.
- e) Que a Unidade promova ato de designação formal e competências da equipe técnica de apoio à análise das propostas técnicas e dos aspectos técnicos da documentação (ex., avaliação dos atestados de capacidade técnica, habilitação jurídica, propostas de preços, dentre outros), das empresas licitantes. Nesse sentido, entendemos que o agente designado deve receber, a adequada capacitação/qualificação. Registre-se que o servidor que solicita treinamento para capacitação específica e não obtém sucesso no pleito, sendo-lhe este negado, tem sua responsabilidade atenuada por falha basilar da instituição. Nesse prumo, em caso de erros relevantes derivados de qualificações inadequadas ou da própria ausência de capacitação, a autoridade que designou a equipe poderá ser imputada por *culpa in eligendo*.
- f) Considerando os riscos relativos ao tema sugere-se que sejam observados os limites legais e rodízio dos membros da CPL. E, como medida de segurança que se promova a devida capacitação de seus membros dada a magnitude de suas atribuições, responsabilidades e reflexos. Sugere-se também, que se faça constar dos autos, o ato de designação da equipe como forma de demonstrar a legalidade dos atos no que se refere à competência dos agentes.

3 – Prevenções de Fraudes e Conluio

Risco verificado: Ausência da devida análise das licitantes a fim de identificar situações de fraudes e conluio.

Sugestão de controle: Adotar rotinas para verificação de possíveis relacionamentos capazes de comprometer o caráter competitivo (endereço, sócios, telefone, e/ou e-mail comuns; sobrenomes comuns de sócios/administradores; área de atuação incompatível; data de constituição ou de registro na Junta Comercial próxima da data do certame; sócios com parentesco com servidores da Unidade; existência de propostas com preços praticamente idênticos, etc.), exigência da devida habilitação jurídica nos moldes da Lei 8666/93 quando da contratação e/ou prorrogação do contrato, fazendo-as constar dos autos.

4 - Segregação de Funções

A existência de separação entre funções e atividades consideradas incompatíveis, tais como autorização, aprovação, execução, controle e registro de operações. Como por exemplo, quem faz pesquisa de preços não deve ser o mesmo que procede à licitação. Quem faz o pedido de aquisição não deve ser o mesmo que processa o certame. Quem elabora o edital não pode ser o mesmo que processa e julga a licitação. Quem participa da realização da despesa (empenho, liquidação, pagamento) não pode participar como membros de comissões instituídas para licitar, inclusive pregoeiro e equipe de apoio.

A atividade relevante nesse quesito consiste na existência de segregação de funções nas atividades desenvolvidas pelos servidores envolvidos no processo licitatório, objetiva-se com isso garantir que as atividades desenvolvidas sejam realizadas observando o Princípio da Segregação de função.

Sugestão de controle: Para tanto, propõe-se que a Unidade prime pela existência da segregação entre funções e atividades consideradas incompatíveis, tais como autorização, aprovação, execução, controle e registro de operações. Como por exemplo: Quem faz pesquisa de preços não deve ser o mesmo que procede à licitação; quem solicita a



aquisição não deve ser o mesmo que procede à licitação; quem elabora o edital não pode ser o mesmo que processa e julga a licitação; quem participa da realização da despesa (empenho, liquidação e pagamento) não deve participar como membro das comissões instituídas para licitar, inclusive pregoeiro e equipe de apoio.

5 - Controles Gerenciais/Acompanhamento da Atividade

Risco verificado: Ausência de informações gerenciais;

- 1) Sugestão de controle: propõe-se desta feita a) o acompanhamento processual das fases da licitação (requisição, emissão de pareceres técnicos e jurídicos, elaboração de orçamento, aprovação da autoridade competente, redação do edital, aprovação jurídica, habilitação, julgamento, homologação, etc.) por meio de sistema; b) prover o setor/departamento responsável pela realização dos processos licitatórios no âmbito da Valec de mão de obra e equipamentos suficientes para realização de suas competências; c) melhoria e aprimoramento do controle manual ou eletrônico das informações sobre a disponibilidade orçamentária e financeira de cada contratação; e d) implementação do controle manual ou eletrônico das empresas penalizadas pela própria Valec.

6 – Contrato

Os riscos verificados na fase contratual foram os seguintes:

- 1) Problemas relacionados à nomeação formal do agente e intempestividade na designação;
- 2) Falta de capacitação dos atores do processo;
- 3) Ausência de tempo suficiente para desempenho das atribuições

Sugestões de controle:

Sugere-se desta feita, como atividade relevante, a formalização dos papéis (nomeação, designação) dos atores que devem atuar na fase de gestão e de fiscalização dos contratos, bem como de seus substitutos eventuais, ainda na fase prévia, de modo que o traquejo obtido pelo fiscal possa ser utilizado durante o transcorrer da avença.

Sugestão de controle: Adotar ação no sentido de nomear atores competentes, capacitá-los para o desempenho de suas funções. A alta administração deve manter quadro de empregados com capacitação adequada a exercer os vários papéis na gestão e, principalmente na fiscalização contratual.

Propõe-se ainda, que a autoridade competente para nomear os representantes da Administração para atuar na gestão e na fiscalização de contratos avalie previamente se tais agentes possuem tempo hábil para execução das atividades, considerando suas demais atribuições. Necessária também, avaliar e promover o reparo, quando for o caso, da sobrecarga de funções dos empregados nomeados fiscais de contratos, não se esquecendo que o fiscal é um agente da Administração, e o fato de ser designado para referida atribuição não deixa de desempenhar suas atividades anteriores.

Conclusão:

Pode-se considerar que a Unidade se encontra em nível “Intermediário” no que se refere aos controles internos administrativos da área de licitações. Considerando ser a área de licitações um setor bastante vulnerável a fraudes e irregularidades é primordial que a VALEC fortaleça os controles em relação ao tema, conforme sugerido nos tópicos anteriores, uma vez que condutas frágeis poderão acarretar consequências graves.



2.15 Avaliação da Regularidade dos Processos Licitatórios da UJ

Para avaliar a gestão de compras e de contratações, no que diz respeito à regularidade dos processos com e sem licitação, foi selecionada amostra de 9 processos. Nesse sentido, foi avaliada a despesa de R\$ 34.609.957,62 contratada pela Unidade:

PROCESSO	OBJETO	VALOR DO CONTRATO (ANUAL) R\$	MODALIDADE	FUNDAMENTO LEGAL
51402.098819/20 14-11 SERPRO	Prestação de serviços técnicos em administração de rede de longa distância para atender à sede da Valec e de suas Unidades descentralizadas (escritórios remotos e canteiros de obras), bem como suporte técnico e manutenção da solução, conforme o Acordo de Nível de Serviços (ANS) e especificações e preços unitários constantes da Proposta Comercial SUNCE/CEDMT nº 0025/2015 v.02 – SERPRO	5.432.951,88	Dispensa	ART. 24, inciso IX e demais disposições da Lei 89.666/93 c/c art. 2º do Decreto 8.135/2013
51402.081887/20 14-41 FIPAI	FIPAI – Fundação para o Incremento da pesquisa e do aperfeiçoamento industrial,	787.500,00	Dispensa	Art. 24, inciso XIII, da Lei 8.666/93
51402.100531/20 14-31 SODEXO PASS LTDA	Contratação de empresa especializada, com registro no Ministério da Cultura, para o fornecimento de vale-cultura, conforme IN/MinC Nº 2/, DE 4/9/2013.	380.400,00	Pregão Eletrônico	
51402.088646/20 14-22 NTC – Núcleo de Tecnologia e Conhecimento em Informática Ltda.	Aquisição de software Oracle, incluindo a prestação de serviços técnicos especializados, suporte técnico, atualização de versões e capacitação em tecnologia Oracle, de acordo com as condições constantes do Edital e seus respectivos anexos.	12.525.400,00 + 1º TA 4.312.600,00	Pregão Eletrônico	
51402.112716/20 15-51 ALLEN RIO SERVIÇOS DE COMÉRCIO DE PRODUTOS DE INFORMÁTICA LTDA.-	Contratação de subscrição para cessão de direito de uso de softwares aplicativos, sistemas operacionais para estações de trabalho e softwares para equipamentos servidores, com o respectivo fornecimento de licenças e garantia de atualização das versões, com a finalidade de manutenção da padronização dos softwares em utilização na Valec.	3.636.264,42	Pregão Eletrônico	
51402.105100/20 14-43 RONDAVE LTDA	Prestação de serviços de locação de veículos. Pregão eletrônico nº 12/2014, lote 01 (Bahia). Contratação de empresa especializada na prestação de serviço de locação de veículos, por quilometragem livre, estando incluída toda a manutenção preventiva e corretiva da frota locada, com fornecimento e substituição de peças, pneus, mão de obra, componentes e materiais utilizados na manutenção necessários ao regular funcionamento da frota, limpeza e seguro para atendimento aos serviços de fiscalização, supervisão das obras de construção das Ferrovias sobre sua responsabilidade, atendimento das Diretorias e dos departamentos das unidades da Valec situadas no estado da Bahia, referente ao Lote 01, conforme especificações e condições do Termo de Referência.	3.848.989,92	Pregão Eletrônico	
51402.090302/20 14-83 VERT SOLUÇÕES LTDA	Contratação de serviços técnicos especializados de digitalização, inteligenciamento, análise de informações e fornecimento de licença de uso, em caráter perpétuo, de solução de busca corporativa, baseada em appliance de indexação, busca em texto integral e análise de acervo documenta da Valec	3.677.861,40	Adesão à Ata de Registro de Preços	
51402.097655/20 -11*	Ts consultoria		Pregão Eletrônico	
51402.108225/20 15-11 NP CAPACITAÇÃO E SOLUÇÕES TECNOLÓGICA S LTDA	Contratação de empresa para fornecimento de senha de acesso à ferramenta de pesquisas e de comparação de preços praticados pela Administração Pública – “Banco de Preços”.	7.990,00	Inexigibilidade	Art. 25, Incisos I e II da Lei 8.666/93
	TOTAL	34.609.957,62	-	-



Nesse sentido, buscou-se verificar se ocorreu o correto enquadramento, de acordo com as hipóteses de inexigibilidade e de dispensa de licitação descritas nos art. 24 e 25, da Lei 8.666/93; o correto enquadramento, de acordo com as hipóteses de dispensa de licitação descritas no art. 17 do mesmo normativo; se os processos foram instruído, no que couber, com os elementos previstos no art. 26 da Lei de Licitações, e se foi devidamente amparada por pareceres dos setor técnicos ou jurídicos conforme dispõe o artigo 38, VI, da 8.666/93; bem como se foram devidamente publicadas os seus respectivos avisos, regularidade quanto à habilitação jurídica, regularidade fiscal e trabalhista, qualificação técnica, qualificação econômico-financeira e cumprimento do disposto no inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal.

Quanto à regularidade da licitação, buscou-se verificar a observância de algumas das diversas regras para realização de procedimentos licitatórios. Dentre as quais cita-se: i) avaliação da adequação do enquadramento feito pelo gestor, quando da contratação, no que se refere à modalidade de licitação; ii) verificação da motivação apresentada pelo gestor como justificativas para as aquisições/contratações realizadas; iii) verificação da compatibilidade da natureza do material e/ou serviço contratado com as atividades típicas das áreas requisitantes, para confirmação do atendimento das reais necessidades da unidade com a contratação efetuada; iv) verificação se a quantidade e especificações do objeto contratado fundamentaram-se em requisição da área competente, série histórica ou estudos de necessidade; v) verificação se a compra realizada está de acordo ou guarda relação com o objetivo/finalidade do Programa/Ação de Governo utilizado para realização da despesa; vi) se o instrumento convocatório apresentou os anexos conforme o art. 40, §2º d Lei 8666/93; vii) verificar a habilitação exigida pelo art. 27 da Lei de Licitações, para cada caso, dentre outros.

Com esse intento foram requisitados para análise 9 (NOVE) processos, todos na modalidade pregão eletrônico, conforme demonstrado no quadro acima, tendo analisado 8 por falta de disponibilização de um deles*.

Nesse sentido, as questões verificadas, mormente relacionadas à habilitação jurídica, fundamentação legal, pesquisa de preços, quantitativos requisitados, etc. foram tratados nos itens próprios deste Relatório com as respectivas sugestões de atuação.

2.16 Avaliação dos Controles Internos - Demonstrações Contábeis

A Gerência de Contabilidade, uma das três Gerências da Superintendência de Finanças, responsável pela elaboração dos demonstrativos contábeis da Valec, conta com uma estrutura definida, fluxos e métodos de trabalhos padronizados, estabelecidas no Regimento Interno da Empresa. A Unidade utiliza-se de normas estabelecidas pela Secretaria do Tesouro Nacional, bem como, se utiliza de sistemas corporativos do Governo Federal, a exemplo do SIAFI, para desenvolver suas tarefas, contribuindo assim, para que as informações produzidas sejam confiáveis e efetivas. A UPC elabora também demonstrativos com base nos dispositivos estabelecidos na Lei 6.404/76 – que trata das Sociedades por Ações.

Contribui, ainda, para uma maior transparência e confiabilidade dos registros, o fato de as suas demonstrações contábeis e os seus relatórios financeiros serem auditados trimestralmente por uma empresa de auditoria independente.

Ressalta-se ainda a implantação de um Programa de Integridade tendo como referência o planejamento estratégico organizacional com o objetivo de estabelecer um ambiente organizacional instituído de diretrizes que possibilitem a internalização de valores e



princípios que preservem a empresa de possíveis impactos causados por mudanças conjunturais, criando relações internas e externas baseadas em boas práticas e procedimentos e integridade.

2.17 Avaliação da Desoneração da Folha de Pagamentos

Em que pese o ordenamento do item 13, do ANEXO II à Decisão Normativa TCU 147, de 11 de novembro de 2015, e ajuste de escopo com o Tribunal, ao iniciar o planejamento das auditorias de avaliação da gestão do exercício de 2015, a equipe técnica da Controladoria-Geral da União identificou que, em 02 de março de 2015, o TCU entendeu pela admissibilidade do Pedido de Reexame com efeito suspensivo dos itens 9.2 e 9.3 do Acórdão nº 2.859/2013 – Plenário, como forma de aprofundar a discussão da desoneração da folha de pagamento para os setores que empregam grande volume de mão de obra, concedida pela Lei nº 12.546/2011, e seus desdobramentos.

Dessa forma, o Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle entende que a suspensão dos efeitos do Acórdão nº 2.859/2013 – Plenário, admitida ao final do 1º bimestre do exercício auditado, prejudica os exames das medidas adotadas pelas Unidades auditadas relacionadas à matéria, e, por isso, entendeu ser prudente não realizar avaliação dos atos de revisão dos contratos nas auditorias de contas do exercício de 2015, dado que não há pronunciamento conclusivo do Tribunal de Contas da União acerca da questão.

2.18 Obediência à Ordem Cronológica dos Pagamentos

A ordem cronológica de pagamentos, está prevista no art. 5º da Lei de Licitações, onde está estabelecido que a Administração Pública, no pagamento das obrigações relativas ao fornecimento de bens, locações, realização de obras e prestação de serviços, deve obedecer, para cada fonte diferenciada de recursos, a estrita ordem cronológica das datas de suas exigibilidades, salvo quando presentes relevantes razões de interesse público e mediante prévia justificativa da autoridade competente, devidamente publicada.

Na análise dos processos foram cotejadas as datas dos atestos das notas fiscais referentes aos serviços prestados com as suas respectivas datas de pagamentos. Considerou-se, ainda as datas das notas fiscais e os períodos que foram prestados os serviços.

Observou-se uma defasagem de aproximadamente três meses entres o atesto dos serviços prestados e o seu respectivo pagamento. Entretanto, verificou-se a observância do artigo 5º da Lei 8.666/93, por parte da Administração, tendo como base a amostra analisada.

Cabe destacar que, como exemplo de transparência ativa, a empresa mantém em sua página na internet uma planilha com uma relação dos processos pendentes de pagamento, que em 15/09/2015 totalizava R\$58.805.803,97. As datas das faturas vão de desde 20/02/2016 até 29/07/2016, demonstrando persistir uma defasagem não desejável entre a data da prestação dos serviços e o seu efetivo pagamento.

2.19 Efetividade dos Resultados Operacionais

Em atendimento ao disposto no art. 74 da Constituição Federal de 1988, a CGU implementou a linha de atuação denominada Avaliação da Execução de Programa de Governo (AEPG) Ferrovia, concernente ao Programa Temático nº 2072 e Iniciativas: 00BU - Construção de Ferrovia - EF 151 - Ferrovia Norte-Sul e 00BZ - Construção de Ferrovia - EF 334 - Ferrovia de Integração Oeste-Leste.



A execução das ações de controle ocorreu por meio da Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), CGTRA, e Unidades Regionais nos Estados (GO e BA). As 02 (duas) obras fiscalizadas pela CGU foram as seguintes: Lote nº 02S da Extensão Sul da Ferrovia Norte-Sul (FNS), com trecho em construção de 135,36 km de ferrovia; e Lote nº 02F da Ferrovia de Integração Oeste-Leste (FIOL), com trecho em construção de 117,90 km de ferrovia. Para cada obra selecionada foram efetuadas 04 fiscalizações, perfazendo um total de 08 relatórios de fiscalização.

Os resultados obtidos foram detalhados por meio do Relatório de Acompanhamento da Execução de Programa de Governo (RAc) nº 09/2014, de 21/07/2014, bem como consistem em uma avaliação parcial em relação ao Programa Temático nº 2072 e Iniciativas mencionadas acima, não consistindo, ainda, em avaliação final, porém descrevem problemas estruturantes que impactam ou poderão impactar todo o programa, fazendo com que os objetivos delineados possam não ser atingidos ou os custos incorridos sejam exorbitantes.

Em virtude das fragilidades verificadas foram emitidas recomendações estruturantes e pontuais, descritas no RAc nº 09/2014, para as quais os gestores da Valec devem apresentar as providências que serão adotadas, fixando, inclusive, prazo para implementação, com vistas ao aperfeiçoamento dos seus controles internos administrativos e de forma que os objetivos delineados possam ser atingidos e os custos incorridos não sejam exorbitantes.

Cada uma das recomendações está sendo monitorada pela CGU, de acordo com o cronograma de implementação estabelecido com o gestor, no sentido de certificar o seu cumprimento.

Com base nas manifestações apresentadas pela Unidade, por meio dos seguintes documentos: Ofício nº 2.958/2014-PRESI, de 08.09.2014, Ofício nº 4.054/2014-PRESI, de 04.12.2014, Ofício nº 1.268/2015-PRESI, de 23.04.2015, Ofício nº 2.534/2015-PRESI, de 04.08.2015, Ofício nº 2.775/2015-PRESI, de 18.08.2015, e Ofício nº 3.062/2015-PRESI, de 03.09.2015, apresentou-se a situação atualizada quanto ao atendimento das recomendações emitidas pela CGU, conforme consta no Relatório de Acompanhamento da Execução de Programa de Governo (RAc) nº 09/2014, 4ª Versão, de 23.09.2016.

Das 21 recomendações estruturantes e das 26 recomendações pontuais emitidas, a Valec implementou integralmente 05 e 04 recomendações, respectivamente, conforme o Quadro 08 a seguir:

Quadro 08: Acompanhamento das recomendações estruturantes e pontuais emitidas, com informações atualizadas até agosto de 2016.

Tipo de Recomendação	Qtde de Recomendações Emitidas	Qtde de Recomendações Atendidas	Qtde de Recomendações Atendidas Parcialmente ou com Início de Tratativas	Qtde de Recomendações sem Manifestação do Gestor	% de Recomendações Atendidas	% de Recomendações Pendentes
Estruturante	21	05	16	-	23,81	76,19
Pontual	26	04	22	-	15,38	84,62
TOTAL	47	09	38	05	19,15	80,85

Fonte: Elaborado pela CGTRA a partir das informações prestadas e documentos encaminhados pela Valec.



Da análise do atendimento às recomendações emitidas, pode-se observar que somente 23,81% e 15,38% das recomendações estruturantes e pontuais expedidas, respectivamente, foram atendidas, evidenciando-se assim a morosidade na implementação das Recomendações Estruturantes e Pontuais dispostas no RAc nº 09/2014, bem como demonstrando a necessidade de a Valec adotar medidas céleres, haja vista o lapso de tempo decorrido desde a emissão das recomendações, para o seu atendimento integral.

O detalhamento das manifestações/providências tomadas pelo gestor e a análise do controle interno a respeito constam do item 3.1.1.1 deste Relatório.

Ademais, cabe ressaltar que as eventuais novas manifestações apresentadas pela Unidade serão devidamente incorporadas ao respectivo Relatório. Desta forma, cumpre mencionar que as alterações quanto ao teor do Relatório (RAc nº 09/2014), novas versões, ocorrerão após a finalização do Relatório de Auditoria Anual de Contas – Exercício 2015 – Valec.

Ainda, cabe mencionar que, neste ano, após a atualização dos procedimentos e questionários pertinentes, 04 novas ações de controle estão em andamento, por meio da Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), CGTRA e Unidades Regionais nos Estados. As 04 (quatro) obras que estão sendo fiscalizadas pela CGU são as seguintes: Lotes nº 03S, 04S e 05S da Extensão Sul da Ferrovia Norte-Sul (FNS) e Lotes nº 03F da Ferrovia de Integração Oeste-Leste (FIOL). A previsão é que até dez/2016 os relatórios das fiscalizações em andamento estejam finalizados.

Em função das referidas ações de controle em andamento, há previsão de elaboração de novo Relatório de Acompanhamento da Execução de Programa de Governo – Ferrovia em 2017, com incorporação, inclusive, das ações de controle realizadas anteriormente e os respectivos resultados atualizados advindos do RAc nº 09/2014.

2.20 Avaliação da Integridade

Com o objetivo de (i) avaliar o grau de maturidade das medidas de integridade adotadas pelas empresas estatais vinculadas ao Poder Executivo Federal, (ii) mapear boas práticas e (iii) estabelecer o diálogo e a parceria para promover o aprimoramento da integridade nas empresas estatais, com a finalidade de diminuir o risco de corrupção e fraudes, bem como aumentar a capacidade de detecção e remediação das irregularidades que venham a ocorrer o Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União - CGU desenvolveu sistemática voltada para a Avaliação da Integridade nas Estatais.

A Avaliação de Integridade a ser realizada pela CGU nas empresas estatais está estruturada em quinze temas, que correspondem aos elementos esperados de um Programa de Integridade bem estruturado. Os temas foram definidos tomando como referência os parâmetros elencados no artigo 42 do Decreto nº 8.420, de 18/03/2015, e estão condizentes com o almejado pela Lei nº 12.846/2013.

O Programa de Integridade consiste, no âmbito de uma pessoa jurídica, no conjunto de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e na aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta, políticas e diretrizes com objetivo de detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados contra a administração pública, nacional ou estrangeira. Na formatação de um programa de integridade, a empresa deve:

- a) Delimitar os valores e os princípios que deverão pautar a atuação de seus funcionários, tanto dentro da empresa, quanto na relação com clientes e parceiros (criação de uma cultura ética);



- b) Garantir a aplicação de procedimentos que têm como objetivo impedir a ocorrência de irregularidades; e
- c) Posicionar a empresa como defensora da integridade no ambiente de negócios, contribuindo para a consolidação de uma imagem de atuação séria, dentro da legalidade e pautada por valores e princípios éticos.

Com base nesse contexto, buscou-se, com base na metodologia desenvolvida pela CGU, avaliar as medidas de integridade da Valec sob as óticas da existência, qualidade e efetividade. Essa avaliação considerou os seguintes itens:

1. Comprometimento da Alta Direção;
2. Padrões de Conduta e Código de Ética (documento fundamental em um programa de ética e integridade empresarial);
3. Políticas e Procedimentos de Integridade;
4. Comunicação e Treinamento;
5. Análise Periódica de Riscos;
6. Unidade Responsável pelo Programa de Integridade;
7. Canais de Denúncia;
8. Medidas Disciplinares;
9. Interrupção de Irregularidades e Infrações;
10. Diligências Apropriadas para Contratação;
11. Incorporações, Fusões, Cisões, Coligações, Aquisições e outras Operações Societárias;
12. Transparência da Pessoa Jurídica;
13. Tomada de Decisões;
14. Registros Contábeis e os seus Controles Internos.

Cada um dos itens mencionados foi avaliado por meio de um conjunto de questões de auditoria, que norteiam a ação de controle e serviram de insumo para a avaliação do grau de maturidade da Empresa em relação à integridade no tema em questão. Além disso, para cada um dos temas, foram elaborados procedimentos gerais contendo os testes de controle a serem realizados nas estatais para obtenção de respostas às questões de auditoria.

Conhecidas as fragilidades e o estágio de maturidade em que cada empresa estatal se encontra, as Unidades de Controle Interno responsáveis pelas unidades avaliadas devem, por meio do monitoramento das sugestões/recomendações, promover o aprimoramento das medidas de integridade nas instituições.

Nesse sentido, a Valec, Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. foi escolhida para ser uma das empresas estatais a ter sua integridade avaliada, mitigando o risco de que posturas fraudulentas e irregulares impeçam essa entidade de atingir seus objetivos estratégicos e de gerar valor para a sociedade em geral.

Ademais, procurou-se sintetizar, utilizando o Referencial Básico de Governança (v.2, 2014) do TCU, a avaliação/percepção da Empresa quanto ao cumprimento de cada um dos componentes dos mecanismos de Governança Corporativa previstos no mencionado referencial.

O resultado da auditoria realizada na Unidade, consubstanciado no Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201503649 – Exercício 2014, com base na metodologia desenvolvida pela CGU, em relação às medidas de integridade da Valec, sob as óticas da existência,



qualidade e efetividade, e com base no Referencial Básico de Governança (v.2, 2014) do TCU, demonstrou que o nível da Empresa de Integridade e de Governança Corporativa da Empresa é **baixo/básico**, conforme deficiências destacadas a seguir:

- a. Falta de comprometimento da Alta Administração com o programa ou as medidas de integridade da entidade, inclusive não existindo ainda Programa de Integridade aprovado;
- b. Código de Ética vigente não possui o conteúdo, a abrangência e a publicidade suficientes para nortear as ações da Empresa e de terceiros, com o objetivo de eliminar ou mitigar os riscos de fraudes e de atos ilícitos;
- c. A Empresa não possui políticas e procedimentos de integridade suficientes, incluindo-se prevenção de fraude e de corrupção, aplicáveis a todos os empregados e administradores, independentemente de cargo ou função ocupado;
- d. Deficiências nas estratégias de comunicação e falta de um plano de capacitação que inclua treinamentos relacionados à ética e à integridade aos funcionários, dirigentes e parceiros;
- e. Gestão de riscos incompleta;
- f. Inexistência de área responsável pelo Programa de Integridade ou ações de integridade;
- g. Inexistência de canal de denúncia institucionalizado capaz de incentivar à denúncia de irregularidades;
- h. Inexistência de normas disciplinares aplicáveis no caso de descumprimento às normas de integridade da Empresa;
- i. Fragilidades nos mecanismos destinados à interrupção de irregularidades e infrações;
- j. Fragilidades nos procedimentos específicos para prevenir fraudes e ilícitos, com foco na análise prévia da contratação de fornecedores e prestadores de serviços;
- k. Fragilidades nos controles internos administrativos utilizados para avaliar a probidade e integridade das empresas envolvidas em processos de incorporações, fusões, cisões, coligações, aquisições e outras operações societárias;
- l. Fragilidades nos mecanismos de integridade da Empresa atinentes ao processo de tomada de decisões;
- m. Fragilidades, quanto ao aspecto da integridade, dos procedimentos e práticas contábeis adotados pela Unidade; e
- n. Fragilidade no cumprimento de cada um dos componentes dos mecanismos de Governança Corporativa previstos no Referencial Básico de Governança (v.2, 2014) do TCU.

Todavia, observou-se, quanto à transparência da pessoa jurídica, após questionamentos efetuados pela CGU e providências tomadas, que a Empresa encontra-se no nível intermediário.

Em virtude das fragilidades verificadas foram emitidas recomendações estruturantes, descritas no mencionado Relatório, bem como iniciou-se as tratativas com os gestores da Valec para a implementação de um efetivo programa de integridade na estatal.

Cada uma das 43 recomendações emitidas está sendo monitorada pela CGU, de acordo com o cronograma de implementação estabelecido com o gestor, no sentido de certificar o seu cumprimento, por meio do sistema Monitor.

O sistema Monitor, destinado aos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, centraliza o monitoramento das recomendações emitidas pela Secretaria Federal de



Controle Interno com os gestores por meio de um canal eletrônico. O Sistema é utilizado para viabilizar o acompanhamento do atendimento às ações de controle, possibilitando atuação de forma ampla e abrangente, no âmbito dos resultados da ação governamental, além do conhecimento e acompanhamento das melhorias aplicadas e sua repercussão nos resultados das ações.

Monitoramento:

Após reunião entre a Diretoria Executiva da Valec (DIREX) e a equipe de Auditoria da CGU, ocorrida em 23 de setembro de 2015, o Diretor Presidente determinou à Assessoria de Controle (ASSEC) que realizasse um estudo preliminar acerca da implantação de um "Programa de Integridade", de modo a subsidiar as futuras decisões da Diretoria.

No estudo, consubstanciado na Nota Técnica nº 005/2015-ASSEC, identificou-se, preliminarmente, a correlação entre os pontos fundamentais de um Programa de Integridade elencados pela CGU e as recomendações constantes de outros itens do Relatório de Auditoria Anual de Contas 2014, sendo sugerido que o atendimento a esses itens se dê de forma integrada, no contexto da implantação do Programa de Integridade. Ainda, no estudo apontou-se diversas ações já em curso na Valec, que são correlatas a pontos do Programa de Integridade, bem como apontou-se outras sugestões para a implantação do referido Programa.

A Diretoria Executiva, em reunião extraordinária, realizada em 11/11/2015 (Ata Direx 983º), considerando o estudo acima, as recomendações da CGU, bem como o compromisso da gestão em aprimorar e fortalecer os mecanismos de controle interno da empresa, **determinou a implementação do Programa de Integridade**, a ser conduzido pela Diretoria de Administração e Finanças. O Programa de Integridade da Valec foi batizado de Programa Novos Rumos, escolhido por meio de votação interna dos empregados da Empresa.

Para tanto, a Diretoria de Administração e Finanças/DIRAF, em conjunto com o Escritório de Gestão de Projetos/EGP, elaborou Projeto de Implantação do Programa de Integridade, **observando as diretrizes formuladas pela CGU para empresas estatais**. Posteriormente foi submetido a Direx, que o aprovou em 25/02/2016, em Reunião Extraordinária (Ata Direx 1004º). Nessa linha, aprovou-se complementarmente a instituição do Comitê Gestor de Integridade, conforme Portaria nº 114/2016, que estabelece as competências e atribuições, bem como a composição dos respectivos membros participantes, por meio da Portaria nº 115/2016.

De acordo com a Estrutura Analítica do Projeto de implantação do Programa de Integridade, consubstanciada no Relatório de Gestão do Exercício de 2015, o qual contém 59 ações individuais, bem como com base nas informações apresentadas no Plano de Providências Permanente até 08/2016, tem-se que 90% (53 ações) estão pendentes de atendimento ou em andamento e 10% (6 ações) estão executadas.

As ações (iniciativas) executadas até o momento são as seguintes:

- a) inclusão no Mapa Estratégico o valor "Integridade";
- b) criação da Ouvidoria;
- c) elaboração do Manual de Auditoria Interna, aprovado na 324ª Reunião do Conselho de Administração, de 13/04/2016;
- d) manter atualizada a agenda da alta direção - sem informações genéricas;
- e) disponibilização de canal de dúvidas sobre integridade;
- f) elaboração de banco de dados sobre contratos.



Todavia, vale salientar que as ações (iniciativas) informadas como “executadas” acima, com exceção do item “c”, carecem de apresentação de documentação comprobatória pertinente complementar, a ser apresentado pela Unidade posteriormente, por meio do sistema Monitor, de forma a demonstrar o cumprimento, ainda que parcial, da recomendação relacionada emitida.

Da análise do atendimento às recomendações emitidas, considera-se extremamente relevantes e positivas as providências adotadas pela Unidade, demonstrando interesse efetivo em implementar um Programa de Integridade na estatal. Todavia, pode-se observar que o nível de atendimento às recomendações estruturantes emitidas está baixo, demonstrando que há necessidade de a Valec adotar medidas céleres para o seu atendimento integral, principalmente em relação às iniciativas que não demandam recurso orçamentário para contratação, bem como a busca por soluções intermediárias alternativas, se o caso.

2. 21 Ocorrências com dano ou prejuízo

Entre as análises realizadas pela equipe, não foi constatada ocorrência de dano ao erário.

3. Conclusão

Eventuais questões formais que não tenham causado prejuízo ao erário, quando identificadas, serão tratadas com a UPC e monitoradas pelo Controle Interno. Tendo sido abordados os pontos requeridos pela legislação aplicável, submetemos o presente relatório à consideração superior, de modo a possibilitar a emissão do competente Certificado de Auditoria.

Brasília/DF, 10 de outubro de 2016.

Nome: EDUARDO JOSE TROCOLI DA SILVA

Cargo: AUDITOR FEDERAL DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:

Nome: ELENIZA MEIRELES DOS SANTOS AZEVEDO

Cargo: AUDITOR FEDERAL DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:

Nome: FÁBIO LUIZ DE MORAIS

Cargo: AUDITOR FEDERAL DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:

Nome: GERALDO MOURAO DA SILVA

Cargo: AUDITOR FEDERAL DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:

Relatório supervisionado e aprovado por:

Coordenador-Geral de Auditoria da Área de Transportes



1 GESTÃO DO SUPRIMENTO DE BENS/SERVIÇOS

1.1 CONTRATOS DE OBRAS, COMPRAS E SERVIÇOS

1.1.1 CONTRATOS SEM LICITAÇÃO

1.1.1.1 INFORMAÇÃO

REGULARIDADE DA INEXIGIBILIDADE

Fato

Para avaliar a gestão de compras e de contratações, especialmente no que diz respeito à regularidade dos processos sem licitação por inexigibilidade foi analisado o processo nº 51402.108225/2015-11 (Contrato nº 6/2015 – NP CAPACITAÇÃO E SOLUÇÕES TECNOLÓGICAS LTDA – CNPJ 07.797.967/0001-95).

O processo teve por fito a contratação de empresa para fornecimento de senha de acesso à ferramenta de pesquisas e de comparação de preços praticados pela Administração Pública – “Banco de Preços”.

Iniciou-se com Memorando da Gerência de Administração – GEADM, (vinculada à SUADM -Superintendência de Administração), datado de 8.1.2015, em que solicitou-se a “contratação de ferramenta de pesquisas e comparação de preços praticados pela Administração Pública”, denominada Banco de Preços, que consiste num Sistema de pesquisas baseado em resultados de licitações adjudicadas e homologadas, a fim de facilitar a pesquisa de preços e estimar com maior eficácia e assertividade os custos das futuras contratações administrativas da Valec.

Buscou amparo nas exigências constantes da IN nº 5/SLTI/PMOP, de 27.6.2014 ressaltando que anteriormente o gestor possuía certa autonomia para escolher o método mais adequado para a pesquisa de preço, devendo, após a edição da IN submeter-se a critérios nela estabelecidos, dentre os quais, a pesquisa realizada no site de compras governamentais. Citou também que iniciativa atenderia ao Princípio da economicidade como obrigatório legal, estabelecido nos artigos 40 e 43 da Lei 8.666/93.

Em Nota Técnica, (fls. 76/77) a GEADM, em 15.1.2015, afirmou que a SUADM teve conhecimento da existência e aplicação da solução de ferramenta de pesquisa de preços (www.bancodepreços.com.br), no intercurso do processo de pesquisa de preços para outro processo de compra ocorrido no final do ano de 2014. E que, desta forma, solicitou o acesso ao sistema, com cortesia temporária, por aproximadamente 15 dias para testes e avaliações obtendo resposta positiva da equipe envolvida nas aquisições e licitações.

Ressaltou que o “Banco de Preços” é um sistema alimentado pelo banco de dados do site Compras Governamentais. Por meio dele, é possível fazer a pesquisa pelo nome, objeto ou serviço em todas as licitações, originárias da Ata de Registro de Preços ou não, restringir o período de pesquisa, a região geográfica do órgão licitante, dentre outras.

Com a exposição, solicitou abertura do processo para a contratação.

Ressaltou que o serviço deve ser prestado por empresa altamente qualificada, com estrutura técnica única no mercado apta a auxiliar e dar suporte à Valec no exercício de sua atividade de pesquisa de preços. Assim, destacou que a futura contratada possui



notória especialização, atuando de forma exclusiva como provedora de solução com interface simplificada e com informações de preços públicos praticados advindos de certames adjudicados e homologados nas contratações públicas.

E, entendeu que o caráter exclusivo, devidamente atestado, justificam a contratação direta nos moldes **do art. 25, inciso I e II da Lei 8666/93**.

Destacou que, a inexigibilidade se justifica pelo fato de a empresa possuir a exclusividade na comercialização do produto ofertado, para a comprovação de exclusividade, a Empresa apresentou atestado emitido pela Associação das Empresas Brasileiras de Tecnologia da Informação – ASSESPRO REGIONAL PARANÁ, que declara que a empresa NP -Capacitação e Soluções Tecnológicas Ltda. é a única autora e fornecedora dos serviços a serem prestados, conforme fl. 65, havendo portanto, inviabilidade de competição.

O Termo de Referência especificou e detalhou o objeto da seguinte forma:

CÓDIGO SIASG	ESPECIFICAÇÃO
01727-2	Contratação de empresa especializada para fornecimento de ferramenta de pesquisa e comparação de preços praticados pela Administração Pública, chamada de banco de preços - 1 acesso

Quanto aos objetivos o TR assim definiu:

2.1. Os principais objetivos a serem atendidos com contratação de acesso online à ferramenta de pesquisas e comparação de preços praticados pela administração pública, Banco de Preços, que consiste num sistema de pesquisas baseado em resultados de licitações adjudicadas e homologadas são:

2.1.1. dar suporte ao processo de organização de práticas e procedimentos administrativos;

2.1.2. conferir maior qualidade e eficiência para a formação de preços e elaboração dos Editais, especificamente os Termos de Referência.

2.1.3. Facilitar a pesquisa de preços e estimar com maior eficácia e assertividade os custos das futuras contratações administrativas da Valec;

2.1.4. suportar a aplicação de forma mais efetiva das normas e os princípios que regem a atuação administrativa, especificamente os Princípios da Legalidade e da Eficiência.

O inciso I, artigo 25 da Lei de Licitações reza ser inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial para:

I - para aquisição de materiais, equipamentos, ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, vedada a preferência de marca, devendo a comprovação de exclusividade ser feita através de atestado fornecido pelo órgão de registro do comércio do local em que se realizaria a licitação ou a obra ou o serviço, pelo Sindicato, Federação ou Confederação Patronal, ou, ainda, pelas entidades equivalentes;

Nesse sentido, vale destacar que a certidão de exclusividade apresentada foi emitida pela **Associação civil de direito privado – ASSESPRO do Estado do Paraná**, e não por Associação localizada em Brasília-DF.

Dispõe ainda, o inciso II do normativo ultimamente citado:

II - para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 desta Lei, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação;



Por sua vez, o art. 13º assim sistematiza de forma taxativa:

Art. 13. Para os fins desta Lei, consideram-se serviços técnicos profissionais especializados os trabalhos relativos a:

- I - estudos técnicos, planejamentos e projetos básicos ou executivos;*
- II - pareceres, perícias e avaliações em geral;*
- III - assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias;*
- IV - fiscalização, supervisão ou gerenciamento de obras ou serviços;*
- V - patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas;*
- VI - treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;*
- VII - restauração de obras de arte e bens de valor histórico.*

Nesse sentido, importante dizer que não se vislumbra, dentre os acima elencados, o serviço contratado.

Ainda, segundo a locução do §1º do art. 25 da Lei 8.666/93, “considera-se de notória especialização o profissional ou empresa cujo conceito no campo de sua **especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica, ou de outros requisitos relacionados com suas atividade**, permita inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à pela satisfação do objeto do contrato”. (destacamos).

Nesse trilha, para correta aplicação do inciso II ora em comento, necessário se faz a observância dos pressupostos: ser o objeto, serviço técnico, conforme disposto no art. 13; possuir o serviço natureza singular; e deter o profissional ou a empresa a ser contratada notória especialização no ramo do serviço.

A singularidade equivale dizer que o serviço a ser desenvolvido deve ser de natureza própria e diferente daquele normalmente efetivado pela Administração. Ora, segundo o documento às fls.76/77 fora afirmado que o “Banco de Preços é um sistema alimentado pelo banco de dados do site Compras Governamentais”. Nesse vetor vale ressaltar que a existência de outros sites (gratuitos) de pesquisa de preços, tais quais (Comprasnet, banco de preços da CGU, etc.) fere a singularidade do serviço.

A afirmação de que a NP é a única autora e fornecedora dos serviços prestados se contrapõem à afirmação de que ela busca as informações no site Compras Governamentais.

Por fim, assinala-se que o CNAE Principal da Empresa, segundo dados obtidos no Sistema Macro/Ativa é o 7020400 que se refere a “Atividades de consultoria em gestão empresarial, exceto consultoria técnica específica. ”

Por sua vez, a CNAE Secundária da Empresa, segundo o mesmo Sistema apresentam os seguintes códigos:

- i) 5811500-Edição de livros;
- ii) 5812300-Edição de jornais;
- iii) 5813100-Edição de revistas;
- iv) 5821200-Edição integrada à impressão de livros;
- v) 5822100-Edição integrada à impressão de jornais;
- vi) 5823900-Edição integrada à impressão de revistas;
- vii) 5829800-Edição integrada à impressão de cadastros, listas e outros produtos gráficos;
- viii) 6204000-Consultoria em tecnologia da informação;
- ix) 8230001-Serviços de organização de feiras, congressos, exposições e festas;
- x) 8599699-Outras atividades de ensino não especificadas anteriormente.



O Contrato foi assinado em 28.4.2015, para o período de 12 meses contados a partir da data da disponibilização da senha de acesso ao Banco de Preços, sem possibilidade de prorrogação, no valor de R\$7.990,00.

Nesse sentido, ao efetuar contratações sob a égide da Inexigibilidade, a Valec deve apresentar, para melhor fundamentar a escolha a empresa e a necessidade da contratação, elementos adicionais às apresentadas no processo relacionadas às justificativas para a contratação, que venham a esclarecer as possíveis incoerências indicadas pela equipe de auditoria.

1.1.1.2 INFORMAÇÃO

CONTROLES INTERNOS ADMINISTRATIVOS - LICITAÇÕES

Fato

Objetivou-se com o procedimento, avaliar a qualidade e a suficiência dos controles internos administrativos em nível de atividades instituídos pela UPC relacionados à atividade de compras e de contratações. Nesse sentido, buscou-se contribuir com a melhoria da gestão na aplicação dos recursos públicos, oferecendo subsídio para que sejam implantados de forma efetiva os controles internos administrativos, o que proporcionará incremento de informações gerenciais, melhor acompanhamento do alcance das metas estabelecidas e a melhoria no desempenho da Unidade na prestação dos serviços públicos à população.

Registre-se que controles internos é o conjunto de atividade, de planos, de métodos, de indicadores e de procedimentos interligados, utilizados com vista a assegurar a conformidade dos atos de gestão e a concorrer para que os objetivos e metas estabelecidos para as unidades jurisdicionadas sejam alcançados. (IN/63/10).

Desta feita, com o intuito de obter e de conhecer as rotinas e controles internos existentes na área de **gestão de compras e contratações, foram** aplicados testes de auditoria, por meio do QACI – Licitações, buscando-se avaliar a qualidade desses controles, especialmente quanto à sua existência, adequação e eficácia operacional. Cujos resultados a seguir se figuram.

1 – Formalização dos Procedimentos Legais

Nesse quesito, os maiores riscos são:

- a) Execução errônea das atividades e retrabalho, podendo resultar em danos financeiros ou práticas de atos ilegais, quando não existam manuais e normas com procedimentos adequados para atividade de licitação, dispensa e inexigibilidade; e
- b) Coleta insuficiente de preços, levando a estimativas sem o devido embasamento, resultando na aceitação de preços acima da faixa praticada no mercado;

Segundo o gestor, no âmbito da Valec são aplicadas políticas e procedimentos na execução das atividades. No entanto, o Manual (IN 01/2016 – PRESI/VALEC) elaborado apresenta fragilidades que necessitam de aprimoramento.



Quanto à normatização dos critérios para realização de prévia pesquisa de preços quando da realização das licitações, dispensas e inexigibilidades, a Unidade afirma existir, e cita a IN 2/2014 – MPOG, mas entende que o processo apresenta fragilidades e demandam aprimoramento.

Nesse sentido sugere-se a elaboração de manuais com normas e procedimentos bem definidos, prevendo sistemas de autorizações e aprovações, linhas de autoridade definidos e o estabelecimento de práticas operacionais e de rotinas para o setor de licitações e contratos da Unidade.

Sugere-se, da mesma forma, a elaboração de normativa estabelecendo procedimentos consistentes para a realização de estimativas de preços, como por exemplo: a) mínimo de três fornecedores; b) pesquisar valores adjudicados ao próprio órgão e a outros órgãos públicos, a exemplo do Comprasnet; c) expurgar os preços muito inferiores e muito superiores ao corrente no mercado), a fim de orientar as equipes de planejamento das contratações do órgão, inclusive nos casos de contratações diretas e adesões e atas de registro de preços.

Vale anotar que fora contratado pela Valec, acesso ao Banco de Preços contratado junto à empresa NP Soluções, por meio de inexigibilidade, sob a justificativa de ser o mais apropriado e aprimorado sistema de busca e pesquisa de preços. No entanto, não se observou, nos processos analisados, a utilização da ferramenta.

2 – Controles Legais

Possíveis riscos nessa área:

- a) Ausência de formalização da demanda que origina a contratação, levando a avenças que não atendam à necessidade da organização;
- b) Contratações sem observância ao princípio da padronização levando à multiplicidade de esforços para realizar pactos semelhantes, com dispêndio de tempo desnecessário;
- c) Contratação sem estudos técnicos preliminares, com a possibilidade de não se produzir os resultados capazes de atender às necessidades da administração.
- d) Ausência de planos de trabalho aprovados pela autoridade máxima da organização, e consequente contratação de serviços fora da estratégia pretendida;
- e) Licitações com editais não padronizados, elaborados ad hoc, levando à multiplicidade de esforços no processo licitatório. Falta de sistematização sobre o que deve ser verificado na avaliação da legalidade executada pela assessoria jurídica; repetição de erros, etc.
- f) Exame inadequado dos documentos de habilitação e proposta de preço;
- g) CPL com composição irregular: ausência de rodízio entre os seus membros.

Segundo o gestor, a Valec, não existe no âmbito da Unidade formalização da demanda. Afirma, porém, que o referido documento, com a finalidade de formalizar oficialmente a demanda do beneficiário, com a devida explicitação da necessidade de contratação encontra-se em andamento. Informa a IN 01/2016/PRESI/VALEC como evidência.

Não existe também, no âmbito da Valec, a prática de padronizar as especificações que são mais comuns, tais como limpeza, vigilância, telefonia, microcomputadores, etc. quando da aquisição por meio de processos licitatórios. Informa, entretanto, que há estudos para a implementação de padronização nas contratações.

Quanto às contratações diretas (dispensa ou inexigibilidade, afirma o gestor que a Unidade está confeccionando artefatos necessários para as contratações por meio de



licitação, tais como estudos técnicos preliminares, plano de trabalho e termos de referência/projeto básico os quais serão adotados nas contratações diretas futuras. Não houve evidência pelo gestor das ações voltadas para esse fim.

Quanto à existência de rotinas de revisão e de aprovação dos artefatos do planejamento (estudos técnicos preliminares, planos de trabalho e termos de referência ou projeto básico, a Unidade afirma adotar todas as rotinas sendo estas adequadas e efetivamente aplicadas e, considera também que contribuem para a regularidade e para a segurança do processo.

A Valec estuda a adoção dos editais-padrão em suas licitações, não os adotando atualmente.

Retrata ainda que todas as minutas de editais de licitação e seus respectivos anexos são devidamente submetidos à apreciação prévia da assessoria jurídica, conforme o art. 24, VIII, do Regimento Interno da Valec.

Noticia também, existir equipe técnica para auxiliar a Comissão Permanente de Licitação – CPL na análise da documentação de habilitação e das propostas de preços nas licitações para contratação de objetos mais complexos, tais como obras, Tecnologia da Informação, etc., porém, considera existirem falhas na atuação, tais como divergência de responsabilidades durante a licitação, situação decorrente da necessidade e melhor capacitação.

Quanto à publicação dos editais de licitação nos meios de comunicação previstos no art. 21 da Lei 8.666/93 de acordo com a modalidade de licitação adotada, bem como a divulgação em sítios oficiais na Internet em cumprimento à Lei de Acesso à Informação, a Valec afirma disponibilizar todas as informações concernentes aos seus processos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como todos os contratos celebrados.

Por fim, quanto à obediência rigorosa aos limites legais para a composição das comissões de licitações entre os servidores efetivos e comissionados a Unidade informa que os servidores designados não são adequadamente treinados para o exercício de suas atribuições.

Com base nas informações apresentadas pela Empresa observa-se a existência de riscos no que tange aos Controles Legais do processo licitatório e de contratações diretas:

- 1) Não formalização legal da demanda oriunda da área requisitante, capaz de sopesar a real necessidade da aquisição.

Nesse sentido, a atividade relevante a ser adotada pela Empresa consiste em identificar a real necessidade de bens e serviços.

Sugestão: Adoção de documento padrão aclarando a real necessidade da contratação na Unidade. Tal prática será capaz de garantir que as demandas da Valec sejam demonstradas em documentos que explicitem a necessidade da contratação em termos de negócio da Empresa evitando-se a contratação que não atendam à concreta necessidade da Empresa e conseqüente desperdício dos recursos públicos.

- 2) Não padronização das especificações

Destaca-se, de início, que a padronização é tendência inevitável na Administração Pública. O artigo 15 da Lei de Licitações já dispôs nesse sentido: “I – atender ao princípio da padronização, que imponha compatibilidade de especificações técnicas e de



desempenho, observadas, quando for o caso, as condições de manutenção, assistência técnica e garantias oferecidas”.

Sugestão: Ações voltadas à implementação da padronização de especificações para aquisições que são comuns, tais como limpeza, vigilância, telefonia, microcomputadores, etc.) com apoio das diversas organizações sob sua jurisdição e da equipe de planejamento da contratação.

3) Não elaboração de estudos técnicos preliminares.

Inegável é que não realização de estudos técnicos preliminares propiciam à contratações que não produzam os resultados esperados, com o conseqüente desperdício de recursos (e.g., financeiros, pessoal, etc.) públicos; bem como à impossibilidade de se contratar (e.g., suspensão do mandado de segurança devido à irregularidades, com o conseqüente não atendimento da necessidade que originou a contratação; ou levando à especificações indevidamente restritivas, com conseqüente diminuição da competição e ao aumento indevido do custo da contratação.

Sugestão: Ações direcionadas à garantir que as demandas da Unidade sejam elaboradas após estudos técnicos preliminares, analisadas e aprovadas pela autoridade competente. Nesse sentido, há que se fazer existir no âmbito da Valec estudos técnicos preliminares para justificar a viabilidade das contratações, demonstrando a necessidade e a vinculação aos objetivos institucionais da Unidade, inclusive para dispensas e inexigibilidades de contratação.

4) Não adoção de editais-padrão

Objetiva-se com adoção da prática, que a elaboração do edital e respectivos anexos sejam produzidos em conformidade com as Leis 8.666/93, 10.520/00 e outras leis correlatas.

Sugestão: Adoção da prática de padronização de editais a serem utilizados na Empresa, podendo valer-se das minutas de editais disponibilizadas pela AGU como base.

5) Análise da documentação pela CPL (equipe técnica auxiliar existente, porém com falhas na atuação):

As fases de habilitação e julgamento das propostas são fases complexas e sensíveis, revestindo-se de grande importância. Nesse sentido, carece de grande atenção da Unidade, tendo em vista o grande risco o exame inadequado dos documentos de habilitação e propostas de preços.

Sugestão de controle: Que a Unidade promova ato de designação formal e competências da equipe técnica de apoio à análise das propostas técnicas e dos aspectos técnicos da documentação (ex., avaliação dos atestados de capacidade técnica, habilitação jurídica, propostas de preços, dentre outros), das empresas licitantes.

5) Composição da CPL (falta de capacitação):

Nos procedimentos licitatórios, as responsabilidades devem ser bem definidas. Cada ator atua conforme suas competências, tendo em vista as possíveis responsabilizações advindas de seus atos. Nessa vertente, devem ser devidamente capacitados para o exercício de suas funções. Observando-se também, a devida composição e o rodízio regular entre os membros da CPL.

No que tange à capacitação/qualificação convém ressaltar que, segundo dispõe o art. 51 da Lei de Licitações: “a habilitação preliminar, a inscrição em registro cadastral, a sua



alteração ou cancelamento, e as propostas serão processadas e julgadas por comissão permanente ou especial de, no mínimo, 3 (três) membros, sendo pelo menos 2 (dois) deles servidores qualificados pertencentes aos quadros permanentes dos órgãos da Administração responsáveis pela licitação.” (Destacamos.)

Segundo o regulamento do pregão (Decreto nº 5.450/20045.), em seu parágrafo 4º reza que “Somente poderá exercer a função de pregoeiro o servidor ou o militar que reúna qualificação profissional e perfil adequados, aferidos pela autoridade competente.”

Nesse sentido, entendemos que o agente designado deve receber, a adequada capacitação/qualificação. Registre-se que o servidor que solicita treinamento para capacitação específica e não obtém sucesso no pleito, sendo-lhe este negado, tem sua responsabilidade atenuada por falha basilar da instituição. Nesse prumo, em caso de erros relevantes derivados de qualificações inadequadas ou da própria ausência de capacitação, a autoridade que designou a equipe poderá ser imputada por *culpa in eligendo*.

Sugestão de controle: Considerando os riscos relativos ao tema sugere-se que sejam observados os limites legais e rodízio dos membros da CPL. E, como medida de segurança que se promova a devida capacitação de seus membros dada a magnitude de suas atribuições, responsabilidades e reflexos. Sugere-se também, que se faça constar dos autos, o ato de designação da equipe como forma de demonstrar a legalidade dos atos no que se refere à competência dos agentes.

Apenas a título de exemplificação cita-se entendimento do TCU considerou como alguns procedimentos irregulares advindos do pregoeiro (apud texto na Internet do Prof. Jorge Ulisses Jacoby Fernandes: jacoby.pro.br/novo/ARTjujf.pd)

“Desclassificação da proposta - motivação

Afim de diminuir o número de propostas desclassificadas por falta de atenção a determinadas regras, o TCU decidiu orientar o pregoeiro “para examinar acuradamente no momento da sessão da abertura do pregão a compatibilidade do bem cotado pelos licitantes quanto às especificações técnicas estipuladas no edital, fazendo constar detalhadamente em ata os motivos da desclassificação, se for o caso, em observância ao art. 4º, XI, da Lei nº 10.520/2002 c/c o art. 11, XII, do Decreto nº 3.555/00.”

Fonte: TCU. Processo nº TC-013.661/2003-0. Acórdão nº 740/2004 - Plenário.”

“Habilitação - momento da comprovação

A apresentação de documento comprovando a regularidade fiscal após a fase da habilitação feita por empresa participante de consórcio, inclusive após a adjudicação/homologação e assinatura do respectivo contrato, foi uma das importantes decisões do TCU, haja visto que durante a habilitação certificou-se que a mesma estava em dia com suas obrigações fiscais, remanescendo apenas a entrega de guia declaratória que considerou formalidade acessória de natureza não pecuniária.

Determinou ainda o TCU que nas próximas licitações, após a fase de habilitação deve abster-se de aceitar documentos concernentes a esta etapa do certame, restringindo-se, portanto, a analisar e esclarecer dúvidas acerca da documentação originalmente apresentada (Lei nº 8.666/93, art. 33, inciso III e Decreto nº 3.555/00, art. 17, inciso D).

Fonte: TCU. Processo nº TC-009.971/2002-9. Acórdão nº 718/2004 - Plenário.”

“Lances - limitação do número



Se o pregoeiro limita a quantidade de lances verbais é claro que restringe o caráter competitivo da licitação e ofende aos princípios da isonomia entre os licitantes e da escolha da proposta mais vantajosa para a Administração. Diante de fato semelhante o TCU aplicou multa ao pregoeiro de R\$ 5.000,00 (Acórdão nº 399/2003 - Plenário), e determinou a anulação do pregão e demais atos decorrentes. Em recurso o TCU manteve seu entendimento.

Fonte: TCU. Processo nº 005.854/2002-4. Acórdão nº 57/2004 - Plenário.”

“Mandado de segurança - *periculum in mora inverso*

A paralisação do procedimento licitatório requerida pelo licitante na fase em que se encontra o certame, causa à Administração o perigo da demora inverso, porque a atividade pretendida - transporte - restaria prejudicada.

O Tribunal Regional Federal da 2ª Região negou pedido de liminar ao impetrante com fundamento nesse entendimento e no fato de que as regras de habilitação admitem certa discricionariedade.

Fonte: TRF 2ª Região. 4ª Turma. Agravo nº 2003.02.01.015425. Rel. Des. Federal Benedito Gonçalves, DJU, 10 jan. 2005. Revista Fórum Administrativo, Belo Horizonte, ano 5, n. 48, p. 5169, fev. 2005.”

“Preços superiores ao orçado - sem justificativa ou comprovação, é falta grave e pode ensejar multa

No caso concreto, o TCU verificou: “...orçamento estimativo dos serviços elaborado pela própria Infraero totalizava o valor de R\$ 828.360,00 (fls. 23/26, v.p). A contratação foi feita por R\$ 1.320.000,00 (59% a mais), sem que houvesse qualquer questionamento por parte da Pregoeira ou da administração da Infraero quanto a esse valor.

Nota: Entre outros fatores aplicou multa de R\$ 5.000,00, à pregoeira fev/2004.

Fonte: TCU. Processo TC nº 010.433/2001-5. Acórdão nº 64/2004 - 2ª Câmara.”

3 – Prevenções de Fraudes e Conluio

Risco: Existência de conluio.

Esse escopo pauta-se na verificação de situações capazes de comprometer o caráter competitivo por meio da participação de empresas impedidas de licitar. Uma garantia de que o processo licitatório seja realizado em obediência ao princípio constitucional da isonomia, sem ocorrência de fraudes e conluio.

O risco maior nesse aspecto é a existência de conluio entre as empresas licitantes, frustrando o caráter competitivo; a participação de empresas com registro de penalidades (inidôneas, suspensas, impedidas, etc.) no processo licitatório.

Tem-se como atividade relevante na mitigação dos riscos, a análise dos licitantes a fim de identificar situações que comprometam o caráter competitivo e evitem a participação de empresas impedidas de licitar.

Segundo o gestor, a Valec adota poucas rotinas de verificação nos processos de licitatórios, na fase interna, existindo servidor encarregado para tal análise. Porém, tais análises não englobam, por exemplo, análise de endereços das empresas, quadro societário, data da constituição da empresa, análise das propostas em relação ao formato, empresas de servidores do órgão ou de entidade pública.

Registrou, porém, que são consultados o CEIS, CNJ e Lista de Inidôneos do TCU cujos resultados são anexados ao processo licitatório.



Nesse sentido, convém ressaltar que, de fato, apenas cópia das consultas efetuadas nos sistemas descritos no parágrafo anterior, acrescidas do SICAF, SIASG, são inseridas nos processos. Verificou-se por exemplo, nos processos analisados e tratados no tópico ... deste Relatório, a não inclusão/análise da Habilitação Jurídica da empresa quando da contratação, não se fazendo constar nos autos cópia dos documentos pertinentes conforme exigido pela Lei de Licitações, tornando-se extremamente frágil o controle.

Por esse ângulo, necessário garantir que o procedimento licitatório seja realizado em obediência ao princípio constitucional da isonomia sem a ocorrência de fraudes e conluio.

Risco verificado: Ausência da devida análise das licitantes a fim de identificar situações de fraudes e conluio.

Sugestão de controle: Adotar rotinas para verificação de possíveis relacionamentos capazes de comprometer o caráter competitivo (endereço, sócios, telefone, e/ou e-mail comuns; sobrenomes comuns de sócios/administradores; área de atuação incompatível; data de constituição ou de registro na Junta Comercial próxima da data do certame; sócios com parentesco com servidores da Unidade; existência de propostas com preços praticamente idênticos, etc.), exigência da devida habilitação jurídica nos moldes da Lei 8666/93 quando da contratação e/ou prorrogação do contrato, fazendo-as constar dos autos.

4 - Segregação de Funções

Riscos: Erros, desperdícios ou fraudes em decorrência da realização de atividade desempenhada por uma área ou pessoa sem a checagem por outra, inteiramente independente da primeira.

A existência de separação entre funções e atividades consideradas incompatíveis, tais como autorização, aprovação, execução, controle e registro de operações. Como por exemplo, quem faz pesquisa de preços não deve ser o mesmo que procede à licitação. Quem faz o pedido de aquisição não deve ser o mesmo que processa o certame. Quem elabora o edital não pode ser o mesmo que processa e julga a licitação. Quem participa da realização da despesa (empenho, liquidação, pagamento) não pode participar como membros de comissões instituídas para licitar, inclusive pregoeiro e equipe de apoio.

A atividade relevante nesse quesito consiste na existência de segregação de funções nas atividades desenvolvidas pelos servidores envolvidos no processo licitatório, objetiva-se com isso garantir que as atividades desenvolvidas sejam realizadas observando o Princípio da Segregação de função.

Sugestão de controle: Para tanto, propõe-se que a Unidade prime pela existência da segregação entre funções e atividades consideradas incompatíveis, tais como autorização, aprovação, execução, controle e registro de operações. Como por exemplo: Quem faz pesquisa de preços não deve ser o mesmo que procede à licitação; quem solicita a aquisição não deve ser o mesmo que procede à licitação; quem elabora o edital não pode ser o mesmo que processa e julga a licitação; quem participa da realização da despesa (empenho, liquidação e pagamento) não deve participar como membro das comissões instituídas para licitar, inclusive pregoeiro e equipe de apoio.

5 - Controles Gerenciais/Acompanhamento da Atividade

Riscos relacionados ao tema: ausência de informações gerenciais; impossibilidade de avaliação do desempenho do setor de licitações; dificuldade na avaliação das ações



planejadas e programadas para o período; contratações anteriores acima do valor previsto e aditivos contratuais em outros contratos não previstos, levando à indisponibilidade orçamentária, com consequente impossibilidade de contratação.

A atividade considerada relevante para a mitigação dos riscos consiste no acompanhamento sistematizado de todas as etapas do processo licitatório.

Segundo o gestor, a Valec não efetua o acompanhamento de todas as etapas do certame, mas afirma que busca adotar procedimentos para acompanhar as fases do processo.

Quanto à existência de setor/departamento responsável e servidor designado para a realização das atividades relacionadas às licitações, afirma existir, porém referido setor não dispõe de estrutura material e nem de agentes administrativos suficientes para realização dos trabalhos sob sua responsabilidade. Evidencia o fato relatando que a Gerência de Licitações (GELIC) dispõe de apenas 4 (quatro) empregados, sendo 2 (dois) desses pregoeiros.

Quanto ao controle dos processos, a Valec dispõe de controle eletrônico ou manual (planilha) de todos os processos licitatórios realizados no exercício, com a situação atualizada de cada processo. O controle de licitações está devidamente atualizado, refletindo a posição de todos os processos licitatórios no exercício. Evidencia citando o “Planejamento de contratações GELIC/2016”. Há que se ressaltar, nesse sentido, que a análise teve como foco o exercício de 2015.

Quanto ao controle (Manual ou eletrônico) das informações sobre a disponibilidade orçamentária e financeira, com as devidas informações atualizadas sobre a situação de cada contratação da organização (planejada, licitada, contratada), sobre os valores empenhados, liquidados e pagos, e sobre a dotação disponível, a Valec afirma existir o controle, porém ele apresenta fragilidades. Evidencia citando o Sistema Fiscal Tributário e de Contratos – SISFIT e a Declaração de Disponibilidade Orçamentária – SUDEN.

Quanto ao controle das empresas penalizadas por ela com declaração de suspensão, inidoneidade ou impedimento, a Valec informa não adotar tal controle, mas afirma perseguir a adoção de procedimentos com vistas à implantação desse controle.

Riscos encontrados:

- 1) Ausência de informações gerenciais;

A existência do mencionado risco impossibilita a avaliação do desempenho do setor de licitações; dificulta a avaliação das avaliações planejadas e programadas para o período; contratações anteriores acima do valor previsto e aditivos contratuais em outros contratos não previstos, levando à indisponibilidade orçamentária com consequente impossibilidade de contratação.

Isso torna possível saber o tempo médio gasto em cada etapa do processo, assim como os obstáculos que possam impactar seu andamento regular. Soma-se a isso a necessidade de controle das informações sobre a disponibilidade orçamentária e financeira, incluindo informações atualizadas sobre a situação de cada contratação da organização (planejada, licitada, contratada), sobre os valores empenhados, liquidados e pagos, e sobre a dotação disponível.

Sugestão de controle: propõe-se desta feita a) o acompanhamento processual das fases da licitação (requisição, emissão de pareceres técnicos e jurídicos, elaboração de orçamento, aprovação da autoridade competente, redação do edital, aprovação jurídica, habilitação,



juízo, homologação, etc.) por meio de sistema; b) prover o setor/departamento responsável pela realização dos processos licitatórios no âmbito da Valec de mão de obra e equipamentos suficientes para realização de suas competências; c) melhoria e aprimoramento do controle manual ou eletrônico das informações sobre a disponibilidade orçamentária e financeira de cada contratação; e d) implementação do controle manual ou eletrônico das empresas penalizadas pela própria Valec.

6 – Contrato

Riscos

- a) Os atores que devem atuar na fase de gestão do contrato (por exemplo, gestor, fiscal, preposto) atuam sem nomeação formal, levando ao questionamento da legitimidade dos atos praticados na gestão contratual, com consequente impossibilidade de responsabilizar as partes do contrato e os agentes públicos que atuaram sem delegação;
- b) Os atores que devem atuar na fase de gestão do contrato pela Administração não possuem as competências necessárias para tal, levando à não fiscalização adequada dos aspectos sobre os quais não detêm competência, com consequente não detecção de descumprimento de partes da avença com suas consequências;
- c) Atores designados para atuar na fase de gestão do contrato não possuem tempo suficiente para desempenhar as atividades, levando à não fiscalização adequada dos aspectos sob sua responsabilidade, com consequente não detecção de descumprimento de partes da avença com suas consequências;
- d) Licitante não mantém a regularidade fiscal da habilitação na fase de execução contratual, levando ao pagamento de fornecedor em débito com a fazenda, com consequente impossibilidade de a fazenda pública ressarcir-se de valores devidos.

Segundo o gestor, no âmbito da Valec, são designados formalmente atores para atuar na fase de gestão do contrato (por exemplo, gestor, fiscal beneficiário, fiscal especialista, fiscal administrativo, preposto, etc.), porém referido controle necessita de aprimoramento, não existindo subdivisões de responsabilidades fiscais. Para evidenciar, o Gestor anexou às respostas, cópia de Portarias de nomeação de “Gestor Contratual”.

Quanto à adequada capacitação dos servidores designados para atuar na gestão contratual, o órgão não possui esse tipo de controle, mas afirma buscar procedimentos com vistas à implementação da política de capacitação de tais agentes.

Quanto à disponibilidade de tempo para atuar na gestão do contrato, os empregados designados não têm o tempo adequado para o desempenho eficaz de suas atribuições, mas a Unidade informa que busca adotar procedimentos com vistas à implementação do controle nesse sentido.

Quanto à consulta ao SICAF antes de cada pagamento a ser efetuado, com vistas a verificar se a Empresa mantém as condições de habilitação bem como à execução dos procedimentos previstos no art. 3º, § 4º, da IN-SLTI nº 04/2013, em caso de irregularidade, a Unidade informou que adota de forma total os procedimentos mencionados.

Os riscos verificados na fase contratual foram os seguintes:

1. Problemas relacionados à nomeação formal do agente e intempestividade na designação:

De plano cabe registrar que, o interesse público não se mostra totalmente cumprido com a mera assinatura do contrato. Por esse motivo, o art. 67 da Lei de Licitações exigiu que



a execução do contrato deve ser acompanhada e principalmente fiscalizada por um agente da administração, nesse sentido, é um PODER-DEVER da Administração acompanhar e fiscalizar os contratos como medida para assegurar-se de que o objeto contratado seja recebido ou executado a contento e que as obrigações dele oriundas sejam adimplidas rigorosamente da forma pactuada.

Nessa vertente, cabe destacar que gestão e fiscalização de contratos são institutos diferentes. Não bastando, portanto que se nomeie apenas o gestor do contrato, conforme demonstrado pela Unidade. Ao gestor contratual cabe, dentre outras, administrar, dirigir, gerir, coordenar, superintender todos os contratos. A atuação do fiscal, por sua vez, é mais pontual cabendo-lhe supervisionar, controlar, zelar, verificar, guardar, vigiar, velar, inspecionar, esquadrihar, vistoriar, observar, examinar, averiguar, enfim, vigiar e examinar atentamente contrato, verificar in loco se a execução do objeto do contrato se desenvolve segundo as especificações definidas,

Ressalta-se que, o desempenho dos atores mencionados não se circunscreve apenas em observar a legalidade, ou seja, se as ações estão amparadas por leis e regulamentos próprios. Envolve também, certificar se os resultados esperados estão sendo produzidos, se os objetivos e as metas estão sendo atingidos e se os usuários estão contentes com os serviços que lhe são prestados.

Tomando-se por base a amplitude da responsabilidade do fiscal do contrato, importante se faz que, com o fito de inteirar-se adequadamente de seu mister específico, seja nomeado tão logo se perceba a necessidade de contratar, desta feita poderá acompanhar pari-passu todos os meandros do instituto que ficará sob a sua tutela, tomando parte ativa desde então, da conformação do conteúdo contratual.

Registre-se que, em vários contratos analisados no âmbito da Unidade, observou-se a ausência ou nomeação tardia do fiscal de contrato, fato este capaz de colocar em risco a boa execução do contrato. Nesse sentido, não é boa prática aguarda que o contrato apresente rachaduras para só assim nomear-lhe inspetor.

Sugere-se desta feita, como atividade relevante, a formalização dos papéis (nomeação, designação) dos atores que devem atuar na fase de gestão e de fiscalização dos contratos, bem como de seus substitutos eventuais, ainda na fase prévia, de modo que o traquejo obtido pelo fiscal possa ser utilizado durante o transcorrer da avença.

2. Falta de capacitação dos atores do processo:

Não se pode olvidar que um dos grandes problemas enfrentados pela Administração Públicas nos contratos administrativos é o ruim cumprimento contratual. Fato este que poderá ser mitigado pela atuação eficaz e eficiente dos fiscais de contrato. Porém, para que realizem seu mister, os agentes designados para fiscalizar a avença devem estar cobertos do devido conhecimento. Devem, de início, ter domínio dos termos contratuais e de seus respectivos anexos e serem devidamente capacitados pela Administração, no seio de sua obrigação basilar de fornecer todo o cabedal necessário para o rigoroso desempenho de suas funções. Lembrando outrossim, da possibilidade de responsabilização solidária da Administração ao designar o agente fiscalizador.

Registre-se que a carência de pessoal, em quantidade e qualidade é um dos pontos nevrálgicos. Entretanto, este não pode ser motivo para a nomeação de agentes tecnicamente despreparados para fiscalizar contratos, visto tratar-se de um ponto bastante vulnerável à fraudes e à irregularidades.



Sugestão de controle: Adotar ação no sentido de nomear atores competentes, capacitá-los para o desempenho de suas funções. A alta administração deve manter quadro de empregados com capacitação adequada a exercer os vários papéis na gestão e, principalmente na fiscalização contratual

3. Ausência de tempo suficiente para desempenho das atribuições

Nesse aspecto, há que se observar os riscos advindos de uma fiscalização precária, principalmente nos casos de terceirização, tendo em vista o entendimento de que a União poderá ser responsabilizada de forma subsidiária, caso reste configurado que houve falha na fiscalização do contrato. Motivo este, que torna imprescindível que a equipe de fiscais e gestores seja devidamente qualificada, conforme mencionado no item anterior, mas também disponha de tempo para o desempenho de suas funções.

Registre-se que não basta apenas capacitar os agentes, há que lhes conceder tempo disponível para o exercício de suas atividades. Antes de nomear representantes para atuar na gestão e na fiscalização de contratos deve avaliar previamente se o agente possuirá tempo hábil e conhecimento para executar as atividades inerentes, levando-se em conta suas demais atribuições.

Sugestão: Que a autoridade competente para nomear os representantes da Administração para atuar na gestão e na fiscalização de contratos avalie previamente se tais agentes possuem tempo hábil para execução das atividades, considerando suas demais atribuições. Necessária também, avaliar e promover o reparo, quando for o caso, da sobrecarga de funções dos empregados nomeados fiscais de contratos, não se esquecendo que o fiscal é um agente da Administração, e o fato de ser designado para referida atribuição não deixa de desempenhar suas atividades anteriores.

Conclusão:

Pode-se considerar que a Unidade se encontra em nível “Intermediário” no que se refere aos controles internos administrativos da área de licitações. Considerando ser a área de licitações um setor bastante vulnerável a fraudes e irregularidades é primordial que a Valec fortaleça os controles em relação ao tema, conforme sugerido nos tópicos anteriores, uma vez que condutas frágeis poderão acarretar consequências graves.

1.1.1.3 INFORMAÇÃO

REGULARIDADE DA DISPENSA

Fato

Para avaliar a gestão de compras e de contratações, especialmente no que diz respeito à regularidade dos processos sem licitação, foi selecionada amostra dos processos de contratação direta por dispensa. Nesse sentido, foi avaliada a despesa de R\$ contratada por dispensa no ano sob análise a seguir demonstrado:



PROCESSO	OBJETO	VALOR DO CONTRATO (ANUAL)	FUNDAMENTO LEGAL
51402.098819/2014-11 (CONTRATO Nº 5/2015) SERPRO	Prestação de serviços técnicos em administração de rede de longa distância para atender à sede da VALEC e de suas Unidades descentralizadas (escritórios remotos e canteiros de obras), bem como suporte técnico e manutenção da solução, conforme o Acordo de Nível de Serviços (ANS) e especificações e preços unitários constantes da Proposta Comercial SUNCE/CEDMT nº 0025/2015 v.02 – SERPRO	5.432.951,88	ART. 24, inciso IX e demais disposições da Lei 89.666/93 c/c art. 2º do Decreto 8.135/2013
51402.081887/2014-41	FIPAI – Fundação para o Incremento da pesquisa e do aperfeiçoamento industrial,	787.500,00.	Art. 24, inciso XIII, da Lei 8.666/93

Nesse sentido, buscou-se verificar se ocorreu o correto enquadramento, de acordo com as hipóteses de dispensa de licitação descritas no art. 24, da Lei 8.666/93; o correto enquadramento, de acordo com as hipóteses de dispensa de licitação descritas no art. 17 do mesmo normativo; se o processo de dispensa foi instruído, no que couber, com os elementos previstos no art. 26 da Lei de Licitações, e se foi devidamente amparada por pareceres dos setor técnicos ou jurídicos conforme dispõe o artigo 38, VI, da 8.666/93; se foram devidamente publicadas as dispensas, bem como observar a regularidade das dispensas no que diz respeito à habilitação jurídica, regularidade fiscal e trabalhista, qualificação técnica, qualificação econômico-financeira e cumprimento do disposto no inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal.

PROCESSO 51402.098819/2014-11

O processo se inicia com o Documento de Oficialização de Demanda – DOD nº 29/2014, de 25.9.2014, com o seguinte “Projeto: contratação de serviços técnicos em administração de rede de longa distância para atender às unidades remotas (escritórios e canteiros). Sob a justificativa da “continuidade dos serviços técnicos especializados em Administração de Rede de Longa Distância, viabilizando múltiplos serviços de rede sobre uma infraestrutura compartilhada, permitindo o provisionamento rápido de serviços e tornando-se ponto de concentração de acesso remoto para os serviços disponibilizados pela Valec e demais entes vinculados. Além disso, possibilitará manter a interligação da Valec com suas unidades descentralizadas proporcionando um processo eletrônico de dados estratégicos, com o suto de tecnologias como comunicação em tempo real, transmissão e compartilhamento de arquivos, telefonia, vídeos, videoconferência, transmissão de imagens, etc.

A fundamentação legal pautou-se no art. 24, inciso IX e demais disposições da Lei 8.666/93 c/c art. 2º do Decreto 8.135/2013.

Nesse sentido vale trazer, fielmente, o texto do inciso IX, art. 24, da Lei 8.666/93:

Art. 24. É dispensável a licitação:

(...)

*IX - quando houver possibilidade de comprometimento da segurança nacional, nos casos estabelecidos em decreto do Presidente da República, **ouvido o Conselho de Defesa Nacional**; (destacamos)”*

Entende-se que a fundamentação utilizada não se aplica ao caso em concreto. Não fora demonstrado no processo de que forma

Art. 16. Será dada publicidade, mensalmente, em órgão de divulgação oficial ou em quadro de avisos de amplo acesso público, à relação de todas as compras feitas pela Administração Direta ou Indireta, de maneira a clarificar a identificação do bem comprado, seu preço unitário, a quantidade adquirida, o nome do vendedor e o valor total da operação, podendo ser aglutinadas por itens as compras feitas com dispensa e inexigibilidade de licitação.



Parágrafo único. O disposto neste artigo não se aplica aos casos de dispensa de licitação previstos no inciso IX do art. 24.

A Unidade destacou que a opção deverá ser pela manutenção dos serviços prestados atualmente pelo SERPRO, observado o disposto no art. 2º do Decreto nº 8.135/2013.

Nesse sentido, o Decreto mencionado dispõe sobre as comunicações de dados da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e sobre a dispensa de licitação nas contratações que possam comprometer a segurança nacional. O artigo 2º do citado normativo assim dispõe a forma com que se processará a contratação:

Art. 2º. Com vistas à preservação da segurança nacional, fica dispensada a licitação para a contratação de órgãos ou entidades da administração pública federal, incluindo empresas públicas e sociedades de economia mista da União e suas subsidiárias, para atendimento ao disposto no art. 1º.

§ 1º Enquadra-se no caput a implementação e a operação de redes de telecomunicações e de serviços de tecnologia da informação, em especial à garantia da inviolabilidade das comunicações de dados da administração pública federal direta e indireta.

§ 2º Os fornecimentos referidos no § 1º para a administração pública federal consistirão em:

I - rede de telecomunicações - provimento de serviços de telecomunicações, de tecnologia da informação, de valor adicionado e de infraestrutura para redes de comunicação de dados; e

II - serviços de tecnologia da informação - provimento de serviços de desenvolvimento, implantação, manutenção, armazenamento e recuperação de dados e operação de sistemas de informação, projeto de infraestrutura de redes de comunicação de dados, modelagem de processos e assessoramento técnico, necessários à gestão da segurança da informação e das comunicações.

§ 3º A dispensa de licitação será justificada quanto ao preço pelo órgão ou entidade competente pela contratação.

O Parecer 42/2015 – ASJUR/BSB, DE 25.2.2015, no parágrafo 14, alínea B, que a “a área técnica e unidade interessada observem o disposto no §4º, do art. 4º, da IN/2014-slti: O Comitê de Tecnologia da Informação declarará quais são os Serviços Estratégicos de Tecnologia da Informação e quais são as Soluções de Tecnologia da Informação que possam comprometer a segurança nacional (...)”

Por sua vez, a COJUR/SERPRO em atenção à consulta efetuada pela Valec, no bojo do Parecer COJUR Nº 2015/0184, de 27.2.2015 (fls. 129 a 136) assim se expressou:

2. Prosseguindo, da leitura da minuta, vislumbra-se que o ente contratante designou como dispositivo da Lei nº 8.666/93 a ser adotado como fundamentação legal da avença, o inciso IX do art. 24. Entrementes, o referido inciso dispõe que é dispensável a licitação quando houver possibilidade de comprometimento da segurança nacional, nos casos estabelecidos em decreto do Presidente da República, ouvido o Conselho de Defesa Nacional. Considerando-se a disparidade entre este teor e o objeto contratual, recomenda-se que a Unidade Consulente se posicione perante o ente contratante para que este avalie tal decisão e adeque e minuta. (grifo nosso).



Oportuno também, trazer as disposições constantes do parágrafo único do art. 16 da Lei de Licitações que exclui da publicidade as despesas efetuadas com base no inciso IX do art. 24, *in verbis*:

Art. 16. Será dada publicidade, mensalmente, em órgão de divulgação oficial ou em quadro de avisos de amplo acesso público, à relação de todas as compras feitas pela Administração Direta ou Indireta, de maneira a clarificar a identificação do bem comprado, seu preço unitário, a quantidade adquirida, o nome do vendedor e o valor total da operação, podendo ser aglutinadas por itens as compras feitas com dispensa e inexigibilidade de licitação

Parágrafo único. O disposto neste artigo não se aplica aos casos de dispensa de licitação previstos no inciso IX do art. 24.

Nesse sentido, cabe à Unidade demonstrar a perfeita adequação da despesa sob a égide do fundamento escolhido, o que não foi vislumbrado nos autos.

Destaca-se por outro lado, que o Termo de Referência deve ser elaborado com base em estudo e que seja capaz de demonstrar a real necessidade da contratante. É um dos primeiros documentos a serem produzidos e deve ser concebido em conjunto com os variados setores interessados na aquisição de modo a evitar aquisições irracionais, antieconômicas e desnecessárias, na medida do seu dever de conter o detalhamento do objeto. Nesse sentido vale destacar, a contratação de duas velocidades de transmissão (Cláusula quinta do contrato 5/2015 – fls. 160) velocidade 1 e velocidade 2 não se delimitando qual o valor correspondente a cada uma e qual de fato fora contratada.

Entendeu-se também, pouco usual também a submissão da minuta do Contrato à contratada para que faça ajustes/ações e recomendações, conforme se observou na mensagem eletrônica trocada entre o SERPRO e a Valec, no dia 10.3.2015 (fls. 124/125.)

PROCESSO 51.402.081887/2014-41

O processo deu início com proposta de curso de especialização em engenharia ferroviária (latu sensu), datada de 2.4.2014, assinado pelo Diretor-Presidente da FIPAI – Fundação para o Incremento da Pesquisa e do Aperfeiçoamento Industrial, em atenção à solicitação da Superintendência de Recursos Humanos da Valec. Não se fez constar do processo o documento com a solicitação da Superintendência de Recursos Humanos enviado à FIPAI, em atenção ao princípio da formalização da demanda.

No documento elaborado pela FIPAI apresentou-se o objetivo, a grade curricular, os professores, o método, a infraestrutura e professores coordenadores do curso. Num total de 500 horas, com aulas ministradas às sextas-feiras à noite e aos sábados pela manhã, quinzenalmente, em Brasília, para o máximo de 50 alunos, orçado em R\$787.500,00 divididos em 25 parcelas de R\$31.500,00 a partir do mês anterior ao de início das aulas.

Esclarece ainda, a proposta que, o valor engloba as aulas e o material didático (cópias em meio magnético, material e filmes, programas computacionais de domínio público, etc., todas as despesas de transportes e diárias dos professores responsáveis pelos cursos, as taxas administrativas da FIPAI e as verbas de renda industrial da reitoria da Universidade de São Paulo, da Escola de Engenharia de São Carlos e do Departamento de Engenharia de Transportes.

A FIPAI, segundo seu estatuto, é pessoa jurídica com personalidade de direito privado, sem fins lucrativos e econômicos, instituída em 26.3.1976.



Da fundamentação:

Amparou-se a despesa no art. 24, XIII da Lei de Licitações:

*Justifica-se intentar a contratação da FIPAI por dispensa de licitação baseado no artigo e inciso relacionado no item 13.1 pelo fato de que a referida empresa apresenta em seu estatuto social, (fls. 26/48) que tem personalidade de direito privado, que é sem fins lucrativos e econômicos e que é entidade de caráter social, que tem por objetivo **exclusivo** a realização direta, constante e ativa no desenvolvimento do ensino, da pesquisa e do conhecimento científico” (fls. 88)*

Segundo o art. 24 é dispensável a licitação:

(...)

XIII - na contratação de instituição brasileira incumbida regimental ou estatutariamente da pesquisa, do ensino ou do desenvolvimento institucional, ou de instituição dedicada à recuperação social do preso, desde que a contratada detenha inquestionável reputação ético-profissional e não tenha fins lucrativos.

Registre-se também, que em Nota Técnica (fls. 89) a Valec informou: “pesquisas por outras fontes de treinamento similares foram realizadas, no intuito de comparar os preços com os praticados pela FIPA (fls. 49/54). Foram reunidos valores de investimentos em Especializações de diversas empresas. Como os cursos analisados têm cargas-horárias diferentes, calculou-se o valor da hora/aula de cada treinamento, de acordo com a Tabela de Comparação de Preços abaixo. Desta forma, percebeu-se que o valor praticado pela FIPAI é condizente com o mercado de especializações ‘latu sensu’ e, portanto, passível de contratação pela Valec por dispensa de licitação. ”

Às fls. 55 do processo tem-se tabela de comparação de preços por hora/aula de especializações “latu sensu” elaborada pela Valec:

Empresa	Nome do curso	Valor total do investimento	Carga-horaria	Nº de participantes	Valor da hora/aula por participante
FGV	MBA Gestão Financeira, Controladoria e Auditoria	1.125.000,00	432	50	R\$52,08
IBMEC	Pós-Graduação em Gestão de Projetos	1.011.769,00	432	50	R\$46,84
FIPAI	Curso de Especialização em Engenharia Ferroviária	787.500,00	500	50	R\$31,50
UGF	Pós-Graduação em Engenharia Ferroviária	586.450,00	400	50	R\$29,32
EESC-USP	Especialização em Engenharia de Produção	636.000,00	504	50	R\$25,24

Observando-se a planilha acima verifica-se, sem nenhum esforço, áreas diversas da pretendida, não servindo, portanto, como parâmetro para a comparação pretendida.

Com espeque no artigo 26, § único, inciso III da Lei de Licitações, o procedimento administrativo deverá ser instruído com justificativa do preço. Nesse sentido, necessário se faz a demonstração da razoabilidade do preço praticado no mercado, utilizando-se, por exemplo, a comparação da oferta apresentada pela instituição que a Administração intenta avançar, com outras que possuam condições de realizar os mesmos serviços.

Nesse prumo, importante também frisar que, é competência do gestor público evidenciar que, dentre as diversas instituições que, em tese, poderiam prestar os serviços pretendidos, apenas uma possui condições técnicas idôneas para a execução dos serviços, não se limitando a escolha da pretensa contratada unicamente no menor preço cotado (nesse sentido deveria ter solicitado proposta de mais de uma instituição)

Vale ressaltar por fim que contratação direta alicerçada neste dispositivo legal devem atender todos os pressupostos, de forma concomitante, quais sejam: O fim buscado pela



instituição – pesquisa, do ensino ou do desenvolvimento institucional ou recuperação social do preso; A inquestionável capacitação da instituição para o desempenho da atividade contratada – inquestionável reputação ético-profissional

O Contrato foi assinado em 7.3.2015, no valor R\$787.500,00, sem possibilidade de reajuste.

Consta dos autos e-mail de 15.6.2015, em que se evidencia a necessidade de aquisição de material didático pela Valec “*segue em anexo arquivo contendo a despesa realizada com a compra de Bloco de papel Flip Chart e com Pincel Atômico, necessários para dar condições mínima para o professor ministrar sua aula. Sem isso creio que as paredes seriam rabiscadas.*”

A seguir, tem-se alguns trechos das avaliações realizadas pelos alunos em relação ao curso:

- Falta de apostila

- ✓ *Falta de planejamento no sequenciamento das disciplinas*
- ✓ *Falta de microfone;*
- ✓ *As aulas dos professores totalmente acadêmicos, sem experiência em engenharia ferroviária, com exemplos vagos sem mostrar a aplicabilidade do assunto na construção e operação de uma ferrovia;*
- ✓ *Falta de didática adequada em algumas disciplinas;*
- ✓ *Falta de sequência lógica do curso;*
- ✓ *Falta de aplicação prática dos conteúdos;*
- ✓ *Recursos físicos audiovisuais insatisfatórios;*
- ✓ *Os professores precisam conhecer as atividades da Valec para fazer analogia do conteúdo e atividades desenvolvidas na empresa durante a aula;*
- ✓ *Não observância das aulas quinzenais, passando-se a semanais, onerando alunos com despesas e hospedagem dentro do mês;*
- ✓ *Não há material didático organizado;*
- ✓ *Atuação deficiente do gestor do contrato na resolução dos problemas, tais como sistema de som que foi solucionado somente após a décima aula.*

Tem-se ainda, às fls. 565 do processo, abaixo-assinado dos alunos do Curso solicitando posicionamento formal, por parte da Gerência de Capacitação e Benefícios – GECAP, quanto à questão do curso de Especialização em Engenharia Ferroviária ser de nível *latu sensu* com reconhecimento junto ao Ministério da Educação – MEC com vistas à obtenção do título de Especialista em Engenharia Ferroviária.

Sugere-se dessa forma, que sejam apresentados a esta CGU, os desdobramentos a respeito do tema das questões apontadas neste tópico, tais como, justificativa do preço (motivo de não ter realizado a cotação com o mesmo objeto a ser contratado); atuação do fiscal; assunção, pela Valec de materiais didáticos em contraponto com o acordado e a certificação a ser emitida aos participantes do curso; a perfeita adequação das despesas aos fundamentos legais das contratações; motivo da submissão da minuta contratual ao setor jurídico da contratada; e contratação das velocidades sem a devida especificação.



1.1.2 PAGAMENTOS CONTRATUAIS

1.1.2.1 INFORMAÇÃO

CRONOLOGIA DE PAGAMENTOS

Fato

A ordem cronológica de pagamentos, está prevista no art. 5º da Lei de Licitações, onde está estabelecido que a Administração Pública, no pagamento das obrigações relativas ao fornecimento de bens, locações, realização de obras e prestação de serviços, deve obedecer, para cada fonte diferenciada de recursos, a estrita ordem cronológica das datas de suas exigibilidades, salvo quando presentes relevantes razões de interesse público e mediante prévia justificativa da autoridade competente, devidamente publicada.

Assim, buscou-se obter junto à UPC a obediência a tal preceito. Para tanto, em atenção à Solicitação de Auditoria nº 201601786//003, de 01/07/2016, foram disponibilizados 18 (dezoito) processos para análise.

Na análise dos processos foram cotejadas as datas dos atestos das notas fiscais referentes aos serviços prestados com as suas respectivas datas de pagamentos. Considerou-se, ainda as datas das notas fiscais e os períodos que foram prestados os serviços.

Observou-se uma defasagem de aproximadamente três meses entres o atesto dos serviços prestados e o seu respectivo pagamento. Entretanto, verificou-se a observância do artigo 5º da Lei 8.666/93, por parte da Administração, tendo como base a amostra analisada.

Cabe destacar que, como exemplo de transparência ativa, a empresa mantém em sua página na internet uma planilha com uma relação dos processos pendentes de pagamento, que em 15/09/2015 totalizava R\$58.805.803,97. As datas das faturas vão de desde 20/02/2016 até 29/07/2016, demonstrando persistir uma defasagem não desejável entre a data da prestação dos serviços e o seu efetivo pagamento.

Questionada sobre os normativos internos que disciplinam o assunto no âmbito da empresa, não houve manifestação.

A Lei de Licitações, mormente em seu artigo 5º impõe ao gestor a observância da cronologia de apresentação das faturas como critério para a escolha quanto ao favorecido que deverá receber os pagamentos. Caso não exista um controle interno robusto, com procedimentos adequados e rígidos é possível que tal determinação não seja observada, dando azo à priorização de algumas empresas em detrimento de outras.

Em que pese não se ter observado desvios, quando da análise da amostra de pagamentos efetuados pela UPC, e considerando que não houve manifestação da Unidade sobre a existência de normativos internos que disciplinam o assunto, cabe registrar a importância da adoção de controles formais robustos e consistentes com vistas à observância da matéria em comento, qual seja, a cronologia de pagamentos. Isso se justifica pela quantidade de processos de pagamentos existentes, bem como pelos diversos setores pelos quais passam os processos. Desta feita, cada setor deverá adotar controle formal da entrada e saída do processo em seu âmbito. Priorizando os que se enquadrem na ordem cronológica definida, ou seja, deve existir uma organização administrativa capaz de garantir, sistemática e controladamente, a observância da ordem cronológica de exigibilidade, por meio da adoção de regulamentos, de estabelecimento formal de fluxos, adoção de sistema informatizado, para o atendimento do crédito, de acordo com cada



fonte diferenciada de recursos, nos termos do art. 5º já mencionado. Enfim, a UPC deve estabelecer diretrizes a serem observadas pelas áreas competentes.

1.2 PROCESSOS LICITATÓRIOS

1.2.1 OPORTUNIDADE DA LICITAÇÃO

1.2.1.1 INFORMAÇÃO

REGULARIDADE DAS LICITAÇÕES

Fato

Buscou-se verificar a regularidade da licitação, sob o aspecto da observância de algumas das diversas regras para realização de procedimentos licitatórios. Dentre as quais cita-se: i) avaliação da adequação do enquadramento feito pelo gestor, quando da contratação, no que se refere à modalidade de licitação; ii) verificação da motivação apresentada pelo gestor como justificativas para as aquisições/contratações realizadas; iii) verificação da compatibilidade da natureza do material e/ou serviço contratado com as atividades típicas das áreas requisitantes, para confirmação do atendimento das reais necessidades da unidade com a contratação efetuada; iv) verificação se a quantidade e especificações do objeto contratado fundamentaram-se em requisição da área competente, série histórica ou estudos de necessidade; v) verificação se a compra realizada está de acordo ou guarda relação com o objetivo/finalidade do Programa/Ação de Governo utilizado para realização da despesa; vi) se o instrumento convocatório apresentou os anexos conforme o art. 40, §2º d Lei 8666/93; vii) verificar a habilitação exigida pelo art. 27 da Lei de Licitações, para cada caso, dentre outros.

Com esse intento foram requisitados para análise 6 (seis) processos, todos na modalidade pregão eletrônico, conforme demonstrado no quadro abaixo, tendo analisado 5 por falta de disponibilização de um deles*:

Processo	Contrato	Objeto	Vencedora	Valor
51402.100531/2014-31	11/2015	Contratação de empresa especializada, com registro no Ministério da Cultura, para o fornecimento de vale-cultura, conforme IN/mINc Nº 2/, DE 4/9/2013.	SODEXO PASS DO BRASIL SERVIÇOS E COMÉRCIO S.A Cnpj 69034668000156	380.400,00
51402.088646/2014-22	009/2015 (13.7.2015)	Aquisição de software Oracle, incluindo a prestação de serviços técnicos especializados, suporte técnico, atualização de versões e capacitação em tecnologia Oracle, de acordo com as condições constantes do Edital e seus respectivos anexos.	NTC – Núcleo de Tecnologia e Conhecimento em Informática Ltda – CNPJ: 05.255.748/0001-59	R\$12.525.400,00 1º TA R\$4.312.600,00
51402.112716/2015-51	10/2015	Contratação de subscrição para cessão de direito de uso de softwares aplicativos, sistemas operacionais para estações de trabalho e softwares para equipamentos servidores, com o respectivo fornecimento de licenças e garantia de atualização das versões, com a finalidade de manutenção da padronização dos softwares em utilização na Valec.	ALLEN RIO SERVIÇOS DE COMÉRCIO DE PRODUTOS DE INFORMÁTICA LTDA.- CNPJ 00.710.799/0001-00	R\$3.636.264,42



51402.105100/2014-43	63/2015	<p>Prestação de serviços de locação de veículos. Pregão eletrônico nº 12/2014, lote 01 (Bahia).</p> <p>Contratação de empresa especializada na prestação de serviço de locação de veículos, por quilometragem livre, estando incluída toda a manutenção preventiva e corretiva da frota locada, com fornecimento e substituição de peças, pneus, mão de obra, componentes e materiais utilizados na manutenção necessários ao regular funcionamento da frota, limpeza e seguro para atendimento aos serviços de fiscalização, supervisão das obras de construção das Ferrovias sobre sua responsabilidade, atendimento das Diretorias e dos departamentos das unidades da Valec situadas no estado da Bahia, referente ao Lote 01, conforme especificações e condições do Termo de Referência..</p>	<p>RONDAVE LTDA - CNPJ: 25.480.914/0001-28</p>	R\$3.848.989,92
51402.090302/2014-83	1/2015	<p>Contratação de serviços técnicos especializados de digitalização, inteligenciamento, análise de informações e fornecimento de licença de uso, em caráter perpétuo, de solução de busca corporativa, baseada em appliance de indexação, busca em texto integral e análise de acervo documenta da Valec</p>	<p>VERT SOLUÇÕES 02277205000144</p>	R\$3.677.861,41
51402.097655/20-11*	2/2015		Ts consultoria	

Da análise efetuada entendeu-se por oportuno destacar os seguintes pontos:

I - Habilitação Jurídica

Em análise aos processos acima mencionados verificou-se que em pelo menos 2 processos (51402.105100/2014-43, 51402.090302/2014-83) não houve a comprovação da habilitação jurídica da empresa vencedora, não se fazendo constar, no ato da contratação, cópia do ato constitutivo, estatuto ou contrato social em vigor, devidamente registrado, registro comercial, etc., conforme cada caso.

A habilitação jurídica é condição para que se participe do certame, no sentido de que seja corroborada a personalidade, a capacidade legítima do licitante para contrair direitos e obrigações perante a Administração Pública. Nesse prumo, devem ser apresentados, para fins de comprovação da referida habilitação, o ato constitutivo, estatuto ou contrato social, **em vigor**, adequadamente registrado, em se tratando de sociedades comerciais, e, no caso de sociedades por ações, guardado de documentos de eleição de seus administradores, é o que rege o artigo 28, inciso III, da Lei de Licitações.

II- Requisição/Levantamento da Quantidade pela Unidade Requisitante

Não se observou, em alguns casos, a quantidade e especificação do objeto contratado fundamentado em requisição com base em série histórica ou estudo de necessidade. Observa-se por exemplo, no caso de adesão a ata de registro de preços, a exata quantidade e descrição dos utilizados pela EMBRATUR, etc. cujas pesquisas de preços, em termos quantitativos, foram fiéis aos constantes da ARP. (A VERT, apresentou sua proposta comercial e fez menção: “esta proposta reflete os valores finais registrados na Ata de Registro de Preços do Pregão Eletrônico nº 19/2013 do Ministério do Turismo”.



No processo nº 51402.090302/2014-83, a demanda de serviços por 7 itens de serviços, descritos da mesma forma da Ata de Registro de Preços da Embratur de nº 1/2014, cuja Empresa vencedora daquele certame, ao apresentar a proposta à Valec a ela fez referência. Nesse sentido, ao apresentar a proposta, a Vert Soluções, detentora do Contrato, salientou para a não inserção dos itens 6 a 11 da Ata de Registro de Preços mencionada, que segundo a Empresa, se relacionam à parte analítica da solução. Acresceu ainda, que “durante a avaliação dos componentes que integram a solução junto à Valec, os itens acima foram objeto de discussão, momento em que se havia definido pela inclusão dos referidos itens”.

Segundo o raciocínio do inciso II, §7º do art. 15 da Lei 8.666/93, nas compras deverão ser observadas, dentre outras, a definição das unidades e das quantidades a serem adquiridas em função do consumo e utilização prováveis, cuja estimativa será obtida, sempre que possível, mediante adequadas técnicas quantitativas de estimação.

Nesse sentido, não se evidenciou a individualização da demanda, ou seja, a adequação à real necessidade da Unidade, pelo fato de ter se requerido os mesmos quantitativos da EMBRATUR.

III - Pesquisa de Preços

O termo de referência é o documento que deverá conter elementos capazes de propiciar a avaliação do custo pela Administração, diante de orçamento detalhado, considerando os preços praticados no mercado, dentre outros. Deverá conter o orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários.

Verificou-se a prática de tomar como referencial para o certame, o valor global do menor orçamento por empresa, ainda que alguns itens tenham sido cotados em valores menores por outras, o que eleva a estimativa de custos, não adotando os menores preços unitários.

Por fim, vale destacar o mencionado no Parecer 107/2015-ASJUR (ORACLE) no sentido de “51. ... A segunda consiste na estranha situação em que determinada empresa fornece a proposta para elaborar o orçamento base da licitação e, posteriormente, também vem participar do certame. Tal circunstância pode estimular a empresa proponente, ainda na fase interna da licitação, a oferecer preços incompatíveis com os valores de mercado, tendo em vista que ela não se compromete com os custos apresentados à administração Pública e ainda pode, por meio dessa pré-proposta, adiantar a composição dos preços de seus serviços para os futuros concorrentes da fase externa.” (fls. 234)

IV - Observância da ordem cronológica do processo

Segundo a Lei nº 9.784/99, o processo deverá ter suas páginas numeradas sequencialmente e rubricadas (art. 22, §4º), nesse sentido vale destacar, por exemplo, os processos 51402.090302/2014-83 (fls. 138, ordem cronológica não observada), 51402.105100/2014-43 (inserção de folha após a de nº 107, sem a devida numeração em que suas folhas não observaram a correta ordem cronológica).

V - Nomeação do(s) Fiscal(is) de Contrato

Desde o estabelecimento do contrato e do início de sua execução, é obrigatório, por parte da Administração Pública, o acompanhamento e a fiscalização do objeto contratado objetivando-se que seja seguramente executado pelas partes. Por conta dessa exigência



que se faz necessária a nomeação do fiscal do contrato segundo os ditames do art. 67 da Lei nº 8.666/93.

Nesse sentido, observou-se em alguns casos a nomeação do Fiscal do Contrato, após transcorridos vários dias do início do contrato (processo nº 51402.088646/2014-22). Ressalte-se que a figura do gestor do contrato e de fiscal de contrato são distintas. Compete ao gestor do contrato, administrar, gerir, coordenar, superintender o contrato. Já a atuação do fiscal deve ser mais precisa, mais pontual, cabendo-lhe controlar, vigiar esquadrihar, vistoriar o andamento do contrato em praticamente todas as suas nuances.

VI- Elementos do processo

Segundo disposição do artigo 40, § 1º da Lei de Licitações, o original do edital deverá ser datado, rubricado em todas as folhas e assinado pela autoridade que o expedir, permanecendo no processo de licitação, e dele extraindo-se cópias integrais ou resumidas, para sua divulgação e fornecimento aos interessados.

Ainda nesse sentido, verificou-se em um caso analisado que o Edital (fls. 38 a 71 do processo nº 51402.105100/2014-43) contém assinatura no termo de encerramento: “este volume do edital de Pregão Eletrônico nº 12/2014 possui 68 folhas numericamente ordenadas”, datada de 17.10.2014 e assinada pela Superintendência de Licitações e Contratos da Valec.

Em consulta à ata do certame mencionado no parágrafo anterior (<http://www.comprasnet.gov.br>) verificou-se que algumas propostas com valores inferiores foram desclassificadas pelo pregoeiro por não atenderem a alguns itens do Edital, (13.1, 10.1, 14.1, etc.). Entretanto, não se fez constar dos autos processuais as propostas desclassificadas, por amor ao princípio da transparência da atuação administrativa. Tal fato proporciona o controle da Administração Pública pelos administrados, de modo mais amplo possível. Da mesma forma, não se vislumbrou nos autos a devida motivação da desclassificação das propostas, decorrência lógica do princípio da transparência e a regra geral segundo o qual os atos administrativos devem ser motivados. Dessa feita, as sequências dos atos relacionados ao certame devem ser inseridas nos autos, fazendo-se a juntada aos processos administrativos toda a documentação a ele pertinente.

Segundo o artigo 38 da Lei 8666/93, o procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, **e ao qual serão juntados oportunamente, dentre outros, original das propostas e dos documentos que as instruírem; atas, relatórios e deliberações da Comissão Julgadora; recursos eventualmente apresentados pelos licitantes e respectivas manifestações e decisões; demais documentos relativos à licitação.**

Desta feita, após análise dos processos mencionados verificou-se que a Unidade necessita aprimorar as questões ora apontadas.



1.2.2 LICITAÇÕES SUSTENTÁVEIS

1.2.2.1 INFORMAÇÃO

COMPRAS SUSTENTÁVEIS

Fato

Com a finalidade de realizar avaliação da gestão de compras e contratações, especialmente no que diz respeito à utilização de critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens e na contratação de serviços e obras, foi enviada Solicitação de Auditoria nº 2016 na qual foram solicitadas as seguintes informações:

- a) Processos licitatórios sustentáveis realizados pela Unidade em 2015;
- b) práticas de sustentabilidade e de racionalização do uso de materiais e serviços nas suas compras e contratações sustentáveis. Caso positivo, se houve a criação da Comissão gestora do PLS;
- c) Se o PLS, caso exista, está formalizado em processos e implementado, abrangendo temas como energia elétrica, água e esgoto, coleta seletiva, qualidade de vida no ambiente de trabalho, material de consumo como papel para impressão, copos descartáveis e compras e contratações sustentáveis;
- d) Se a Valec possui em seu Plano Anual de Capacitação ou similar, iniciativas de capacitação relativas ao tema sustentabilidade, para os servidores que atuam na área de compras e contratações; e
- e) Se a legislação aplicável e as orientações dos órgãos de controle relativas à sustentabilidade estão sendo adotadas.

Nesse sentido, vale destacar que compras públicas sustentáveis são aquelas que incorporam critérios de sustentabilidade nos processos licitatórios; ou seja, são consistentes com os princípios abarcados pelo desenvolvimento sustentável – um conceito complexo que busca promover uma sociedade mais justa e equitativa para as gerações atuais e futuras –, desenvolvendo-se nos limites (ou na capacidade de suporte) do meio ambiente.

Por sua vez, a licitação sustentável é uma solução para integrar considerações ambientais e sociais em todos os estágios do processo da compra e contratação dos agentes públicos (de governo) com o objetivo de reduzir impactos à saúde humana, ao meio ambiente e aos direitos humanos. A licitação sustentável permite o atendimento das necessidades específicas dos consumidores finais por meio da compra do produto que oferece o maior número de benefícios para o ambiente e a sociedade. A licitação sustentável é também conhecida como —compras públicas sustentáveis, —eco aquisição, —compras verdes, —compra ambientalmente amigável e —licitação positiva.

As práticas de sustentabilidade consistem em ações que tenham como objetivo a construção de um novo modelo de cultura institucional visando a inserção de critérios de sustentabilidade nas atividades da Administração Pública.

E, por fim, práticas de racionalização são ações que tenham como objetivo a melhoria da qualidade do gasto público e contínua primazia na gestão dos processos.

Por intermédio do Ofício nº 3074/2016-PRESI, foram encaminhadas as informações, no sentido de que a Comissão de Logística Sustentável da Valec foi devidamente instituída



pela Portaria 549, de 21.10.2015, tendo como atribuição monitorar, avaliar e revisar o Plano de Logística Sustentável, aprovado em junho de 2014 encontrando-se o referido Plano disponível no site <http://valec.gov.br/PLS.php>

O Plano de Gestão de Logística Sustentável – PLS é de responsabilidade da Comissão Gestora Permanente criada por meio da Portaria nº 035/2015 com o objetivo de estabelecer a implementação e o contínuo aperfeiçoamento de práticas de sustentabilidade dentro da Valec

O mencionado Plano é constituído por estudos e por avaliações quanto à aplicabilidade dos seguintes temas: Material de consumo; resíduos sólidos; energia elétrica; água e esgoto; qualidade de vida no ambiente de trabalho; deslocamento de pessoal 12; ações de divulgação, conscientização e capacitação; compras e contratações sustentáveis; serviços de telefonia. A implementação de tais assuntos dentro da Empresa se faz por meio dos processos: 51.402.113529/2015-95 (material de consumo), 51.402.112551/2015-91 (resíduo sólido), 51.402.112141/2015-77 (energia elétrica), 51.402.112453/2015-81 (água e esgoto), 51.402.112581/2015-68 (qualidade de vida), 51.402.113175/2015-89 (deslocamento de pessoal), 51.402.112618/2015-14 (divulgação e comunicação), 51.402.112685/2015-39 (contratações sustentáveis) e 51.402.112618/2015-14 (serviços de telefonia). Todos estes vinculados ao processo principal 51.402.050794/2013-93.

Acresceu-se ainda que, em função das restrições orçamentárias, os eventos destinados a tal objetivo estão cada vez mais escassos. Contudo, a Comissão de Logística Sustentável da Valec está em fase de elaboração de um Guia de Compras Públicas Sustentáveis para orientar os empregados na elaboração dos Projetos Básicos e Termos de Referências. E também, além do Plano, são previstos treinamentos par os empregados de todas as áreas da Empresa, incluindo o tema sustentabilidade. A capacitação é deferida por demanda das Diretorias solicitantes, considerando a existência de recurso.

E que no caso das contratações, sempre são observadas as indicações da Instrução Normativa nº 10/SLTI/MPOG/2012. Dessa forma, entende que a Superintendência de Licitações e Contratos, ao examinar o conteúdo dos Termos de Referência e dos Projetos Básicos elaborados pelas áreas técnicas da Valec recomendam, de maneira permanente, que as áreas desenvolvam objetivamente itens que promovam sob a dimensão econômica, social e ecológica, as melhores compras.

A Empresa ao fazer uma análise crítica de sua atuação quanto ao tema assim se reporta: “o primeiro e o segundo período de avaliação da execução do Plano de Logística Sustentável demonstraram que a Valec está aberta a discutir a importância da implantação das ações voltadas à sustentabilidade ambiental e já avançou em alguns temas essenciais. Por outro lado, a Comissão Gestora do Plano de Logística Sustentável observa pontos de melhoria e gargalos a serem enfrentados para a total adequação da empresa aos requisitos normativos e boas práticas adotadas pela Administração Pública no que se refere à sustentabilidade.

A principal deficiência consiste no Tema 02 – Resíduos Sólidos, o qual nenhuma de suas metas foi alcançada. Esse tema prevê diagnóstico da situação dos resíduos sólidos e ações voltadas ao correto gerenciamento (descarte, segregação, tratamento, disposição final) desses resíduos.

Outra dificuldade enfrentada pela comissão refere-se, em alguns casos, ao não recebimento dos dados que comprovam a execução do plano, e em outros casos, ao recebimento de dados insuficientes e/ou deficientes. Os setores responsáveis pelas ações previstas no plano precisam comprovar a execução a fim de que seja elaborado relatório pela comissão.



Conclui-se, por fim, que apesar da empresa estar aberta a discutir a importância da implantação das ações voltadas à sustentabilidade ambiental, a mesma precisa engajar-se mais na execução das ações propriamente ditas e comprovar tal execução através de envio periódico das planilhas de atuação. ”

Em relação à adoção de critérios objetivos e práticas de sustentabilidade nos editais, observou-se que Unidade os tem adotado e/ou apresentado justificativa adequada na adoção desses critérios, conforme determina o Art. 3º do Decreto nº 7.746/2012. A Unidade apresentou relatório contendo a relação de compras sustentáveis contendo os critérios utilizados, bem como a justificativa para adoção dos parâmetros utilizados na contratação da licitante.

Sobre a rotina de inserção de critérios de sustentabilidade nos editais, conforme previsto na IN/SLTI-MP nº 01/2010 e na Portaria/SLTI-MP nº 2/2010, verificou-se, a partir da manifestação da Unidade, que esta tem buscado dar efetividade aos normativos que preceituam a adoção de critérios sustentáveis em suas contratações. Nesse sentido, ressalta-se a boa prática da Unidade em buscar o envolvimento das áreas demandantes nesse processo.

Por fim, quanto à promoção/estimulação da capacitação dos servidores que atuam na área de gestão de compras e contratações, verificou-se a intenção voltada a esse propósito, não sido implementada, na maioria dos casos, por falta de recursos. Verificou-se, ainda, a preocupação da Unidade em promover/estimular a capacitação dos seus colaboradores.

2 CONTROLES DA GESTÃO

2.1 CONTROLES INTERNOS

2.1.1 Avaliação dos Controles Internos Administrativos

2.1.1.1 INFORMAÇÃO

CONTROLES INTERNOS ADMINISTRATIVOS - ENTIDADE

Fato

A avaliação dos controles internos em nível de entidade tem por objetivo verificar se a estrutura de controle está adequadamente concebida e o teste de eficácia operacional busca verificar se esse controle funciona de forma eficaz, ou seja, constatar a presença e o efetivo funcionamento de todos os componentes da estrutura de controle interno.

Segundo a Resolução nº 1.135/2008, do Conselho Federal de Contabilidade, o sistema de controle interno é visto como suporte do sistema de informação contábil, no sentido de minimizar riscos e dar efetividade às informações da contabilidade, visando contribuir para o alcance dos objetivos da entidade do setor público. Nesse sentido, a Unidade deve demonstrar o grau de comprometimento em todos os níveis da administração com a qualidade do controle interno em seu conjunto.

A análise dos Controles Internos Administrativos, em Nível de Entidade tem como objetivo avaliar a qualidade e suficiência dos controles instituídos pela Unidade com vistas a garantir que seus objetivos estratégicos sejam atingidos, considerando os seguintes componentes do sistema de controles internos: a) ambiente de controle; b)



avaliação de risco; c) atividades de controle; d) informação e comunicação; e) monitoramento.

Desta feita, para verificar a qualidade e suficiência dos controles internos administrativos instituídos pela UPC, questionou-se o gestor, mediante a Solicitação de Auditoria nº 201601521/07, de 05.04.2016, acerca da existência e funcionamento dos controles que compõem cada componente do sistema.

Esta equipe analisou as respostas e documentação encaminhada pela Valec identificando as seguintes inferências que se seguem:

I - Avaliação em Nível de Entidade:

1 - Ambiente de Controle (Aprimorado)

O ambiente de controle, segundo o normativo citado, deve demonstrar o grau de comprometimento em todos os níveis da administração com a qualidade do controle interno em seu conjunto.

Assim, vale destacar ainda que, os fatores que formam o ambiente de controle incluem a integridade e os valores éticos, a competência das pessoas, o modo pelo qual a gestão delega autoridade e responsabilidades; a estrutura de governança e a estrutura organizacional; o “perfil dos superiores”, ou seja, a filosofia, a forma de pensar da direção e o seu estilo gerencial; as políticas de recursos humanos, dentre outros.

Com essa visão, o propósito dos testes de controle nesse componente resultou na identificação das apurações a seguir:

1.1. Comprometimento com a integridade e com os valores éticos: (Aprimorado)

Com base no Questionário de Avaliação dos Controles Internos – QACI, esse componente do ambiente de controle alcançou o nível “Aprimorado”.

Foi ressaltado pelo Gestor que se encontra em implantação o programa de integridade, inclusive com a instituição do Comitê Gestor do programa; a Comissão de Ética se encontra em funcionamento. Destaca, que “a Comissão de Ética constitui iniciativa de integridade a estruturação de sua Secretaria Executiva”

Dentro deste princípio, os quesitos relacionados à existência de processos para avaliar o desempenho das pessoas e das equipes em relação às normas de conduta da organização, e a realização periódica de treinamentos focados em temas relacionados à integridade de valores éticos, demonstraram-se em níveis “intermediário” e “básico”.

Nesse vetor, necessário se faz que a Empresa adote políticas voltadas aos temas mencionados.

1.2 – Estrutura organizacional e níveis de subordinação: (Intermediário)

A Estrutura organizacional em níveis de subordinação, segundo o gestor, é formalizada por meio de organograma complementado por manual da organização ou instrumentos normativos (resoluções, portarias, etc.) nos quais são estabelecidas competências,



atribuições e responsabilidades das unidades organizacionais e dos cargos que a compõem, demonstrando-se em nível “avançado”

Quanto ao quesito relacionada à adequação da autoridade atribuída e responsabilidades apropriadamente delegadas e comunicadas em todos os níveis da organização, juntamente com procedimentos efetivos para monitorar os resultados (prestações de contas, etc.) demonstrou-se em nível “básico”, necessitando de implementações nesse sentido.

1.3 – Comprometimento para atrair, desenvolver e reter talentos competentes, em linha com os objetivos da Unidade. (Intermediário)

Segundo o gestor, não existe procedimento específico sobre a matéria. Os prestadores de serviços e fornecedores de bens são considerados Agentes Públicos, sujeitos ao regramento ético estabelecido para a Valec. O Programa de Integridade prevê a regularização destas fragilidades. A Valec inclui em seus novos contratos, a obrigatoriedade de cláusula de obrigação das contratadas em observar o regramento ético da Empresa, conforme Decreto 6.029/2007, art. 11, parágrafo único e Código de Ética da Valec e do Servidor Público do Poder Executivo.

Acrescentou ainda, que a Superintendência de Recursos Humanos promove coleta de necessidade para capacitação em áreas específicas, base para a elaboração do Programa Anual de Capacitação. E que, atualmente, por dificuldade orçamentária financeira do Governo Federal, a Valec não possui disponibilidade orçamentária para aprovação do plano de capacitação, situação que está sendo reavaliada pela Superintendência de Recursos Humanos, com objetivo de tornar eficaz a existência de capacitação dentro da realidade da receita específica que a Valec possui para tal despesa.

O item apresentou o nível “intermediário”, necessitando de aprimoramento, mormente em relação às políticas e procedimentos formalizados capazes de estabelecer as práticas admitidas pela organização para contratar, capacitar, orientar, avaliar, promover, recompensar, disciplinar e desligar servidores, terceirizados e estagiários, alinhados com as melhores práticas recomendadas para o setor público.

Bem como a melhoria no programa de capacitação e treinamento regular e sistemático, atrelado à realização dos objetivos estratégicos e planos estabelecidos, de como que todos sejam adequadamente capacitados para desempenhar as atribuições de maneira proveitosa.

Importante também, que a Valec avance na questão de avaliar as competências na organização e nos prestadores de serviços terceirizados em relação às políticas e práticas estabelecidas pela Empresa.

1.4 – Controles Internos (Inicial)

Segundo o gestor, não existem mecanismos de controle, mas a Empresa está adotando procedimentos para a sua elaboração, e não há métricas, incentivos ou recompensas formalmente estabelecidas. Fatos que fizeram com que o quesito se portasse no nível “Inicial”, necessitando de iniciativas da Empresa voltadas a esse fim.

2 - Avaliação de Riscos (intermediário)

Segundo informações apresentadas pelo gestor, a missão, a visão, os valores e compromissos da organização, direcionadas para o cidadão cliente de sua atividade, estão



bem definidos e formalizados e são amplamente comunicados, de modo que todos na organização têm consciência e uma clara compreensão de como devem atuar para concretizá-los.

Ressalta, porém, que para que todos os colaboradores compreendam a dinâmica da gestão estratégica faz-se necessário que a etapa de comunicação seja amplamente desenvolvida.

Torna-se preocupante, porém, o fato da não adoção de um processo formal e sistemático de planejamento e gestão estratégica para estabelecer e gerenciar os objetivos estratégicos, incluindo o desdobramento deles em planos táticos e operacionais até se chegar aos objetivos no nível de atividades (divisões, processos e operações).

Necessário se faz, da mesma forma, o estabelecimento de objetivos com a adoção de padrões para medir o progresso, a qualidade e o desempenho desejado, incluindo os indicadores que serão utilizados para monitorar o cumprimento desses padrões em bases periódicas.

Na visão do gestor, o processo de identificação e avaliação de riscos decorrentes de mudanças significativas apresenta fragilidades e necessita de aprimoramento, da mesma forma que a gestão dos riscos de fraudes e corrupção.

Devido a não adoção dos dois temas relatados acima, o item “Avaliação de Riscos” foi considerada em nível “Básico”, necessitando, desta feita, a adoção de medidas voltadas a esse fim.

A Empresa deve adotar meios de identificar e avaliar os riscos nos níveis de entidade, subsidiária, divisão, unidade, operacional e áreas funcionais relevantes à realização dos objetivos e materializá-los em uma política corporativa de gestão de riscos.

Nesse vetor ainda, necessário se faz que a organização aprimore a detecção e avaliação dos riscos de fraudes e de corrupção, tais como aqueles relacionados a possível perda de ativos e a possíveis atos de corrupção (cometidos tanto por empregados, quanto por prestadores de serviço terceirizado) capazes de afetar diretamente a capacidade da Empresa quando da realização dos seus objetivos.

Avaliar riscos consiste em um processo de identificação e análise das ameaças relevantes para o alcance dos objetivos da entidade para determinar uma resposta adequada. Ou seja, é significativo que a organização especifique, com clareza suficiente, seus objetivos específicos, a fim de permitir a identificação e a avaliação dos riscos associados aos objetivos.

3 - Atividade de Controle: (aprimorado)

Nesse quesito, os pontos frágeis repousaram-se no sentido da pouca disseminação das atividades de controle. Segundo o gestor, os controles legais são observados, porém, necessitam de maior disseminação da prática em todos os níveis da organização, de modo a permitir o pleno comprometimento de todos os empregados.

Outro fator são as fragilidades relacionadas às políticas e procedimentos formalmente estabelecidos para atuar sobre os riscos identificados em todas as atividades relevantes para o alcance dos objetivos-chave, relacionados ao cumprimento da missão e da visão da organização.

Nesse sentido, necessário se faz a adoção de medidas voltadas à total observância das questões acima.



Quanto à revisão periódica das atividades de controle voltadas para determinar sua contínua relevância, a Unidade informa apresentar fragilidades. Ressalta, porém, que a com o novo Regimento Interno, que entrou em vigência em 2.6.2016, no art. 31, foi atribuída à EGEP – Escritório de Gestão Estratégica e de Projetos, essa função.

Por fim, cabe destacar que procedimentos de controle consistem em políticas e procedimentos estabelecidos pela administração da Unidade que auxiliam e asseguram que as orientações sejam observadas. Por isso, devem ser disseminadas por toda a organização, em todos os níveis e em todas as funções. Elas englobam uma gama de controles preventivos e detectivos, tais como, procedimentos de autorização e aprovação, segregação de funções (autorização, execução, registro e controle), controles de acesso a recursos e registros, verificações, conciliações, revisões de desempenho, avaliação de operações, de processos e de atividades, supervisão direta, dentre outros.

4 - Informação e Comunicação

A avaliação da Unidade no quesito “Informação e Comunicação” apresentou-se em nível “Básico”, necessitando, dessa forma, de melhorias e de atenção do gestor.

Vale destacar, nesse sentido e, com base na Resolução nº 1.135/2008, do CFC, que, o sistema de informação e de comunicação do setor público deve identificar, armazenar e comunicar toda informação relevante, na forma e no período determinados, a fim de permitir a realização dos procedimentos estabelecidos e outras responsabilidades. Deve ainda, orientar a tomada de decisão, permitir o monitoramento de ações e contribuir para a realização de todos os objetivos de controle interno.

Segundo o gestor, não existe um processo definido para comunicar e disponibilizar tempestivamente as informações necessárias. Nesse prumo, convém ressaltar a importância de comunicação, tendo em vista ter o poder de auxiliar toda equipa no sentido de conduzir e entender suas responsabilidades.

Quanto à divulgação em seu sítio da Internet, o gestor afirma divulgar, no entanto, esse quesito apresenta fragilidades, necessitando de aprimoramento.

5 - Monitoramento.

A Unidade não monitora o sistema de controle interno, mas afirma adotar procedimentos voltados para isso. Acredita que o Programa de Integridade irá proporcionar elementos que contribuirão com esse objetivo.

Quanto às avaliações de controle interno, no sentido de serem ou não adequadamente reportadas às pessoas que têm o poder para determinar as ações corretivas e aos órgãos de controle, supervisão e regulamentação cabíveis, o processo existe, porém de forma frágil, necessitando de aprimoramento.

A percepção a respeito do item “Monitoramento” situou-se no patamar de “Intermediário”.

Vale sublinhar que o monitoramento tem como premissa avaliar a qualidade do desempenho dos controles internos ao longo do tempo. Envolve, desta feita, a avaliação do desenho e da tempestividade de operação dos controles, a verificação de inconsistências dos processos ou implicações relevantes e a tomada de ações corretivas.



Nessa perspectiva cabe destacar a importância do monitoramento do controle interno da Unidade, principalmente pelos gestores, possibilitando-se assim avaliar sua validade e sua qualidade ao longo do tempo, para adoção de medidas tempestivas, quando for o caso. As avaliações de controle interno devem ser adequadamente reportadas às pessoas que têm poder para determinar as ações corretivas e aos órgãos de controle, de supervisão e de regulamentação.

Por fim, o monitoramento do controle interno permite que este opere efetivamente, possibilitando-se assim, a identificação tempestiva dos riscos e fragilidades do controle; propicia informações precisas e confiáveis aos gestores, conduz ao aumento da eficiência organizacional, dentre diversos outros benefícios.

Conclusão

A seguir apresentam-se os resultados da avaliação de todos os componentes do sistema de controles internos, instituídos com vistas a garantir que seus objetivos estratégicos sejam atingidos:

Quadro 01: Consolidação da avaliação dos controles internos da Unidade.

Elementos do Sistema de Controles Internos Avaliados	Avaliação	
	Pontuação	Interpretação
Ambiente de Controle	50,6%	Intermediário
Avaliação de Risco	58,3%	Intermediário
Atividade de Controle	88,9%	Aprimorado
Informação e Comunicação	38,9%	Básico
Monitoramento	66,7%	Intermediário

Fonte: Elaborado a partir de documentação disponibilizada pela Unidade e testes realizados.

Face ao exposto, pode-se concluir que os controles internos adotados pela Valec apresentam-se, de modo geral, em nível “Intermediário”, necessitando, porém de ações com vistas ao seu aprimoramento, mormente quanto ao Princípio “Informação e Comunicação”, buscando-se maior aderência à legislação que regulamenta o tema.

2.1.1.2 INFORMAÇÃO

CONTROLES INTERNOS ADMINISTRATIVOS - DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS

Fato

Visando avaliar os controles internos administrativos instituídos pela Unidade Prestadora de Contas (UPC) com vistas a garantir que a elaboração das demonstrações contábeis e de relatórios financeiros seja confiável e efetiva, solicitou-se por meio da Solicitação de Auditoria nº 201601786/021, de 08.08.2016, informações relacionadas ao tema.

Por meio do Memorando nº 94/2016-GECON, de 24.08.2016, o Superintendente Financeiro da Valec apresentou as informações em resposta aos questionamentos da Equipe de Auditoria, conforme a seguir.



Quanto à avaliação de Riscos:

a) Informar se existe estrutura organizacional, responsabilidades, atribuições e competências bem definidas para a área responsável pela elaboração das demonstrações contábeis e relatórios financeiros:

Sim. O Regimento Interno da Valec (Anexo I) dispõe sobre a estrutura organizacional, as respectivas competências as e atribuições, além dos atos administrativos. Em seus artigos 60 ao 63 estão dispostas as competências da Superintendência Financeira - SUFIN e suas gerências: Gerência Financeira - GEFIN, Gerência de Contabilidade - GECON e Gerência Fiscal e Tributária - GEFIT.

À área responsável pela elaboração das demonstrações contábeis e relatórios.

Art. 62. À Gerência de Contabilidade compete:

I - executar a contabilidade financeira, patrimonial e gerencial;

II - elaborar relatórios e demonstrativos gerenciais e financeiros destinados aos órgãos da administração da empresa e aos órgãos externos conforme legislação aplicada;

III - realizar diligências nos licitadas nos relatórios e certificados de auditoria produzidos pelos órgãos de controle interno e externo;

IV - atender ao Conselho Fiscal da Valec e a Auditoria Independente;

V - analisar as demonstrações financeiras das empresas participantes de Licitações na Valec;

VI - analisar e efetuar a conformidade de gestão dos processos de pagamentos;

VII- escriturar o Livro de Apuração do Lucro Real - LALUR; e

VIII - executar as ações necessárias para Gestão de Riscos inerentes a suas atividades no âmbito operacional da organização, de acordo com a Política de Gestão de Riscos em vigor. (grifo nosso)

A estrutura organizacional da Valec está demonstrada no Organograma revisado e aprovado pelo Conselho de Administração em 02/06/2016 (Anexo II), nesse Organograma está evidenciado a Gerência de Contabilidade como subordinada à Superintendência Financeira e, esta, à Diretoria de Administração e Finanças.

As Portarias (Anexo III) que designam os responsáveis pela elaboração das demonstrações contábeis são: Portaria nº 157 de 25.02.2013, a qual nomeia a Sra. Meg Sarkis Simão Rosa para o cargo de gerência; Portaria nº 215 de 22.03.2013 especifica a vinculação, lotação e detalha os cargos da Diretoria de Administração e Finanças, incluindo a Gerência de Contabilidade; Portaria nº 127 de 09.03.2015 designa o Sr. Danilo Silva Bezerra como Gerente de Contabilidade Substituto e; Portaria nº 491 de 16.08.2016 que nomeia o Sr. Danilo Silva Bezerra com Gerente de Contabilidade Interino.

b) As pessoas envolvidas no processo de elaboração das demonstrações contábeis e de relatórios financeiros detêm conhecimento e habilidades suficientes para o desempenho das tarefas?

Sim. As pessoas envolvidas no processo de elaboração das demonstrações contábeis e de outros relatórios financeiros da Valec possuem conhecimento e habilidades adequadas para desenvolver suas tarefas.

A Gerência de Contabilidade é composta por 09 (nove) funcionários, sendo 05 (cinco) de nível superior, formados em Ciências contábeis e registrados no Conselho Regional de Contabilidade e 04 (quatro) funcionários de nível médio que auxiliam nos processos.



A Gerente de Contabilidade responsável pela elaboração das demonstrações contábeis e relatórios financeiros no período de fevereiro de 2013 a julho de 2016 possui especialização em auditoria; especialização em contabilidade e finanças; mestrado em contabilidade e, atualmente, está cursando uma especialização em administração pública.

Os conhecimentos e as habilidades dos funcionários da Gerência de Contabilidade foram adquiridos, ao longo do tempo, por experiência profissional, realização de cursos de capacitação e pela própria formação acadêmica exigida para o desempenho das atividades.

Não obstante, são necessários cursos, palestras e eventos, ao longo das atividades, visando a atualização do conhecimento.

Em 25/02/2016, a Diretoria Executiva da Valec aprovou a implantação de um Programa de Integridade tendo como referência o planejamento estratégico organizacional e o conjunto de medidas para o aprimoramento do ambiente de gestão, análises periódicas de riscos e a política e procedimentos que assegurem a integridade no conjunto de suas ações.

O Programa de Integridade da Valec objetiva estabelecer um ambiente organizacional instituído de diretrizes que possibilitem a internalização de valores e princípios que preservem a empresa de possíveis impactos causados por mudanças conjunturais, criando relações internas e externas baseadas em boas práticas e procedimentos de integridade. Esse programa foi concebido com a implantação de 64 (sessenta e quatro) iniciativas de integridade, sendo uma delas a implementação de um plano de capacitação necessárias aos empregados da SUFIN, Programa de Integridade ID 153854.

Contudo, a SUFIN, por iniciativa própria de seus funcionários e gerentes, realiza cursos de capacitação, todos os anos, voltados para áreas conexas. Nos anos de 2014 2015, os empregados e gerentes da SUFIN realizaram cursos de aperfeiçoamento, conforme Lista anexa (Anexo IV).

c) Disponibilizar documentos da Valec que tratam da ordenação lógica dos processos da(s) área(s) responsável(is) pela elaboração das demonstrações contábeis e relatórios financeiros, e outros que a UPC possui para identificar gargalos ou pontos críticos relacionados ao caso. Quais os meios adotados pela UPC com vistas à identificação dos gargalos ou pontos críticos relacionados ao tema?

O organograma da CGFC, área responsável pela elaboração das demonstrações contábeis e relatórios financeiros, foi apresentado na alínea "a". Na Coordenação de Contabilidade,

Está em desenvolvimento na VALEC a iniciativa estratégica MMI - Metodologia de Mapeamento da Informação que visa desenhar todos os processos de negócios da organização.

Essa iniciativa faz parte do programa da Reunião de Avaliação da Estratégia- RAE. Não obstante a iniciativa estratégica MMI, no ano de 2013, a Valec promoveu um curso para capacitação na gestão de processos. Na ocasião, um funcionário de cada gerência pertencente à Superintendência Financeira foi certificado para gerenciamento dos processos objetivando aperfeiçoar os fluxos internos.

Com o conhecimento adquirido nessa capacitação foram mapeados, internamente, por meio de fluxogramas, os seguintes processos inerentes à elaboração das demonstrações contábeis:

- 1) Processo de Pagamentos;*
- 2) Processo de Recebimentos de Receitas;*
- 3) Processo de Atualização Monetária das Garantias Contratuais;*
- 4) Processo de Atualização Monetária para AFAC;*



- 5) Processo de Depósitos Judiciais;
- 6) Processo de Despesas Médicas;
- 7) Processo de Emissão do Relatório CONFIS;
- 8) Processo de Depreciação-Amortização;
- 9) Processo de Desincorporação de Bens Patrimoniais no Ativo;
- 10) Processo de Incorporações de Bens Patrimoniais no Ativo;
- 11) Processo de Suprimentos de Fundos;
- 12) Processo de Prestação de Contas de Viagem;
- 13) Processo do Endividamento (Formulário 51- MPOG);

Esses fluxos estão dispostos no Anexo V- Fluxogramas dos Processos da SUFIN. Após a conclusão do mapeamento dos processos pela metodologia MMI, a VALEC será capaz de identificar com mais efetividade os gargalos ou pontos críticos relacionados à elaboração das demonstrações contábeis e relatórios financeiros. Cabe ressaltar, também, que as demonstrações contábeis e os relatórios financeiros da Valec são auditados trimestralmente por uma empresa de auditoria independente, que apontam, por meio de relatórios as fragilidades encontradas nas demonstrações e nos controles internos pertinentes. Essas fragilidades são discutidas internamente e relatadas às instâncias superiores, visando à correção e/ou solicitação de melhorias para o controle.

d) i) A Valec possui capacidade para identificar eventos capazes de impactar no alcance de seus objetivos?

Sim possui. O sistema metodológico de Gestão de Riscos adotado pela Valec, cujo princípio remonta à Resolução CONSAD N° 02 de 18 de setembro de 2014, fundamenta-se estruturalmente em etapas bem definidas: identificação, avaliação, priorização, tratamento, monitoramento e comunicação dos riscos, que constitui o Ciclo de Gestão de Riscos. Assim, a metodologia de Gestão de Riscos possibilita, de forma contínua, uma ampla identificação, como também dispõe de possibilidades de mitigação da exposição a riscos a que podem estar sujeitos os objetivos estratégicos da VALEC.

O Escritório de Gestão de Riscos (EGR) está operando, neste momento, na implantação do sistema metodológico De Gestão de Riscos no nível estratégico da Valec. O EGR, por meio de workshops, estimula cada Unidade Organizacional (Diretorias e Assessorias), constitutiva da instância decisória estratégica, a percorrer cada etapa do Ciclo de Gestão de Riscos com foco na identificação de Fatores de Risco (Causas) que possam comprometer o cumprimento dos Objetivos Estratégicos da Valec. Em uma segunda etapa, o EGR atuará na implantação da Gestão de Riscos no nível tático e operacional, por meio de aplicação da metodologia no âmbito das Superintendências e Gerências vinculadas a cada Unidade Organizacional da empresa.

ii) Existem escalas de prioridades em função dos eventos, gargalos e pontos críticos?

Sim existem. A Política de Gestão de Riscos da Valec hospeda, em seu arcabouço estrutural, as etapas de avaliação e priorização. Para cada risco são atribuídos uma probabilidade e um impacto, a partir de gradações fixas e predefinidas com base no apetite a risco da Valec. A avaliação dos riscos consiste no produto algébrico da probabilidade pelo impacto, que é denominado como nível de risco. Os níveis de riscos são categorizados em 4 faixas: Risco Baixo, Risco Moderado, Risco Alto e Risco Extremo, cada categoria exige um Plano de Ação condizente ao grau de criticidade, essa métrica de categorização é chamada de priorização do risco.



iii) Existem check-lists, instruções normativas, etc. para assegurar que as tarefas rotineiras relativas à(s) área(s) responsável(is) pela elaboração das demonstrações contábeis e relatórios financeiros sejam realizadas corretas e tempestivamente?

Sim, as três gerências da SUFIN possuem check-lists para assegurar que suas tarefas rotineiras influenciem na correta e tempestiva elaboração das demonstrações contábeis e dos relatórios financeiros. Os check-lists da SUFIN estão disponibilizados no Anexo VI - Check-lists das tarefas da SUFIN.

Em atendimento à recomendação da Controladoria-Geral da União - CGU no Relatório Anual de Contas nº 201503649, está sendo trabalhado no âmbito do Programa de Integridade ID nº 153849, a criação de novas normas inerentes à Superintendência Financeira, bem como aperfeiçoamento das já existentes. As normas propostas pela SUFIN para criação e/ou aperfeiçoamento são:

- 1) Norma Geral de Pagamentos - em revisão conforme Processo Administrativo nº 51402.1 5808112 01 6-11 (atualizando);*
- 2) Norma Geral de Receitas (a atualizar);*
- 3) Norma de Garantias Contratuais (a elaborar);*
- 4) Norma de Legalização de Empresas (a elaborar);*
- 5) Norma de Depósitos Judiciais e Provisões para Contingências (a elaborar);*
- 6) Norma para Aplicação do Rol de Responsáveis (a elaborar);*
- 7) Norma de Convênio- Prestação de Contas/ Transferências Voluntárias (a atualizar);*
- 8) Norma de Aumento de Capital (a elaborar);*
- 9) Norma de Suprimento de Fundos (a atualizar).*

O prazo para implantação das normas, conforme cronograma disposto no programa de Integridade até janeiro de 2017.

iv) Em caso de ocorrência de riscos, quais as orientações sobre quais medidas corretivas deverão ser adotadas (resposta ao risco)?

O sistema metodológico de Gestão de Riscos determina que para cada risco deve haver ao menos uma ação de tratamento. Com efeito, as opções de tratamento de riscos não são necessariamente mutuamente exclusivas, ou adequadas em todas as circunstâncias, e assumem os seguintes aspectos:

- a) Ação de evitar o risco ao se decidir não iniciar ou descontinuar a atividade de dá origem ao risco;*
- b) Tomada ou aumento do risco na tentativa de tirar proveito de uma oportunidade (Risco positivo);*
- c) Remoção da fonte do risco;*
- d) Alteração da probabilidade;*
- e) Alteração das consequências (impacto);*
- f) Compartilhamento do risco com outra parte ou partes (incluindo contratos e financiamentos do risco; e,*
- g) Retenção do risco por decisão consciente e embasada.*

Os riscos com nível de risco categorizado como Alto ou Extremo, devem necessariamente possuir um contingenciamento confiável e de prontidão, a fim de estancar ao máximo as consequências nocivas derivadas da materialização do risco. Como expresso no item i, acima, o EGR está operando, neste momento, na implantação do sistema metodológico de Gestão de Riscos no nível estratégico da Valec, enquanto que nos níveis tático e operacional, onde se encontram a SUFIN e suas gerências, a implantação da Gestão de Riscos ocorrerá em um segundo momento.



e) A UPC possui capacidade de identificar eventos, isto é, os fatores internos e/ou externos capazes de impactar no alcance dos objetivos tanto da(s) área(s) responsável(s) pela elaboração das demonstrações contábeis e relatórios financeiros quanto dos objetivos-chave e metas estratégicas da Valec? Caso positivo, comprovar documentalmente; e f) Existe alguma escala de prioridades em função dos eventos, gargalos e pontos críticos identificados?

Quanto à identificação de fatores interno e/ou externos que afetam os objetivos-chave e metas estratégicas da Valec, o sistema metodológico de Gestão de Riscos da Valec contempla a identificação de eventos internos e/ou externos capazes de impactar no alcance dos objetivos. O Escritório de Gestão de Riscos (EGR) está operando, neste momento, a implantação do sistema metodológico de Gestão de Riscos no nível estratégico da Valec. O EGR, por meio de workshops, estimula cada Unidade Organizacional (Diretorias e Assessorias), constitutiva da instância decisória estratégica, a percorrer cuidadosamente cada etapa do Ciclo de Gestão de Riscos. Com efeito, devido a seu caráter descentralizado, favorecendo a multiplicidade de perspectivas, eventos de natureza diversa, que submetem a Valec a riscos, se tornam mais suscetíveis de detecção e tratamento.

Dentro do sistema metodológico de gestão de risco existe uma escala de prioridades para os riscos identificados. Para cada risco é atribuído uma probabilidade, com as seguintes possibilidades: Raríssima, Rara, Eventual, Frequente e Muito Frequente. Para cada risco também é atribuído um impacto, com as seguintes possibilidades: Muito Baixo, Baixo, Médio, Alto e Muito Alto. A avaliação dos riscos consiste no produto algébrico da probabilidade pelo impacto, que é denominado como nível de risco. Os níveis de riscos são categorizados em 4 faixas: Risco Baixo, Risco Moderado, Risco Alto e Risco Extremo, cada categoria exige um Plano de Ação condizente ao grau de criticidade, essa métrica de categorização é chamada de priorização do risco.

Paralelamente ao desenvolvimento da metodologia de gestão de riscos táticos e operacionais, no âmbito interno, a Superintendência Financeira identificou eventos capazes de impactar no alcance de objetivos das áreas responsáveis pela elaboração das demonstrações contábeis e relatórios financeiros, e os elencou em uma escala de prioridade: 1º) falta de sistema informatizado, visto possuir somente o Sistema de Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI; o pacote Office e um sistema em DOS (1995) denominado AutoProgram para controle patrimonial de depreciação e amortização; 2º) Falta de normativos internos inerentes ao setor; e 3º) Falta de capacitação dos empregados. Já quanto ao fator externo, deve ser considerada a limitação financeira, uma vez que a Valec é uma empresa pública dependente do Orçamento Geral União.

No que tange à falta de sistema informatizado, está sendo trabalhado no âmbito do Plano Diretor de tecnologia da Informação - PDTI 214/2015 e do Programa de Integridade ID 153850, a aquisição de um sistema integrado capaz de corresponder às necessidades do setor para que a informação contábil esteja em conformidade com as normas nacionais e internacionais de contabilidade em sua plenitude.

Conforme respondido no item d - iii, em atendimento à recomendação da CGU no Relatório Anual de Contas nº 201503649, uma das iniciativas inseridas no Programa de Integridade ID 153849, é a criação de novas normas inerentes à Superintendência Financeira, bem como aperfeiçoamento das já existentes.



Quanto à atividade de controle:

- a) As atividades de controle estabelecidas estão direcionadas ao gerenciamento dos riscos potenciais e reais, capazes de afetar as demonstrações contábeis e relatórios financeiros e, portanto, a evidenciação contábil-financeira da Valec?

As atividades de controle estabelecidas no Programa de Integridade, sob ID's 153849 a 153856 estão direcionadas ao gerenciamento dos riscos potenciais e reais, capazes de afetar as demonstrações contábeis e relatórios financeiros e, portanto, a evidenciação contábil-financeira da Valec.

- b) Existem procedimentos estabelecendo a realização de verificações, conferências, conformidades, conciliações dos registros contábeis e financeiros que serão evidenciados nas demonstrações e relatórios?

Sim, existe. Devido ao fato da Valec ser uma empresa pública dependente da União, ou seja, ser uma empresa de direito privado sujeita ao regime de direito público, da respeita dois diplomas normativos que norteiam a atuação contábil (Lei 6.404/76 e suas alterações e Lei 4.320/64) além de pronunciamentos, normativos e manuais. Com isso, a VALEC, no âmbito da contabilidade pública, realiza a Conformidade dos Registros de Gestão, que consiste na verificação e certificação dos registros dos atos e fatos da execução orçamentária, financeira e patrimonial incluídos no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal- SIAFI e a Conformidade Contábil que é a certificação das demonstrações contábeis geradas pelo SIAFI.

Para atendimento da contabilidade de direito privado, a Valec age conforme os pronunciamentos contábeis emitidos pelo Comitê de Pronunciamentos Contábeis (CPC) e a Lei 6.404/76, com isso, são elaborados, a cada trimestre, as demonstrações contábeis (Balanço Patrimonial, Demonstração do Resultado do Exercício, Demonstração do Resultado Abrangente, Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido, Demonstração dos Fluxos de Caixa, Demonstração do Valor Adicionado e Notas Explicativas das Demonstrações Contábeis) as quais são auditadas por uma empresa de auditoria independente e é emitido um Relatório de Opinião sobre as.

Não obstante, a GECON realiza, mensalmente, conciliações de contas contábeis, análise de classificação contábil das contas e confecção de planilhas de verificação de saldos e emissão de relatório gerencial contábil encaminhado ao Conselho Fiscal.

- c) Há separação de responsabilidades na administração financeira da UPC (atividade de tesouraria, contabilidade e relatórios contábeis)?

Sim, existe a segregação de responsabilidades na administração financeira da Valec. Como escrito no item "Quanto a avaliação de riscos - item A"; a administração financeira, ao qual cabe a SUFIN, é subdividida em três gerências, conforme Regimento Interno da Valec (Anexo I): Gerência Financeira - GEFIN; Gerência de Contabilidade - GECON e Gerência Fiscal e Tributária- GEFIT. A GEFIN (art.61) é a responsável pela tesouraria, execução da programação financeira e orçamentária, além do arquivamento de processos de pagamento e recebimento. A GEFIT é responsável pela análise tributária, retenção de tributos e preenchimento das obrigações tributárias acessórias (ECF, ECD, DIRF, ECD/PISCOFINS, DCTF e etc). Cabe à GECON a execução da contabilidade financeira, patrimonial e gerencial e responsabilidade pela elaboração das Demonstrações Contábeis e outros relatórios financeiros.



Quanto às informações e comunicações:

- a) Existem mecanismos de controles internos que permitam assegurar a confiabilidade, qualidade, suficiência, pertinência e oportunidade das informações contábil-financeiras geradas e comunicadas?

Sim, existem controles e mecanismos que permitem assegurar a confiabilidade, qualidade, suficiência, pertinência e oportunidade das informações conforme descritos nos procedimentos, processos e check-lists elencados nos itens c (Anexo V) e d iii (Anexo VI) dos questionamentos quanto à avaliação de riscos.

Todavia, esses controles estão sendo normatizados, conforme iniciativas do Programa de Integridade ID 153849 e ID 153855 com a finalidade de assegurar um caráter mais formal aos processos. No âmbito interno da SUFIN, está sendo desenvolvido um processo de reorganização estrutural em que será criado um setor específico de conformidade com a competência de realizar o controle interno dos processos de pagamento e recebimentos, bem como realizar verificações, check-lists e orientar o correto andamento dos processos.

- b) Existem diretrizes para a correta documentação das informações e o processamento das comunicações que afetam as demonstrações contábeis e os relatórios financeiros?

Sim. As diretrizes externas para a correta documentação das informações e o processamento das comunicações que afetam as demonstrações contábeis e os relatórios financeiros da Valec estão dispostas na Lei 6.404/76- dispõe sobre as Sociedades por Ações; Lei 11.638/07 - altera e revoga dispositivos da Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, e da Lei nº 6.385, de 7 de dezembro de 1976, e estende às sociedades de grande porte disposições relativas à elaboração e divulgação de demonstrações financeiras; Lei 4.320/64 - Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal; Decreto 8.134/2013 - Estrutura a VALEC - Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. para a execução das atividades de desenvolvimento dos sistemas de transporte ferroviário e aprova o Estatuto Social da empresa; Legislações tributárias pertinentes; Pronunciamentos, interpretações e orientações do Comitê de Pronunciamentos Contábeis; Normas Brasileiras de Contabilidade; Resoluções da Comissão Interministerial de Governança Corporativa de Administração de participações Societárias da União; Manuais do SIAFI; Manuais de Contabilidade da STN, além do Manual de Redação da Presidência da República que dispões sobre as comunicações oficiais.

No que tange às diretrizes internas, existem as normas pertinentes à SUFIN conforme expressas no item d-iii dos questionamentos quanto à avaliação de riscos, as quais informam os procedimentos de informação e comunicação dos atos e fatos contábeis. E está inserido no Programa de Integridade a iniciativa de criação de metodologias aderentes ao COSO I, ID 153855, as quais estabelecem metodologias de Informação e Comunicação.

Quanto ao monitoramento:

- a) As possíveis deficiências identificadas são relatadas (por exemplo, falta de conformidade documental ou contábil, falta de conciliação, etc.)?



Sim, as possíveis deficiências identificadas são relatadas, por meio de Notas Técnicas ou outros documentos que são encaminhados aos responsáveis da informação e tempestivamente, são corrigidas as possíveis falhas.

Ainda como formas de comunicação sobre as possíveis deficiências identificadas, a GECON envia, mensalmente, os demonstrativos contábeis para o Conselho Fiscal da Valec, bem como, um relatório gerencial informando as principais variações ocorridas no patrimônio. Ainda dentro do Programa de Integridade, sob o ID 153855 está sendo trabalhada a implantação da metodologia COSO I, na qual está inserida a atividade de monitoramento.

Diante do exposto, conclui-se que a unidade responsável pela elaboração dos demonstrativos contábeis da Valec, conta com uma estrutura definida, fluxos e métodos de trabalhos padronizados, bem como segue os normativos estabelecidos pela Secretaria do Tesouro Nacional, e ainda se utiliza de sistemas corporativos do Governo Federal, a exemplo do SIAFI, para desenvolver suas tarefas, contribuindo assim, para que as informações produzidas sejam confiáveis e efetivas. A UPC elabora também demonstrativos com base nos dispositivos estabelecidos na Lei 6.404/76 – que trata das Sociedades por Ações. Contribui, ainda, para uma maior transparência e confiabilidade dos registros, o fato de as suas demonstrações contábeis e os seus relatórios financeiros serem auditados trimestralmente por uma empresa de auditoria independente.

Ressalta-se ainda a implantação de um Programa de Integridade tendo como referência o planejamento estratégico organizacional com o objetivo de estabelecer um ambiente organizacional instituído de diretrizes que possibilitem a internalização de valores e princípios que preservem a empresa de possíveis impactos causados por mudanças conjunturais, criando relações internas e externas baseadas em boas práticas e procedimentos de integridade.

2.1.2 AUDITORIA DE PROCESSOS DE CONTAS

2.1.2.1 INFORMAÇÃO

Complementação ao item 3.4 do Relatório de Gestão

Fato

A fim de a Valec apresentar informações complementares ao *item 3.4 – Atividades de correição e de apuração de ilícitos administrativos* do seu Relatório de Gestão, visto que o conteúdo deste item não atendia plenamente ao que consta na Portaria-TCU nº 321/2015, encaminhou-se a Solicitação de Auditoria – SA nº 201601786/26, datada de 22.08.2016.

Conforme se verificou da análise do Relatório de Gestão, o item em tela não havia sido contemplado com informações relacionadas aos principais eventos apurados em âmbito correcional, conforme exigência constante de orientação extraída no sistema e-Contas, transcrito a seguir:



O gestor deverá informar sobre a execução das atividades de correção no âmbito da unidade, destacando os principais eventos apurados e as providências adotadas, notadamente no que concerne a irregularidades ocorridas no âmbito dos macroprocessos finalísticos e que sejam capazes de impactar o desempenho da UPC.

Em complementação, a Valec encaminhou o Ofício nº 3214/2016-PRESI, de 20.09.2016, conforme se segue:

(...)relacionamos abaixo os processos administrativos pertinentes à execução das atividades de correção no âmbito desta unidade, destacando os principais eventos apurados e as providências adotadas, conforme requisitado no expediente em epígrafe.

- *Processo Administrativo 51402.002891/2011-11, sindicância para apurar indícios de responsabilidade e irregularidades relativas às constatações da Controladoria Geral da União no Relatório Anual de Contas nº 201108611, conduzida pela Portaria nº 270/2010, de 23/07/2010. Resultou na determinação de abertura de processo de apuração de responsabilidade da empresa contratada, bem como à introdução de modificações em normativos internos para evitar ocorrências similares às constatadas. O processo em análise foi submetido a julgamento, conforme detalhado no anexo I do presente expediente.*

- *Processo Administrativo 51402.013875/2012-21, processo disciplinar para apurar indícios de responsabilidade e irregularidades relativas às constatações da Controladoria Geral da União no Relatório de Auditoria nº 243889, conduzido pela Comissão criada pela Portaria nº 270/2010, de 23/07/2010. O processo foi submetido a julgamento, conforme contido no Termo de Decisão, anexo ao presente (Anexo II), no qual se concluiu pela responsabilidade de ex-empregados por irregularidades relativas ao pagamento de funcionários de contratada ausentes da obra e por má conservação de espaços físicos.*

- *Processo Administrativo Disciplinar 51402.05934/2013-43, conduzido pela Comissão de Sindicância, criada pela Portaria nº 500, de 26 de setembro de 2013, para apurar as irregularidades e apontamentos da Comissão Permanente de Sindicância no Processo Administrativo nº 51402.005747/2012-11, no qual foi constatada irregularidades na celebração e execução do CT 057/10. Em sede de julgamento, determinou-se o encaminhamento dos autos à PGR e ao TCU, em atenção à Lei de Improbidade Administrativa- Lei nº 8429/92, bem como, determinou o redirecionamento do processo ao CONSAD, para que o Conselho deliberasse acerca da responsabilização do ex-Diretor. (Anexo III)*

- *Processo Administrativo Disciplinar 51402.093480/2014-66, conduzido pela Comissão de Sindicância, criada pela Portaria nº 412, de 21 de julho de 2014, com o objetivo de apurar a responsabilidade de quem deu causa às irregularidades apontadas no Relatório Final da Comissão de Sindicância instituída pela Portaria nº 414/2013, de 12/08/2013 e infrações conexas. A Comissão, em seu julgamento, concluiu que os agentes responsáveis praticaram conduta comissiva por omissão na condição culposa por imprudência, uma vez que deixou de utilizar a pedreira Britagran prevista no Projeto Básico, o que levou ao atesto e assinatura das medições com o pagamento da execução de transporte oneroso de material pétreo proveniente da pedreira Britago para o início da extensão do lote 01S (km 0 ao km 46). Concluiu, também, pela prática de conduta comissiva por omissão na condição de dolo eventual, uma vez que deixou de utilizar a pedreira Britagran indicada no Projeto Executivo, o que levou ao atesto e assinatura das medições com o pagamento da execução de transporte oneroso de material pétreo proveniente da pedreira Britago para início da extensão do lote 01S (km 0 ao Km 46). Por fim, recomendou que a Valec promova o ajuizamento de ações judiciais, visando o ressarcimento do dano e de improbidade. Atualmente, o processo aguarda emissão da Decisão do Presidente (IV).*



• *Processo Administrativo 51402.035768/2013-35, comissão de sindicância, constituída por determinação da Portaria nº 647/2012, de 19/09/2012, para apurar supostas irregularidades e eventuais responsabilidades dos agentes envolvidos, no âmbito do Processo nº 843/09, que trata da contratação da empresa Middle Way para fornecimento de material de divulgação, conforme condicionante da Licença Prévia nº 231/2006 expedida pelo IBAMA, referente ao projeto de implantação da Ferrovia Norte-Sul. Conforme contido no Termo de decisão anexo, restou determinada a instauração de PAD em face da Sr^a Maria Estela Filardi, em razão da elaboração de parecer jurídico favorável à contratação por inexigibilidade de forma indevida, sem prejuízo da apuração de outros responsáveis. Ademais, determinou-se, a recondução da comissão, para que, antes de se atribuir a responsabilização a Sra^a Maria Isabel de Alencar, esclareça se a responsabilidade era da Assessoria do Meio Ambiente ou da Assessoria de Comunicação, para então instaurar PAD em desfavor do responsável, de acordo com os termos da decisão contida no anexo V.*

• *Processo Administrativo 51402.109447/2015-46, comissão de sindicância, instituída mediante a Portaria nº 709, de 3 de dezembro de 2014, para apurar responsabilidade de quem deu causa às irregularidades apontadas nos processos nº. 51402.003487/2011-51 e nº. 51402.017357/2012-87, pertinentes aos sobrepreços identificados pelo Tribunal de Contas União nos Contratos nº. 36/07 e nº. 37/07, firmados entre a Valec e a Construtora Andrade Gutierrez S. A., conforme Tomada de Contas nº. 010.493/2010-7 e nº. 010.528/2010-5. Cumpre informar que o processo 51402.003487/2011-51 e nº. 51402.017357/2012-foram julgados pelo Diretor-Presidente, o qual determinou a abertura de Processo Administrativo Disciplinar em face dos Senhores Ulisses Assad e André Luiz de Oliveira, para apurar se suas condutas deram causa ao superfaturamento apontado na Tomada de Contas nº 010.493/2010-7 e 010.528/2010-5-TCU. Por sua vez, o Processo Administrativo 51402.109447/2015-46 encontra-se em fase de instrução.*

• *Processo Administrativo 51402.047589/2013-41, comissão de sindicância instituída pela Portaria nº 347, de 18 de junho de 2013, para apurar transferência da sede da Valec que resultou em possível dano ao erário com gastos realizados até o mês de maio/2013, relativos à locação de imóvel não residencial do 15º ao 20º andar, bem como 56 vagas de garagem e 07 depósitos a eles vinculados todos localizados na Qd. 01, Bloco F, Edifício Palácio da Agricultura, Setor Bancário Norte, Brasília/DF, desocupado pela Valec desde janeiro de 2013. O processo em análise foi julgado pelo Diretor-Presidente, o qual determinou a instituição de Comissão Disciplinar para apurar a responsabilidade de cada um dos envolvidos pelas irregularidades apontadas, conforme detalhado no Termo de Referência, anexo ao presente (Anexo VI).*

Por fim, cumpre ressaltar que o sistema correicional da Valec foi integrado por três unidades de sua estrutura organizacional responsáveis pela gestão da correição na empresa. Tais áreas são três assessorias da Presidência, uma vez que cabe ao Diretor-Presidente instaurar e julgar processos disciplinares, de acordo com o artigo 33, inciso VI do Estatuto Social, estabelecido pelo Decreto 8.134/13



2.1.2.2 INFORMAÇÃO

Complementação ao item 3.2 do Relatório de Gestão

Fato

A fim de a Valec apresentar informações complementares ao item 3.2 – *Informações sobre os dirigentes e colegiados* de seu Relatório de Gestão, visto que o conteúdo deste item não atendia plenamente ao que consta na Portaria-TCU nº 321/2015, encaminhou-se a Solicitação de Auditoria – SA nº 201601786/25, datada de 22.08.2016.

A manifestação da Valec foi encaminhada por meio do Ofício nº 3173/2016-PRESI, de 30.08.2016, conforme se segue:

a) *Processo de escolha dos dirigentes*

a.1) *Conselho de Administração – CONSAD*

- *Os requisitos para a escolha dos membros do Consad*

Conforme dicção do art. 10 do Decreto nº 8.134/2013, o qual estrutura a Valec para a execução de atividades e aprova o estatuto social da empresa, compete privativamente à Assembleia Geral deliberar sobre a eleição e destituição, a qualquer tempo, dos membros do Conselho de Administração. Por sua vez, o art. 20, inciso I, do mesmo diploma, estabelece que a investidura dos membros do Conselho de Administração será feita mediante assinatura do termo de posse em livro próprio.

De acordo com o indicado no item 3.1 do Relatório de Gestão, em atenção aos ditames da lei vigente ao exercício de 2015, o Conselho de Administração será composto de seis membros, com prazo de gestão unificado de dois anos, permitida a reeleição, nos seguintes termos:

- *um representante indicado pelo Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão;*
- *um representante indicado pelo Ministro de Estado da Fazenda;*
- *o Diretor-Presidente da Valec;*

- *dois representantes indicados pelo Ministro de Estado dos Transportes, entre brasileiros de notórios conhecimentos e experiência, idoneidade moral e reputação ilibada, dos quais um deles será eleito o Presidente do Conselho de Administração; e*
- *um representante dos empregados da Valec.*

Registramos, por oportuno, que inexistem nos diplomas referenciados a definição de requisitos mínimos de qualificação profissional para investidura nos cargos de Conselheiro.

Quanto aos representantes empregados da Valec, a Lei nº 12.353/2010 estabelece no art. 2º, §1º diretrizes para escolha do respectivo membro. Preconiza o diploma legal que o representante dos trabalhadores será escolhido dentre os empregados ativos da empresa pública ou sociedade de economia mista, pelo voto direto de seus pares, em eleição organizada pela empresa em conjunto com as entidades sindicais que os representam.

Dispõe, ainda, que no caso de os representantes do acionista majoritário deixarem de totalizar a maioria dos membros do conselho de administração, em razão da modificação da composição do colegiado para fins de cumprimento ao disposto na legislação, fica



autorizado o aumento suficiente do número de conselheiros para assegurar o direito do acionista controlador de eleger a maioria dos conselheiros.

Atualmente, com a edição da nova lei das estatais, Lei nº 13.303/2016, foram estabelecidos novos requisitos para o processo de escolha de dirigentes e escolha quanto ao perfil. O art. 17 da nova lei estabelece que os membros do Conselho de Administração serão escolhidos entre cidadãos de reputação ilibada e de notório conhecimento, devendo ser atendidos, os requisitos abaixo especificados:

- Alternativamente, os membros do CONSAD devem possuir experiência profissional de, no mínimo:

a) 10 (dez) anos, no setor público ou privado, na área de atuação da empresa pública ou da sociedade de economia mista em área conexas àquela para a qual forem indicados em função de direção superior; ou

b) 4 (quatro) anos ocupando pelo menos um dos seguintes cargos:

1. cargo de direção ou de chefia superior em empresa de porte ou objeto social semelhante ao da empresa pública ou da sociedade de economia mista, entendendo-se como cargo de chefia superior aquele situado nos 2 (dois) níveis hierárquicos não estatutários mais altos da empresa;

2. cargo em comissão ou função de confiança equivalente a DAS-4 ou superior, no setor público;

3. cargo de docente ou de pesquisador em áreas de atuação da empresa pública ou da sociedade de economia mista;

c) 4 (quatro) anos de experiência como profissional liberal em atividade direta ou indiretamente vinculada à área de atuação da empresa pública ou sociedade de economia mista;

Os requisitos elencados acima poderão ser dispensados no caso de indicação de empregado da empresa pública ou da sociedade de economia mista para cargo de administrador ou como membro de comitê, desde que atendidos os seguintes requisitos mínimos:

- o empregado tenha ingressado na empresa pública ou na sociedade de economia mista por meio de concurso público de provas ou de provas e títulos;*

- o empregado tenha mais de 10 (dez) anos de trabalho efetivo na empresa pública ou na sociedade de economia mista;*

- o empregado tenha ocupado cargo na gestão superior da empresa pública ou da sociedade de economia mista, comprovando sua capacidade para assumir as responsabilidades dos respectivos cargos.*

- Cumulativamente, conforme diploma legal, ter formação acadêmica compatível com o cargo para o qual foi indicado e não se enquadrar nas hipóteses de inelegibilidade previstas nas alíneas do inciso I do caput do art. 1º da Lei Complementar nº 64/90.

Registra-se que é vedada a indicação, para o Conselho de Administração, das seguintes pessoas:

- de representante do órgão regulador ao qual a empresa pública ou a sociedade de economia mista está sujeita, de Ministro de Estado, de Secretário de Estado, de Secretário Municipal, de titular de cargo, sem vínculo permanente com o serviço público,*



de natureza especial ou de direção e assessoramento superior na administração pública, de dirigente estatutário de partido político e de titular de mandato no Poder Legislativo de qualquer ente da federação, ainda que licenciados do cargo;

- *que atuou, nos últimos 36 (trinta e seis) meses, como participante de estrutura decisória de partido político ou em trabalho vinculado a organização, estruturação e realização de campanha eleitoral;*
- *que exerça cargo em organização sindical;*
- *que tenha firmado contrato ou parceria, como fornecedor ou comprador, demandante ou ofertante, de bens ou serviços de qualquer natureza, com a pessoa político-administrativa controladora da empresa pública ou da sociedade de economia mista ou com a própria empresa ou sociedade em período inferior a 3 (três) anos antes da data de nomeação*
- *que tenha ou possa ter qualquer forma de conflito de interesse com a pessoa político-administrativa controladora da empresa pública ou da sociedade de economia mista ou com a própria empresa ou sociedade.*

a.2) Conselho Fiscal -CONFIS

- *Os requisitos para a escolha dos membros do CONFIS*

Segundo art. 10, alínea g, do Decreto 8.134/2013, aplicável ao exercício de 2015, a eleição e destituição dos membros do Conselho Fiscal e respectivos suplentes, compete à Assembleia Geral.

Quanto à composição, o Conselho Fiscal, como órgão permanente da Valec, compõe-se de três membros efetivos e seus suplentes, eleitos anualmente pela Assembleia Geral Ordinária, permitida sua reeleição, sendo:

- *dois membros indicados pelo Ministro de Estado dos Transportes; e*
- *um membro indicado pelo Ministro de Estado da Fazenda, como representante do Tesouro Nacional.*

De acordo com o §1º do dispositivo, o mandato terá vigência a partir de sua eleição pela Assembleia Geral Ordinária, sendo que o Presidente do Conselho Fiscal será escolhido dentre seus membros, na sua primeira reunião.

Igualmente, em relação ao Conselho Fiscal, inexistem nos diplomas referenciados a definição de requisitos mínimos de qualificação profissional para investidura nos cargos para membro do CONFIS.

Cumprido ressaltar que com a vigência da nova lei das estatais, podem ser membros do Conselho Fiscal pessoas naturais, residentes no País, com formação acadêmica compatível com o exercício da função e que tenham exercido, por prazo mínimo de 3 (três) anos, cargo de direção ou assessoramento na administração pública ou cargo de conselheiro fiscal ou administrador em empresa, em atenção ao disposto no art. 26 da lei em epígrafe.

Por fim, estabelece a nova lei no parágrafo 2º do art.26, que Conselho Fiscal deverá contar com pelo menos 1 (um) membro indicado pelo ente controlador, que deverá ser servidor público com vínculo permanente com a administração pública.



2.1.2.3 INFORMAÇÃO

Sobre os registros constantes no Sistema CGU-PAD

Fato

O CGU-PAD é um Sistema informatizado que visa registrar as informações sobre os processos disciplinares instaurados no âmbito dos órgãos e entidades que compõem o Sistema de Correição do Poder Executivo Federal. Constitui importante ferramenta na gestão dos procedimentos disciplinares, ao propiciar uma maior articulação dos órgãos; controle dos processos; desenvolvimento de indicadores para estabelecer e monitorar políticas de prevenção e repressão à corrupção; identificação de pontos críticos e construção de mapas de risco e aprofundamento da análise das causas das situações mais graves.

O registro em tempo hábil, portanto, é imprescindível para o atingimento dos objetivos do sistema.

O uso do referido sistema para registro dos processos administrativos disciplinares é obrigatório e regido pela Portaria CGU nº 1.043, de 24.07.2007.

A fim de verificar se a Valec cumpriu os dispositivos constantes da citada Portaria, em especial aqueles relacionados aos prazos limites para registro no sistema CGU-PAD, foi solicitado, por meio da SA nº 201601786/02, de 01.07.2016, a relação de procedimentos disciplinares instaurados no exercício de 2015.

Em resposta, por meio do Ofício nº 2614/2016-PRESI, de 12.07.2016, a Valec apresentou relação contendo um total de 41 procedimentos, entre sindicância e PAD's.

A partir dessa relação, foi realizada uma amostra contendo 29 desses processos, num total de 70,3% do universo de processos. Com base nessa amostra, foi realizado um confronto entre os dados apresentados pela Valec com aqueles constantes no sistema CGU-PAD.

Do cotejamento, verificou-se que todos estavam registrados no sistema. Relativo ao cumprimento do prazo para registro, fixado em até 30 dias (trinta) dias a contar da ocorrência do fato ou ato de que tratam, conforme estabelecido no §3º da Portaria CGU nº 1.043, de 24.07.2007, verificou-se que em apenas um caso o registro ocorreu no prazo determinado no normativo. O quadro 06 a seguir agrupa os processos em função do número de dias transcorrido desde o ato de instauração até seu registro no CGU-PAD.

Quadro 06: Quantidade de processos x prazo de registro no CGU-PAD

Número de dias desde a publicação	Quantidade de processos da amostra	% de processos
Até 30 dias	01	3,5
Entre 30 e 60 dias	06	20,7
Entre 60 e 90 dias	07	24,1
Entre 90 e 120 dias	01	3,5
Entre 120 e 180 dias	06	20,7
Acima de 180 dias	08	27,6
TOTAL	29	100,0

Fonte: Elaborado pela CGTRA/DI/SFC/CGU com base nos registros constantes do sistema CGU-PAD



Observa-se, assim, o grande número de processos que são registrados em prazo bem superior ao estipulado em norma. Em um dos casos (processo: 51402.137340/2015-98) o lapso de tempo foi superior a um ano.

Desta forma, para que os objetivos do sistema sejam atingidos, é imprescindível que a Valec efetue os registros no prazo estipulado no normativo.

2.1.2.4 INFORMAÇÃO

Sobre o acompanhamento das recomendações emitidas pela CGU

Fato

O acompanhamento das recomendações emitidas pela CGU relacionadas a Valec passou a ser realizado por meio do Sistema Monitor em 2015.

O Monitor é um sistema que permite o acompanhamento online das recomendações realizadas no âmbito do controle interno do Poder Executivo Federal, por meio das ações de auditoria e fiscalização. A ferramenta proporciona um trabalho colaborativo e de ágil comunicação entre a CGU e os órgãos e entidades fiscalizados, além da redução de custos operacionais e da facilidade de acesso ao processo em tempo real.

As recomendações ainda pendentes de atendimento estão agrupadas no sistema em ordens de serviço - OS, que correspondem a uma Auditoria Anual de Contas – AAC.

São as seguintes OS's com recomendações pendentes: OS nº 201306183 relacionada com a AAC do exercício de 2012; OS nº 201407897 relacionada com a AAC do exercício de 2013; e OS nº 201503649 relacionada com a AAC do exercício de 2014.

Ressalta-se que, dada a metodologia até então utilizada, a OS nº 201306183 agrupa também recomendações pendentes de exercícios anteriores a 2012.

Sendo assim, o Quadro 07 demonstra a situação de acatamento das providências apresentadas quanto ao atendimento às recomendações decorrente da AAC nº 201306183 e anteriores.

A coluna *Situação Atual* demonstra o posicionamento da CGU quando da análise das últimas providências registradas pela Valec no sistema Monitor até o fechamento deste Relatório. A coluna *Situação Anterior* refere-se ao posicionamento da CGU registrado no Relatório de Auditoria do exercício anterior. Assim, é possível fazer uma análise da baixa do estoque de recomendação nesse interím.



Quadro 07: Situação do acatamento das recomendações da Auditoria de Contas de 2012, Relatório nº 201306183.

Item	Descrição Sumária	Número da Recomendação	Situação Atual	Situação Anterior
2.1.1.5	Falta de providências da Valec para elidir as constatações apontadas no Relatório de Auditoria Anual de Contas de 2008.	001	Acatamento Parcial	Acatamento Parcial
2.1.1.8	Adoção parcial de providências pela Valec para mitigar a omissão na responsabilização de irregularidades cometidas por empregados.	001	Sem manifestação	Acatamento Parcial
		002	Sem manifestação	Acatamento Parcial
2.1.1.9	Não adoção de providência pela Valec para elidir a precariedade no gerenciamento, supervisão e fiscalização quanto ao suporte documental para atesto dos serviços de terraplenagem.	001	Acatamento Total	Acatamento Parcial
		002	Acatamento Total	Sem Manifestação
2.1.1.10	Não adoção de providências pela Valec para elidir a precariedade no gerenciamento, supervisão e fiscalização dos contratos de supervisão da ferrovia norte-sul.	001	Acatamento Total	Acatamento Parcial
2.1.1.16	Adoção parcial de providências pela Valec decorrente do não atendimento ao Edital de Licitação nº 004/2004 no que se refere à experiência mínima da equipe técnica dos funcionários da supervisora. (lotes 1 e s/n).	001	Acatamento Total	Acatamento Parcial
2.1.1.20	Adoção parcial de providências pela Valec decorrente do não atendimento ao Edital de Licitação nº 004/2004 no que se refere à experiência mínima da equipe técnica dos funcionários da supervisora. (lote 2).	001	Acatamento Total	Acatamento Parcial
2.1.1.25	Adoção parcial de providências pela Valec para mitigar a precariedade no gerenciamento, supervisão e fiscalização do contrato, devido à realização de serviços de rebaixo em quantidades superiores ao exigido na especificação técnica. (lote 6).	001	Acatamento Total	Acatamento Parcial
2.1.1.26	Adoção parcial de providências pela Valec para mitigar a precariedade no gerenciamento, supervisão e fiscalização do contrato, acarretando pagamento indevido de serviços de escavação, inclusive rebaixo, e aterro (lote 6).	001	Acatamento Total	Acatamento Parcial
		002	Acatamento Total	Acatamento Parcial
2.1.1.35	Adoção parcial de providências pela Valec em função de sobrepreço no orçamento de referência da Valec para os lotes 01, 02 e 03 da fiol no valor de R\$ 52.217.131,69, decorrente de quantidades a maior dos serviços de terraplenagem.	001	Acatamento Parcial	Acatamento Parcial
		002	Acatamento total	Não Acatamento
		003	Sem Manifestação	Sem Manifestação
3.1.1.2	Ausência de preenchimento das informações concernentes à discriminação dos bens imóveis de propriedade da união sob responsabilidade da UJ, conforme orientações contidas no quadro a.7.3 da portaria TCU nº 150/2012.	002	Sem Manifestação	Sem Manifestação
3.1.1.4	Deficiência na estrutura do sistema de controles internos em relação ao item avaliação da gestão do patrimônio imobiliário de responsabilidade da UJ.	001	Sem Manifestação	Acatamento Parcial
		002	Sem Manifestação	Acatamento Parcial
		003	Sem Manifestação	Acatamento Parcial
		004	Sem Manifestação	Não Acatamento



		006	Sem Manifestação	Acatamento Parcial
5.1.1.1	Sobrestamento da assinatura do contrato do lote 03 decorrente de conflito com o Programa de Investimento em Logística (PIL).	001	Acatamento total	Sem Manifestação
5.1.1.3	Fórmula ineficiente para mensuração das notas de preço em licitação do tipo "técnica e preço".	001	Sem Manifestação	Sem Manifestação
6.1.1.3	Ocorrência de defeitos, trincas e infiltrações em obras de arte correntes (bueiros e passagens de gado). (lote 16)	001	Acatamento Total	Acatamento Parcial
6.1.1.21	Sobrepreço constatado mediante comparação de preço da planilha contratada com o preço de referência do sistema de custos referenciais de obras - Sicro, do departamento nacional de infraestrutura de transportes - Dnit.(lote 1s)	002	Acatamento total	Não Acatamento
6.1.1.22	Quantitativos medidos maiores que os previstos no projeto executivo. (lote 1s)	002	Acatamento total	Acatamento Parcial
6.1.1.24	Distância média do transporte - DMT utilizada diferente da prevista no projeto executivo. (lote 1s)	001	Sem manifestação	Acatamento Parcial
		002	Sem manifestação	Acatamento Parcial
6.2.1.6	Realização de serviços não constantes da planilha orçamentária (lote 1f)	001	Acatamento total	Acatamento Parcial
6.2.1.8	Execução de aterro em rocha incompatível com o Projeto Executivo.(lote 1f)	001	Acatamento total	Acatamento Parcial
6.2.1.9	Sobrepreço do concreto utilizado nas obras de arte especiais. (lote 1f)	001	Acatamento parcial	Acatamento Parcial
6.2.1.11	Superfaturamento na aquisição de estação de tratamento de esgoto (lote 1f)	001	Acatamento parcial	Acatamento Parcial
6.2.1.12	Superfaturamento no pagamento de despesas com aluguel de helicóptero. (lote 1f)	001	Acatamento parcial	Não Acatamento

Fonte: Elaborado pela CGTRA/DI/SFC/CGU, com base no registro constante do sistema Monitor

Conforme Quadro 07 acima, há 32 recomendações distribuídas em 22 constatações. Deste total de recomendações, 15 foram acatadas integralmente, 05 foram acatadas parcialmente e em 12 casos a Valec não apresentou novo posicionamento. Assim, houve um atendimento pleno de 46,8% das recomendações, um número relativamente bom quando se analisa o histórico da empresa. Frisa-se também que há 03 recomendações na qual a situação de “sem manifestação” permanece nas duas colunas, o que indica que a Valec não atua sobre essas recomendações há pelo menos um exercício, motivo pelo qual a empresa deve adotar medidas para sanear essa questão.

No que se refere à AAC nº 201407897, o Quadro 08, a seguir, demonstra a situação de acatamento das providências apresentadas quanto ao atendimento às recomendações.



Quadro 08: Situação do acatamento das recomendações da Auditoria de Contas de 2013, Relatório nº 201407897

Item	Descrição Sumária	Número da Recomendação	Situação Atual	Situação Anterior
1.1.1.2	Deficiências estruturantes e pontuais verificadas por meio da Avaliação da Execução de Programa de Governo (AEPG) Ferrovia.	001	Sem manifestação	Acatamento Parcial
3.1.1.6	RDC nº 001/2013 - ausência de justificativas técnicas e econômicas para escolha da contratação integrada em discrepância com o disposto no art. 9º, da lei 12.462/2011, e art. 73, do decreto nº 7.581/2011.	002	Sem manifestação	Acatamento Parcial
3.2.1.1	Fracionamento da despesa para enquadrá-la nos limites da dispensa de licitação.	001	Sem manifestação	Acatamento Parcial
3.3.1.1	Morosidade no encaminhamento e na aprovação da prestação de contas de convênio.	001	Sem manifestação	Acatamento Parcial
		002	Sem manifestação	Acatamento Parcial
5.1.1.2	Inconsistências de informações prestadas ao controle interno durante a auditoria anual de contas - aac2013 em relação ao registro de informações de pessoal no Sisac.	001	Acatamento Parcial	Acatamento Parcial
5.1.2.1	Ausência de atualização das informações sobre a formação e qualificação de empregados da Valec.	001	Acatamento Parcial	Acatamento Parcial
		002	Acatamento Parcial	Acatamento Parcial
5.1.2.2	Ausência de implementação de políticas capazes de diminuir a deficiência de força de trabalho.	001	Acatamento Parcial	Acatamento Parcial
		002	Acatamento Parcial	Acatamento Parcial
5.2.1.1	Número de empregados comissionados contratados, sem vínculo com a administração, superior ao limite fixado para livre provimento.	002	Acatamento Parcial	Acatamento Parcial
5.2.1.2	Acumulação de cargo em comissão ou função gratificada com a atividade de sócio-administrador ou sócio-gerente de empresa privada.	001	Sem manifestação	Acatamento Parcial
5.2.1.3	Deficiência dos controles internos administrativos relacionados à gestão de pessoas da UJ.	001	Acatamento Parcial	Acatamento Parcial
		002	Acatamento Parcial	Acatamento Parcial
		003	Acatamento Parcial	Acatamento Parcial
		004	Acatamento Parcial	Acatamento Parcial
		005	- Acatamento Parcial	Acatamento Parcial
		006	Sem manifestação	Acatamento Parcial
		007	Acatamento Parcial	Acatamento Parcial
		008	Acatamento Parcial	Acatamento Parcial
		009	Sem manifestação	Acatamento Parcial

Fonte :Elaborado pela CGTRA/DI/SFC/CGU, com base no registro constante do sistema Monitor

Conforme Quadro 08 acima, há 21 recomendações distribuídas em 10 constatações. Deste total de recomendações, 13 foram acatadas parcialmente e em 08 casos a Valec não apresentou novo posicionamento. Não houve acatamento total relativo às recomendações desse relatório no período de análise. Conclui-se, portanto, que as medidas adotadas são



ainda incipientes, motivo pelo qual a empresa deve adotar medidas para sanear essa questão.

No que se refere à AAC nº 201507897, o Quadro 09, a seguir, demonstra a situação de acatamento das providências apresentadas quanto ao atendimento às recomendações.

Quadro 09: Situação do acatamento das recomendações da Auditoria de Contas de 2014.

Item	Descrição Sumária	Número da Recomendação	Situação Atual	Situação Anterior
2.2.1.1	Reincidência relativa à morosidade no encerramento de convênios	01	Sem manifestação	-
2.2.1.2	Precariedade nos controles internos relacionados às descentralizações orçamentárias por meio de termo de cooperação	01	Acatamento Parcial	-
		02	Acatamento Parcial	-
		03	Acatamento Parcial	-
		04	Acatamento Parcial	-
5.1.2.3	Ausência de informações suficientes para esclarecer o que motivou a Valec incrementar grande montante de recursos para viabilizar a implantação da Ferrovia Transnordestina.	01	Acatamento Total	
		02	Acatamento Total	
		03	Acatamento Total	
		04	Acatamento Total	
5.1.2.4	Deficiência dos controles internos no nível entidade	01	Acatamento Parcial	
		02	Acatamento Parcial	
		03	Acatamento Parcial	
		04	Sem manifestação	
AUDITORIA DE INTEGRIDADE E GOVERNANÇA CORPORATIVA				
5.3.1.2	Inexistência de programa ou medidas de integridade na entidade	01	Acatamento Parcial	
		02	Acatamento Parcial	
5.3.1.3	Código de ética vigente não possui o conteúdo, a abrangência e a publicidade suficientes para nortear as ações da empresa e de terceiros, com o objetivo de eliminar ou mitigar os riscos de fraudes e de atos ilícitos.	01	Acatamento Parcial	
5.3.1.4	A empresa não possui políticas e procedimentos de integridade suficientes, incluindo-se prevenção de fraude e de corrupção, aplicáveis a todos os empregados e administradores, independentemente de cargo ou função ocupado.	01	Acatamento Parcial	
		02	Acatamento Parcial	
		03	Acatamento Parcial	
		04	Acatamento Parcial	
5.3.1.5	Deficiências nas estratégias de comunicação e falta de um plano de capacitação que inclua treinamentos relacionados à ética e à integridade aos funcionários, dirigentes e parceiros.	01	Acatamento Parcial	
		02	Acatamento Parcial	
		03	Acatamento Parcial	
		04	Acatamento Parcial	
		05	Acatamento Parcial	
		06	Acatamento Parcial	



		07	Acatamento Parcial	
		08	Acatamento Parcial	
5.3.1.6	Gestão de riscos incompleta.	01	Acatamento Parcial	
		02	Acatamento Parcial	
		03	Acatamento Parcial	
5.3.1.7	Inexistência de área responsável pelo programa de integridade ou ações de integridade.	01	Acatamento Parcial	
5.3.1.8	Inexistência de canal de denúncia institucionalizado capaz de incentivar à denúncia de irregularidades.	01	Acatamento Parcial	
5.3.1.9	Inexistência de normas disciplinares aplicáveis no caso de descumprimento às normas de integridade da empresa.	01	Acatamento Parcial	
		02	Acatamento Parcial	
5.3.1.10	Fragilidades nos mecanismos destinados à interrupção de irregularidades e infrações.	01	Acatamento Parcial	
		02	Acatamento Parcial	
5.3.1.11	Fragilidades nos procedimentos específicos para prevenir fraudes e ilícitos, com foco na análise prévia da contratação de fornecedores e prestadores de serviços.	01	Acatamento Parcial	
		02	Acatamento Parcial	
5.3.1.12	Fragilidades nos controles internos administrativos utilizados para avaliar a probidade e integridade das empresas envolvidas em processos de incorporações, fusões, cisões, coligações, aquisições e outras operações societárias.	01	Acatamento Parcial	
5.3.1.14	Fragilidades nos mecanismos de integridade da empresa atinentes ao processo de tomada de decisões	01	Acatamento Parcial	
		02	Acatamento Parcial	
		03	Acatamento Parcial	
		04	Acatamento Parcial	
		05	Acatamento Parcial	
		06	Acatamento Parcial	
5.3.1.15	Fragilidades, quanto ao aspecto da integridade, dos procedimentos e práticas contábeis adotados pela Unidade	01	Acatamento Parcial	
		02	Acatamento Parcial	
		03	Acatamento Parcial	
		04	Acatamento Parcial	
		05	Acatamento Parcial	
		06	Acatamento Parcial	
		07	Acatamento Parcial	
		08	Acatamento Parcial	
5.3.1.16	Fragilidade no cumprimento de cada um dos componentes dos mecanismos de governança corporativa previstos no referencial básico de governança (v.2, 2014) do TCU.	01	Acatamento Parcial	
		02	Acatamento Parcial	

Fonte :Elaborado pela CGTRA/DI/SFC/CGU, com base no Plano de Providências Permanente.



Sobre o Quadro 09 acima, preliminarmente ressalta-se que não há *Situação Anterior* das recomendações acima, haja vista terem sido recomendações emitidas durante a auditoria anual de contas do exercício anterior. Ainda conforme o Quadro X, verifica-se que foram emitidas 56 recomendações distribuídas em 18 constatações. A maior parte dessas recomendações (43 recomendações) refere-se a um trabalho específico de Auditoria de Integridade e Governança Corporativa. Todas essas encontram-se com a situação de “Acatamento Parcial”. Registra-se que dada a complexidade de muitas das questões, a Valec se pronunciou quanto ao prazo previsto para o atendimento da seguinte forma: 02 recomendações ainda em 2016, 10 recomendações em 2017, 19 recomendações em 2018 e 12 recomendações em 2019.

As demais recomendações, num total de 13, se encontram na seguinte situação: 02 sem manifestação, 07 em acatamento parcial e 04 em acatamento total. Relativo a essas, o percentual de atendimento está em 30,8%.

Considerando todas as ações de controle, chega-se a um total de 109 recomendações, sendo 19 em atendimento total, 68 em atendimento parcial, 22 sem manifestação. Assim, o percentual de atendimento atinge o percentual de 17,4%. Assim, numa visão global, o desempenho da Valec está muito baixo. Todavia, com a ressalva das questões de integridade e governança corporativa que demandarão um tempo maior para sua implementação, conforme já sinalizado pelos gestores da Valec, o número total de recomendações fica em 66 e o percentual de atendimento chega a 28,7%. Ainda assim, um número muito abaixo daquele registrado na auditoria de contas do exercício anterior merecendo, portanto, atenção especial dos gestores para sanear as questões pendentes.

3 GESTÃO OPERACIONAL

3.1 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

3.1.1 EFETIVIDADE DOS RESULTADOS OPERACIONAIS

3.1.1.1 CONSTATAÇÃO

Morosidade na implementação das Recomendações Estruturantes e Pontuais dispostas no RAc nº 09/2014.

Fato

A. Introdução

Em atendimento ao disposto no art. 74 da Constituição Federal de 1988, a CGU realiza ações de controle com o objetivo de avaliar o cumprimento das metas previstas no Plano Plurianual e a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União.

A escolha do programa de governo para avaliação de sua execução se dá por um processo de hierarquização de todos os programas constantes da Lei Orçamentária Anual, utilizando-se para esse fim critérios de relevância, materialidade e criticidade.

A partir de então, são geradas ações de controle com o fito de avaliar a efetiva aplicação dos recursos destinados ao cumprimento da finalidade constante da ação governamental.



As constatações identificadas nas ações de controle são consignadas em relatórios específicos que são encaminhados ao gestor do programa para conhecimento e implementação das medidas nele recomendadas.

Cada uma das medidas é acompanhada e monitorada pela CGU até a certificação de sua efetiva implementação.

B. Programa Temático Avaliado

Utilizando-se os critérios de relevância, materialidade e criticidade definiu-se avaliar as seguintes Iniciativas: 00BU - Construção de Ferrovia - EF 151 - Ferrovia Norte-Sul e 00BZ - Construção de Ferrovia - EF 334 - Ferrovia de Integração Oeste-Leste, vinculadas ao Objetivo 0141 - ampliação do sistema ferroviário nacional em bitola de maior capacidade, integrante do Programa Temático nº 2072 – Transporte Ferroviário.

C. Objetivos e Abordagem

A relevância da Ferrovia Norte-Sul está diretamente relacionada com os objetivos econômicos e sociais advindos com sua implantação, a qual promoverá a integração nacional, minimizando os custos de transporte de longa distância e interligando as regiões Norte e Nordeste às regiões Sul e Sudeste, por meio das suas conexões. Destaca-se ainda a exposição do empreendimento na mídia.

A iniciativa 00BU – Construção da Ferrovia Norte-Sul - possui o maior número de ações do Programa Temático nº 2072 – Transporte Ferroviário e é, na sua totalidade, de responsabilidade da Valec. A iniciativa representa 36,1% dos recursos autorizados para o Programa no âmbito do Ministério dos Transportes e por 46,5% dos recursos previstos na Lei Orçamentária Anual (LOA) 2012 para a Valec.

Por sua vez, a Ferrovia de Integração Oeste-Leste dinamizará o escoamento da produção do estado da Bahia e servirá de ligação dessa região com outros polos do país, por intermédio de conexão com a Ferrovia Norte-Sul.

A iniciativa 00BZ – EF-334 – Construção da Ferrovia de Integração Oeste-Leste - representa 39,3% dos recursos autorizados em 2012 para todo o Programa Temático nº 2072 – Transporte Ferroviário do Ministério dos Transportes e por 50,6% dos recursos do Programa destinados à Valec. As duas ações que compõem a iniciativa (11ZE e 124G) são de responsabilidade da Valec.

Cabe mencionar que as iniciativas e respectivas ações orçamentárias estão inseridas no Programa de Aceleração do Crescimento – PAC.

No que se refere à criticidade, a execução das Ações possui diversos pontos críticos para a sua execução, com destaque para: elaboração dos projetos básicos ou executivos de engenharia, execução física e controle qualitativo das obras e serviços e medição e pagamento dos serviços contratados.

No que se refere à materialidade, a execução orçamentária referente aos exercícios 2012 e 2013, quanto aos recursos destinados à Ferrovia Norte-Sul e à Ferrovia de Integração Oeste-Leste, é a constante no Quadro 12 a seguir.



Quadro 12: Montante de recursos orçamentários destinado à FNS e FIOI.

Exercício	Ferrovia	Dotação	Empenho	Liquidação	Pagamento
2013	FNS	1.184.240.000,00	1.174.944.198,21	1.174.944.198,21	746.376.079,93
	FIOI	667.000.000,00	667.000.000,00	667.000.000,00	445.182.037,52
	Total	1.851.240.000,00	1.841.944.198,21	1.841.944.198,21	1.191.558.117,45
2012	FNS	1.588.994.233,00	986.158.276,67	986.158.276,67	437.554.870,03
	FIOI	951.917.198,00	478.190.777,63	478.190.777,63	28.607.045,75
	Total	2.540.911.431,00	1.464.349.054,30	1.464.349.054,30	466.161.915,78
Total Geral	FNS	2.773.234.233,00	2.161.102.474,88	2.161.102.474,88	1.183.930.949,96
	FIOI	1.618.917.198,00	1.145.190.777,63	1.145.190.777,63	473.789.083,27
	Total	4.392.151.431,00	3.306.293.252,51	3.306.293.252,51	1.657.720.033,23
Representatividade dos recursos destinados às ações da Valec escolhidas em relação ao total destinado ao Programa Temático nº 2072.	FNS	63,14%	65,36%	65,36%	71,42%
	FIOI	36,86%	34,64%	34,64%	28,58%

Fonte: Elaborado pela DITRA a partir das informações constantes no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento - SIOP. Disponível em: <https://www.siop.planejamento.gov.br/siop/> em 13.01.2014.

As ações governamentais de transporte ferroviário, por se tratarem de obras de grande vulto, possuem características diferenciadas que foram consideradas no estabelecimento das questões estratégicas.

Ao contrário de programas tradicionais, em que ocorre uma pulverização da aplicação de recursos, com elevado número de intervenções e maior simplicidade de execução, as ações de obras ferroviárias caracterizam-se por serem empreendimentos de grande materialidade, de alta complexidade, com menor quantidade de despesas faturadas.

Dessa forma, e, considerando ainda o escopo das demandas de trabalho existentes, para o estabelecimento das questões estratégicas, os elementos de análises, no caso os lotes, assumem relevância material para o interesse do acompanhamento da política pública, tornando-se fonte primária dos resultados da avaliação da execução da ação.

D. Escopo da Avaliação do Programa e Obras Avaliadas

Do universo de 13 (treze) obras em andamento 02 (duas) obras (15,38%) foram selecionadas, sendo 01 lote da Extensão Sul da Ferrovia Norte-Sul e 01 da Ferrovia de Integração Oeste-Leste, que atenderam aos seguintes critérios:

- percentual de execução da obra superior a 10%;
- serviços de terraplenagem (corte e aterro), de cercas, de obras de arte correntes (sarjetas, valetas de proteção de crista ou de contorno, laterais ou de captação, descidas d'água ou rápidos, bacias de dissipação, bueiros abertos, fechados - tubulares ou celulares- e de greide, pontilhões, drenos longitudinais de corte, espinhas de peixe e colchão drenante e drenos sub-horizontais de taludes) e de obras de arte especiais (ponte, viaduto ou túnel) inicializados e medidos; e
- medições de serviço realizadas;

As duas obras selecionadas foram:



- 1) Lote nº 02S da Extensão Sul da Ferrovia Norte-Sul (FNS), com trecho em construção de 135,36 km de ferrovia; e
- 2) Lote nº 02F da Ferrovia de Integração Oeste-Leste (FIOL), com trecho em construção de 117,90 km de ferrovia.

Para cada obra selecionada foram efetuadas 04 fiscalizações, perfazendo 08 relatórios de fiscalização. A divisão em 04 fiscalizações teve como objetivo analisar diferentes etapas de execução da obra, a saber: (1) elaboração dos projetos básicos e executivos de engenharia e os custos da obra; (2) acompanhamento da obra pela empresa supervisora; (3) gerenciamento e fiscalização da obra pelo engenheiro residente da Valec; e (4) execução das obras e serviços contratados.

Para a realização das fiscalizações nos lotes selecionados, montou-se plano de ação de controle no qual as equipes utilizaram procedimentos e questionários previamente estabelecidos que contemplassem técnicas de fiscalização, detalhamentos e testes suficientes para atingimento dos objetivos dos trabalhos, a exemplo:

- a. inspeção documental, com o objetivo de obter evidências ou provas suficientes e adequadas; inspeção física, constatação *in loco* a fim de fornecer à equipe a certeza da existência, ou não, do objeto ou item verificado;
- b. conferência de cálculo, objetiva a conferência das operações que envolvam cálculos, comparando-se cálculos próprios com aqueles apresentados pelo auditado;
- c. revisão analítica, a fim de verificar o comportamento de valores significativos, mediante índices, quocientes, quantidades absolutas ou outros meios, com vistas à identificação de situações ou tendências atípicas;
- d. registros fotográficos, para formulação e fundamentação de opinião conclusiva por parte da CGU sobre os fatos identificados; e
- e. entrevistas com o engenheiro residente e responsável pela Empresa Supervisora, com o objetivo de obter algumas informações sobre o objeto auditado, obter a percepção dos engenheiros envolvidos e levantar informações críticas que tenham impacto no planejamento da fiscalização.

As duas obras fiscalizadas abrangem os municípios de Jandaia/GO, compreendido entre a Rodovia GO-156 (km 111 + 219) e Ponte Rio Verdão (km 250 + 720), com extensão de 139,36 km (Lote nº 02S da FNS), e Caetité/BA, compreendido entre o Riacho Jacaré (km 1283 + 310) ao Riacho da Preguiça (km 1401 + 710), com extensão de 117,90 km (Lote nº 02F da FIOL).

O período de fiscalização no Lote nº 02S da Extensão Sul da Ferrovia Norte-Sul (FNS) foi de 07/03/2013 a 25/07/2013 e o período de fiscalização no Lote nº 02F da Ferrovia de Integração Oeste-Leste (FIOL) foi de 06/02/2013 a 15/08/2013. Os contratos fiscalizados (com aditivos contratuais) somam R\$ 1.258.055.379,39, conforme Quadro 13.

Quadro 13: Contratos e aditivos contratuais fiscalizados.

Contrato	Lote 02S FNS (R\$)	Lote 02F Fiol (R\$)
1. Executora	446.639.112,75	728.592.392,65
2. Supervisora	35.641.659,69	47.182.214,30
Total	482.280.772,44	775.774.606,95
Total Geral	1.258.055.379,39	

Fonte: Elaborado pela DITRA a partir das informações constantes nos relatórios de fiscalizações.



Os trabalhos foram realizados junto à Unidade Examinada (Valec), em estrita observância às normas de fiscalização aplicáveis ao Serviço Público Federal. Para subsídio à realização dos trabalhos, foram empreendidas as seguintes ações prévias:

- a. Levantamentos de dados junto à Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A;
- b. Contatos com outros órgãos intermediados pela Valec ou pela Empresa Supervisora da obra do Lote;
- c. Realização de atividades de campo no período compreendido entre 18/03/2013 e 22/03/2013 no Lote 02F da FIOF e entre 15/04/2013 e 19/04/2013 no Lote 02S da Extensão Sul da FNS.

As seguintes ações de fiscalização foram desenvolvidas pelas equipes ao longo dos trabalhos de campo:

- a. Inspeção física da obra, com inspeção da amostra selecionada para a verificação da ocorrência de superfaturamento de quantidade ou qualidade.
- b. Análise de custos da obra por meio de planilhas de custos e composições dos serviços.
- c. Coleta de informações no canteiro de obras.

Vale salientar que os seguintes procedimentos relacionados à superestrutura da ferrovia não foram realizados nesse momento, tendo em vista o estágio das obras selecionadas:

- ✓ Realizar a verificação “in loco” da soldagem dos trilhos.
- ✓ Realizar a verificação “in loco” dos trilhos.
- ✓ Realizar a verificação “in loco” dos dormentes.

Não foram adotados critérios de amostragem, sendo prevista a fiscalização em 2014 e 2015 de outros os lotes da FNS e FIOF.

E. Relatório de Acompanhamento da Execução de Programa de Governo (RAc) nº 09/2014

Após a finalização dos relatórios de fiscalizações, 08 relatórios no total, elaborou-se o Relatório de Acompanhamento da Execução de Programa de Governo (RAc) nº 09/2014, de 12/05/2014, encaminhado inicialmente por meio do Ofício nº 12.387/DITRA/DI/SFC/CGU-PR, de 16/05/2014.

O mencionado Relatório consiste em uma avaliação parcial em relação ao Programa Temático nº 2072 e Iniciativas 00BU - Construção de Ferrovia - EF 151 - Ferrovia Norte-Sul e 00BZ - Construção de Ferrovia - EF 334 - Ferrovia de Integração Oeste-Leste, não consistindo, ainda, em avaliação final. No entanto, descrevem problemas estruturantes que impactam ou poderão impactar todo o programa, fazendo com que os objetivos delineados possam não ser atingidos ou os custos incorridos sejam muito superiores aos previstos.

Posteriormente, as **recomendações estruturantes e pontuais emitidas** foram previamente discutidas com a equipe técnica e a Diretoria Executiva da Valec em reunião de “Busca Conjunta de Soluções”, realizada no dia 05/06/2014.

Em virtude das fragilidades apontadas e recomendações estruturantes e pontuais emitidas na sequência, a Valec, por meio do Ofício nº 1938/2014-PRESI, de 12/06/2014, apresentou algumas propostas para o texto das recomendações estruturantes e pontuais no RAc nº 09/2014.



Após análise da equipe técnica, encaminhou-se à Valec o RAc atualizado, por meio do Ofício n.º 18.975/DITRA/DI/SFC/CGU-PR, de 31.07.2014, para que a Empresa apresentasse manifestação sobre o teor do Relatório, apresentando, inclusive, as providências que serão adotadas e o prazo para implementação das recomendações emitidas.

Com base nas manifestações apresentadas pela Unidade, por meio dos seguintes documentos: Ofício n.º 2.958/2014-PRESI, de 08.09.2014, Ofício n.º 4.054/2014-PRESI, de 04.12.2014, Ofício n.º 1.268/2015-PRESI, de 23.04.2015, Ofício n.º 2.534/2015-PRESI, de 04.08.2015, Ofício n.º 2.775/2015-PRESI, de 18.08.2015, e Ofício n.º 3.062/2015-PRESI, de 03.09.2015, apresentou-se a situação atualizada quanto ao atendimento das recomendações emitidas pela CGU, conforme consta no Relatório de Acompanhamento da Execução de Programa de Governo (RAc) n.º 09/2014, 4ª Versão, de 23.09.2016.

Resultados, Conclusões e Recomendações

A seguir, é apresentada a síntese das avaliações conclusivas e respectivas recomendações estruturantes, se o caso, relativamente às seguintes questões estratégicas:

1. O projeto garante a viabilidade, o desempenho, a qualidade, a funcionalidade e a economicidade das obras?

Os projetos básicos e executivos são as principais referências de execução das obras ou serviços de engenharia e é o que garantirá a viabilidade, o desempenho, a qualidade, funcionalidade e economicidade das obras. Dessa forma, qualquer erro no projeto terá grandes repercussões na aplicação dos recursos.

A avaliação conclusiva da CGU é que os projetos básicos e executivos elaborados não garantem a viabilidade, o desempenho, a qualidade, a funcionalidade e a economicidade das obras avaliadas.

Em ambas as obras, o projeto básico elaborado teve características de anteprojeto, enquanto que o projeto executivo foi de fato o projeto básico, apesar de possuir inúmeras inconsistências, demonstrando, dessa forma, a precariedade no planejamento de execução das obras.

As principais fragilidades identificadas foram as seguintes:

- i. os custos das obras avaliadas não correspondem aos custos de mercado, bem como foram identificados sobrepreços e superfaturamentos no valor total de R\$ 21.015.989,94 e de R\$ 9.397.324,54, respectivamente;
- ii. os estudos geológicos e geotécnicos e projeto de terraplenagem elaborados foram inadequados;
- iii. não detalhamento em nível de execução das obras de arte especiais;
- iv. não liberação em tempo hábil de licenças ambientais, de desapropriações e de arqueologia;
- v. ausência ou deficiência dos processos de avaliação técnica, considerando as normas aplicáveis, para fins de aceite dos projetos básicos e executivos;
- vi. a logística de transporte não minimizou as distâncias de deslocamento em função da escolha da pedreira fornecedora de brita para lastro, no Lote n.º 02S da FNS, ocasionando gastos desnecessários com transporte no montante de R\$ 4.220.228,40 (valor mensurado como sobrepreço no item i);
- vii. não determinação do fator de homogeneização mediante ensaios *in situ*;



- viii. composições de concreto não condizem com a realidade da obra (usina de concreto em vez de betoneira 320l).
- ix. ausência de composições detalhadas de estações de tratamento de esgoto, no Lote nº 02F da FIOLE, com possível ocorrência de sobrepreço no valor de R\$ 673.290,62 e superfaturamento no valor de R\$ 168.322,65.
- x. não atualização do Quadro Orientação de Terraplenagem (QOT), bem como as alterações sofridas no QOT não estão coerentes com o projeto ou não foram devidamente justificadas;
- xi. inconsistências existentes no Quadro de Orientação de Terraplenagem (QOT), especialmente as inconsistências físicas entre os volumes de corte e aterro e seus reflexos financeiros, sobretudo naqueles em que os volumes de aterro são indevidamente idênticos aos volumes de corte/empréstimo, com identificação, no Lote nº 02S da FNS, em 14,60% das estacas da amostra, de superestimativa de 60.516,18 m³ de aterro ou um superfaturamento de R\$ 143.733,30 (valor já apropriado no item i) a preços iniciais, podendo chegar a mais de R\$ 984.000,00;
- xii. possível pagamento em duplicidade de serviços de “bota-espera” e “bota-fora” medido como aterro (estacas de destino: 119+560 a 120+080), e rebaixo e aterro no mesmo volume, na mesma estaca e na mesma medição (estacas de destino: 125+160 a 125+400), identificado no Lote nº 02S da FNS.

Diante de tantas inconsistências, como resultado, a partir de 23/07/2012, em razão da não liberação de novas frentes de trabalho, o consórcio Galvão/OAS começou a reduzir seu pessoal e equipamentos mobilizados, até o ponto de ocorrer à paralisação completa das obras. O consórcio só começou a remobilizar pessoal e equipamentos apenas em 03/01/2013, mas ainda com inúmeros problemas a resolver.

Recomendações Estruturantes

Recomendação 1: Que a Valec passe a inserir nas composições de custos unitários de suas obras e serviços, as informações de origem dos valores de referência utilizados (fontes oficiais – SICRO, SINAPI, tabela de consultoria do DNIT ou pesquisa de mercado), bem como faça constar justificativa circunstanciada em caso de os custos unitários dos serviços excederem tais valores de referência, sejam decorrentes de alterações de custos ou coeficientes dos insumos.

Recomendação 2: Que a Valec institua procedimento para concessão de reajuste de preços sobre serviços conforme a data base prevista contratualmente.

Recomendação 3: Que a Valec avalie a composição de custos unitários, em relação aos itens identificados com sobrepreços e superfaturamentos, dos demais lotes contratados da FNS e FIOLE, promovendo repactuações e glosas, caso necessário.

Recomendação 4: Que a Valec institua ou revise o procedimento de avaliação técnica prévio ao aceite dos projetos básicos e executivos elaborados, contemplando os seguintes aspectos: identificação dos responsáveis com segregação de função, fluxo de análise entre os setores com definição de suas responsabilidades, padronização de documentos tais como checklists de verificação de cumprimento às normas técnicas, relatórios circunstanciados de coerência entre projeto elaborado e anteprojeto ou projeto básico, bem como previsão de responsabilização por descumprimento dos normativos elaborados.



Recomendação 5: Que a Valec verifique se as irregularidades apontadas em relação à apropriação de despesa no BDI de itens já integrantes nos custos diretos, conforme verificado nos 02 (dois) lotes avaliados, se repetem nos outros lotes da FIOL e Extensão Sul da FNS, bem como promova as repactuações e devoluções ao Erário, caso necessário.

Recomendação 6: Que a Valec ajuste as composições de concreto (fck 15, 25 e 35 Mpa) dos lotes avaliados e dos demais lotes da FIOL e Extensão Sul da FNS, considerando a forma de produção (betoneira ou central de concreto), as distâncias de transportes de seus agregados (cimento, brita e areia) até o local de produção e os canteiros avançados construídos, se o caso, promovendo as devidas repactuações e glosas, caso necessário.

Recomendação 7: Que a Valec realize levantamento, nos demais lotes contratados da FNS e FIOL, das inconsistências existentes no Quadro de Orientação de Terraplenagem (QOT), especialmente as inconsistências físicas entre os volumes de corte e aterro e seus reflexos financeiros, sobretudo naqueles em que os volumes de aterro são indevidamente idênticos aos volumes de corte/empréstimo, e registre todas as justificativas técnicas para eventuais alterações ocorridas em relação ao projeto executivo, visando à adoção de medidas para, quando for o caso, corrigir as medições, exigir o ressarcimento dos valores pagos indevidamente e corrigir as informações no QOT.

Recomendação 8: Que a Valec institua padrão de Quadro de Orientação de Terraplenagem (QOT) e rotina de preenchimento e atualização do QOT, encaminhando à CGU.

Recomendação 9: Que a Valec apresente justificativas prévias que comprovem a economicidade de uso de bota-esperas em relação aos outros métodos de aproveitamento de solos saturados de boa qualidade.

Recomendação 10: Que a Valec mensure o fator de homogeneização regularmente mediante ensaios *in situ* em todos os lotes da FIOL e Extensão Sul da FNS, com o estabelecimento de roteiro e cronograma que possibilite aferir a adequação das medições realizadas.

Recomendação 11: Que a Valec apresente planilha com detalhamento das composições analítica e sintética e preços dos insumos e serviços que compõem cada Estação de Tratamento de Esgoto em todos os lotes da FIOL e promova a repactuação e o devido ressarcimento ao Erário, caso necessário.

Recomendação 12: Que a Valec apresente documentação comprobatória de realização de sondagens complementares, tendo em vista as determinações exaradas por meio dos Acórdãos nºs 2.608/2012-TCU-Plenário, 2.179/2012-TCU-Plenário e 2.910/2012-TCU-Plenário, posteriormente alterado pelos Acórdãos nºs 3.397/2012-TCU-Plenário e pelo Acórdão 2939/2012-TCU-Plenário, em relação ao projeto de terraplenagem e obras de arte especiais, nos trechos dos lotes avaliados e demais lotes da FIOL e Extensão Sul da FNS, bem como apresente os reflexos nos contratos advindos das sondagens realizadas, inclusive sobre a necessidade de adequação dos quantitativos de material a escavar e da adequação da distribuição dos volumes a serem compensados no projeto de terraplenagem, de acordo com as três categorias de material.

Manifestações/Providências Tomadas pelo Gestor e Análise do Controle Interno



Recomendação 1:

Que a Valec passe a inserir nas composições de custos unitários de suas obras e serviços, as informações de origem dos valores de referência utilizados (fontes oficiais – SICRO, SINAPI ou pesquisa de mercado), bem como faça constar justificativa circunstanciada em caso de os custos unitários dos serviços excederem tais valores de referência, sejam decorrentes de alterações de custos ou coeficientes dos insumos.

Manifestação da Unidade Examinada:

Após apresentação da 2ª versão deste Relatório, a Valec apresentou, por meio do Ofício nº 2.958/2014-PRESI, de 08.09.2014, e Memorando nº 680/SUPRO, de 02.09.2014, o qual encaminha a Nota Técnica nº 021/2014-SUPRO, de 02.09.2014, a seguinte manifestação:

A Gerência de Custos – GECUST da SUPRO já adota as determinações da CGU quando da elaboração e análise de suas Composições de Preços Unitários – CPUs, utilizando valores de referência oficiais. No entanto, eventualmente não é possível a utilização de valores de referência oficiais, a GECUST apresenta justificativa circunstanciada para a utilização de outros parâmetros.

Vale frisar que GECUST/SUPRO segue o Decreto Presidencial nº 7.983, de 08/04/2013, na elaboração e análise de suas Composições de Preços Unitários – CPUs.

Visando comprovar o alegado, seguem em anexo a Nota Técnica 017/2014 GECUST/SUPRO e o Despacho nº 056/2014-SUPRO que encaminha a referida Nota Técnica.

Após apresentação da 3ª versão deste Relatório, a Valec apresentou, complementarmente, por meio do Ofício nº 2.534/2015-PRESI, de 04.08.2015, e Memorando nº 462/2015/DIPLAN, de 03.08.2015, a seguinte manifestação:

(...)

Dessa forma, esta Superintendência enviou à SUDEN Memorando 479/Supro, de 30 de julho de 2015, solicitando que fosse providenciada a devida normatização, doc. em anexo.

(...) Decreto nº 7.983, de 8 de abril de 2013, (...) é seguido integralmente pela Valec no exercício de suas funções.

Análise do Controle Interno:

Em que pese a Valec informar que já adota as recomendações da CGU quando da elaboração e análise de suas composições de preços unitários, bem como que segue o Decreto nº 7.983, de 08.04.2013, o fato é que as equipes de fiscalização constataram que nem todas as composições de custos unitários apresentam as informações de origem dos valores de referência utilizados (fontes oficiais – Sicro, Sinapi ou pesquisa de mercado), cite-se, por exemplo, as planilhas detalhadas de custos constantes nos Editais das licitações realizadas (contratos referentes às Empresas Construtoras e Supervisoras).

Ademais, a Valec não demonstrou, durante a fiscalização, que há justificativa circunstanciada, seja no processo que originou a licitação para contratação das empresas (construtora ou supervisora) ou no processo de execução da obra (contrato construtora e contrato supervisora), nos casos em que os custos unitários dos serviços excedem os valores de referência, sejam decorrentes de alterações de custos ou coeficientes dos insumos, cite-se, por exemplo, a Constatação 006 - Ausência de Composições Detalhadas



nas Estações de Tratamento de Esgoto, com Possível Ocorrência de Sobrepreço e Superfaturamento, constante no Relatório de Fiscalização nº 201305361 e Relatório de Fiscalização nº 201204595 (auditoria compartilhada realizada no Lote nº 01F Fiol).

Em contrapartida, com base na Nota Técnica 017/2014 GECUST/SUPRO apresentada, verifica-se que a Unidade está buscando aprimorar a montagem de suas composições de custos unitários, de forma a atender a legislação e as recomendações da CGU e as determinações do TCU.

Ante o exposto, em que pese o ato de gestão adotado, entende-se que, para atendimento pleno da recomendação, a Unidade deve emitir ato de gestão não esporádico, mas estruturante e formal, como, por exemplo, a edição de normativo interno que compreenda os termos definidos na recomendação emitida, com objetivo de demonstrar que a Valec está fortalecendo os seus controles internos em relação aos orçamentos e às composições de custos unitários (sintéticas e analíticas) elaborados, visando evitar a ocorrência de sobrepreços e superfaturamentos nas obras sob sua responsabilidade, bem como a conferir transparência e a proporcionar melhores condições ao controle e à gestão contratual.

Em relação à manifestação recente, em que pese o ato de gestão interno adotado, o atendimento à recomendação, conforme informado acima, depende de edição de normativo interno que compreenda os termos definidos na recomendação emitida.

Posição da Secretaria Federal de Controle: Reiteração pela não implementação plena da recomendação.

Prazo para Atendimento da Recomendação: 13/01/2017.

Recomendação 2:

Que a Valec institua procedimento para concessão de reajuste de preços sobre serviços conforme a data base prevista contratualmente.

Manifestação da Unidade Examinada:

Após apresentação da 2ª versão deste Relatório, a Valec apresentou, por meio do Ofício nº 4.054/2014-PRESI, de 04.12.2014, Memorando nº 0721/2014/DIREN, de 29.10.2014, e Memorando nº 1886/2014-SUCON, de 23.10.2014, a seguinte manifestação:

A SUCON enviou Memorando Circular aos Gerentes Gerais dos empreendimentos administrados pela Valec, orientando para que sejam sempre obedecidas as datas base devidamente previstas nos instrumentos contratuais, conforme se verifica na cópia do Memorando Circular nº 006/2014/SUCON, que oportunamente juntamos ao presente (Anexo I). Além dessa providência, essa SUCON, por meio de sua Gerência de Medição e Contratos, após a emissão das medições procederá a uma conferência dos índices e datas de reajustes, a fim de garantir o devido cumprimento da data base contratualmente estabelecida. No entanto, isso não exime a responsabilidade dos gestores envolvidos nos processos de medição, em caso de lançamento de índices e/ou datas irregulares nos casos de reajustamento de contratos.

Após apresentação da 3ª versão deste Relatório, a Valec apresentou nova manifestação, complementarmente, por meio do Ofício nº 3.062/2015-PRESI, de 03.09.2015, e Memorando nº 0649/2015/DIREN, de 02.09.2015, e, por meio do Ofício nº 2.534/2015-PRESI, de 04.08.2015, e Memorando nº 538/2015/DIREN, de 31.07.2015.



Análise do Controle Interno:

Em que pese o ato de gestão adotado (Memorando Circular nº 006/2014-SUCON, de 23.09.2014), ressalta-se a necessidade de a Unidade detalhar como os Gerentes Gerais devem proceder quando for efetuar os reajustes de preços sobre os serviços, pois simplesmente informar que a data base deve ser obedecida parece ser insuficiente, inclusive pelo histórico de recomendações emitidas pela CGU em relação ao assunto.

Ante o exposto, para atendimento pleno da recomendação emitida, a Unidade deverá demonstrar que efetuou o detalhamento de como os gerentes gerais devem proceder para efetuar os reajustes de preços de serviços, seja por memorando circular, normativo interno ou outro documento pertinente. Considera-se essencial detalhar os seguintes pontos:

- a) como o gestor deve proceder para efetuar o cálculo do reajuste de preços, conforme as fórmulas apresentadas nos editais de licitação para seleção das empresas construtoras e supervisoras, e por tipo de serviço realizado: Obras de Arte Especiais, Serviços de Infraestrutura e Serviços de Superestrutura, no caso dos contratos de construção;
- b) como aplicar os índices de reajustes;
- c) como o gestor deve proceder no caso de ocorrer atraso na data prevista para o pagamento;
- d) data inicial e periodicidade para concessão do reajuste por contrato;
- e) como proceder no caso de atraso da execução dos serviços por culpa do contratado, quando houver aumento do índice ou diminuição do índice;
- f) como segregar os serviços de forma a possibilitar a mensuração dos reajustes; e
- g) outras considerações pertinentes.

Em relação à manifestação recente, a Unidade não apresentou providência nova, além das citadas anteriormente, que demonstre evolução no atendimento à recomendação ou que se aproxime do recomendado, apenas cita algumas tratativas internas, sem cunho decisório e solucionador.

Posição da Secretaria Federal de Controle: Reiteração pela não implementação plena da recomendação.

Prazo para Atendimento da Recomendação: 13/01/2017.

Recomendação 3:

Que a Valec avalie a composição de custos unitários, em relação aos itens identificados com sobrepreços e superfaturamentos, dos demais lotes contratados da FNS e FIOL, promovendo repactuações e glosas, caso necessário.

Manifestação da Unidade Examinada:

Após apresentação da 2ª versão deste Relatório, a Valec apresentou, por meio do Ofício nº 2.958/2014-PRESI, de 08.09.2014, e Memorando nº 680/SUPRO, de 02.09.2014, o qual encaminha a Nota Técnica nº 021/2014-SUPRO, de 02.09.2014, a seguinte manifestação:

Esta recomendação demanda uma pesquisa apurada e uma análise criteriosa dos documentos que deverão ser utilizados para atendimento da recomendação supracitada. Desta forma. A Gerência de Custos – GECUST da SUPRO solicita mais 120 dias para atendimento da recomendação.



Complementarmente, após o decurso do prazo solicitado para atendimento da recomendação, a Valec apresentou, por meio do Ofício nº 4.054/2014-PRESI, de 04.12.2014, Memorando nº 0721/2014/DIREN, de 29.10.2014, e Memorando nº 1886/2014-SUCON, de 23.10.2014, a seguinte manifestação:

O caso está sendo objeto de tratativas no Relatório 201305363, Constações 002 e 003, e paralelamente será tratada esta recomendação estruturante, a fim de regularizar eventuais irregularidades nos demais lotes da FNS e FIOL.

Manifestação apresentada pela Valec em relação às Constações nº 002 e 003, constante no Relatório 201305363, por meio do Ofício nº 4.054/2014-PRESI, de 04.12.2014, Memorando nº 0721/2014/DIREN, de 29.10.2014, e Memorando nº 1886/2014-SUCON, de 23.10.2014, a seguinte manifestação:

Com vistas a regularizar tal situação, esta SUCON tem buscado a repactuação do Contrato nº 096/2010 (Lote 2F-FIOL), conforme Notificação feita por meio do Ofício nº 125/2014/SUCON (Anexo VI), após manifestação da empresa notificada, esta Superintendência adotará as providências necessárias para o devido saneamento deste apontamento.

Posteriormente, complementarmente, a Valec apresentou, por meio do Ofício nº 1.268/2015-PRESI, de 23.04.2015, e Memorando nº 223/SUPRO, de 13.04.2015, a seguinte manifestação:

Esta recomendação está subdividida nos seguintes itens:

1º Sobrepreço do insumo forma em compensado resinado no serviço de bueiro moldado “in loco”;

2º Sobrepreço e superfaturamento do insumo acessórios (grampos tipo pandrol, palmilha amortecedora e calço isolador) e aparelhos de mudança de via – AMV’s do item de serviço de Superestrutura;

3º Sobrepreço por quebra de equilíbrio econômico-financeiro;

4º Superfaturamento de quantidade.

Para atendimento dessa recomendação foi encaminhada à DIPLAN e à ASSEC o Memorando nº 188/SUPRO, em 25.03.2015, o qual demonstra o entendimento da SUPRO, bem como quais as providências que devem ser adotadas para atender as recomendações da CGU, doc. em anexo.

Manifestação constante no Memorando nº 188/SUPRO, de 25.03.2015:

1º Sobrepreço do insumo forma em compensado resinado no serviço de bueiro moldado “in loco”

A CGU alega que o preço contratado para este insumo não foi de acordo com o preço de referência do SICRO 2, do mês 09/2009, e recomenda que a Valec substitua o valor de R\$ 54,48 utilizado na CPU referencial pelo valor de R\$ 36,81 referencial do SICRO 2 – código 1 A 01 402 01.

Por seu turno, a Valec respondeu alegando que as variações apuradas pela CGU se encontram dentro de uma faixa aceitável e que apenas refletem oscilações normais de preço de mercado, decorrentes das condições e know-how de cada empresa licitante como meio de formar o equilíbrio econômico-financeiro do seu contrato, não concordando desta forma com as alegações da CGU.

A CGU, por sua vez, não acatou as alegações e ressalta que o sobrepreço ocorreu devido exclusivamente às falhas de planejamento e projetos da Valec.



Esta correção implica em correções das CPU's de todos os bueiros moldados "in loco" para todos os lotes da Fiol e FNS – Extensão Sul, em contratos legalmente licitados, pactuados e consolidados.

Sendo assim, a SUPRO entende que essa recomendação deva ser enviada ao Setor Jurídico – ASJUR, para que seja emitido parecer quanto a aplicação unilateral por parte da Valec do ajuste na composição de preço unitário para o atendimento desta recomendação.

2º Sobrepreço e superfaturamento do insumo acessórios (grampos tipo pandrol, palmilha amortecedora e calço isolador) e aparelhos de mudança de via – AMV's do item de serviço de Superestrutura

Sobre esses insumos a CGU entende que os preços utilizados deveriam ser os preços determinados por meio do Acórdão 2.930/2011 – Plenário – TCU, data base 09/2009, pois a não utilização acarretaria um sobrepreço de R\$ 4.858.515,68 e um superfaturamento de R\$ 1.770.296,69.

Por seu turno, a Valec respondeu alegando que as variações apuradas pela CGU se encontram dentro de uma faixa aceitável e que apenas refletem oscilações normais de preço de mercado, decorrentes das condições e know-how de cada empresa licitante como meio de formar o equilíbrio econômico-financeiro do seu contrato, não concordando desta forma com as alegações da CGU.

Ocorre que, no caso do contrato nº 054/2010, lote 2 – Fiol, Consórcio Galvão/OAS, o valor pago pela Valec na medição nº 27, foi pago de acordo com o contrato legalmente pactuado, inclusive sendo os serviços objeto desta recomendação medidos antes do Acórdão do TCU sobre o tema.

Cabe ainda salientar que, a Valec, após o Acórdão do TCU paralisou esses serviços e consultou os Consórcios e empresas detentores dos contratos de todos os lotes tanto da Extensão Sul da FNS quanto da Fiol se estas aceitariam a repactuação dos preços nos termos apresentados pelo TCU e não houve acordo com nenhum Consórcio acerca da repactuação desses preços.

A Valec então excluiu da planilha de serviços de cada Lote de obra os saldos existentes nesses itens e realizou as licitações correspondentes para fornecimento desses materiais por outros fornecedores através dos Pregões nº 006/13 de 22/08/2013 e 004/14 de 01/10/2014 e cujo resumo apresentamos abaixo:

Serviços	Preço Unitário (R\$) set/2009			
	Referencial	Contrato	TCU	Pregão
Grampos tipo pandrol	8,79	8,79	4,80	4,53
Palmilha amortecedora	2,75	2,74	1,25	1,68
Calço isolador	2,17	2,16	0,98	1,45
AMV abertura 1:14	274.201,33	274.201,33	82.426,60	191.164,33

Lembramos que na tabela acima tanto nos preços referenciais quanto nos contratuais estão inclusos o BDI, dormentes, trilhos de ligação (estes dois últimos para o caso dos AMV's) e transporte. No caso dos preços propostos pelo TCU, estes serviços não estão inclusos. E nos pregões da Valec não foram inclusos o BDI, já que nesse caso foram tratados com fornecimento direto do fabricante. Além disso, no caso dos AMV's, também não estão inclusos nos preços do pregão dos AMV's, os dormentes e os trilhos de ligação que foram comprados à parte.

Calculando os preços dos AMV's com essas considerações e os preços obtidos no pregão obteríamos o valor de R\$ 248.074,17 (já sem o BDI).

Esta recomendação, portanto, implica em correções das CPU's de todos os lotes da Fiol e FNS – Extensão Sul, em insumos já excluídos da planilha de serviços, e, portanto, consideramos essa parte da recomendação da CGU atendida.

No entanto, quanto aos serviços já medidos para o caso do Lote 2 da Fiol, a recomendação implica na aplicação unilateral dos preços unitários recomendados pela CGU e que são bastante diferentes dos preços de mercado como acima explanado.

Sendo assim, a SUPRO entende que essa recomendação deva ser enviada ao Setor Jurídico – ASJUR, para que seja emitido um parecer sobre se é cabível a aplicação



unilateral e qual a glosa a aplicar tendo em vista que os serviços foram medidos antes do Acórdão do TCU sobre o tema e que os valores referenciais da Valec nos pregões acima citados são diferentes dos recomendados da CGU que não incluem o BDI, transporte e dormentes.

3º Sobrepreço por quebra de equilíbrio econômico-financeiro por ocasião da celebração dos termos aditivos efetuados no valor de R\$ 126.479.965,14 e parcialmente pagos R\$ 7.366.469,72, por meio da 27ª medição junto ao Consórcio Galvão/OAS, lote 2 – Fiol.

A CGU alega que o desconto de 0,39% concedido pelo Consórcio não foi aplicado sobre os preços aditivados, bem como sobre os valores pagos, relativo a este aditivo. A SUPRO entende que a SUCON em conjunto com a SUPRO/GECUST deva proceder a um levantamento de todas as CPU's referentes aos Termos Aditivos do Lote 02 para verificar se o desconto concedido foi aplicado corretamente, uma vez que o assunto não pode ser generalizado, sem que erros possam ocorrer.

4º Superfaturamento de quantidade

Por meio de medição in loco evidenciou-se que foram executados 51,60m de bueiro triplo celular de concreto, enquanto foram medidos e pagos 58,50m. Considerando que o metro linear deste bueiro custa R\$ 31.879,05, tem-se que foram pagos indevidamente R\$ 219.965,45.

A CGU alega que a Valec em relação ao lote 02 – Fiol, Consórcio Galvão/OAS, não apresentou a medição contendo o estorno da parcela medida indevidamente, mas apenas uma tabela indicativa da realização de tal procedimento.

Dessa forma, a SUPRO entende que esse assunto seja remetido para a SUCON para que esta verifique essa medição em particular e promova as medidas necessárias.

Após apresentação da 3ª versão deste Relatório, a Valec apresentou, complementarmente, por meio do Ofício nº 2.534/2015-PRESI, de 04.08.2015, e Memorando nº 462/2015/DIPLAN, de 03.08.2015, a seguinte manifestação:

1º - Sobrepreço do insumo forma em compensado resinado no serviço de bueiro moldado “in loco”

A Supro não constatou sobrepreços ou superfaturamento, pois o preço contratado foi o preço do serviço e não o preço do insumo, e o preço do serviço foi menor que o preço de referência da licitação.

Já restou comprovado também que a composição do Sicro, não considera o travamento lateral dos painéis, bem como a mão de obra (carpinteiro e serventes), os insumos necessários à fixação (pregos, sarrafos e caibros), nem o custo de transporte desses insumos.

A CGU reconhece a necessidade do travamento lateral nas fôrmas de bueiros celulares, restando apenas a divergência na composição apresentada, que neste caso, deve ser reanalisada pela CGU, diante dos argumentos já expostos pela Valec.

2º Sobrepreço e superfaturamento do insumo acessórios (grampos tipo pandrol, palmilha amortecedora e calço isolador) e aparelhos de mudança de via – AMV's do item de serviço de Superestrutura

Ocorre que após o acórdão do TCU, que determinou preços para estes insumos, a Valec paralisou o fornecimento destes insumos e as Empresas detentoras dos contratos foram consultadas sobre a repactuação dos preços, que deveriam ser praticados de acordo com a determinação do Acórdão do TCU.

Como não houve acordo com as empresa, pois as mesmas não concordaram em reduzir seus preços, a Valec, através dos Pregões já citados (...) efetuou



a compra destes acessórios onde em alguns casos o preço contratado foi menor que o preço de referência da licitação original.

Ainda em relação aos insumos acessórios, cabe ressaltar que a glosa à qual a CGU se refere, trata de itens legalmente licitados e contratados, medidos antes da determinação do Acórdão do TCU sobre o tema, portanto entendemos que não cabe glosa do valor medido.

Para efeito puramente ilustrativo, mesmo considerando os valores apontados pelo Órgão de Controle como sobrepreço e superfaturamento, nos valores de R\$ 624.836,58 e R\$ 4.858.515,68, o sobrepreço encontrado em relação a esses itens correspondem a 0,75% do valor global do contrato, com seus aditivos, que é de R\$ 728.592.392,65.

Vale destacar o entendimento firmado pelo TCU, através do Acórdão 0560/2015, no sentido de se entender pela regularidade dos valores contratados, que se apresentam dentro da variação normal de mercado, conforme se depreende de recente julgados (...)

(...) patente está a inexistência do sobrepreço apontado pela CGU, em face do pequeno percentual que ele representa no total do contrato, motivo pelo qual deve ser considerada elidida a suposta irregularidade e afastado o suposto débito.

(,,,) caso a CGU não acate o entendimento já consolidado do TCU, as empresas detentoras dos contratos de todos os Lotes da FIOLE e da FNS – Extensão Sul, deverão ser chamadas para uma possível renegociação, pois a Valec, de forma unilateral, não pode promover repactuações ou glosas, em itens licitados e contratados.

Em respeito ao Princípio Constitucional da Ampla Defesa, as empresas Executoras, responsáveis pela execução de obras em cada Lote, deverão ser ouvidas, para apresentarem suas justificativas.

Por fim, caso ainda não haja acatamento pela implementação plena da recomendação por parte desse órgão, esta Superintendência aguardará o parecer jurídico da ASJUR, para verificar se pode promover repactuações ou glosas, de forma unilateral.

3º Sobrepreço por quebra de equilíbrio econômico-financeiro

(...)

A SUPRO concorda com o entendimento da CGU, mas como não sabemos, a priori, em quais contratos pode ter ocorrido tais sobrepreços, a SUPRO entende que deve ser feito um levantamento de todas as CPU's referentes aos preços novos, para verificar se os descontos concedidos pelas Empresas Gestoras dos Contratos foram ou não aplicados corretamente.

(...)

Caso seja constatado que o desconto concedido pelo Consórcio gestor do contrato não foi praticado, esse valor pago indevidamente será apontado pela SUPRO e estornado pelos Gestores dos contratos.

(...)

4º Superfaturamento de quantidade

(...)

Este item deve ser analisado pela SUCON, pois somente através do Boletim de Medição, pode-se verificar a situação exposta pela CGU e se a mesma já foi sanada.



Análise do Controle Interno:

Inicialmente, cabe destacar, que a manifestação da Unidade restringiu-se quanto aos sobrepreços identificados nos contratos com as empresas/consórcios construtores, ou seja, não foi apresentada nenhuma manifestação em relação aos sobrepreços identificados nos contratos com as empresas supervisoras.

Em relação à manifestação propriamente dita, contexto geral, os sobrepreços identificados não decorreram apenas de mera variação de mercado, conforme defendido pela Valec e, posteriormente, bem descaracterizado pela equipe de fiscalização no Relatório de Fiscalização nº 201305361:

Isso não condiz com a realidade tendo em vista que o sobrepreço do contrato apenas refletiu o sobrepreço já existente no orçamento da Valec. Como o Edital da licitação já havia estipulado, no item 2.4.2., que seria desclassificada a proposta do licitante que apresentasse preços global ou unitários superiores àqueles do orçamento referencial, o Consórcio vencedor apresentou todos os seus preços com valores inferiores aos indicados pela Valec com variações mínimas.

Apresenta-se a seguir a análise em relação a cada item apresentado pela Valec.

a) Sobrepreço do insumo forma em compensado resinado no serviço de bueiro moldado “in loco”

A Valec na sua manifestação menciona que enviará à sua Assessoria Jurídica – Asjur para emissão de parecer quanto ao ajuste da composição de preço unitário do serviço “fôrma em compensado resinado”. Em que pese a providência em andamento, ressalta-se que a providência não atende a recomendação estruturante proposta, bem como a Valec deve adotar medidas céleres, haja vista o lapso de tempo decorrido desde a emissão desta recomendação, para o ajustamento da composição do serviço mencionado. Vale salientar que o ajuste na composição de serviço deverá ser efetuado em todos os lotes da Fiol e Extensão Sul da FNS.

Em relação à manifestação recente, a Unidade não apresentou nada de novo que já não tenha sido avaliado pela equipe de fiscalização, constante no Relatório de Fiscalização nº 201305361:

Com relação ao sobrepreço apontado no serviço de “fôrma em compensado resinado”, a equipe da CGU entende que persistem inconsistências na elaboração da composição que impedem a retirada da constatação.

A Valec justificou que o preço adotado pelo consórcio foi majorado em razão da inclusão de mão de obra, material e transporte necessários à execução do travamento lateral das fôrmas em compensado resinado. No entanto, não foi apresentado qualquer detalhamento executivo que justificasse os valores adotados nos coeficientes da composição do Consórcio.

A equipe da CGU fez uma análise da composição pautada em fotografias apresentadas pela supervisora, bem como pela descrição dos serviços apresentada pela Valec e no Manual do Dnit.

Da foto abaixo, referente à concretagem de um dos maiores bueiros celulares da obra, percebe-se como se deu na prática o travamento destas fôrmas:

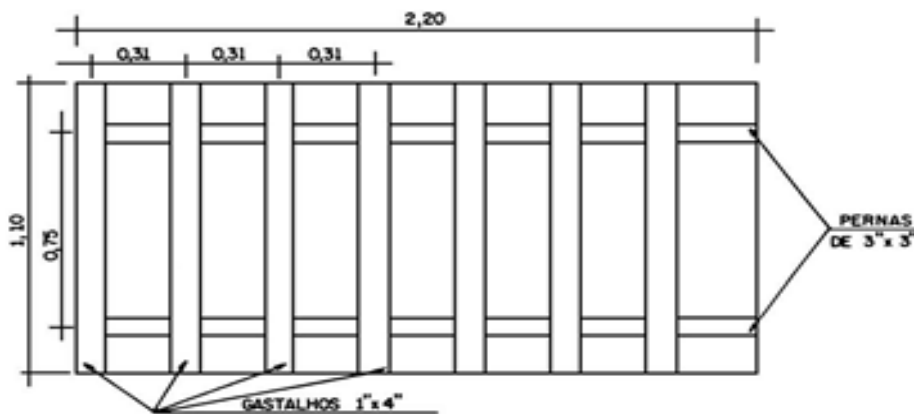




Fonte: Imagem extraída do relatório fotográfico de julho/2012, elaborado pela empresa supervisora.

Da imagem acima, observa-se que o serviço citado pela Valec é composto unicamente da utilização de caibros apoiados no solo para fazer o travamento das fôrmas. E por esta razão, na composição apresentada pelo Consórcio houve uma majoração no coeficiente de utilização dos caibros de 0,7 para 2,0. Tal majoração não pode prosperar pelas razões a seguir.

Utilizando-se do mesmo exemplo contido no Manual de Custos Rodoviários, volume 4, tomo 2, páginas 29 e 30, do Dnit, e contido na manifestação do gestor acima, pode-se calcular o novo coeficiente a ser utilizado na composição.



Considerando que, ao longo do painel compensado, que possui 2,20m de comprimento, seja utilizada uma peça de caibro a cada 1,10m para realizar o travamento lateral, tem-se que serão necessárias 02(duas) peças para travar a placa inteira. Considerando ainda que estas peças devam apoiar o painel na metade de sua altura (0,55m) com uma inclinação de aproximadamente 45°, tem-se que cada caibro terá aproximadamente 0,77m.

Adotando a mesma perda (15%) e o mesmo reaproveitamento do exemplo citado acima, pode-se calcular o coeficiente dos caibros para o travamento lateral:

$$\begin{aligned} &\rightarrow 2 \text{ caibros} \times 0,77\text{m (comprimento indiv.)} \times 1,15 \text{ (perda)} \\ &= 1,79\text{m (quantidade necessária para uma placa)} \end{aligned}$$



$$\rightarrow 1,79m \div 2,90 m^2 (\text{área da placa}) = 0,60m$$

$$\rightarrow 0,60m \div 03 (\text{reaproveitamentos}) = 0,20m/m^2$$

Pode-se dizer que os valores aqui adotados são conservadores haja vista que, de acordo com o fotografia, os travamentos aparentam ter espaçamentos mínimos de 02 metros, enquanto que foi adotado espaçamento de 1,10m.

Aqui também foi considerado reaproveitamento dos caibros igual a 3 vezes, da mesma forma que os painéis de compensado, quando na verdade esta relação não é igual, sendo o reaproveitamento dos caibros superior ao do compensado.

Portanto, o consórcio deveria ter majorado o seu coeficiente para 0,90 (0,70 do Sicro + 0,20m/m²) e não 2,00, conforme consta da resposta da Valec. Esta diferença implica em um valor a maior de R\$ 2,50.

Da fotografia, observa-se ainda a simplicidade do serviço executado, não sendo razoável o acréscimo de 57% do valor relativo à mão de obra utilizada para execução das fôrmas, que apresentam processo executivo muito mais complexo, composto de painéis de compensados e travamentos verticais e horizontais. Ou seja, embora importante para a execução do serviço, o travamento com caibros tem um caráter acessório e de simples feitura.

Portanto, desproporcional e injustificado o acréscimo do coeficiente do carpinteiro do servente de 0,7 para 1,10.

O mesmo pode ser dito para o incremento na quantidade de pregos apresentado pelo consórcio, não sendo plausível a inclusão do dobro da quantidade de pregos prevista inicialmente na composição do Sicro.

Outras duas inconsistências observadas na composição apresentada pela Valec referem-se ao insumo “compensado resinado”.

A primeira refere-se à diferença dos materiais considerados pelo Sicro e pelo Consórcio. Enquanto o primeiro utiliza compensado resinado de 17 mm, ao preço de R\$ 14,42/m², o segundo considera em sua composição compensado resinado de 14 mm ao preço de R\$ 15,06/m². Portanto, mesmo tendo considerado um material com especificação técnica de qualidade inferior, o consórcio utilizou-se de preço unitário superior. Tal discrepância fica evidenciada quando é feita comparação com o preço utilizado pelo SINAPI para este insumo, que é R\$ 12,80/m², código nº 23750/2, para setembro de 2009 (utilizou-se o SINAPI em razão de o Sicro não dispor deste insumo).

A segunda inconsistência refere-se à alteração do coeficiente do insumo “compensado resinado” utilizado no SICRO, já que o Consórcio aumentou de 0,400 m² para 0,600 m². Conforme consta da resposta da Valec, bem como da análise da fotografia anexada anteriormente, não houve acréscimo de compensado resinado na execução do serviço, mas apenas de caibros para o travamento lateral, restando portanto injustificada tal alteração.

Somente neste item, caso fosse considerada a utilização de compensado resinado de 14 mm ao preço unitário de R\$ 12,08/m² a diferença seria de R\$ 4,21/m² a maior.

Diante dos fatos apresentados, a equipe da CGU reconhece a necessidade do travamento lateral nas fôrmas dos bueiros celulares, mas discorda da composição apresentada pela Consórcio. A Valec sequer apresentou detalhamento deste travamento, que ao menos deveria servir de base para a elaboração de seu orçamento.

Assim, não foram acatadas as justificativas apresentadas pela Valec, até que seja ajustada adequadamente a sua composição.



Em relação à alegada falta de detalhamento da composição paradigma, cabe comentar que compete ao gestor e não ao controle interno comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos, conforme art. 93 do Decreto-Lei 200/1967.

Resta evidenciado que há necessidade de repactuação dos preços contratados para o serviço, mesmo considerando a necessidade de travamento lateral nas fôrmas dos bueiros celulares, mão de obra (carpinteiro e serventes), os insumos necessários à fixação (pregos, sarrafos e caibros), nem o custo de transporte desses insumos, pois o preço contratado para o serviço está muito acima das tabelas de referência e mercado.

Ressalta-se a necessidade de a Valec adotar medidas céleres, haja vista o lapso de tempo decorrido desde a emissão desta recomendação, para o ajustamento dos preços dos serviços. Vale salientar que o ajuste nos preços dos serviços aditivados deverá ser efetuado em todos os lotes da Fiol e Extensão Sul da FNS.

b) Sobrepreço e superfaturamento do insumo acessórios (grampos tipo pandrol, palmilha amortecedora e calço isolador) e aparelhos de mudança de via – AMV's do item de serviço de Superestrutura

Da análise da manifestação da Valec, verifica-se que a Unidade excluiu os acessórios (grampos tipo pandrol, palmilha amortecedora e calço isolador) e os aparelhos de mudança de via – AMV's identificados com sobrepreço da planilha de serviços constante em todos os lotes da Fiol e Extensão Sul da FNS, bem como a Valec realizou licitação (Pregões nº 006/2013 e nº 004/2014) para contratação dos mencionados itens excluídos. Em relação a este quesito, verifica-se que a Unidade atendeu parcialmente o recomendado.

Todavia, quanto ao preço dos acessórios e AMV's, a Unidade deverá apresentar a manifestação do TCU em relação aos novos preços contratados por meio dos mencionados pregões, tendo em vista que o preço paradigma foi elaborado pelo referido Tribunal de Contas.

Ademais, conforme informado pela Unidade, os pagamentos efetuados, superfaturamentos, ainda não foram glosados, tendo em vista que há dúvida, por parte da Valec, sobre a possibilidade de aplicação de glosa unilateral, bem como em relação ao valor a ser glosado, em virtude de os serviços terem sido medidos antes do Acórdão do TCU sobre o tema e de os valores referenciais da Valec nos pregões acima citados serem diferentes dos recomendados da CGU que não incluem o BDI, transporte e dormentes.

Em relação à manifestação recente, verifica-se que a Unidade quer rediscutir o tema argumentando que, além do mencionado acima, não caberia glosa do valor pago de acessórios (grampos tipo pandrol, palmilha amortecedora e calço isolador) e aparelhos de mudança de via – AMV's, pois foram medidos antes da determinação do Acórdão do TCU sobre o tema, o sobrepreço encontrado (R\$ 5.483.352,26, sendo R\$ 4.858.515,68 referente aos acessórios e AMV's e R\$ 624.836,58 referente à fôrma em compensado resinado) corresponde a 0,75% do valor global do contrato (R\$ 728.592.392,65), bem como entendimento do TCU no sentido de se entender pela regularidade dos valores contratados, que se apresentam dentro da variação normal de mercado, conforme se depreende de recentes julgados, Acórdão 0560/2015-TCU-Plenário, Acórdão 1302/2015-TCU-Plenário e Acórdão 3473/2014-TCU-Plenário.

Entretanto, cabe ressaltar as considerações e tratativas a serem providenciadas pela Valec:



- a) Quanto ao não cabimento de glosa de valor medido e pago antes da determinação do Acórdão do TCU, apresente argumentação consistente e consulta formulada ao TCU sobre o assunto, tendo em vista o sobrepreço apurado ser oriundo de Acórdão expedido por aquele Tribunal.
- b) Quanto à aludida baixa representatividade do valor apontado como prejuízo no contexto do empreendimento, pela mesma razão, não pode servir de justificativa para o acatamento de despesas irregulares. Veja-se que se está tratando de um possível dano de 1.521.602,00 (apurado à época, pagamento referente aos acessórios), estimado de forma conservadora.
- c) Apresente o valor pago referente à fôrma em compensado resinado até o momento, tendo em vista que não época da fiscalização não havia medição, ou seja, não houve apontamento de superfaturamento em relação ao item mencionado.
- d) Em relação aos acórdãos apresentados:
 - i. Primeiramente, cabe comentar que compete ao gestor e não ao controle interno comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos, conforme art. 93 do Decreto-Lei 200/1967.
 - ii. Ademais, admite-se a imputação de débito com base em superfaturamento apurado em amostra dos itens do orçamento da obra. Para os itens não avaliados, compete ao responsável comprovar que **eventuais subpreços compensam os sobrepreços detectados na amostra**. Acórdão 6850/2016 Segunda Câmara (Prestação de Contas, Relator Ministra Ana Arraes).
 - iii. Essa tese de que o sobrepreço unitário se traduz em sobrepreço global tem sentido desde que o contrato seja 100% executado nos termos inicialmente pactuados, sem a celebração de aditivos posteriores indicativos de jogo de planilha. (Acórdão 1302/2015-TCU-Plenário). Os contratos da Valec não foram 100% executado nos termos inicialmente pactuados. Houve alteração quase total (vide aditivos efetuados de acréscimos e supressões).
- e) Quanto à renegociação com os consórcios executores das obras dos lotes da Fiol e Extensão Sul da FNS, é imperioso que se proceda assim, observando-se, como ressaltado, o contraditório e a ampla defesa.

Ante o exposto, a providência não atende a recomendação estruturante pactuada, bem como a Unidade deve buscar adotar medidas céleres e efetivas para atendimento pleno da recomendação emitida.

c) Sobrepreço por quebra de equilíbrio econômico-financeiro por ocasião da celebração dos termos aditivos efetuados no valor de R\$ 126.479.965,14 e parcialmente pagos R\$ 7.366.469,72, por meio da 27ª medição junto ao Consórcio Galvão/OAS, lote 2 – Fiol.

Conforme constado pela equipe de fiscalização da CGU verificou-se que o desconto de 0,39% concedido pelo Consórcio Executor do Lote 02 da Fiol não foi aplicado sobre os preços dos serviços aditivados, bem como sobre os valores pagos, relativo a este aditivo.

Com base na manifestação da Unidade, verifica-se que nenhuma medida concreta para atendimento do recomendado, quanto a este quesito, ainda foi efetuada.

Em que pese o levantamento a ser efetuado, ressalta-se a necessidade de a Valec adotar medidas céleres, haja vista o lapso de tempo decorrido desde a emissão desta recomendação, para o ajustamento dos preços dos serviços aditivados com o percentual de desconto concedido pelo consórcio executor, quando da apresentação de sua proposta.



Vale salientar que o ajuste nos preços dos serviços aditivados deverá ser efetuado em todos os lotes da Fiol e Extensão Sul da FNS.

Em relação à manifestação recente, a Unidade não apresentou providência nova, além das citadas anteriormente, que demonstre evolução no atendimento à recomendação ou que se aproxime do recomendado, apenas cita algumas tratativas internas, sem cunho decisório e solucionador.

d) Superfaturamento de quantidade

Com base na manifestação da Unidade, verifica-se que nenhuma medida concreta para atendimento do recomendado, quanto a este quesito, ainda foi efetuada.

Para saneamento quanto a este quesito, que envolve bueiros, a Unidade deverá promover além da devolução do valor pago indevidamente (R\$ 219.965,46), referente ao bueiro BTCC, localizado na estaca 1310 + 457, a revisão de todos os bueiros medidos e pagos de todos os lotes da Fiol e Extensão Sul da FNS, além disso, em função da deficiência grave de controle interno administrativo quanto à glosa/retenção de valores pagos indevidamente (vide detalhamento constante no Anexo I - Recomendações Pontuais), a Unidade deverá instituir normativo interno que detalhe o procedimento de glosa/retenção de valores pagos indevidamente, contendo fluxo de análise entre os setores com definição de suas responsabilidades, autoridades responsáveis, padronização de documentos requeridos, bem como previsão de responsabilização por descumprimento do normativo elaborado.

Posição da Secretaria Federal de Controle: Reiteração pela não implementação plena da recomendação.

Prazo para Atendimento da Recomendação: 13/01/2017.

Recomendação 4:

Que a Valec institua ou revise o procedimento de avaliação técnica prévio ao aceite dos projetos básicos e executivos elaborados, contemplando os seguintes aspectos: identificação dos responsáveis com segregação de função, fluxo de análise entre os setores com definição de suas responsabilidades, padronização de documentos tais como checklists de verificação de cumprimento às normas técnicas, relatórios circunstanciados de coerência entre projeto elaborado e anteprojeto ou projeto básico, bem como previsão de responsabilização por descumprimento dos normativos elaborados.

Manifestação da Unidade Examinada:

Após apresentação da 2ª versão deste Relatório, a Valec apresentou, por meio do Ofício nº 2.958/2014-PRESI, de 08.09.2014, e Memorando nº 680/SUPRO, de 02.09.2014, o qual encaminha a Nota Técnica nº 021/2014-SUPRO, de 02.09.2014, a seguinte manifestação:

A Valec já instituiu a Instrução Normativa nº 80-IN-011A-00-7001, que legisla sobre Projeto Básico e Projeto Executivo e que trata do procedimento de avaliação técnico prévio aos aceites destes projetos.

Em razão da fiscalização da CGU, a SUPRO enviou uma revisão da referida instrução normativa por meio do Memorando nº 286/SUPRO, de 28/06/2014, que visou atendimento à recomendação em estudo.



Caso haja necessidade de nova revisão da referida instrução normativa, a SUPRO informa que não é a Superintendência responsável pela elaboração de normas técnicas da Valec.

Nos termos do Regimento Interno, a superintendência responsável pela elaboração de Normas Técnicas da Valec é a Superintendência de Planejamento e Desenvolvimento – SUDEN, por meio de sua Gerência de Desenvolvimento Organizacional e Planejamento Estratégico.

Posteriormente, complementarmente, a Valec apresentou, por meio do Ofício nº 1.268/2015-PRESI, de 23.04.2015, e Memorando nº 223/SUPRO, de 13.04.2015, a seguinte manifestação:

A DIPLAN, por sua vez, através dos Processos n.º 51402.115168/2015-11 para o Projeto Básico e o Processo n.º 51.402.115198/2015-28 para o Processo Executivo, por meio dos despachos 157 e 158 de 01 de abril de 2015, encaminhou os autos dos processos à SUPLAN e à SUDEN, para análise, padronização e adequação do layout proposto, docs. em anexo.

Após apresentação da 3ª versão deste Relatório, a Valec apresentou, complementarmente, por meio do Ofício nº 2.534/2015-PRESI, de 04.08.2015, e Memorando nº 462/2015/DIPLAN, de 03.08.2015, nova manifestação.

Análise do Controle Interno:

Em que pese o ato de gestão adotado, o acatamento fica condicionado à apresentação da referida instrução normativa revisada e devidamente aprovada pelo Consad.

Em relação à manifestação recente, a Unidade não apresentou providência nova, além das citadas anteriormente, que demonstre evolução no atendimento à recomendação ou que se aproxime do recomendado, apenas cita algumas tratativas internas, sem cunho decisório e solucionador.

Posição da Secretaria Federal de Controle: Reiteração pela não implementação plena da recomendação.

Prazo para Atendimento da Recomendação: 13/01/2017.

Recomendação 5:

Que a Valec verifique se as irregularidades apontadas em relação à apropriação de despesa no BDI de itens já integrantes nos custos diretos, conforme verificado nos 02 (dois) lotes avaliados, se repetem nos outros lotes da FIOLE e Extensão Sul da FNS, bem como promova as repactuações e devoluções ao Erário, caso necessário.

Manifestação da Unidade Examinada:

Após apresentação da 2ª versão deste Relatório, a Valec apresentou, por meio do Ofício nº 2.958/2014-PRESI, de 08.09.2014, e Memorando nº 680/SUPRO, de 02.09.2014, o qual encaminha a Nota Técnica nº 021/2014-SUPRO, de 02.09.2014, a seguinte manifestação:

Esta recomendação demanda uma pesquisa apurada e uma análise criteriosa dos documentos que deverão ser utilizados para atendimento da recomendação supracitada. Desta forma. A Gerência de Custos – GECUST da SUPRO solicita mais 120 dias para atendimento da recomendação.



Complementarmente, por meio do Memorando nº 624/2014/DIREN, de 09.09.2014, e Memorando nº 1589/2014-SUCON, de 08.09.2014, a seguinte manifestação foi apresentada:

No sentido de buscar o pleno atendimento a esta recomendação, esta SUCON considerou ser necessário buscar elementos técnicos junto às empresas responsáveis pelos lotes de obras nos empreendimentos em questão, e para tanto, emitiu Ofício solicitando o envio de informações referentes à planilha do BDI, com detalhamento de sua composição, sobretudo no tocante às despesas com administração local, conforme demonstrado pelas cópias dos ofícios que juntamos em anexo (Anexo I). Diante disso, a Valec analisará o apontamento de forma criteriosa, uma vez que não dispõe de parâmetros sobre o item “administração local” no BDI, e ainda, nem mesmo o próprio relatório da CGU nos permite uma identificação conclusiva sobre a ocorrência de irregularidade. Portanto, cabe uma análise mais apurada do caso, para que, caso seja realmente comprovada a irregularidade, iniciar a adoção das providências para o saneamento.

Complementarmente, após o decurso do prazo solicitado para atendimento da recomendação, a Valec apresentou, por meio do Ofício nº 4.054/2014-PRESI, de 04.12.2014, Memorando nº 0721/2014/DIREN, de 29.10.2014, e Memorando nº 1886/2014-SUCON, de 23.10.2014, a seguinte manifestação:

No sentido de buscar o pleno atendimento a esta recomendação, esta SUCON considerou ser necessário buscar elementos técnicos junto às empresas responsáveis pelos lotes de obras nos empreendimentos em questão, e para tanto, emitiu Ofício solicitando o envio de informações referentes à planilha do BDI, com detalhamento de sua composição, sobretudo no tocante às despesas com administração local. Entretanto, até a presente data obtivemos apenas algumas manifestações de empresas, que apresentaram as planilhas de BDI, conforme solicitado pela SUCON. Diante disso, esta Superintendência considera necessário submeter as respostas das empresas à SUPRO, em função da especializada matéria, para que, por meio da Gerência de Custos analise as planilhas de composição do BDI ora apresentadas, para uma minuciosa avaliação de todos os itens, com vistas a identificar eventual duplicidade de pagamento quanto ao item “Administração de Canteiro Local” e todos os custos que o integram. Assim, aguardamos o envio completo das informações requeridas por parte das empresas, para posteriormente encaminharmos para análise da SUPRO.

Posteriormente, complementarmente, a Valec apresentou, por meio do Ofício nº 1.268/2015-PRESI, de 23.04.2015, e Memorando nº 223/SUPRO, de 13.04.2015, a seguinte manifestação:

Para atendimento dessa recomendação foi encaminhada à DIPLAN e à ASSEC o Memorando nº 188/SUPRO, em 25.03.2015, o qual demonstra o entendimento da SUPRO, bem como quais as providências que devem ser adotadas para atender as recomendações da CGU.

Manifestação constante no Memorando nº 188/SUPRO, de 25.03.2015:

*Esta recomendação está subdividida nos seguintes itens:
1º - A CGU constatou que na composição das despesas indiretas (BDI), o item “A.4 – Equipamentos de pequeno porte, ferramentas e EPI’s”, está contribuindo com percentual de 0,10%, o que configura cobrança em duplicidade, pois nas*



composições de custo unitários apresentados, foi constatada a apropriação de tais custos, sobre o índice adicional de mão de obra (percentual) intitulado ferramentas. Diante de tal constatação, a CGU calculou o novo BDI sem o item A.4, obtendo o valor de 27,73% e recomenda que a Valec promova as devidas repactuações, glosas e devoluções ao erário.

A Valec, por sua vez, **alegou que a CGU incorreu em erro conceitual**, uma vez que afirma que a despesa equipamentos de pequeno porte incluída no BDI seria o mesmo de custo de ferramentas manuais, incluído no adicional de mão de obra, quando na verdade restou claramente comprovado que não houve duplicidade, tendo em vista que o próprio SICRO dispõe que a execução da obra demanda de ferramentas e equipamentos de pequeno porte, não concordando desta forma com as alegações da CGU.

Esta recomendação, com a redução do BDI unilateralmente, implica em correções nas CPU's de todos os lotes da Ferrovia de Integração Oeste – Leste e Ferrovia Norte – Sul – Extensão Sul, em contratos legalmente licitados, pactuados e consolidados.

Sendo assim, a SUPRO entende que essa recomendação deva ser enviada ao Setor Jurídico – ASJUR, para que seja emitido um parecer quanto ao atendimento ou não desta recomendação.

2º - Quanto à apropriação de custos com administração local no BDI, em relação ao lote 2 – Fiol, Consórcio Galvão/OAS, a CGU entendeu que este custo está dentro dos limites previstos pelo TCU, não se mostrando antieconômico. Desta forma, a CGU acatou as considerações da Valec, não sendo necessário nenhum posicionamento por parte da Valec.

3º - A CGU entendeu que no custo da administração local do lote 2 da Ferrovia Norte-Sul – Extensão Sul foram consideradas despesas diretas vinculadas à obra contratada, tais como: fornecimento de veículos, fornecimento de alimentação e manutenção e operação das instalações de fiscalização, havendo assim pagamento em duplicidade dessas despesas, concluindo que até a 28ª medição, referente a março/2013, o pagamento montou em R\$ 1.895.706,34.

Distribuídos da seguinte forma: fornecimento de veículos e aeronaves para fiscalização, R\$ 764.048,49; fornecimento de café da manhã, almoço e jantar, R\$ 331.134,49; manutenção e operação das instalações de fiscalização, R\$ 800.523,36. **Ocorre que, embora a CGU manifeste este entendimento, a Valec ressalta que tais custos estavam no contrato legalmente pactuado e que o pagamento pela Valec foi referente à medição de serviços efetivamente prestados e anteriores a recomendação do TCU.**

Entendemos que não cabe a SUPRO manifestar-se a cerca deste assunto. (grifo nosso)

Após apresentação da 3ª versão deste Relatório, a Valec apresentou, complementarmente, por meio do Ofício nº 2.534/2015-PRESI, de 04.08.2015, e Memorando nº 462/2015/DIPLAN, de 03.08.2015, a seguinte manifestação:

(...) existe uma dubiedade de interpretação para o Manual dos Custos Rodoviários do Sicro2 em relação aos Equipamentos de Pequeno Porte.

(...) o BDI contratado, no total de 27,84%, permanece o mesmo em relação aos demais lotes e em consonância com o estipulado pelo TCU.

(...) suposto sobrepreço e superfaturamento, nos valores R\$ 626.917,73 e R\$ 68.259,66, respectivamente.

(...) isto representaria 0,086% do valor global do contrato com seus aditivos, que é de R\$ 728.592.392,65.

(...)no sentido de se entender pela regularidade dos valores contratados, que se apresentam dentro da variação normal de mercado, conforme se depreende de recentes julgados, a seguir colecionados (...)

Acórdão 0560/2015-TCU-Plenário



(...)

Acórdão 1302/2015-TCU-Plenário

(...)

Acórdão 3473/2014-TCU-Plenário

(...)

(...) *inexistência do sobrepreço apontado pela CGU, em face do pequeno percentual que ele representa no total do contrato, motivo pelo qual deve ser considerada elidida a suposta irregularidade e afastado o suposto débito.*

(...) *caso a CGU não acate o entendimento já consolidado do TCU, as empresas detentoras dos contratos de todos os lotes da Fiol e Extensão Sul da FNS, onde ocorre esse problema, deverão ser chamadas para uma possível renegociação, pois a Valec de forma unilateral, não pode promover repactuações ou glosas, em itens licitados e contratados.*

Em respeito ao Princípio Constitucional da Ampla Defesa, as empresas Executoras e Revisoras, responsáveis pela execução de obras em cada Lote, deverão ser ouvidas, para apresentarem suas justificativas.

(..) *caso ainda não haja acatamento pela implementação plena da recomendação por parte desse Órgão, esta Superintendência aguardará o parecer Jurídico da ASJUR sobre o tema, para que possa promover repactuações ou glosas, de forma unilateral, se for o caso.*

1º - Sobrepreço do insumo forma em compensado resinado no serviço de bueiro moldado “in loco”

A Supro não constatou sobrepreços ou superfaturamento, pois o preço contratado foi o preço do serviço e não o preço do insumo, e o preço do serviço foi menor que o preço de referência da licitação.

Já restou comprovado também que a composição do Sicro, não considera o travamento lateral dos painéis, bem como a mão de obra (carpinteiro e serventes), os insumos necessários à fixação (pregos, sarrafos e caibros), nem o custo de transporte desses insumos.

A CGU reconhece a necessidade do travamento lateral nas fôrmas de bueiros celulares, restando apenas a divergência na composição apresentada, que neste caso, deve ser reanalisada pela CGU, diante dos argumentos já expostos pela Valec.

2º Sobrepreço e superfaturamento do insumo acessórios (grampos tipo pandrol, palmilha amortecedora e calço isolador) e aparelhos de mudança de via – AMV's do item de serviço de Superestrutura

Ocorre que após o acórdão do TCU, que determinou preços para estes insumos, a Valec paralisou o fornecimento destes insumos e as Empresas detentoras dos contratos foram consultadas sobre a repactuação dos preços, que deveriam ser praticados de acordo com a determinação do Acórdão do TCU.

Como não houve acordo com as empresa, pois as mesmas não concordaram em reduzir seus preços, a Valec, através dos Pregões já citados (...) efetuou a compra destes acessórios onde em alguns casos o preço contratado foi menor que o preço de referência da licitação original.

Ainda em relação aos insumos acessórios, cabe ressaltar que a glosa à qual a CGU se refere, trata de itens legalmente licitados e contratados, medidos antes da determinação do Acórdão do TCU sobre o tema, portanto entendemos que não cabe glosa do valor medido.

Para efeito puramente ilustrativo, mesmo considerando os valores apontados pelo Órgão de Controle como sobrepreço e superfaturamento, nos valores de R\$ 624.836,58 e R\$ 4.858.515,68, o sobrepreço encontrado em relação a esses itens correspondem a 0,75% do valor global do contrato, com seus aditivos, que é de R\$ 728.592.392,65.

Vale destacar o entendimento firmado pelo TCU, através do Acórdão 0560/2015, no sentido de se entender pela regularidade dos valores contratados, que se apresentam



dentro da variação normal de mercado, conforme se depreende de recente julgados (...)
(...) patente está a inexistência do sobrepreço apontado pela CGU, em face do pequeno percentual que ele representa no total do contrato, motivo pelo qual deve ser considerada elidida a suposta irregularidade e afastado o suposto débito.
(,,) caso a CGU não acate o entendimento já consolidado do TCU, as empresas detentoras dos contratos de todos os Lotes da FIOLE e da FNS – Extensão Sul, deverão ser chamadas para uma possível renegociação, pois a Valec, de forma unilateral, não pode promover repactuações ou glosas, em itens licitados e contratados.
Em respeito ao Princípio Constitucional da Ampla Defesa, as empresas Executoras, responsáveis pela execução de obras em cada Lote, deverão ser ouvidas, para apresentarem suas justificativas.
Por fim, caso ainda não haja acatamento pela implementação plena da recomendação por parte desse órgão, esta Superintendência aguardará o parecer jurídico da ASJUR, para verificar se pode promover repactuações ou glosas, de forma unilateral.

Análise do Controle Interno:

Apresenta-se a seguir a análise em relação à manifestação da Unidade:

a) A CGU incorreu em erro conceitual

Em relação a este ponto, vale salientar que a equipe de fiscalização, conforme consta no Relatório de Fiscalização nº 201305361, descaracterizou tal apontamento, bem como demonstrou que a Valec, assim como agora, não apresentou nenhuma argumentação ou documentação que pudesse afastar a constatação evidenciada.

b) Redução do BDI unilateralmente

A Valec na sua manifestação menciona que enviará à sua Assessoria Jurídica – Asjur para emissão de parecer quanto ao ajuste do BDI e possíveis glosas, devido os superfaturamentos identificados. Em que pese a providência em andamento, ressalta-se a necessidade de a Valec adotar medidas céleres, haja vista o lapso de tempo decorrido desde a emissão desta recomendação, para o seu atendimento integral. Vale salientar que, caso necessário, as repactuações e glosas em relação às Bonificações e Despesas Indiretas (BDI) deverão ser efetuadas em todos os lotes da Fiol e Extensão Sul da FNS.

Ademais, em relação à aplicação unilateral, conforme jurisprudência do TCU, constatado o superfaturamento cumpre a Unidade providenciar a retenção cautelar dos valores devidos, além de adotar as providências necessárias para a repactuação contratual.

Em relação à manifestação recente, verifica-se que a Unidade quer rediscutir o tema argumentando que:

- a) há dubiedade de interpretação para o Manual dos Custos Rodoviários do Sicro2 em relação aos Equipamentos de Pequeno Porte;
- b) o BDI (27,84%) está dentro dos limites estipulados pelo TCU;
- c) o sobrepreço (R\$ 626.917,73) e o superfaturamento (R\$ 68.259,66) encontrado à época referente ao BDI (apropriação de despesa já integrante dos custos diretos) corresponde somente a 0,086% do valor global do contrato (R\$ 728.592.392,65);
- d) entendimento do TCU no sentido de se entender pela regularidade dos valores contratados, que se apresentam dentro da variação normal de mercado, conforme se depreende de recentes julgados, Acórdão 0560/2015-TCU-Plenário, Acórdão 1302/2015-TCU-Plenário e Acórdão 3473/2014-TCU-Plenário;



e) caso a CGU não acate o entendimento já consolidado do TCU, os consórcios executores das obras dos lotes da Fiol e Extensão Sul da FNS serão chamados para uma possível renegociação, pois a Valec de forma unilateral, não pode promover repactuações ou glosas, em itens licitados e contratados, bem como os Consórcios deverão ser ouvidas antes para apresentarem suas justificativas;

f) e, caso não haja acatamento pela implementação plena da recomendação por parte desse Órgão, esta Superintendência aguardará o parecer Jurídico da ASJUR sobre o tema, para que possa promover repactuações ou glosas, de forma unilateral, se for o caso.

Apresenta-se a seguir a análise em relação à manifestação da Unidade:

a) Dubiedade de interpretação para o Manual dos Custos Rodoviários do Sicro2 em relação aos Equipamentos de Pequeno Porte

Em relação à manifestação recente, a Unidade não apresentou nada de novo que já não tenha sido avaliado pela equipe de fiscalização, constante no Relatório de Fiscalização nº 201305361.

Ocorre que nas composições dos custos unitários apresentadas pelo Consórcio foi constatada a apropriação de tais custos, sob o índice de adicional sobre a mão de obra (percentual), intitulado ferramentas, configurando uma cobrança em duplicidade.

Cabe comentar que compete ao gestor e não ao controle interno comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos, conforme art. 93 do Decreto-Lei 200/1967.

b) o BDI (27,84%) está dentro dos limites estipulados pelo TCU

O fato de o BDI estar dentro dos limites estipulados pelo TCU, bem com permanecer o mesmo em relação aos demais lotes, não significa que a Valec possa proceder o pagamento por serviço em duplicidade, conforme evidenciado, tendo em vista que o caso refere-se a superfaturamento decorrente de pagamento por serviços indevidos, no caso, sob o índice de adicional sobre a mão de obra (percentual), intitulado ferramentas.

Novamente, compete ao gestor e não ao controle interno comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos, conforme art. 93 do Decreto-Lei 200/1967.

c) o sobrepreço (R\$ 626.917,73) e o superfaturamento (R\$ 68.259,66) encontrado à época referente ao BDI (apropriação de despesa já integrante dos custos diretos) corresponde somente a 0,086% do valor global do contrato (R\$ 728.592.392,65);

Quanto à aludida baixa representatividade do valor apontado como prejuízo no contexto do empreendimento, pela mesma razão, não pode servir de justificativa para o acatamento de despesas irregulares. Veja-se que se está tratando de um possível dano de R\$ 68.259,66 (apurado à época, pagamento referente aos acessórios), estimado de forma conservadora, que poderá chegar a R\$ 626.917,73.

d) entendimento do TCU no sentido de se entender pela regularidade dos valores contratados, que se apresentam dentro da variação normal de mercado, conforme se depreende de recentes julgados, Acórdão 0560/2015-TCU-Plenário, Acórdão 1302/2015-TCU-Plenário e Acórdão 3473/2014-TCU-Plenário.



O caso em análise não é de superfaturamento decorrente de sobrepreço, em que seria aplicável o argumento da Valec de que se deve analisar o empreendimento como um todo para determinar, considerando todos os serviços executados (ou pelo menos os materialmente mais relevantes), se houve prejuízo ou não. A questão posta refere-se a superfaturamento decorrente de pagamento por serviços indevidos, no caso, sob o índice de adicional sobre a mão de obra (percentual), intitulado ferramentas.

De outra forma, admite-se a imputação de débito com base em superfaturamento apurado em amostra dos itens do orçamento da obra. Para os itens não avaliados, compete ao responsável comprovar que **eventuais subpreços compensam os sobrepreços detectados na amostra**. Acórdão 6850/2016 Segunda Câmara (Prestação de Contas, Relator Ministra Ana Arraes).

Essa tese de que o sobrepreço unitário se traduz em sobrepreço global tem sentido desde que o contrato seja 100% executado nos termos inicialmente pactuados, sem a celebração de aditivos posteriores indicativos de jogo de planilha. (Acórdão 1302/2015-TCU-Plenário). Os contratos da Valec não foram 100% executado nos termos inicialmente pactuados. Houve alteração quase total (vide aditivos efetuados de acréscimos e supressões).

e) caso a CGU não acate o entendimento já consolidado do TCU, os consórcios executores das obras dos lotes da Fiol e Extensão Sul da FNS serão chamados para uma possível renegociação, pois a Valec de forma unilateral, não pode promover repactuações ou glosas, em itens licitados e contratados, bem como os Consórcios deverão ser ouvidas antes para apresentarem suas justificativas.

Quanto à renegociação com os consórcios executores das obras dos lotes da Fiol e Extensão Sul da FNS, é imperioso que se proceda assim, observando-se, como ressaltado, o contraditório e a ampla defesa.

f) Caso não haja acatamento pela implementação plena da recomendação por parte desse Órgão, esta Superintendência aguardará o parecer Jurídico da ASJUR sobre o tema, para que possa promover repactuações ou glosas, de forma unilateral, se for o caso.

A Valec na sua manifestação menciona que aguardará o parecer da sua Assessoria Jurídica – Asjur quanto ao ajuste do BDI e possíveis glosas, devido os superfaturamentos identificados. Ademais, em relação à aplicação unilateral, conforme jurisprudência do TCU, constatado o superfaturamento cumpre a Unidade providenciar a retenção cautelar dos valores devidos, além de adotar as providências necessárias para a repactuação contratual.

Ante o exposto, a providência não atende a recomendação estruturante pactuada, bem como a Unidade deve buscar adotar medidas céleres e efetivas para atendimento pleno da recomendação emitida. Vale salientar que, caso necessário, as repactuações e glosas em relação às Bonificações e Despesas Indiretas (BDI) deverão ser efetuadas em todos os lotes da Fiol e Extensão Sul da FNS.

Posição da Secretaria Federal de Controle: Reiteração pela não implementação plena da recomendação.

Prazo para Atendimento da Recomendação: 13/01/2017.



Recomendação 6:

Que a Valec ajuste as composições de concreto (fck 15, 25 e 35 Mpa) dos lotes avaliados e dos demais lotes da FIOLE e Extensão Sul da FNS, considerando a forma de produção (betoneira ou central de concreto), as distâncias de transportes de seus agregados (cimento, brita e areia) até o local de produção e os canteiros avançados construídos, se o caso, promovendo as devidas repactuações e glosas, caso necessário.

Manifestação da Unidade Examinada:

Após apresentação da 2ª versão deste Relatório, a Valec apresentou, por meio do Ofício nº 2.958/2014-PRESI, de 08.09.2014, e Memorando nº 680/SUPRO, de 02.09.2014, o qual encaminha a Nota Técnica nº 021/2014-SUPRO, de 02.09.2014, a seguinte manifestação:

Esta recomendação demanda uma pesquisa apurada e uma análise criteriosa dos documentos que deverão ser utilizados para atendimento da recomendação supracitada. Desta forma. A Gerência de Custos – GECUST da SUPRO solicita mais 120 dias para atendimento da recomendação.

Complementarmente, por meio do Memorando nº 624/2014/DIREN, de 09.09.2014, e Memorando nº 1589/2014-SUCON, de 08.09.2014, a seguinte manifestação foi apresentada:

Esta Superintendência de Construção já adotou as providências iniciais para a repactuação dos “preços unitários de concreto”, orientando os gestores de contratos da FIOLE para que iniciem os atos referentes à devida repactuação, conforme Memorando nº 1339/2014 – SUCON (Anexo II). Assim como, estas orientações também serão repassadas aos gestores dos contratos da Extensão Sul.

Posteriormente, complementarmente, a Valec apresentou, por meio do Ofício nº 1.268/2015-PRESI, de 23.04.2015, e Memorando nº 223/SUPRO, de 13.04.2015, a seguinte manifestação:

Para atendimento dessa recomendação foi elaborada a Nota Técnica nº 009/2015 – GECUST/SUPRO e encaminhada à ASSEC, através do Memorando nº 153/SUPRO e à SUCON pelo Memorando nº 159/SUPRO, docs. em anexo, para que a mesma seja enviada ao TCU.

Desta forma, conforme os memorandos, os ajustes nos preços do concreto serão feitos de forma contínua por esta Superintendência e enviados à SUCON para elaboração dos respectivos aditivos contratuais de repactuação dos preços dos diversos tipos de concreto.

Os eventuais ajustes serão efetuados nas CPU's de todos os lotes da Ferrovia de Integração Oeste – Leste e Ferrovia Norte-Sul – Extensão Sul.

Manifestação constante no Memorando nº 153/SUPRO, de 12.03.2015:

Por ocasião do atendimento da solicitação referenciada no Memorando nº 124/2015-ASSEC, esta SUPRO constatou algumas inconformidades na Nota Técnica nº 040/2013-SUPRO enviada à Assec e ao TCU sobre este assunto, por meio do Ofício nº 474/2013-PRESI.

Estas inconformidades foram corrigidas na Nota Técnica nº 009/2015/GECUST/SUPRO que segue anexa, devendo ser enviada ao TCU em substituição da Nota Técnica nº 040/2013-SUPRO.



A partir da correção da Nota Técnica nº 040/2013-SUPRO serão feitos os ajustes das CPU's para os lotes 3F e 4F – Acórdão 2179/2012 e 2253/2012, e demais lotes da Fiol e FNS-Extensão Sul de acordo com a Nota Técnica nº 009/2015-GCUST/SUPRO para atendimento da 2ª fase relativa aos ajustes de preços (repactuação) para produção de concreto.

Os ajustes das CPU's serão feitos de forma contínua e enviados a SUCON para a elaboração dos aditivos contratuais de repactuação dos preços dos diversos tipos de concreto.

O prazo final para conclusão dos ajustes das CPU's de concreto por parte da SUPRO será de 60 dias.

Manifestação constante na Nota Técnica nº 009/2015 GCUST/SUPRO, de 06.03.2015:

2. Introdução

Visando atender às determinações do Acórdão nº 3301/2011-TCU – Plenário, que trata das irregularidades identificadas no âmbito dos trabalhos do Fiscobras 2011 na execução dos contratos de construção da Ferrovia Oeste-Leste 58/2010 (lote 5), 59/2010 (lote 6), 60/2010 (lote 7) e 85/2010 (lote 5A), a Valec elaborou a Nota Técnica nº 040/2013 – SUPRO. Esta apresenta, dentre outros assuntos, a metodologia para a elaboração de Composições de Preços Unitários (CPUs) de concreto usinado, solicitado especificamente pelo item 9.2.3.2 do Acórdão.

(...)

O item 9.2.3.2 do Acórdão nº 3301/2011-TCU – Plenário foi considerado cumprido pelos Acórdãos nº 2700/2013-TCU – Plenário, 3376/2013-TCU – Plenário e 1022/2014-TCU – Plenário.

A proposta desta Nota Técnica é apenas realizar alguns ajustes e relação aos equívocos cometidos e somente agora detectados, necessitando assim de reparação antes de serem aplicados ao contrato, no entanto sem alterar a metodologia apresentada. Desta forma, apresenta-se ao Tribunal de Contas da União (TCU) para apreciação das correções realizadas pela Valec.

Esta Nota Técnica está dividida em 2 etapas, estas apresentadas a seguir:

*i) alterações realizadas no estudo da Nota Técnica 040/2013 – SUPRO: neste item serão apresentadas as modificações do estudo encaminhado pela Nota Técnica nº 040/2013 – SUPRO, utilizando os mesmos parâmetros já encaminhados (**INSUMO** – preços de insumos referenciais do Orçamento Básico da Valec; **DMT** – utilização de DMT da Nota Técnica nº 040/2013 – SUPRO, que foram definidas a partir de vistorias realizadas pela Valec uma vez que as obras estavam paralisadas).*

*ii) preços a serem repactuados: neste item será aplicada a metodologia das CPUs do estudo realizado com os parâmetros de repactuação dos preços (**INSUMO** – utilização dos preços de contrato das construtoras para cada lote; **DMT** – comparativo entre as DMTs de contrato e as DMTs praticadas na obra, que foram encaminhadas pela fiscalização Valec).*

3. ALTERAÇÕES REALIZADAS NO ESTUDO DA NOTA TÉCNICA 040/2013-SUPRO

3.1 ALTERAÇÕES NAS PRODUÇÕES DE EQUIPE MECÂNICA (PEM)

(...)

3.2 ALTERAÇÕES NAS COMPOSIÇÕES DE USINAGEM DE CONCRETO

(...)

3.3 ALTERAÇÕES NAS COMPOSIÇÕES DE LANÇAMENTO E BOMBEAMENTO

(...)

5. CONCLUSÃO

(...)

A partir das modificações realizadas no estudo encaminhado pela Nota Técnica 040/2013-SUPRO, resumidamente percebeu-se que houveram as seguintes médias de alterações nos preços para o serviço de concreto usinado:

- **Lote 5F – Usinas de 30m³/h e 60 m³/h (percentual médio)**



Impacto financeiro total = +16%

• ***Lote 5FA – Usinas de 30m³/h e 60 m³/h (percentual médio)***

Impacto financeiro total = -7%

Nota-se que, considerando os preços de concreto usinado pela metodologia corrigida, houve impacto financeiro com acréscimo nos preços para o lote 5F e decréscimo nos preços para o lote 5FA. O acréscimo encontrado é influenciado pela alteração 11 (alteração dos consumos de transporte – tkm) apresentada nesta Nota Técnica.

A segunda etapa da Nota Técnica é complementar à primeira etapa, e apresentou um comparativo de CPUs utilizando os parâmetros de repactuação de preços, visando apresentar o real preço a ser repactuado, e seguiu as seguintes etapas de comparação:

i) análise da CPU de contrato;

ii) montagem das CPUs de concreto usinado (nos padrões elaborados pela Valec), considerando critérios acima em relação aos preços de insumos, e considerando as DMTs de contrato;

*iii) montagem das CPUs de concreto usinado (nos padrões elaborados pela Valec), considerando critérios acima em relação aos preços de insumos, e considerando as DMTs reais praticadas na obra, estas foram encaminhadas pela fiscalização Valec. Comparando-se os itens i, ii e iii, considerando como **Preço para o Concreto** o menor dos preços encontrados.*

A partir das etapas comparativas encontrou-se os seguintes resultados:

Lote 5F – Usina de 30m³/h

Não foi encontrada vantagem na realização da repactuação dos preços de concreto usinado, uma vez que os preços de contrato (i) permaneceram inferiores aos preços calculados nas comparações (ii) e (iii).

Lote 5FA – Usina de 60m³/h

A partir da planilha comparativa apresentada, houve vantagem na realização da repactuação dos preços de concreto usinado, uma vez que o preço de contrato com as DMTs praticadas na obra (iii) apresentou valores menores que os preços de contrato (i) e os preços com DMTs de contrato (ii).

As diminuições nos valores foram da ordem de 20% no valor de contrato (i).

*Destaca-se que após aprovação das modificações por parte deste Tribunal de Contas, a Valec realizará estudo para imediatamente incorporar os novos preços para os serviços de concreto, por meio de **celebração de termos aditivos aos contratos de construção que apresentarem vantagem à administração pública.***

Após apresentação da 3ª versão deste Relatório, a Valec apresentou, por meio do Ofício nº 3062/2015-PRESI, de 03.09.2015, e Memorando nº 0649/2015/DIREN, de 02.09.2015, nova manifestação.

Análise do Controle Interno:

Em sua manifestação, a Valec apresentou documentação que demonstra a adoção de providências em andamento para a repactuação dos preços unitários dos serviços de concreto, inclusive apresentado para tanto a Nota Técnica nº 009/2015, de 06.03.2015, a qual informa a metodologia para a elaboração de Composições de Preços Unitários (CPUs) de concreto usinado.

A Unidade informa ainda que, visando ao atendimento do disposto no Acórdão nº 3301/2011-TCU – Plenário, encaminhou a referida Nota Técnica ao TCU, bem como irá aguardar a aprovação das modificações por parte da Corte de Contas, e, imediatamente, após a sua aprovação, irá realizar estudo para incorporar os novos preços para os serviços de concreto, **por meio de celebração de termos aditivos aos contratos de construção que apresentarem vantagem à administração pública.**



Em relação à manifestação recente, a Unidade não apresentou providência nova, além das citadas anteriormente, que demonstre evolução no atendimento à recomendação ou que se aproxime do recomendado, apenas cita algumas tratativas internas, sem cunho decisório e solucionador.

Dessa forma, aguarde-se a apresentação das referidas repactuações, devendo a Valec apresentar no curso do processo a manifestação do TCU, bem como as providências em andamento para atendimento integral desta recomendação.

Posição da Secretaria Federal de Controle: Reiteração pela não implementação plena da recomendação.

Prazo para Atendimento da Recomendação: 13/01/2017.

Recomendação 7:

Que a Valec realize levantamento, nos demais lotes contratados da FNS e FIOLE, das inconsistências existentes no Quadro de Orientação de Terraplenagem (QOT), especialmente as inconsistências físicas entre os volumes de corte e aterro e seus reflexos financeiros, sobretudo naqueles em que os volumes de aterro são indevidamente idênticos aos volumes de corte/empréstimo, e registre todas justificativas técnicas para eventuais alterações ocorridas em relação ao projeto executivo, visando à adoção de medidas para, quando for o caso, corrigir as medições, exigir o ressarcimento dos valores pagos indevidamente e corrigir as informações no QOT.

Manifestação da Unidade Examinada:

Após apresentação da 2ª versão deste Relatório, a Valec apresentou, por meio do Ofício nº 2.958/2014-PRESI, de 08.09.2014, Memorando nº 624/2014/DIREN, de 09.09.2014, e Memorando nº 1589/2014-SUCON, de 08.09.2014, a seguinte manifestação:

Esta SUCON emitiu Ofício à empresa supervisora do Lote 02S – FNS, solicitando a realização do levantamento de todas as medições a fim de identificar e avaliar eventuais inconsistências, conforme documento em anexo (Anexo III).

Complementarmente, após o decurso do prazo solicitado para atendimento da recomendação, a Valec apresentou, por meio do Ofício nº 4.054/2014-PRESI, de 04.12.2014, Memorando nº 0721/2014/DIREN, de 29.10.2014, e Memorando nº 1886/2014-SUCON, de 23.10.2014, a seguinte manifestação:

As recomendações 07 e 08 ... tratam de tema semelhante, e, portanto, foram abordadas por esta SUCON de forma conjunta tendo sido emitido Memorando Circular nº 005/2014/SUCON, às Gerências dos empreendimentos desta Valec com orientações acerca da padronização e rotina de preenchimento do Quadro de Orientação de Terraplenagem (QOT). No mesmo sentido, foi enviado o Ofício nº 101/2014/SUCON, à empresa Vega Engenharia e Consultoria LTDA, responsável pela supervisão das obras do Lote 02S da FNS – Extensão Sul, onde os problemas foram identificados. Por sua vez, a citada empresa apresentou resposta informando que o preenchimento do QOT já tem sido prática usual, sendo preenchido a cada medição de serviços do consórcio construtor, e que passou a adotar o novo padrão de preenchimento definido pela Valec, conforme Ofício SUP-296/14 anexado ao presente (Anexo II).



Posteriormente, complementarmente, a Valec apresentou, por meio do Ofício nº 1.268/2015-PRESI, de 23.04.2015, e Memorando nº 223/SUPRO, de 13.04.2015, a seguinte manifestação:

A Valec realizou sondagens complementares nos Lotes 02F, 03F, 04F, 05F, 06F e 07F da Fiol e em todos os lotes da Extensão Sul/FNS para que fosse possível o atendimento das recomendações junto a CGU. No Lote 01F encontra-se em andamento.

Nos Lotes 02F, 03F, 04F, 05F, 06F e 07F da Fiol, observou-se que houve diferença na caracterização do material. Dessa forma, elaborou-se a revisão considerando as sondagens complementares, gerando assim nova distribuição de massa.

No Lote 07F da Fiol as sondagens complementares já foram finalizadas e não foram constatadas incoerências quanto as sondagens executadas no Projeto Executivo. Dessa forma, não houve necessidade de alteração, pois as sondagens do projeto executivo não divergem das sondagens complementares.

Em relação aos lotes da Extensão Sul/FNS, lotes 01S, 02S, 03S, 04S e 05S, também observou-se diferença na caracterização do material. Da mesma forma, elaborou-se a revisão considerando-se as sondagens complementares, gerando assim nova distribuição de massa.

Após apresentação da 3ª versão deste Relatório, a Valec apresentou, por meio do Ofício nº 3062/2015-PRESI, de 03.09.2015, e Memorando nº 0649/2015/DIREN, de 02.09.2015, nova manifestação.

Análise do Controle Interno:

Em que pese os atos de gestão adotados: envio de Ofício solicitando que a Empresa Supervisora do Lote 02S – FNS efetue levantamento de todas as medições a fim de identificar e avaliar eventuais inconsistências no QOT citadas, orientações acerca da padronização e rotina de preenchimento do Quadro de Orientação de Terraplenagem (QOT) e as sondagens complementares realizadas (nova distribuição de massa), estes ainda são insuficientes para atendimento pleno da recomendação emitida.

Em relação à manifestação da Empresa Supervisora afirmando que: “o preenchimento do QOT já tem sido prática usual, sendo preenchido a cada medição de serviços do consórcio construtor”, o fato é que a equipe de fiscalização constatou que o QOT não vinha sendo atualizado pela Empresa Supervisora das obras, bem como a inexistência de registros específicos de justificativas para as alterações porventura ocorridas entre o projeto executivo e a efetiva execução dos serviços de terraplenagem, conforme evidenciou-se na Constatação 012 - Quadro de Orientação de Terraplenagem apresentando informações inconsistentes que indicam prejuízos de R\$ 143.733,30 apenas nas estacas da amostra analisada (menos de 15% do total de estacas), constante no Relatório de Fiscalização nº 201305368.

Em relação à manifestação recente, a Unidade não apresentou providência nova, além das citadas anteriormente, que demonstre evolução no atendimento à recomendação ou que se aproxime do recomendado, apenas cita algumas tratativas internas, sem cunho decisório e solucionador.

Ante o exposto, entende-se que, para atendimento pleno da recomendação, a Unidade deve, conforme recomendado, apresentar os levantamentos nos demais lotes contratados (Fiol e Extensão Sul da FNS), verificando se as inconsistências evidenciadas se repetem, especialmente as inconsistências físicas entre os volumes de corte e aterro e seus reflexos financeiros, naqueles em que os volumes de aterro são indevidamente idênticos aos volumes de corte/empréstimo. Ressaltando-se que, caso a inconsistência apontada na



constatação mencionada seja identificada nos outros lotes contratados, as seguintes medidas devem ser tomadas, se o caso: correção das medições, ressarcimento dos valores pagos indevidamente e correção das informações no QOT.

Posição da Secretaria Federal de Controle: Reiteração pela não implementação plena da recomendação.

Prazo para Atendimento da Recomendação: 13/01/2017.

Recomendação 8:

Que a Valec institua padrão de Quadro de Orientação de Terraplenagem (QOT) e rotina de preenchimento e atualização do QOT, encaminhando à CGU.

Manifestação da Unidade Examinada:

Após apresentação da 2ª versão deste Relatório, a Valec apresentou, por meio do Ofício nº 2.958/2014-PRESI, de 08.09.2014, Memorando nº 624/2014/DIREN, de 09.09.2014, e Memorando nº 1589/2014-SUCON, de 08.09.2014, a seguinte manifestação:

Alguns lotes já adotam planilhas padronizadas pela Valec. Esta SUCON comunicará todas as Gerências, tanto da Extensão Sul quanto da FIOL, para que seja padronizado em todos os lotes o quadro de orientação de terraplenagem, conforme memorando em anexo (Anexo IV).

Complementarmente, após o decurso do prazo solicitado para atendimento da recomendação, a Valec apresentou, por meio do Ofício nº 4.054/2014-PRESI, de 04.12.2014, Memorando nº 0721/2014/DIREN, de 29.10.2014, e Memorando nº 1886/2014-SUCON, de 23.10.2014, a seguinte manifestação:

As recomendações 07 e 08 ... tratam de tema semelhante, e, portanto, foram abordadas por esta SUCON de forma conjunta tendo sido emitido Memorando Circular nº 005/2014/SUCON, às Gerências dos empreendimentos desta Valec com orientações acerca da padronização e rotina de preenchimento do Quadro de Orientação de Terraplenagem (QOT). No mesmo sentido, foi enviado o Ofício nº 101/2014/SUCON, à empresa Vega Engenharia e Consultoria LTDA, responsável pela supervisão das obras do Lote 02S da FNS – Extensão Sul, onde os problemas foram identificados. Por sua vez, a citada empresa apresentou resposta informando que o preenchimento do QOT já tem sido prática usual, sendo preenchido a cada medição de serviços do consórcio construtor, e que passou a adotar o novo padrão de preenchimento definido pela Valec, conforme Ofício SUP-296/14 anexado ao presente (Anexo II).

Posteriormente, complementarmente, a Valec apresentou, por meio do Ofício nº 1.268/2015-PRESI, de 23.04.2015, e Memorando nº 223/SUPRO, de 13.04.2015, a seguinte manifestação:

Em relação a esta recomendação, cabe ressaltar que a Valec já instituiu o Quadro de Orientação de Terraplenagem. Através do endereço eletrônico <http://www.valec.gov.br>, por meio das opções conheça a Valec, normas técnicas, especificações de projeto, projeto executivo de terraplenagem, pode-se encontrar todos os modelos padronizados do Quadro de Orientação de Terraplenagem, quais sejam, memória de cálculo, quadro de orientação, resumo geral de distribuição de materiais.



Análise do Controle Interno:

Em sua manifestação, a Valec apresentou documentação que demonstra a instituição de padrão de Quadro de Orientação de Terraplenagem (QOT) com algumas orientações sobre o seu preenchimento e atualização. Dessa forma, considera-se atendida a recomendação, sem prejuízo de futuras ações de controle por parte da CGU acerca dos dados apresentados.

Posição da Secretaria Federal de Controle: Recomendação atendida.

Recomendação 9:

Que a Valec apresente justificativas prévias que comprovem a economicidade de uso de bota-esperas em relação aos outros métodos de aproveitamento de solos saturados de boa qualidade.

Manifestação da Unidade Examinada:

Após apresentação da 3ª versão deste Relatório, a Valec apresentou, por meio do Ofício nº 3062/2015-PRESI, de 03.09.2015, e Memorando nº 0649/2015/DIREN, de 02.09.2015, a seguinte manifestação:

Na busca por informações consistentes para elaboração de resposta, esta SUCON enviou o Memorando nº 1437/2015-SUCON (anexo 05) à Gerência Geral da FNS-ES, solicitando amplo levantamento dos serviços de terraplenagem, principalmente quanto à “bota-espera”, verificando possível duplicidade nas medições, e as devidas medidas para ressarcimento de valores que eventual pagamento irregular, aguarda-se o retorno para elaboração de resposta final.

Análise do Controle Interno:

Em que pese o ato de gestão adotado, a Unidade não apresentou providência que demonstre evolução no atendimento à recomendação ou que se aproxime do recomendado,

A Valec deve adotar medidas céleres, haja vista o lapso de tempo decorrido desde a emissão desta recomendação, para o seu atendimento integral.

Posição da Secretaria Federal de Controle: Reiteração pela não implementação plena da recomendação.

Prazo para Atendimento da Recomendação: 13/01/2017.

Recomendação 10:

Que a Valec mensure o fator de homogeneização regularmente mediante ensaios in situ em todos os lotes da FIOLE e Extensão Sul da FNS, com o estabelecimento de roteiro e cronograma que possibilite aferir a adequação das medições realizadas.

Manifestação da Unidade Examinada:

Após apresentação da 3ª versão deste Relatório, a Valec apresentou, por meio do Ofício nº 3062/2015-PRESI, de 03.09.2015, e Memorando nº 0649/2015/DIREN, de 02.09.2015, a seguinte manifestação:



Esta SUCON enviou solicitação às Gerências Gerais das obras (FIOL e FNS-ES) requerendo o levantamento de informações de terraplenagem, mensurando os parâmetros utilizados como “fator de homogeneização”, na forma da recomendação da CGU, como se depreende do Memorando Circular nº 1442/2015-SUCON (Anexo 06). Aguarda retorno para elaboração de resposta final.

Análise do Controle Interno:

Em que pese o ato de gestão adotado, a Unidade não apresentou providência que demonstre evolução no atendimento à recomendação ou que se aproxime do recomendado.

A Valec deve adotar medidas céleres, haja vista o lapso de tempo decorrido desde a emissão desta recomendação, para o seu atendimento integral.

Posição da Secretaria Federal de Controle: Reiteração pela não implementação plena da recomendação.

Prazo para Atendimento da Recomendação: 13/01/2017.

Recomendação 11:

Que a Valec apresente planilha com detalhamento das composições analítica e sintética e preços dos insumos e serviços que compõem cada Estação de Tratamento de Esgoto em todos os lotes da FIOL e promova a repactuação e o devido ressarcimento ao Erário, caso necessário.

Manifestação da Unidade Examinada:

Após apresentação da 2ª versão deste Relatório, a Valec apresentou, por meio do Ofício nº 2.958/2014-PRESI, de 08.09.2014, e Memorando nº 680/SUPRO, de 02.09.2014, o qual encaminha a Nota Técnica nº 021/2014-SUPRO, de 02.09.2014, a seguinte manifestação:

Esta recomendação demanda uma pesquisa apurada e uma análise criteriosa dos documentos que deverão ser utilizados para atendimento da recomendação supracitada. Desta forma. A Gerência de Custos – GECUST da SUPRO solicita mais 120 dias para atendimento da recomendação.

Complementarmente, após o decurso do prazo solicitado para atendimento da recomendação, a Valec apresentou, por meio do Ofício nº 4.054/2014-PRESI, de 04.12.2014, Memorando nº 0721/2014/DIREN, de 29.10.2014, e Memorando nº 1886/2014-SUCON, de 23.10.2014, a seguinte manifestação:

Esta SUCON emitiu ofício às empresas responsáveis pelos contratos das obras da FIOL, bem como da FNS-ES, solicitando o envio do detalhamento das composições de preços das Estações de Tratamento de Esgoto, a fim de verificar todos os itens que constituem tal serviço, e buscar de imediato a correção, caso seja configurada existência de irregularidades, conforme demonstrado nas cópias dos ofícios que integram o Anexo IV. Entretanto, as empresas ora demandadas solicitaram prorrogação de prazo para atendimento e apresentação de informações, sendo que esta SUCON considerou pertinente conceder 30 dias para atendimento, conforme



demonstrado em cópia do Ofício nº 126/2014/SUCON (Anexo III), cujo entendimento é extensivo a todos os ofícios que foram demandados às empresas.

Posteriormente, complementarmente, a Valec apresentou, por meio do Ofício nº 1.268/2015-PRESI, de 23.04.2015, e Memorando nº 223/SUPRO, de 13.04.2015, a seguinte manifestação:

Essa recomendação demanda um esforço conjunto da SUPRO e da SUCON. Por meio do Memorando nº 188/SUPRO, em 25.03.2015, foi encaminhado à DIPLAN, com cópia para ASSEC e SUCON, as providências adotadas pela SUPRO para atender essa recomendação, bem como elencou as providências necessárias por parte da SUCON, para que seja dado andamento à solução dessa recomendação.

Manifestação constante no Memorando nº 188/SUPRO, de 25.03.2015:

Objetivando buscar uma forma para o atendimento desta recomendação, a ASSEC reuniu-se em agosto/2014 com representantes da SUPRO e SUCON onde a SUPRO expôs que não consta em seu banco de dados as informações e memória de cálculo que subsidiaram a elaboração da CPU das ETE's.

Ficou entendido que a SUCON forneceria informações técnicas relativas às ETE's tal como foram construídas, tamanho e tipo, rede de entrada e saída e o que mais fosse necessário.

A SUPRO recebeu por meio do Memorando nº 119/DIPLAN, em 10 de março de 2015, informações prestadas pelas empresas Galvão Engenharia – lote 2 Fiol, Consórcio Pavotec/Trail – lote 5 Fiol, Consórcio Loctec/Sanches/Tripoloni/Sobrenco – lote 5ª Fiol, Consórcio Pavotec/Trail/Sobrado – lote 2 FNS-ES e Consórcio Ferrosul – lote 3 FNS-ES.

As informações fornecidas por estas empresas para os lotes acima mencionados são insuficientes para elaboração de planilha com detalhamento das composições analítica e sintética e preços dos insumos e serviços que compõem cada Estação de Tratamento de Esgoto conforme solicitado pela CGU.

Isto posto, para atendimento da recomendação conforme descrita pela CGU, a SUPRO, solicitou à SUCON ... informações para todos os lotes da Ferrovia de Integração Oeste-Leste e Ferrovia Norte-Sul – Extensão Sul:

1 – Projeto executivo completo das ETE's com dimensionamento e memória de cálculo, memorial descritivo contendo os equipamentos e materiais utilizados, tipo de fundação necessária e outros, justificativa para a escolha do tipo da estação utilizada. Instalação, manutenção e operação da ETE contendo todas as especificações e quantitativos dos materiais e mão de obra utilizados;

2 – Projeto executivo completo de esgoto sanitário que irá alimentar a ETE, contendo: dimensionamento, quantitativos e especificações da rede coletora, caixas de gordura, caixas de sabão, caixas de inspeção (se for o caso);

3 – Planilha de serviços, quantidades e preços unitários para cada ETE e para os serviços de execução das instalações de esgoto sanitário, discriminando todos os serviços, materiais, equipamentos e mão de obra necessários para compor os seus custos.

4 – Outras informações que sejam consideradas necessárias pela SUCON e, por ventura, não estejam incluídas nessa relação.

Por fim, para atendimento desta recomendação da CGU, a SUPRO aguarda, conforme solicitado, as informações solicitadas.

Após apresentação da 3ª versão deste Relatório, a Valec apresentou, por meio do Ofício nº 3062/2015-PRESI, de 03.09.2015, e Memorando nº 0649/2015/DIREN, de 02.09.2015, nova manifestação.



Análise do Controle Interno:

Em sua manifestação, a Valec apresentou documentação que demonstra a adoção de providências iniciais para o detalhamento das composições analítica e sintética e preços dos insumos e serviços que compõem cada Estação de Tratamento de Esgoto. Dessa forma, aguarde-se a apresentação dos referidos documentos adicionais solicitados e, se o caso, das devidas repactuações e dos devidos ressarcimentos ao Erário.

Em relação à manifestação recente, a Unidade não apresentou providência nova, além das citadas anteriormente, que demonstre evolução no atendimento à recomendação ou que se aproxime do recomendado, apenas cita algumas tratativas internas, sem cunho decisório e solucionador.

Em que pese a providência em andamento, ressalta-se a necessidade de a Valec adotar medidas céleres, haja vista o lapso de tempo decorrido desde a emissão desta recomendação, para o seu atendimento integral.

Posição da Secretaria Federal de Controle: Reiteração pela não implementação plena da recomendação.

Prazo para Atendimento da Recomendação: 13/01/2017.

Recomendação 12:

Que a Valec apresente documentação comprobatória de realização de sondagens complementares, tendo em vista as determinações exaradas por meio dos Acórdãos nºs 2.608/2012-TCU-Plenário, 2.179/2012-TCU-Plenário e 2.910/2012-TCU-Plenário, posteriormente alterado pelos Acórdãos nºs 3.397/2012-TCU-Plenário e pelo Acórdão 2939/2012-TCU-Plenário, em relação ao projeto de terraplenagem e obras de arte especiais, nos trechos dos lotes avaliados e demais lotes da FIOL e Extensão Sul da FNS, bem como apresente os reflexos nos contratos advindos das sondagens realizadas, inclusive sobre a necessidade de adequação dos quantitativos de material a escavar e da adequação da distribuição dos volumes a serem compensados no projeto de terraplenagem, de acordo com as três categorias de material.

Manifestação da Unidade Examinada:

Após apresentação da 2ª versão deste Relatório, a Valec apresentou, por meio do Ofício nº 2.958/2014-PRESI, de 08.09.2014, e Memorando nº 680/SUPRO, de 02.09.2014, o qual encaminha a Nota Técnica nº 021/2014-SUPRO, de 02.09.2014, a seguinte manifestação:

A SUPRO enviou memorandos à SUCON com encaminhamento dos novos quadros de distribuição de massa dos lotes da FIOL e da Extensão Sul da FNS em função das sondagens complementares.

Os memorandos que comprovam o alegado encontram-se em anexo e estão listados abaixo:

- Memorando 09/SUPRO, de 07/01/2014 – Lote 03S;
- Memorando 029/SUPRO, de 13/01/2014 – Lotes 01S, 02S, 04S e 05S;
- Memorando 393/SUPRO, de 22/05/2014 – Lote 03F;
- Memorando 420/SUPRO, de 28/05/2014 – Lote 06F;
- Memorando 445/SUPRO, de 05/06/2014 – Lote 02F;
- Memorando 641/SUPRO, de 19/08/2014 – Lote 05F;
- Memorando 642/SUPRO, de 19/08/2014 – Lote 04F.



Considerando que as sondagens complementares do Lote 01F encontram-se em execução, não há documento comprobatório da realização das mesmas, já que somente alguns boletins foram encaminhados à SUPRO informalmente a fim de dar andamento à execução do quadro de distribuição.

Para o Lote 07F não houve novo quadro de distribuição de massa, pois as sondagens do projeto executivo não divergem das sondagens complementares. O Memorando 403/SUCON, de 04/03/2014, encaminha à SUPRO o relatório final de sondagens geotécnicas e geofísicas complementares referentes ao Lote 07F.

Os reflexos financeiros nos contratos ocorridos das sondagens complementares não foram levantados por esta Superintendência, uma vez que, os contratos de construção ficam sob responsabilidade da Superintendência de Construção, que é responsável por levantar as alterações financeiras advindas de modificações de quantidades e emitir, caso necessário, os respectivos Termos Aditivos.

Posteriormente, complementarmente, a Valec apresentou, por meio do Ofício nº 1.268/2015-PRESI, de 23.04.2015, e Memorando nº 223/SUPRO, de 13.04.2015, a seguinte manifestação:

Visando atender essa Recomendação, a SUPRO está enviando em anexo, mídia digital com a documentação comprobatória da execução das sondagens complementares.

...

Em complementação aos memorandos acima citados, já foram enviados à DIPLAN, através dos Memorandos nº 427, de 29.05.2014, e nº 490, de 25.06.2014, referentes aos Lotes 01, 02, 03, 04 e 05 da Extensão Sul/FNS, com as revisões das Distribuição de Volumes de Terraplenagem, para atendimento ao TCU, doc. em anexo.

Os reflexos financeiros nos contratos ocorridos das sondagens complementares não foram levantados por esta Superintendência...

Após apresentação da 3ª versão deste Relatório, a Valec apresentou, por meio do Ofício nº 3062/2015-PRESI, de 03.09.2015, e Memorando nº 0649/2015/DIREN, de 02.09.2015, nova manifestação.

Análise do Controle Interno:

Em sua manifestação, a Valec apresentou documentação que demonstra a realização das sondagens complementares solicitadas pelo TCU, exceto em relação ao Lote 01F FIOL, pois estas sondagens encontram-se em execução, bem como as revisões das distribuições de volumes de terraplenagem com base nas sondagens realizadas. Todavia, a Unidade não apresentou os reflexos financeiros nos contratos advindos das sondagens realizadas.

Em relação à manifestação recente, a Unidade não apresentou providência nova, além das citadas anteriormente, que demonstre evolução no atendimento à recomendação ou que se aproxime do recomendado, apenas cita algumas tratativas internas, sem cunho decisório e solucionador.

Posição da Secretaria Federal de Controle: Reiteração pela não implementação plena da recomendação.

Prazo para Atendimento da Recomendação: 13/01/2017.

2. A empresa supervisora está desempenhando satisfatoriamente suas atribuições?

A empresa supervisora configura-se como elemento estratégico no controle da efetiva execução das obras e serviços, devendo emitir relatórios periódicos sobre a execução da



obra, além de fornecer apoio técnico à medição e à fiscalização do representante da Valec (fiscal residente).

A avaliação conclusiva da CGU é de que os resultados obtidos indicam que a empresa supervisora está desempenhando satisfatoriamente suas atribuições em cada lote fiscalizado, cabendo mencionar algumas ressalvas em sua atuação. As ressalvas relacionam-se à emissão de recomendações ou alertas direcionados à Valec ou ao Consórcio Executor da obra e às autorizações para eventuais alterações ocorridas na execução dos serviços, em relação ao projeto executivo aprovado, sobre os serviços executados ou em andamento, conforme responsabilidade prevista em Edital.

Recomendações Estruturantes

Recomendação 13: Que a Valec determine às empresas supervisoras dos lotes da FIOLE e Extensão Sul da FNS a emissão, no Relatório de Atividade Técnica ou no Documento de Liberação de Campo ou outro documento equivalente, de recomendações ou alertas sobre os serviços executados ou em andamento à Valec ou ao Consórcio Executor da obra.

Recomendação 14: Que a Valec registre e justifique, em todos os lotes da FIOLE e Extensão Sul da FNS, todas as autorizações para eventuais alterações ocorridas na execução dos serviços, em relação às previsões do projeto executivo, no Relatório de Atividade Técnica ou no Documento de Liberação de Campo ou outro documento equivalente.

Manifestações/Providências Tomadas pelo Gestor e Análise do Controle Interno

Recomendação 13:

Que a Valec determine às empresas supervisoras dos lotes da FIOLE e Extensão Sul da FNS a emissão, no Relatório de Atividade Técnica ou no Documento de Liberação de Campo ou outro documento equivalente, de recomendações ou alertas sobre os serviços executados ou em andamento à Valec ou ao Consórcio Executor da obra.

Manifestação da Unidade Examinada:

Após apresentação da 2ª versão deste Relatório, a Valec apresentou, por meio do Ofício nº 2.958/2014-PRESI, de 08.09.2014, Memorando nº 624/2014/DIREN, de 09.09.2014, e Memorando nº 1589/2014-SUCON, de 08.09.2014, a seguinte manifestação:

Esta SUCON emitiu Memorando Circular às Gerências Gerais e Ofício às empresas responsáveis pela Supervisão das obras em todos os lotes da FNS, FNS Extensão Sul e FIOLE, a fim de orientar que as eventuais recomendações ou alertas de serviços devem ser registradas no “Relatório de Atividade Técnica”, conforme documento juntado em anexo (Anexo V).

Complementarmente, após o decurso do prazo solicitado para atendimento da recomendação, a Valec apresentou, por meio do Ofício nº 4.054/2014-PRESI, de 04.12.2014, Memorando nº 0721/2014/DIREN, de 29.10.2014, e Memorando nº 1886/2014-SUCON, de 23.10.2014, a seguinte manifestação:

Também devido à similaridade dos apontamentos esta SUCON emitiu Memorando Circular às Gerências Gerais e Ofício às empresas responsáveis pela Supervisão das obras em todos os lotes da FNS, FNS Extensão Sul e FIOLE, a fim de orientar que as eventuais recomendações ou alertas de serviços devem ser registradas no “Relatório de Atividade Técnica”. Em atendimento à solicitação desta SUCON,



algumas empresas demandadas já apresentaram resposta, indicando que estarão adotando as recomendações, conforme cópias que apresentamos no Anexo IV deste documento.

Análise do Controle Interno:

Em sua manifestação, a Valec apresentou documentação que demonstra o recomendado (Anexo V dos mencionados memorandos). Dessa forma, considera-se atendida a recomendação, sem prejuízo de futuras ações de controle por parte da CGU acerca dos documentos apresentados.

Posição da Secretaria Federal de Controle: Recomendação atendida.

Recomendação 14:

Que a Valec registre e justifique, em todos os lotes da FIOLE e Extensão Sul da FNS, todas as autorizações para eventuais alterações ocorridas na execução dos serviços, em relação às previsões do projeto executivo, no Relatório de Atividade Técnica ou no Documento de Liberação de Campo ou outro documento equivalente.

Manifestação da Unidade Examinada:

Após apresentação da 2ª versão deste Relatório, a Valec apresentou, por meio do Ofício nº 2.958/2014-PRESI, de 08.09.2014, Memorando nº 624/2014/DIREN, de 09.09.2014, e Memorando nº 1589/2014-SUCON, de 08.09.2014, a seguinte manifestação:

Por se tratar de matéria semelhante à da recomendação 13, nos mesmos documentos enviados por esta SUCON às Gerências Gerais e às Supervisoras, tratamos desta recomendação, sobretudo no tocante a orientar que as eventuais alterações ocorridas na execução dos serviços, conforme fichas aprovadas pela SUPRO, sejam registradas no “Relatório de Atividade Técnica” como se observa na cópia do documento que fora anexado ao presente (Anexo VI).

Análise do Controle Interno:

Em sua manifestação, a Valec apresentou documentação que demonstra o recomendado (Anexo VI dos mencionados memorandos). Dessa forma, considera-se atendida a recomendação, sem prejuízo de futuras ações de controle por parte da CGU acerca dos documentos apresentados.

Posição da Secretaria Federal de Controle: Recomendação atendida.

3. O fiscal do contrato está desempenhando satisfatoriamente suas atribuições?

O engenheiro residente é o principal representante da administração, sendo o responsável primário pelo gerenciamento e fiscalização quanto à adequada e regular execução e medição das obras, devendo ser o interlocutor da equipe quando nos trabalhos de campo.

A fiscalização da obra é primordial para que sua execução ocorra conforme o projeto aprovado.

A avaliação conclusiva da CGU é de que os resultados obtidos indicam que a fiscalização da Valec não está desempenhando satisfatoriamente suas atribuições.



Apesar de o atraso de cronograma físico-financeiro identificado, não se pode atribuir tal responsabilidade à fiscalização exercida. Entretanto, tal fato não inviabiliza a emissão de recomendações estruturantes e pontuais.

As principais fragilidades identificadas foram:

- i. falta de compatibilidade entre os dados do cronograma físico-financeiro previsto e os montantes efetivamente executados no mesmo período, evidenciando atraso, com geração de custos adicionais no valor de R\$ 17.669.695,56 e R\$ 22.757.478,19 para o Lote nº 02S FNS e Lote nº 02F FIOL, respectivamente, o que demonstra precariedade no planejamento da execução das obras;
- ii. superfaturamento de quantidade no valor de R\$ 219.965,46 em um dos bueiros do Lote nº 02F FIOL constante da amostra (BTCC, na estaca 1310 + 457), o que demonstra deficiência nos controles existentes e no atesto dos serviços medidos; e
- iii. falta de atualização do quadro geral de orientação de terraplenagem e registro de justificavas técnicas para eventuais alterações ocorridas em relação ao projeto executivo; não determinação do fator de homogeneização mediante ensaios *in situ*; medição de aterros em volumes idênticos aos volumes de corte/empréstimo utilizados para a sua execução, com identificação de superfaturamento de R\$ 143.733,30 a preços iniciais; e possível pagamento em duplicidade de serviços de “bota-espera” e “bota-fora” medido como aterro (estacas de destino: 119+560 a 120+080), e rebaixo e aterro no mesmo volume, na mesma estaca e na mesma medição (estacas de destino: 125+160 a 125+400), o que demonstra deficiência nos controles existentes.

Recomendações Estruturantes

Recomendação 15: Que a Valec apresente mapeamento sobre os aspectos ambientais (licenças ambientais e cumprimento de suas condicionantes), processos de desapropriação e sítios arqueológicos, referentes aos outros lotes da FIOL e Extensão Sul da FNS, verificando se as irregularidades apontadas nos lotes avaliados se repetem.

Recomendação 16: Que a Valec apresente plano de ação para sanar eventuais problemas ambientais, processos de desapropriação e sítios arqueológicos identificados, em relação aos lotes avaliados e demais lotes da FIOL e Extensão Sul da FNS, com informações sobre os impactos no cronograma físico-financeiro de cada obra, providências já tomadas e as que serão providenciadas e prazo para regularização dos problemas identificados.

Recomendação 17: Que a Valec institua procedimento de controle em relação às licenças ambientais e cumprimento de suas condicionantes que contenha os seguintes aspectos: fluxo; identificação dos responsáveis; indicação de prazos máximos para correção das irregularidades apontadas pelos órgãos ambientais, de forma a não impactar o cronograma da obra; alertas; instâncias de decisão (internas ou externas); relatórios circunstanciados; entre outros julgados pertinentes.

Recomendação 18: Que a Valec institua procedimento de controle em relação às desapropriações que contenha os seguintes aspectos: fluxo; identificação dos responsáveis envolvidos; situação de cada um dos processos de desapropriação em todas as suas etapas, elaborando plantas, relatórios ou tabelas informativas com as principais informações sobre os laudos, as negociações, os processos ajuizados ou a ajuizar, os pagamentos/depósitos judiciais, as perícias judiciais, as imissões de posse, as demolições/desocupações dos imóveis e as escrituras registradas; cronograma operativo



das desapropriações, com indicação de prazos estimativos para solucionar as pendências atuais, conforme situação (fase) de cada processo; correlação entre o cronograma estabelecido de desapropriações e o cronograma da obra (liberação de frentes de serviços); estimativa de custos incorridos nas desapropriações; alertas ou recomendações; instâncias de decisão; entre outros pertinentes.

Recomendação 19: Que a Valec institua procedimento de controle em relação à arqueologia que contenha os seguintes aspectos: fluxo; identificação dos responsáveis envolvidos; processos abertos; cronograma de liberação de cada área, com indicação de prazos estimativos para solucionar as pendências atuais, conforme situação de cada processo aberto; correlação entre o cronograma de liberação estabelecido de cada área e o cronograma da obra (liberação de frentes de serviços); alertas ou recomendações; instâncias de decisão; entre outros pertinentes.

Recomendação 20: Que a Valec informe e adote as providências cabíveis a serem tomadas, além das citadas nas outras recomendações estruturantes emitidas, de forma que os problemas determinantes para os atrasos observados no Lote 02S da FNS e Lote 02F da FIOIOL não se repitam na realização do restante das obras dos demais lotes da Extensão da FNS e FIOIOL, conforme cronograma físico-financeiro restabelecido dos respectivos lotes.

Recomendação 21: Que a Valec informe as providências tomadas e as que serão tomadas, bem como os prazos de saneamento, de forma que os problemas determinantes para os atrasos observados no Lote 02S da FNS e Lote 02F da FIOIOL sejam resolvidos, conforme cronograma físico-financeiro restabelecido dos respectivos lotes.

Manifestações/Providências Tomadas pelo Gestor e Análise do Controle Interno

Recomendação 15:

Que a Valec apresente mapeamento sobre os aspectos ambientais (licenças ambientais e cumprimento de suas condicionantes), processos de desapropriação e sítios arqueológicos, referentes aos outros lotes da FIOIOL e Extensão Sul da FNS, verificando se as irregularidades apontadas nos lotes avaliados se repetem.

Manifestação da Unidade Examinada:

Após a apresentação da 1ª versão deste Relatório, a Valec apresentou, por meio do Ofício nº 1.938/2014-PRESI, de 12.06.2014, e Memorando nº 564/2014 - SUDES, de 10.06.2014, a seguinte manifestação:

Quanto às recomendações estruturantes números quinze e dezesseis, cabe esclarecer que a Superintendência de Desapropriação e Arqueologia já se utiliza de ferramentas que permitem gerir com maior eficiência as desapropriações e liberações arqueológicas necessárias à execução das obras, como é o caso do unifilar, que segue em anexo. Esta ferramenta traz informações como: a) quantidade de processos de desapropriação; b) quilômetros liberados X quilômetros com obras; c) pendências em cada lote; e outras. Além disso, novos controles estão em desenvolvimento para aperfeiçoamento do processo.

Posteriormente, pessoalmente, durante a Reunião de Busca Conjunta de Soluções referente à Auditoria Anual de Contas de 2014, realizada pela CGU e a Valec, em 10.09.2014, a Unidade apresentou o unifilar (mapeamento completo) dos processos de desapropriação e sítios arqueológicos presentes nos lotes compreendidos na Extensão Sul da FNS e Fiol.



Após a apresentação da 2ª versão deste Relatório, a Valec apresentou, por meio do Ofício nº 2.958/2014-PRESI, de 08.09.2014, e Memorandos nº 642/DIPLAN, de 04.09.2014, e nº 546/2014/SUAMB, de 28.08.2014, a seguinte manifestação:

Segue a Tabela de controle das licenças ambientais dos empreendimentos FIOL e Extensão Sul.

Complementarmente a Valec apresentou, por meio do Ofício nº 4.054/2014-PRESI, de 04.12.2014, e Memorando nº 687/2014-SUAMB, de 20.10.2014, a seguinte manifestação:

A SUAMB vem aperfeiçoando ao longo dos anos o controle das licenças ambientais emitidas bem como todos os procedimentos de obras relacionados aos impactos ambientais, conforme pode ser observado nos documentos em anexo (Plano de Fiscalização dos Aspectos Ambientais; fluxograma do Plano de Fiscalização e o 12º Relatório de Não Conformidades Ambientais).

O Plano de Fiscalização dos Aspectos Ambientais está em fase de implantação nos empreendimentos, e em relação às providências que vêm sendo adotadas, no âmbito de sua competência, a SUAMB realiza um trabalho diário de monitoramento, fiscalização e solicitação de regularização de todas as ocorrências observadas em campo, diretamente com os responsáveis.

Para o desenvolvimento deste trabalho, são utilizadas as seguintes ferramentas:

- a) Plano de Fiscalização*
- b) Sistema de Ocorrências Ambientais*
- c) Relatórios Mensais e Semestrais*
- d) Recomendações de Sanções aos setores competentes; sendo neste caso, à SUCON, gestora tanto dos contratos de construção como das supervisoras de obras. Essas recomendações são apensadas nos relatórios enviados ao CONFIS.*

Como o monitoramento dos passivos ambientais é contínuo, os pontos apresentados nos Relatórios de Não Conformidades Ambientais que não foram sanados são incorporados aos Relatórios subsequentes, que atualmente encontra-se na sua 12ª versão, que foi entregue ao CONFIS com cópia para a AUDIN no dia 13 de outubro de 2014, contendo as recomendações de sanção realizadas no período, buscando alcançar o saneamento das ocorrências.

Posteriormente, complementarmente, a Valec apresentou, por meio do Ofício nº 1.268/2015-PRESI, de 23.04.2015, e Memorando nº 0214/2015-SUAMB, de 08.04.2015, a seguinte manifestação:

A SUAMB, no âmbito de suas atribuições, controla as condicionantes das Licenças Ambientais emitidas pelo Ibama para os empreendimentos da Valec. A Superintendência possui duas Gerências: GEAMB 1 – FIOL e FICO e GEAMB 2 – FNS e ES. O controle é realizado por profissionais de equipes multidisciplinares das Gerências que monitoram e avaliam os produtos enviados pelas empresas contratadas, controlam os prazos e controlam as atividades desenvolvidas por outras Unidades da Valec. Para tanto, são elaboradas e atualizadas periodicamente planilhas das Licenças Ambientais, conforme Anexo I.

Análise do Controle Interno:

Em sua manifestação, a Valec apresentou documentação que demonstra o mapeamento sobre os aspectos ambientais, processos de desapropriação e sítios arqueológicos.



Posição da Secretaria Federal de Controle: Recomendação atendida.

Recomendação 16:

Que a Valec apresente plano de ação para sanar eventuais problemas ambientais, processos de desapropriação e sítios arqueológicos identificados, em relação aos lotes avaliados e demais lotes da FIOLE e Extensão Sul da FNS, com informações sobre os impactos no cronograma físico-financeiro de cada obra, providências já tomadas e as que serão providenciadas e prazo para regularização dos problemas identificados.

Manifestação da Unidade Examinada:

Após a apresentação da 2ª versão deste Relatório, a Valec apresentou, por meio do Ofício nº 2.958/2014-PRESI, de 08.09.2014, e Memorandos nº 642/DIPLAN, de 04.09.2014, e nº 546/2014/SUAMB, de 28.08.2014, a seguinte manifestação:

Informamos que a SUAMB, em conjunto com a SUPTI, desenvolveram um Sistema de Ocorrências Ambientais – SIOCA, para fins de identificação e registro de ocorrências ambientais, que permitem o acesso simultâneo das construtoras, supervisoras e SUCON, responsáveis pelo saneamento dos problemas constatados com prazos para correções das irregularidades. Encontra-se em anexo o Manual de Procedimentos para Fiscalização Ambiental. O Sistema encontra-se em fase de homologação e os testes foram iniciados nos lotes 01 da Extensão Sul e lote 02 da FIOLE, na segunda quinzena de agosto. A SUAMB implantou ainda o Plano de Fiscalização, com vistorias programadas para fins de monitoramento e orientações às construtoras, em relação às questões ambientais. Além disso, monitora os Programas Ambientais estabelecidos no Plano Básico Ambiental de cada empreendimento, vinculados às Licenças Ambientais, para fins de mitigar e compensar os impactos decorrentes de sua execução.

Complementarmente a Valec apresentou, por meio do Ofício nº 4.054/2014-PRESI, de 04.12.2014, e Memorando nº 687/2014-SUAMB, de 20.10.2014, a seguinte manifestação:

A SUAMB vem aperfeiçoando ao longo dos anos o controle das licenças ambientais emitidas bem como todos os procedimentos de obras relacionados aos impactos ambientais, conforme pode ser observado nos documentos em anexo (Plano de Fiscalização dos Aspectos Ambientais; fluxograma do Plano de Fiscalização e o 12º Relatório de Não Conformidades Ambientais).

O Plano de Fiscalização dos Aspectos Ambientais está em fase de implantação nos empreendimentos, e em relação às providências que vêm sendo adotadas, no âmbito de sua competência, a SUAMB realiza um trabalho diário de monitoramento, fiscalização e solicitação de regularização de todas as ocorrências observadas em campo, diretamente com os responsáveis.

Para o desenvolvimento deste trabalho, são utilizadas as seguintes ferramentas:

- a) Plano de Fiscalização
- b) Sistema de Ocorrências Ambientais
- c) Relatórios Mensais e Semestrais
- d) Recomendações de Sanções aos setores competentes; sendo neste caso, à SUCON, gestora tanto dos contratos de construção como das supervisoras de obras. Essas recomendações são apensadas nos relatórios enviados ao CONFIS.

Como o monitoramento dos passivos ambientais é contínuo, os pontos apresentados nos Relatórios de Não Conformidades Ambientais que não foram



sanados são incorporados aos Relatórios subsequentes, que atualmente encontra-se na sua 12ª versão, que foi entregue ao CONFIS com cópia para a AUDIN no dia 13 de outubro de 2014, contendo as recomendações de sanção realizadas no período, buscando alcançar o saneamento das ocorrências.

Posteriormente, complementarmente, a Valec apresentou, por meio do Ofício nº 1.268/2015-PRESI, de 23.04.2015, e Memorando nº 0214/2015-SUAMB, de 08.04.2015, a seguinte manifestação:

A SUAMB criou o Plano de Fiscalização de Ocorrências Ambientais e juntamente com a SUPTI, criou o Sistema de Informação de Ocorrências Ambientais (SIOCA). Estas duas ferramentas surgiram devido à necessidade de um maior acompanhamento de execução das obras e ainda a colaboração e participação de todos os entes envolvidos da Valec. No Anexo II, enviamos o fluxograma do Plano de Fiscalização e uma mídia digital contendo os Manuais de utilização do SIOCA. Ressaltamos que o Sistema está em utilização na Intranet da Valec.

Após apresentação da 3ª versão deste Relatório, a Valec apresentou, complementarmente, por meio do Ofício nº 2.534/2015-PRESI, de 04.08.2015, e Memorando nº 497/2015/DIREN, de 17.07.2015, a seguinte manifestação:

(...) esta Superintendência de Desapropriação e Arqueologia informa que o plano de ação é fundamentado na geração de frentes de serviços para a obra com extensão superior a 5km, que viabilizem uma compatibilização com os cronogramas de obra que atendam o ritmo necessário.

Esta liberação baseia-se na identificação de riscos, na análise estatística de dados anteriormente praticados e na projeção de resultados obtidos pelo planejamento realizado com a ferramenta MS Project. Em paralelo, desenvolve-se o controle dos resultados esperados por meio do fluxograma considerado na elaboração do unifilar.

Com esses elementos é possível planejar, monitora e rever os prognósticos, viabilizando alternativas que não comprometam o andamento das obras.

Com relação aos sítios arqueológicos identificados, serão reforçadas as comunicações ao pessoal de obras, bem como a sinalização e isolamento das áreas até subseqüente manifestação do IPHAN.

Por oportuno, informa-se que todas as ações da SUDES serão, como atualmente já o tem sido, repassadas a SUPEN para conjugação dos cronogramas de obras, desapropriação e arqueologia, pelos quais são identificados os caminhos críticos que serão objeto de empenho de maior relevância.

Análise do Controle Interno:

Em sua manifestação, a Valec apresentou documentação que demonstra que a SUAMB possui identificação e registro das ocorrências ambientais, monitora os Programas Ambientais estabelecidos no Plano Básico Ambiental de cada empreendimento, vinculados às Licenças Ambientais, para fins de mitigar e compensar os impactos decorrentes de sua execução, e realiza trabalho diário de monitoramento, fiscalização e solicitação de regularização de todas as ocorrências observadas em campo, diretamente com os responsáveis, utilizando para tanto os seguintes instrumentos: a) Plano de Fiscalização de Ocorrências Ambientais, b) Sistema de Informação de Ocorrências Ambientais (SIOCA), c) Relatórios Mensais e Semestrais e d) Recomendações de Sanções aos setores competentes. Como comprovante do levantamento das não conformidades ambientais e o seu monitoramento a Unidade apresentou o 12ª Relatório de Não Conformidades Ambientais.



Todavia, em que pese os documentos apresentados e a demonstração do monitoramento efetuado pela SUAMB quanto aos aspectos ambientais, a Valec não apresentou plano de ação para sanar os problemas ambientais identificados que contemple as providências a serem tomadas, o prazo para regularização dos problemas identificados e as informações sobre os impactos no cronograma físico-financeiro de cada obra. Vale salientar que o mencionado plano de ação recomendado é necessário e requer atuação imediata, tendo em vista que conforme consta no 12ª Relatório de Não Conformidades Ambientais, a Fiol e a Extensão Sul da FNS apresentam um total de 1420 não conformidades.

Em relação à manifestação recente, em relação ao plano de ação concernente aos processos de desapropriação e sítios arqueológicos, considera-se o plano de ação descrito suficiente. Dessa forma, considera-se, em relação aos processos de desapropriação e sítios arqueológicos, atendida a recomendação, sem prejuízo de futuras ações de controle por parte da CGU acerca dos dados apresentados. Inclusive, solicita-se que a Valec apresente na próxima manifestação o monitoramento quanto aos processos de desapropriação e sítios arqueológicos (unifilar, cronograma máster da obra, planejamento realizado com a ferramenta MS Project, prazo para finalização dos processos de desapropriação e arqueologia existentes, entre outros pertinentes, além de quadro resumo de desapropriação e arqueologia) **de todos os lotes** da Fiol e a Extensão Sul da FNS.

Posição da Secretaria Federal de Controle: Reiteração pela não implementação plena da recomendação – atendimento parcial.

Prazo para Atendimento da Recomendação: 13/01/2017.

Recomendação 17:

Que a Valec institua procedimento de controle em relação às licenças ambientais e cumprimento de suas condicionantes que contenha os seguintes aspectos: fluxo; identificação dos responsáveis; indicação de prazos máximos para correção das irregularidades apontadas pelos órgãos ambientais, de forma a não impactar o cronograma da obra; alertas; instâncias de decisão (internas ou externas); relatórios circunstanciados, entre outros julgados pertinentes.

Manifestação da Unidade Examinada:

Após a apresentação da 2ª versão deste Relatório, a Valec apresentou, por meio do Ofício nº 2.958/2014-PRESI, de 08.09.2014, e Memorandos nº 642/DIPLAN, de 04.09.2014, e nº 546/2014/SUAMB, de 28.08.2014, a seguinte manifestação:

O Programa de Monitoramento e Controle da Qualidade Ambiental contempla o controle das licenças ambientais e suas condicionantes, além de outros subprogramas essenciais para o monitoramento ambiental das obras, sendo que atualmente não há restrições ambientais que impactem o cronograma de execução das obras.

Os Relatórios de Gestão Ambiental que contêm os Programas Ambientais exigidos pelo IBAMA e vinculados a cada empreendimento – relacionados em anexo-, são submetidos à aprovação do IBAMA semestralmente, como cumprimento de condicionantes para manutenção das licenças expedidas pela entidade.



Complementarmente a Valec apresentou, por meio do Ofício nº 4.054/2014-PRESI, de 04.12.2014, e Memorando nº 687/2014-SUAMB, de 20.10.2014, a seguinte manifestação:

A SUAMB vem aperfeiçoando ao longo dos anos o controle das licenças ambientais emitidas bem como todos os procedimentos de obras relacionados aos impactos ambientais, conforme pode ser observado nos documentos em anexo (Plano de Fiscalização dos Aspectos Ambientais; fluxograma do Plano de Fiscalização e o 12º Relatório de Não Conformidades Ambientais).

O Plano de Fiscalização dos Aspectos Ambientais está em fase de implantação nos empreendimentos, e em relação às providências que vêm sendo adotadas, no âmbito de sua competência, a SUAMB realiza um trabalho diário de monitoramento, fiscalização e solicitação de regularização de todas as ocorrências observadas em campo, diretamente com os responsáveis.

Para o desenvolvimento deste trabalho, são utilizadas as seguintes ferramentas:

- a) Plano de Fiscalização*
- b) Sistema de Ocorrências Ambientais*
- c) Relatórios Mensais e Semestrais*
- d) Recomendações de Sanções aos setores competentes; sendo neste caso, à SUCON, gestora tanto dos contratos de construção como das supervisoras de obras. Essas recomendações são apensadas nos relatórios enviados ao CONFIS.*

Como o monitoramento dos passivos ambientais é contínuo, os pontos apresentados nos Relatórios de Não Conformidades Ambientais que não foram sanados são incorporados aos Relatórios subsequentes, que atualmente encontra-se na sua 12ª versão, que foi entregue ao CONFIS com cópia para a AUDIN no dia 13 de outubro de 2014, contendo as recomendações de sanção realizadas no período, buscando alcançar o saneamento das ocorrências.

Posteriormente, complementarmente, a Valec apresentou, por meio do Ofício nº 1.268/2015-PRESI, de 23.04.2015, e Memorando nº 0214/2015-SUAMB, de 08.04.2015, a seguinte manifestação:

Esta recomendação foi atendida tendo em vista a criação do SIOCA e do Plano de Fiscalização de Ocorrências Ambientais.

Análise do Controle Interno:

Em sua manifestação, a Valec apresentou documentação que demonstra o implemento e o fortalecimento de procedimento de controle interno em relação às licenças ambientais, em virtude da elaboração do Plano de Fiscalização de Ocorrências Ambientais e criação do Sistema de Informação de Ocorrências Ambientais (SIOCA). Dessa forma, considera-se atendida a recomendação, sem prejuízo de futuras ações de controle por parte da CGU acerca dos documentos apresentados.

Posição da Secretaria Federal de Controle: Recomendação atendida.

Recomendação 18:

Que a Valec institua procedimento de controle em relação às desapropriações que contenha os seguintes aspectos: fluxo; identificação dos responsáveis envolvidos; situação de cada um dos processos de desapropriação em todas as suas etapas, elaborando plantas, relatórios ou tabelas informativas com as principais informações sobre os laudos, as negociações, os processos ajuizados ou a ajuizar, os



pagamentos/depósitos judiciais, as perícias judiciais, as imissões de posse, as demolições/desocupações dos imóveis e as escrituras registradas; cronograma operativo das desapropriações, com indicação de prazos estimativos para solucionar as pendências atuais, conforme situação (fase) de cada processo; correlação entre o cronograma estabelecido de desapropriações e o cronograma da obra (liberação de frentes de serviços); estimativa de custos incorridos nas desapropriações; alertas ou recomendações; instâncias de decisão; entre outros pertinentes.

Manifestação da Unidade Examinada:

Após apresentação da 3ª versão deste Relatório, a Valec apresentou, complementarmente, por meio do Ofício nº 2.534/2015-PRESI, de 04.08.2015, e Memorando nº 497/2015/DIREN, de 17.07.2015, a seguinte manifestação:

- *Já foi implementada pela Valec a oficina de processos com mapeamento e racionalização dos fluxos de atividades, inclusive no tocante à desapropriação;*
- *A identificação dos responsáveis envolvidos se dá por área, cargos e atribuições, uma vez que é aplicável nas diferentes células de estrutura da SUDES, constantes do Regimento Interno e da Norma de Desapropriação;*
- *No que tange à situação de cada um dos processos de desapropriação em todas as suas etapas, elaborando plantas, relatórios ou tabelas informativas com as principais informações sobre os laudos, as negociações, os processos ajuizados ou a ajuizar, os pagamentos/depósitos judiciais, as perícias judiciais, as imissões de posse, as demolições/desocupações dos imóveis e as escrituras registradas, estas informações já constam do diagrama unifilar que apresenta as treze etapas principais do processo expropriatório identificadas por cores e convenções próprias. Cabe ainda informar que o diagrama unifilar trazia maior detalhamento, no entanto não apresentou bons resultados para uma compreensão mais ágil e eficaz da conjuntura, em função da poluição de informações, evoluindo então para o atual modelo;*
- *Com relação ao cronograma operativo das desapropriações, com indicação de prazos estimativos para solucionar as pendências atuais, conforme situação (fase) de cada processo, este é hoje apresentado por meio da ferramenta MS Project, em uma sistemática implementada recentemente, aglutinando segmentos homogêneos, modelo em anexo. Esta ferramenta é utilizada para o empreendimento da Fiol, haja que não constam pendências de imissão na posse da Extensão Sul da FNS;*
- *No que se refere à correlação entre o cronograma estabelecido de desapropriações e o cronograma da obra (liberação de frente de serviços), esta se dá pela análise de compatibilização entre o índice de desapropriação (ID5) e a execução de obras, viabilizando novas estimas dos prazos e do plano de ataque em cada lote de desapropriação, sendo que a SUPEN, na atual gestão, desenvolveu programa específico para esta atividade de planejamento, o qual é alimentado pelas informações desta SUDES e da SUCON;*
- *O prognóstico de custos nas desapropriações é realizado em função dos trechos ainda pendentes, tendo como referência os valores unitários preestabelecidos nos Relatórios Técnicos de Avaliação, previamente aprovados pela DIREX, enquanto que os custos já incorridos são contabilizados pela SUFIN conforme os centros de custos estabelecidos para cada obra;*



- *Atualmente alertas ou recomendações são realizados pela análise crítica do diagrama unifilar e do Project. A SUDES está trabalhando para desenvolver uma ferramenta que automatize tal procedimento; e*
- *O envolvimento de instâncias de decisão na Valec se dá de acordo com o grau de complexidade do assunto, podendo envolver diversas áreas, tais como: ASJUR, EGP, DIREN, PRESI, DIREX e CONSAD, conforme disposto no Regimento Interno e na Norma de Desapropriação.*

Análise do Controle Interno:

Ante o exposto, em que pese o ato de gestão adotado, entende-se que, para atendimento pleno da recomendação, a Unidade deve emitir ato de gestão não esporádico, mas estruturante e formal, como, por exemplo, a edição de normativo interno que compreenda os termos definidos na recomendação emitida, com objetivo de demonstrar que a Valec está fortalecendo os seus controles internos em relação aos orçamentos e às composições de custos unitários (sintéticas e analíticas) elaborados, visando evitar a ocorrência de sobrepreços e superfaturamentos nas obras sob sua responsabilidade, bem como a conferir transparência e a proporcionar melhores condições ao controle e à gestão contratual.

Posição da Secretaria Federal de Controle: Reiteração pela não implementação plena da recomendação – atendimento parcial.

Prazo para Atendimento da Recomendação: 13/01/2017.

Recomendação 19:

Que a Valec institua procedimento de controle em relação à arqueologia que contenha os seguintes aspectos: fluxo; identificação dos responsáveis envolvidos; processos abertos; cronograma de liberação de cada área, com indicação de prazos estimativos para solucionar as pendências atuais, conforme situação de cada processo aberto; correlação entre o cronograma de liberação estabelecido de cada área e o cronograma da obra (liberação de frentes de serviços); alertas ou recomendações; instâncias de decisão; entre outros pertinentes.

Manifestação da Unidade Examinada:

Após apresentação da 3ª versão deste Relatório, a Valec apresentou, complementarmente, por meio do Ofício nº 2.534/2015-PRESI, de 04.08.2015, e Memorando nº 497/2015/DIREN, de 17.07.2015, a seguinte manifestação:

A arqueologia tem 02 (duas) etapas, sendo uma concomitante à desapropriação, anteriormente à obra, que consiste na atividade de prospecção, levantamento/resgate e monitoramento ao longo da faixa de domínio, conforme legislação aplicável mediante projeto, previamente autorizado pelo IPHAN, etapa esta já concluída em todas áreas liberadas.

A etapa subsequente dá-se quando a equipe de arqueologia é acionada pela obra, notadamente nas escavações para fins de terraplenagem para monitoração de eventuais achados relevantes.

- *No que tange ao fluxo, já implementado pela Valec a oficina de processos com mapeamento e racionalização dos fluxos de atividades;*
- *A identificação dos responsáveis envolvidos dá-se por área, cargos e atribuições, uma vez que é aplicável nos diferentes grupos de estrutura da SUDES, constante do Regimento Interno;*



- *Quanto à abertura dos processos, informa-se que este procedimento não aplica no caso de arqueologia;*
- *Alertas e recomendações integram o projeto de resgate arqueológico aprovado pelo IPHAN; e*
- *O envolvimento de instâncias de decisão na Valec se dá de acordo com o grau de complexidade do assunto, podendo envolver diversas áreas, tais como: ASJUR, EGP, DIREN, PRESI, DIREX e CONSAD, conforme Regimento Interno.*

Análise do Controle Interno:

Ante o exposto, em que pese o ato de gestão adotado, entende-se que, para atendimento pleno da recomendação, a Unidade deve emitir ato de gestão não esporádico, mas estruturante e formal, como, por exemplo, a edição de normativo interno que compreenda os termos definidos na recomendação emitida, com objetivo de demonstrar que a Valec está fortalecendo os seus controles internos em relação aos orçamentos e às composições de custos unitários (sintéticas e analíticas) elaborados, visando evitar a ocorrência de sobrepreços e superfaturamentos nas obras sob sua responsabilidade, bem como a conferir transparência e a proporcionar melhores condições ao controle e à gestão contratual.

Posição da Secretaria Federal de Controle: Reiteração pela não implementação plena da recomendação – atendimento parcial.

Prazo para Atendimento da Recomendação: 13/01/2017.

Recomendação 20:

Que a Valec informe e adote as providências cabíveis a serem tomadas, além das citadas nas outras recomendações estruturantes emitidas, de forma que os problemas determinantes para os atrasos observados no Lote 02S da FNS e Lote 02F da FIOL não se repitam na realização do restante das obras dos demais lotes da Extensão Sul da FNS e FIOL, conforme cronograma físico-financeiro restabelecido dos respectivos lotes.

Manifestação da Unidade Examinada:

Após apresentação da 2ª versão deste Relatório, a Valec apresentou, por meio do Ofício nº 2.958/2014-PRESI, de 08.09.2014, e Memorando nº 624/2014/DIREN, de 09.09.2014, e Memorando nº 1589/2014-SUCON, de 08.09.2014, a seguinte manifestação:

Quanto a tal recomendação, cabe registrar que a Valec trabalha no sentido de amenizar as eventuais intercorrências e problemas que possam ocasionar atrasos em seus empreendimentos e vem atuando no sentido de sanear quaisquer irregularidades com vistas a garantir o pleno cumprimento dos cronogramas de obras estabelecidos no planejamento desta empresa. Dentre as ações desta Valec para otimização da gestão, destaca-se a melhor estruturação interna de seus setores administrativos, como a criação da Superintendência de Desapropriações que fez agilizar os procedimentos expropriatórios para a abertura de frentes de serviço, e também, os contratos de gerenciamento dos empreendimentos que auxiliarão a Valec na coordenação e na melhor fiscalização das obras.

Após apresentação da 3ª versão deste Relatório, a Valec apresentou, complementarmente, por meio do Ofício nº 2.534/2015-PRESI, de 04.08.2015, e Memorando nº 497/2015/DIREN, de 17.07.2015, a seguinte manifestação:



No que tange a referida recomendação informa-se que o Lote 02S da FNS encontra-se com 100% das frentes liberadas à obra e o Lote 02F com 99,4% das frentes liberadas à obra. Ao longo da Extensão Sul da FNS e da FIOL as principais interferências já foram solucionadas, sendo que atualmente não constam pontos críticos para a posse de áreas que possam acarretar atraso no cronograma físico financeiro da obra. Conforme explanado na recomendação 18, para que não haja atraso no cronograma físico-financeiro, é realizado uma análise de compatibilização entre o índice de desapropriação (ID5) e a execução de obras, viabilizando novas estimativas dos prazos e do plano de ataque em cada lote de desapropriação, sendo que a SUPEN, na atual gestão, desenvolveu programa específico para esta atividade de planejamento, alimentado pelas informações desta SUDES e da SUCON.

Complementarmente, por meio do Ofício nº 2.534/2015-PRESI, de 04.08.2015, e Memorando nº 355/2015/SUPEN, de 03.08.2015, a seguinte manifestação:

Cabe informa que, por parte desta SUPEN, no que se refere às medidas estruturantes, foram desenvolvidos os sistemas abaixo:

- a) Sistema de Gerenciamento de Obras Ferroviárias – SISGOF: (...)*
- b) Sistema de Controle de Pendências – SICOP: (...)*

Análise do Controle Interno:

Em que pese os atos de gestão adotados, a Unidade não demonstrou que os atos mencionados são suficientes para inibir que os problemas determinantes para os atrasos observados no Lote 02S da FNS e Lote 02F da Fiol se repitam na realização do restante das obras dos demais lotes da Extensão Sul da FNS e Fiol, conforme cronograma físico-financeiro restabelecido dos respectivos lotes. A Unidade não apresentou manifestação em relação aos demais lotes da Extensão Sul da FNS e FIOL conforme recomendado. O acatamento pleno da recomendação fica condicionado à apresentação de documentação que demonstre a otimização da gestão, por exemplo, por meio da apresentação dos resultados decorrentes da liberação das frentes de serviços decorrentes de desapropriações, arqueologia e licenciamento ambiental, bem como apresente o cronograma físico-financeiro atualizado dos demais lotes da Extensão Sul da FNS e FIOL, de forma a demonstrar a aderência entre o realizado e o previsto, bem como informe quais problemas atualmente estão impactando o término das obras, com respectivos **prazos para saneamento**, tendo em vista que as referidas obras até hoje ainda não foram finalizadas.

Vale salientar que o objetivo da recomendação é estabilizar e garantir o fluxo de trabalho contínuo, de forma a obter como resultado o desenvolvimento e o término da obra dentro das projeções de prazo e custo.

Posição da Secretaria Federal de Controle: Reiteração pela não implementação plena da recomendação.

Prazo para Atendimento da Recomendação: 13/01/2017.

Recomendação 21:

Que a Valec informe as providências tomadas e as que serão tomadas, bem como os prazos de saneamento, de forma que os problemas determinantes para os atrasos observados no Lote 02S da FNS e Lote 02F da FIOL sejam resolvidos, conforme cronograma físico-financeiro restabelecido dos respectivos lotes.



Manifestação da Unidade Examinada:

Após apresentação da 2ª versão deste Relatório, a Valec apresentou, por meio do Ofício nº 2.958/2014-PRESI, de 08.09.2014, e Memorando nº 624/2014/DIREN, de 09.09.2014, e Memorando nº 1589/2014-SUCON, de 08.09.2014, a seguinte manifestação:

Novamente, é importante destacar que a Valec tem atuado para regularizar eventuais problemas, e particularmente quanto a esta recomendação. Destaca-se como ações desta Valec o saneamento de pendências relacionadas a desapropriações e a entrega dos trilhos que serão assentados nas vias. Faz-se necessário informar que, diante disso, os prazos de conclusão de obras nos Lotes 02S – FNS-ES e Lote 02F – FIOL foram repactuados e agora possuem novo cronograma de acordo com os ajustes feitos pela Valec e empresas construtoras.

Após apresentação da 3ª versão deste Relatório, a Valec apresentou, complementarmente, por meio do Ofício nº 2.534/2015-PRESI, de 04.08.2015, e Memorando nº 497/2015/DIREN, de 17.07.2015, a seguinte manifestação:

Informa-se que atualmente não existem pendências nos referidos lotes. O Lote 02S da FNS e o Lote 02F Fiol encontram-se com 100% e 99,4%, respectivamente, de frentes liberadas à obra, a par de que esta SUDES continua aperfeiçoando os métodos utilizados com o objetivo de que novos problemas não ocorram.

Complementarmente, por meio do Ofício nº 2.534/2015-PRESI, de 04.08.2015, e Memorando nº 355/2015/SUPEN, de 03.08.2015, a seguinte manifestação:

Cabe informa que, por parte desta SUPEN, no que se refere às medidas estruturantes, foram desenvolvidos os sistemas abaixo:

- a) Sistema de Gerenciamento de Obras Ferroviárias – SISGOF: (...)*
- b) Sistema de Controle de Pendências – SICOP: (...)*

Análise do Controle Interno:

Em que pese os atos de gestão adotados, bem como reconhecer os avanços obtidos pela Unidade, principalmente, em relação ao fornecimento de trilhos e desapropriações e arqueologia. Nesse sentido, considera-se atendida a recomendação quanto ao aspecto que envolve desapropriação e arqueologia. Todavia, questiona-se e o **detalhamento** das providências tomadas e as que serão tomadas em relação aos outros problemas determinantes que ocasionam ou estão ocasionando atrasos no Lote 02S da FNS e Lote 02F da FIOL, por exemplo licenciamento ambiental? Apresente o cronograma físico-financeiro atualizado dos lotes mencionados, de forma a demonstrar a aderência entre o realizado e o previsto, bem como informe quais problemas atualmente estão impactando o término das obras, com respectivos **prazos para saneamento**, tendo em vista que as referidas obras até hoje ainda não foram finalizadas.

Vale salientar que o objetivo da recomendação é estabilizar e garantir o fluxo de trabalho contínuo, de forma a obter como resultado o desenvolvimento e o término da obra dentro das projeções de prazo e custo.

Posição da Secretaria Federal de Controle: Reiteração pela não implementação plena da recomendação.

Prazo para Atendimento da Recomendação: 13/01/2017.



4. A medição está adequada, levando-se em conta a conformidade com as especificações técnicas e projeto executivo aprovado?

A execução dos serviços contratados é a etapa que concretizará o objeto a ser disponibilizado para a sociedade. O atingimento das finalidades do empreendimento depende da execução de todos os serviços contratados em aderência aos projetos e especificações.

Durante a execução dos serviços existe a possibilidade de desvios comprometedores da qualidade e funcionalidade do empreendimento, causando expressivos prejuízos ao Erário e à sociedade.

Inicialmente, cabe mencionar que, por conta da fase da obra, não houve avaliação dos seguintes serviços: colocação de dormentes, soldagem dos trilhos, colocação de trilhos e serviços de obras de arte especiais.

A partir de o roteiro de fiscalização definido pelas equipes de fiscalização, verificou-se em campo se há correspondência entre os serviços medidos (presentes na última medição) e aqueles efetivamente executados.

As equipes de fiscalização da CGU selecionaram, por amostragem, alguns dos serviços executados de cercas e hidrossemeadura, se o caso, obras de arte correntes e escavação e aterros para vistoria *in loco*.

Em relação à execução de cercas no Lote nº 02F da FIOLE, não foram observadas irregularidades. A análise dos serviços de hidrossemeadura ficou prejudicada, pois estes ainda não haviam sido iniciados.

Em relação à execução dos serviços de cercas e hidrossemeadura no Lote nº 02S da FNS, verificou-se haver correspondência entre os serviços medidos e aqueles efetivamente executados.

Em relação à execução de obras de arte correntes, verificou-se, em ambos os lotes, que as suas dimensões estavam de acordo com as medições realizadas e com os projetos, apresentando, ainda, bom estado de conservação e sem defeitos visíveis por ocasião da vistoria, porém identificou-se a ocorrência de superfaturamento de quantidade, no Lote nº 02F FIOLE, no valor de R\$ 219.965,46 em um dos bueiros constante da amostra (BTCC, na estaca 1310 + 457).

Em relação aos serviços de escavação e aterro, verificou-se que:

- a. quanto às especificações técnicas, não foram observadas inconformidades em ambos os lotes da FNS e FIOLE.
- b. quanto ao projeto executivo aprovado no Lote nº 02S da FNS, identificou-se que o Quadro de Orientação de Terraplenagem (QOT) não está sendo seguido devido a problemas como pendências nas desapropriações.

Em ambos os lotes, verificou-se que os volumes de corte e aterro estavam parcialmente coerentes com as respectivas memórias de cálculo e boletins de medição apresentados pela empresa supervisora à Valec.



Em ambos os lotes da FNS e FIOL, verificou-se que as distâncias médias de transporte cobradas estavam parcialmente coerentes com as respectivas memórias de cálculo e os boletins de medição apresentados.

A avaliação conclusiva da CGU é de que os serviços executados nos lotes fiscalizados, levando-se em conta a conformidade com as especificações técnicas e projeto executivo aprovado, estão sendo executados regularmente, apesar de algumas ressalvas.

Considerações Finais

Ante o exposto, as deficiências observadas, principalmente em relação às questões estratégicas 1 e 3, resultaram não somente em prejuízos à execução das obras avaliadas, com custos adicionais (além dos identificados pelas equipes de fiscalização, há também, conforme anunciado pela mídia, a previsão de até R\$ 1 bilhão a mais por motivo de reajuste e restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro nos contratos administrativos das obras e serviços contratados, tendo em vista os atrasos nas obras de construção da FNS e FIOL), prejuízos ao cronograma previsto e distorções nos estudos de viabilidade, mas também aos objetivos da obra, tendo em vista que a repercussão negativa não ocorre apenas no âmbito financeiro, em função da postergação da utilização do equipamento pelo Estado, com impactos na capacidade produtiva e de geração de renda regional e nacional.

Nesse sentido, tomando como base os estudos de avaliação econômica realizados pela Valec (2008), estima-se que as receitas operacionais e outras receitas não arrecadadas, provocado pela não utilização do equipamento pelo Estado é de cerca de R\$ 666,61 milhões por ano, para o Tramo Sul da FNS, e de R\$ 934,88 milhões por ano, para a FIOL. Portanto, o prejuízo total causado, considerando que desde final de 2012 as obras deveriam ter sido finalizadas, haja vista a ineficiência dos projetos, pode ser calculado em mais de R\$ 1,6 bilhão anuais.

Vale salientar que outros ganhos econômicos e sociais advindos com a implantação das ferrovias, a qual promoverá a integração nacional, não foram mensurados no cálculo acima mencionado.

Dessa forma, em virtude das fragilidades apontadas foram emitidas recomendações estruturantes e pontuais, descritas acima e no Anexo I do RAc nº 09/2014, respectivamente, para as quais os gestores da Valec devem apresentar as providências que serão adotadas, fixando, inclusive, prazo para implementação, com vistas ao aperfeiçoamento dos seus controles internos administrativos e de forma que os objetivos delineados possam ser atingidos e os custos incorridos não sejam exorbitantes.

Cada uma das recomendações será monitorada pela CGU, de acordo com o cronograma de implementação estabelecido com o gestor, no sentido de certificar o seu cumprimento.

Com base nas manifestações apresentadas pela Unidade, das 21 recomendações estruturantes e das 26 recomendações pontuais emitidas, a Valec implementou integralmente 05 e 04 recomendações, respectivamente, conforme o Quadro 14 a seguir:



Quadro 14: Acompanhamento das recomendações estruturantes e pontuais emitidas, com informações atualizadas até agosto de 2016.

Tipo de Recomendação	Qtde de Recomendações Emitidas	Qtde de Recomendações Atendidas	Qtde de Recomendações Atendidas Parcialmente ou com Início de Tratativas	Qtde de Recomendações sem Manifestação do Gestor	% de Recomendações Atendidas	% de Recomendações Pendentes
Estruturante	21	05	16	-	23,81	76,19
Pontual	26	04	22	-	15,38	84,62
TOTAL	47	09	38	05	19,15	80,85

Fonte: Elaborado pela CGTRA a partir das informações prestadas e documentos encaminhados pela Valec.

Da análise do atendimento às recomendações emitidas, pode-se observar que **somente 23,81% e 15,38%** das recomendações estruturantes e pontuais expedidas, respectivamente, **foram atendidas**, evidenciando-se assim a **morosidade na implementação das Recomendações Estruturantes e Pontuais dispostas no RAc nº 09/2014**, bem como demonstrando a necessidade de a Valec **adotar medidas céleres**, haja vista o lapso de tempo decorrido desde a emissão das recomendações, para o seu atendimento integral.

Ademais, cabe ressaltar que as eventuais novas manifestações apresentadas pela Unidade serão devidamente incorporadas ao respectivo Relatório. Desta forma, cumpre mencionar que as alterações quanto ao teor do Relatório (RAc nº 09/2014), novas versões, ocorrerão após a finalização do Relatório de Auditoria Anual de Contas – Exercício 2015 – Valec.

Ainda, cabe mencionar que, neste ano, após a atualização dos procedimentos e questionários pertinentes, 04 novas ações de controle estão em andamento, por meio da Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), CGTRA e Unidades Regionais nos Estados. As 04 (quatro) obras que estão sendo fiscalizadas pela CGU são as seguintes: Lotes nº 03S, 04S e 05S da Extensão Sul da Ferrovia Norte-Sul (FNS) e Lotes nº 03F da Ferrovia de Integração Oeste-Leste (FIOL). A previsão é que até dez/2016 os relatórios das fiscalizações em andamento estejam finalizados.

Em função das referidas ações de controle em andamento, há previsão de elaboração de novo Relatório de Acompanhamento da Execução de Programa de Governo – Ferrovia em 2017, com incorporação, inclusive, das ações de controle realizadas anteriormente e os respectivos resultados atualizados advindos do RAc nº 09/2014.

Causa

O Diretor-Presidente, o Diretor de Engenharia e o Diretor de Planejamento não adotaram medidas suficientes e efetivas para implementar as Recomendações Estruturantes e Pontuais dispostas no RAc nº 09/2014.

Manifestação da Unidade Examinada

A Unidade apresentou, por meio do Ofício nº 3541/2016-PRESI, de 05.10.2016, e referendou, por meio do Ofício nº 3594/2016-PRESI, de 10.10.2016, manifestação quanto ao possível atendimento das recomendações estruturantes 1, 2 e 4, dispostas no RAc nº 09/2014.



Análise do Controle Interno

Em função do prazo para encaminhamento deste Relatório, do Certificado e do Parecer ao TCU, a análise do possível atendimento das recomendações estruturantes 1, 2 e 4, dispostas no RAc nº 09/2014, será efetuada posteriormente em conjunto com as eventuais novas manifestações apresentadas pela Unidade, conforme prazo acordado, bem como serão devidamente incorporadas ao RAc nº 09/2014, 5ª Versão.

Recomendação 1: Que a Valec apresente um Plano de Ação que contemple medidas suficientes e efetivas voltadas para implementação das recomendações estruturantes e pontuais dispostas no RAc nº 09/2014.

