

Relatório de Auditoria Anual de Contas



Presidência da República

Controladoria-Geral da União

Secretaria Federal de Controle Interno

Unidade Auditada: ELETROSUL CENTRAIS ELETRICAS S.A.

Exercício: 2012

Processo: 00223000245201345

Município: Florianópolis - SC

Relatório nº: 201307771

UCI Executora: CONTROLADORIA REGIONAL DA UNIÃO NO ESTADO DE SANTA CATARINA

Análise Gerencial

Senhor Chefe da CGU-Regional/SC,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço n.º 201307771, e consoante o estabelecido na Seção III, Capítulo VII da Instrução Normativa SFC n.º 01, de 06/04/2001, apresentamos os resultados dos exames realizados sobre a prestação de contas anual apresentada pela Eletrosul Centrais Elétricas S.A.

1. Introdução:

Os trabalhos de campo conclusivos foram realizados no período de 03/06/2013 a 21/06/2013, 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.

2. Resultados dos trabalhos

Verificamos na Prestação de Contas da Unidade a existência das peças e respectivos conteúdos exigidos pela IN-TCU-63/2010 e pelas DN-TCU-119/2012 e 124/2012.



Em acordo com o que estabelece o Anexo IV da DN-TCU-124/2012, e em face dos exames realizados, efetuamos as seguintes análises:

2.1 Avaliação da Conformidade das Peças

A fim de atender ao estabelecido pela Corte de Contas nesse item consideraram-se as seguintes questões de auditoria: (i) A unidade jurisdicionada elaborou todas as peças a ela atribuídas pelas normas do Tribunal de Contas da União para o exercício de referência? (ii) As peças contemplam os formatos e conteúdos obrigatórios nos termos da DN TCU nº 119/2012, da DN TCU nº 124/2012 e da Portaria-TCU nº 150/2012?

A metodologia da equipe de auditoria consistiu na análise censitária dos itens que compõem o Relatório de Gestão e as peças complementares.

A partir dos exames referentes ao Processo nº 00223.000245/2013-45, conclui-se que a Unidade elaborou todas as peças a ela atribuídas pelas normas do Tribunal de Contas da União para o exercício de 2012. Além disso, as peças contemplam os formatos e conteúdos obrigatórios nos termos da DN TCU nº 119/2012, da DN TCU nº 124/2012 e da Portaria-TCU nº 150/2012.

2.2 Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão

A fim de atender ao estabelecido pela Corte de Contas nesse item considerou-se a seguinte questão de auditoria: (i) Os resultados quantitativos e qualitativos da gestão, em especial quanto à eficácia e eficiência dos objetivos e metas físicas e financeiras planejados ou pactuados para o exercício, foram cumpridos?

A metodologia da equipe de auditoria consistiu na análise das ações de responsabilidade da UJ, considerando-se os critérios de materialidade, relevância e criticidade. As ações analisadas são responsáveis por 46,60% da execução financeira no âmbito do PPA. Além disso, foram incorporados os resultados das auditorias (inseridas no âmbito do Acompanhamento Permanente da Gestão) realizadas durante 2012 e 2013.

Ação	Código/Eletrosul Centrais Elétricas SA Programa 2033 – Energia Elétrica		
	Meta física		
	Previsão (%)	Execução (%)	Execução/Previsão (%)
12DQ – Implantação do Complexo Hidrelétrico São Bernardo para Geração de Energia Elétrica.	12,90	11,65	90,31
Ação 1F91 – Implantação da UHE Passo São João e Sistema de Transmissão Associado.	11,10	11,10	100,00
1050 – Ampliação no Sistema de Transmissão na Região Sul e no Estado do Mato Grosso do Sul.	28,03	26,08	93,04
4103 – Manutenção e Adequação de Ativos de Informática, Informação e Teleprocessamento.	NA	NA	NA

Ação	Meta Financeira		
	Prevista	Realizada	Realizada/ Prevista (%)
12DQ – Implantação do Complexo Hidrelétrico São Bernardo para Geração de Energia Elétrica	R\$ 109.272.108,00	R\$ 105.099.313,00	96,18
1F91 – Implantação da UHE Passo São João e Sistema de Transmissão Associado	R\$ 50.164.254	R\$ 50.152.207	99,96
1O50 – Ampliação no Sistema de Transmissão na Região Sul e no Estado do Mato Grosso do Sul	R\$ 73.122.277	R\$ 57.291.790	78,35
4103 – Manutenção e Adequação de Ativos de Informática, Informação e Teleprocessamento.	R\$ 9.973.410	R\$ 6.334.724	63,52

As ações 12DQ, 1F91 e 1O50 são relacionadas ao Programa Temático 2033 – Energia Elétrica, enquanto a ação 4103 está vinculada ao Programa 0807 – Programa de Gestão e Manutenção de Infraestrutura de Empresas Estatais Federais, não havendo meta física para esta ação.

O Complexo São Bernardo é composto pelas PCHs Barra do Rio Chapéu, no Rio Braço do Norte, e a PCH João Borges, no Rio Caveiras, cada uma em fase distinta de execução. O cronograma físico do complexo atingiu, dentro do exercício, um avanço acumulado de 58,97%. O não cumprimento integral da meta se deu devido a uma retro análise dos projetos, aumento das escavações e a construção das chavetas para garantir a estabilidade do barramento, uma vez que foram encontrados problemas geológicos em maio de 2011 na região do barramento. Essas escavações foram finalizadas apenas em agosto de 2012. Atualmente as obras se encontram em ritmo normal.

A ação 1F91 compreende a implantação da UHE Passo São João, com 77 MW, objeto do Contrato de Concessão nº 004/2006 do MME, com área de abrangência no Estado do Rio Grande do Sul, englobando os municípios de Dezesseis de Novembro, Roque Gonzáles, São Pedro do Butiá, São Luiz Gonzaga e Rolador. O cronograma físico do empreendimento atingiu, dentro do exercício, um avanço acumulado de 100,00%, com a conclusão da obra em 06/07/2012, com a entrada em operação comercial da unidade 02.

A ação de Ampliação do Sistema de Transmissão na região Sul é composta por diversos empreendimentos decorrentes de resoluções da ANEEL, autorizando a ampliação e reforços/melhorias no sistema de transmissão na região Sul. A diferença observada entre a meta física e financeira, na ação 1O50, é decorrente, em parte, pela aquisição de autotransformadores por meio de pregões presenciais, com valores abaixo do inicialmente estimado.

Entretanto, foram encontradas impropriedades na execução física e financeira das ações 12DQ e 1F91, que estão consignadas na segunda parte deste Relatório.

2.3 Avaliação dos Indicadores de Gestão da UJ

A fim de atender ao estabelecido pela Corte de Contas nesse item considerou-se a seguinte questão de auditoria: Os indicadores da unidade jurisdicionada atendem aos seguintes critérios:

- Completude (capacidade de representar, com a maior proximidade possível, a situação que a UJ pretende medir e de refletir os resultados das intervenções efetuadas na gestão)?
- Comparabilidade (capacidade de proporcionar medição da situação pretendida ao longo do tempo, por intermédio de séries históricas)?
- Confiabilidade (confiabilidade das fontes dos dados utilizados para o cálculo do indicador, avaliando, principalmente, se a metodologia escolhida para a coleta, processamento e divulgação é transparente e reaplicável por outros agentes, internos ou externos à unidade)?
- Acessibilidade (facilidade de obtenção dos dados, elaboração do indicador e de compreensão dos resultados pelo público em geral)?
- Economicidade (razoabilidade dos custos de obtenção do indicador em relação aos benefícios para a melhoria da gestão da unidade)?

A metodologia da equipe de auditoria consistiu na análise dos indicadores apresentados no Relatório de Gestão e de solicitações de informações adicionais à Entidade.

Com objetivo de responder a questão de auditoria foram analisados 1 indicador econômico-financeiro, 1 indicador operacional e 1 indicador da área de gestão de pessoas, os quais estão apresentados no quadro seguinte:

Nome do Indicador	Área da Gestão	Relacionado ao Macroprocesso Finalístico	Descrição do Indicador	Fórmula de Cálculo
Custos com PMSO	Econômico-Financeiro	Sim	Quantifica, em termos percentuais, a participação dos custos com PMSO* em relação à ROL**. Quanto menor for este valor maior a eficiência da empresa.	PMSO/ROL
Parcela Variável Descontada em Transmissão	Operacional	Sim	Demonstra o valor descontado da receita de transmissão por indisponibilidades no sistema de transmissão da Eletrosul.	Parcela Variável (PV)/ Pagamento Base da função transmissão (PB). Quanto menor o valor melhor.
Índice de absenteísmo	Gestão de Pessoal	Sim	Indica o percentual de faltas no ano.	Total de faltas justificadas ou injustificadas / total de servidores ativos x total de dias úteis do ano.

* **PMSO** – Representa os custos que a Empresa tem para realização dos seus serviços e manutenção de sua estrutura empresarial para alavancar negócios próprios e/ou em parceria. (P - custos com pessoal; M - custos com material; S - custos com serviços de terceiros; O - outros custos);

** **ROL** – Receita Operacional Líquida. É resultado da Receita Operacional Bruta menos Impostos sobre a Receita e Encargos Setoriais. (valor retirado da Demonstração do Resultado do Exercício - DRE).

O objetivo da meta é reduzir gastos com PMSO em relação a Receita Operacional Líquida (ROL).



Resultado obtido nos três últimos anos para o indicador “Custos com PMSO”:

2010		2011		2012	
META	REALIZADO	META	REALIZADO	META	REALIZADO
56,9	56,0	54,9	61,9	70,0	54,2

Fonte: Relatórios de Gestão dos exercícios de 2010, 2011 e 2012.

Com base nos dados dos últimos três anos, observa-se que o resultado alcançado em 2012 representa uma pequena melhora em relação aos dois anos anteriores e que o desempenho positivo em relação à meta estipulada se deu mais pelo relaxamento na indicação da meta estabelecida, do que pela uma significativa melhoria no desempenho da gestão.

O objetivo da meta do indicador “Parcela Variável Descontada em Transmissão” é reduzir a parcela variável a ser descontada por indisponibilidade dos ativos de transmissão (PVI). É uma penalidade imposta pela ANEEL, e que prevê também, recompensas para as empresas que tiverem um bom índice de disponibilidade. Observamos que o índice adotado como meta é relativamente alto em relação ao índice histórico obtido pela Entidade, conforme tabela abaixo:

2010		2011		2012	
META	REALIZADO	META	REALIZADO	META	REALIZADO
0,70	0,12	0,70	0,20	0,70	0,18

Fonte: Relatórios de Gestão dos exercícios de 2010, 2011 e 2012.

No que se refere ao indicador Absenteísmo, para os últimos três exercícios, os valores estão dentro do limite de normalidade para o indicador:

Indicador	2010	2011	2012
Absenteísmo	1,25	2,27	2,1

Fonte: CE AUD-0039/2013

O Quadro abaixo apresenta o resumo da avaliação da equipe em relação aos indicadores analisados.

Nome do Indicador	Completude	Comparabilidade	Acessibilidade	Confiabilidade	Economicidade
Custos com PMSO	Não	Sim	Sim	Sim	Sim
Parcela Variável Descontada em Transmissão	Não	Sim	Sim	Sim	Sim
Índice de absenteísmo	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim

Diante das informações apresentadas, concluímos que a utilização de indicadores como parte integrante do processo de tomada de decisões é rotineiro na Entidade. Além disso, independente da meta estabelecida, os indicadores são mensuráveis e úteis para a avaliação do desempenho da gestão.

2.4 Avaliação dos Indicadores dos Programas Temáticos



Considerando que na Lei N º12.593/2012 os indicadores são exigidos apenas para os programas temáticos, considerando que durante a gestão 2012 o Decreto de Gestão do PPA 2012-2015 (Decreto 7.866/2012) foi publicado no DOU apenas em 20.12.2012, considerando que mesmo nesse normativo as atribuições quanto à atualização dos indicadores dos programas recai sobre o Ministério do Planejamento, considerando que a responsabilidade sobre os órgãos inicia-se a partir dos Objetivos (nível inferior ao nível dos programas), a avaliação do item 4 do anexo IV da DN 124/2012 restou prejudicada. Quanto aos indicadores das ações que não são citados ou mencionados, nem na lei 12.593/2012, nem no Decreto 7.866/2012, estes já estão sendo avaliados nos resultados quantitativos e qualitativos da ação, atendendo assim ao estabelecido na Portaria SOF nº 103, de 19 de outubro de 2012. Dessa forma, o controle interno se abstém de emitir opinião sobre o item 4 na gestão 2012.

2.5 Avaliação da Gestão de Pessoas

As informações extraídas do Relatório de Gestão de 2012 trouxeram que o quadro de pessoal do ELETROSUL/SC estava assim constituído no final do exercício de 2012, sendo que a força de trabalho da Unidade frente às suas atribuições foi considerada compatível e adequada.

Tipologias dos Cargos	Lotação Efetiva	Ingressos em 2012	Egressos em 2012
1. Celetista	1.558	11	19
2 Servidores com Contratos Temporários	0	0	0
3 Servidores sem Vínculo com a Administração Pública	0	0	0

Fonte: Relatório de Gestão

O número de ingressos foi inferior ao de egressos, ou seja, a força de trabalho teve um decréscimo efetivo de 0,5%, enquanto o índice de rotatividade geral em 2012 foi de 0,87%, representando cerca de 10% dos valores apurados em 2010 e 2011.

O índice de afastamentos chegou a 5,0% da força de trabalho em 2012, enquanto o percentual de empregados que apresenta idade acima de 51 anos, portanto em idades próximas à inatividade foi de 25,7%.

Mediante verificação dos indicadores apurados em 2012, entre eles o baixo índice de rotatividade apurado, o baixo decréscimo da força de trabalho e o índice não significativo de afastamentos, foi possível caracterizar um baixo risco quanto ao descumprimento das atribuições da Instituição sob o aspecto quantitativo de pessoal, ou seja, a força de trabalho guardou compatibilidade e adequabilidade frente às atribuições no exercício.

Os indicadores de pessoal de que a Unidade auditada se utiliza constam do seu Relatório de Gestão e possuem características de adequabilidade. Alguns indicadores, todavia, foram apresentados textualmente, sem quantitativos numéricos ou em séries históricas, prejudicando residualmente uma avaliação gerencial total dos seus valores, situação revertida pelo fornecimento desses dados por meio de Solicitação de Auditoria, mas que podem ser aprimoradas para os futuros Relatórios de Gestão.

As informações referentes aos custos de pessoal da UJ foram apresentadas com inconsistências as quais foram sanadas durante a realização dos exames, com a substituição dos dados preliminarmente apresentados no Relatório de Gestão.



Limitado ao escopo abrangido pelos exames realizados, foi possível atribuir consistência e suficiência aos controles internos da área de RH da Eletrosul em 2012, ressalvadas as causas que ensejaram falhas na instrução dos processos de admissão de pessoal, tais como: ausências de cópias do processo seletivo (editais, publicações, deliberações, resultados, etc.) e de cópias da documentação individual dos funcionários contratados.

Em função dos exames realizados, pode-se inferir que os registros pertinentes no sistema contábil e demais sistemas corporativos foram fidedignos à política escolhida e adotada pela Unidade auditada na sua gestão de recursos humanos.

Quanto à atuação na gestão de pessoal, no exercício sob exame, não foram praticados atos de admissão de pessoal por processo seletivo ou concurso público. Constatamos apenas a admissão de 5 (cinco) funcionários em razão de cumprimento de determinações judiciais. Tais atos foram registrados no sistema SISAC à época destes trabalhos de Auditoria, sendo que as justificativas para o descumprimento do prazo do art. 7º da Instrução Normativa - TCU nº 55/2007 (que estabelece prazo de 60 dias para o registro dos atos de pessoal no SISAC e a sua disponibilização ao Controle Interno) foram acatadas.

Quantidade de atos de admissão, concessão de aposentadoria, reforma e pensão emitidos em 2012	Quantidade de atos cujo prazo do art. 7º da IN/TCU nº 55/2005 foi atendido
05	05

Fonte: Extrações do sistema de gestão da Unidade e do SISAC.

2.6 Avaliação da Regularidade dos Processos Licitatórios da UJ

A análise dos procedimentos licitatórios realizados pela Eletrosul teve por objetivo avaliar se: (i) os processos licitatórios realizados na gestão 2012 foram regulares; (ii) os processos licitatórios e as contratações e aquisições feitas por inexigibilidade e dispensa de licitação foram regulares; (iii) os critérios de sustentabilidade ambiental foram utilizados na aquisição de bens e na contratação de serviços e obras; (iv) os controles internos administrativos relacionados à atividade de compras e contratações estão instituídos de forma a mitigar os riscos.

Nesse contexto, foram utilizados os critérios de materialidade, relevância e criticidade como metodologia para escolha da amostra, resultando em uma amostragem não probabilística, a qual não possibilita a extração das conclusões obtidas a partir dos processos analisados para o universo das contratações realizadas pela Eletrosul no exercício em análise.

Os quadros a seguir mostram o panorama quantitativo das contratações realizadas pela Unidade no exercício, bem como das amostras analisadas.

Lição - Geral

Quantidade e total Processos Licitatório	Volume total de recursos dos processos licitatórios	Quantidade e avaliada	Volume de recursos avaliados (R\$)	Quantidade em que foi detectada alguma	Volume dos recursos em que foi detectada

S	(R\$)			irregularidad e	alguma irregularidad e
1.495	404.047.892,00	9	25.885.621,92	5	21.796.458,80

Dispensa de Licitação

Quantidad e total Dispensas	Volume total de recursos de dispensas (R\$)	Quantidad e avaliada	Volume de recursos avaliados (R\$)	Quantidade em que foi detectada alguma irregularidad e	Volume dos recursos em que foi detectada alguma irregularidad e
774	62.790.019,00	3	4.849.973,41	0	0,00

Inexigibilidade de Licitação

Quantidade total Inexigibilidade	Volume total de recursos de Inexigibilidade (R\$)	Quantidad e avaliada	Volume de recursos avaliados (R\$)	Quantidade em que foi detectada alguma irregularida de	Volume dos recursos em que foi detectada alguma irregularida de
69	13.247.213,00	2	182.000,00	0	0,00

Compras Sustentáveis

Área	Quantidade de processos de compra na gestão 2012	Quantidade de processos de compra selecionados para avaliação	Quantidade de processos (dos avaliados) dispensados de aplicar a legislação de compras sustentáveis	Quantidade de processos (dos avaliados) em conformidade com a legislação de compras sustentáveis	Quantidade de processos (dos avaliados) em desconformidade com a legislação de compras sustentáveis
TI	225	2	0	2	0
Obras	330	9	0	9	0

Apesar de terem sido identificadas impropriedades em 5 das 9 licitações analisadas, elas constituem situações específicas que já foram equacionadas pela Eletrosul em face do acatamento de nossas recomendações podendo-se, desta forma, concluir pela sua regularidade.

Já para as dispensas e inexigibilidades não foram identificadas impropriedades nos processos analisados.



Por sua vez, no que tange à verificação da utilização de critérios de sustentabilidade ambiental, pode-se observar que nos 10 processos analisados foram consideradas as premissas da Política Ambiental Unificada do Sistema Eletrobrás, aprovada em dezembro de 2009.

Também, relativamente aos controles internos administrativos, verificou-se que aqueles relacionados aos processos de contratações, mediante licitações, e às aquisições, feitas por dispensa e inexigibilidade, são suficientes para mitigar os riscos inerentes a esta atividade e que os responsáveis pela sua gestão estão definidos em normativos internos.

Por último, importante salientar que, além das licitações realizadas em 2012, foram verificadas as execuções de dois contratos de obras no exercício, que montam em R\$ 165.459.214,92, sendo R\$ 121.634.648,81 de principal e R\$ 43.824.566,10 de aditivos, tendo sido efetuadas as seguintes constatações relevantes:

- Contratação do 6º Termo Aditivo ao Contrato nº 90580124 (Concorrência nº 90570406) sem detalhamento das composições dos preços unitários dos serviços que compõem o orçamento prévio.
- Extrapolação do prazo contratual para a eliminação de pendências que possibilitem a emissão dos Certificados de Aceitação Provisória (CAP) das Unidades Geradoras sem a decorrente aplicação das penalidades contratuais cabíveis no Contrato nº 90580124 (Concorrência nº 90570406).
- Prática de jogo de planilhas em contratação de remanescente de obra por dispensa de licitação, combinada com falhas no gerenciamento da execução de contratos paralelos ao empreendimento, causando aditivos contratuais de R\$ 19.598.123,94, dos quais pelo menos R\$ 15 milhões envolvem serviços com sobrepreço (Contrato nº 84491053).

2.7 Avaliação da Gestão de Tecnologia da Informação

A fim de atender ao estabelecido pela Corte de Contas nesse item considerou-se as seguintes questões de auditoria por tema:

Tema 1 - PDTI (i) O PDTI abrange o conjunto mínimo de itens definido no modelo de referência do Guia de Elaboração de PDTI do SISP? (ii) O PDTI está sendo efetivo para direcionar as ações de TI? (iii) O PDTI está alinhado com os objetivos do negócio do órgão definidos no Plano Estratégico Institucional (PEI)?;

Tema 2 - Recursos Humanos - O órgão mantém independência em relação aos empregados das empresas contratadas?;

Tema 3 - Política de Segurança da Informação - O órgão/entidade definiu e documentou a Política de Segurança da Informação e Comunicação - POSIC, com apoio da alta gestão da UJ, em conformidade com as recomendações do GSI e normas aplicáveis?;

Tema 4 - Desenvolvimento de Software - O órgão/entidade definiu, documentou e implantou um processo de desenvolvimento software, utilizando padrões de gestão para o monitoramento dos projetos de desenvolvimento e adotando métricas para mensuração de esforço e custo relacionadas a entrega de produtos?;

Tema 5 - Contratações de TI (i) As contratações de Soluções de TI, realizadas no período de exame, foram baseadas nas necessidades reais do órgão/entidade, estão alinhadas com o PDTI ou documento similar e estão em conformidade com a IN04

2010 da SLTI? (ii) Os processos licitatórios para contratação de Soluções de TI foram baseados em critérios objetivos, sem comprometimento do caráter competitivo do certame, e realizados preferencialmente na modalidade pregão, conforme dita a IN04 2010 da SLTI? (iii) Os controles internos adotados para gestão do contrato foram suficientes e adequados para garantir, com segurança razoável, a mensuração e o monitoramento dos serviços efetivamente prestados, segundo a IN04 2010 da SLTI?

Para cada tema estabeleceu-se a seguinte metodologia de análise constante no quadro abaixo:

Tema	Metodologia
PDTI	Avaliação do PDTI ou documento equivalente, das lista das ações de TI de 2012 (no sítio do órgão e no DOU).
Recursos Humanos	Avaliação dos editais, contratos e ordens de serviços de TI vigentes em 2012.
Política de Segurança da Informação	Avaliação da política de Segurança da Informação e Comunicação e/ou outros documentos correlatos; e de documentos que comprovassem a participação da alta direção nas decisões relacionadas a POSIC. (Atas, email-s, memorandos)
Desenvolvimento de Software	Avaliação do processo de desenvolvimento de Software utilizado tanto pelo órgão/entidade como pela contratada
Contratações de TI	Avaliação dos processos de formalização e de pagamento das contratações realizadas pela UJ no exercício em análise.

A partir dos registros constantes no tópico "Achados de Auditoria" pode-se chegar as seguintes conclusões por tema.

Tema 1 - PDTI

O PDTI apresentado pela ELETROSUL considera aspectos essenciais para um instrumento plurianual de planejamento, como cronograma de execução dos projetos e principais benefícios esperados, e investimento necessário. Com a denominação de "Plano Diretor de Telemática e Automação – PDTA" é considerado instrumento formal de planejamento, que orienta e disciplina as ações afetas à função telemática e automação na Empresa.

Tema 2 – Recursos Humanos de TI

Não foram observados aspectos que comprometessem a independência de terceirizados na área de Tecnologia da Informação na ELETROSUL, cabendo ressaltar que a Unidade está comprometida com a redução do nível de terceirização em postos de trabalho que guardem similitude com cargos previstos no Plano de Cargos e Salários.

Tema 3 - Política de Segurança da Informação

Durante a realização dos exames, constatou-se que existe política de segurança da informação no âmbito da ELETROSUL. Contudo, conforme abordado em ponto específico deste relatório, é necessária a atualização do documento e também a formalização de Comitê de Segurança da Informação, preconizado pela Instrução Normativa nº 1/2008, do GSI/PR.



Tema 4 - Desenvolvimento de Software

Quanto à metodologia de desenvolvimento de sistemas (MDS), necessária para garantir resultados efetivos do processo de desenvolvimento e manutenção de sistemas, a UJ comprovou a existência de normatização para monitoramento do progresso do desenvolvimento dos softwares e de forma sistemática e documentada para as várias etapas típicas do desenvolvimento de sistemas, tais como levantamento, projeto, programação, teste e homologação.

Tema 5 – Contratações de TI

As aquisições de bens e serviços de TI são realizadas com metodologia definida, abordando o planejamento (com levantamento da necessidade, adequação ao PDTI, soluções disponíveis no mercado, confecção do termo de referência e planilha de custos), seleção do fornecedor (definição do modelo de aquisição e realização do processo licitatório) e gerenciamento do contrato (gestor/unidade responsável e fiscal do contrato). Avaliando o nível de participação de terceirização nas soluções de Tecnologia da Informação da unidade, verificamos a ausência de uma política de transferência plena de conhecimento para servidores da UJ referente aos produtos e serviços desenvolvidos, até mesmo por uma questão de propriedade autoral e integridade do sistema. A situação verificada caracteriza a existência de algum nível de dependência da Empresa em relação ao gerenciamento do seu principal sistema informatizado.

2.8 Avaliação da Gestão do Patrimônio Imobiliário

A Eletrosul não possui sob sua responsabilidade bens imóveis de uso especial, nos termos do Decreto-Lei nº 9.760/1946. Além disso, a Portaria Interministerial nº 322, de 23 de agosto de 2001, definiu a base de dados do SPIUnet como principal fonte alimentadora do SIAFI para efeito de contabilização dos imóveis dos Órgãos Públicos Federais, Autarquias, Fundações Públicas e Empresas Estatais dependentes, nos termos da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Portanto, por ser Empresa Estatal independente, a Eletrosul não possui sob sua responsabilidade bens imóveis de uso especial.

2.9 Avaliação da Gestão Sobre as Renúncias Tributárias

As receitas da Eletrosul não são oriundas da cobrança de tributos, mas de cobrança pelo fornecimento de energia elétrica para concessionárias. A Eletrosul, por não arrecadar tributos, não gera renúncias tributárias.

2.10 Avaliação do Cumprimento das Determinações/Recomendações do TCU

O órgão de controle interno optou por incluir a avaliação do cumprimento dos acórdãos para a UJ considerando a seguinte questão de auditoria: caso haja uma determinação específica do TCU à CGU para ser verificada na AAC junto à UJ, a mesma foi atendida?

A metodologia consistiu no levantamento de todos os acórdãos que haja determinação para a UJ e seja citada a CGU com posterior verificação do atendimento do mesmo. Foram verificadas as determinações exaradas pelo Tribunal de Contas da União no exercício de 2012 e não foram encontradas determinações em que houvesse determinação expressa para exame por este Controle Interno.

2.11 Avaliação do Cumprimento das Recomendações da CGU

O órgão de controle interno optou por incluir a avaliação do cumprimento das recomendações emitidas por ele considerando a seguinte questão de auditoria: A UJ mantém uma rotina de acompanhamento e atendimento das recomendações emanadas pela CGU especialmente quanto: à instauração de TCE, à apuração de responsabilidade, ao fortalecimento do controle interno administrativo?

A metodologia consistiu no levantamento de todas as recomendações pendentes de anos anteriores e emitidas durante a gestão 2012 com posterior verificação do atendimento das mesmas.

O Quadro abaixo mostra os resultados da análise.

Status	Ordens de Serviços Homologadas antes e em 2010	Ordens de Serviço Homologadas em 2011	Ordens de Serviço Homologadas em 2012	Total	%
Atendida	0	8	4	12	76%
Cancelada	0	0	0	0	0%
Em Análise pelo Controle Interno	0	2	0	2	12%
Enviada ao Gestor	2	0	0	2	12%
Prorrogada	0	0	0	0	0%
Reiterada	0	0	0	0	0%
Total	2	10	4	16	100%

Diante do exposto, observa-se que das recomendações em que o gestor teve ciência, há um percentual de pendência de 24% a ser implementado pela Unidade Jurisdicionada.

2.12 Avaliação da Carta de Serviços ao Cidadão

O órgão de controle interno optou por incluir a avaliação da Carta de Serviços ao Cidadão considerando a seguinte questão de auditoria: A unidade possui carta de serviço ao cidadão nos moldes do Decreto 6932/2009?

A partir dos exames aplicados concluiu-se que a UJ não presta serviços ao cidadão, sendo a sua clientela formada por concessionárias de energia elétrica.

2.13 Avaliação do CGU/PAD

O órgão de controle interno optou por incluir a avaliação do Relatório de Correição considerando as seguintes questões de auditoria: Consta no relatório de gestão informação da designação de um coordenador responsável pelo registro no Sistema CGU-PAD de informações sobre procedimentos disciplinares instaurados na unidade? Existe estrutura de pessoal e tecnológica capaz de gerenciar os procedimentos disciplinares instaurados e a devida utilização do sistema CGU-PAD na UJ? A UJ está registrando as informações referentes aos procedimentos disciplinares instaurados no sistema CGU-PAD?

A partir dos exames aplicados concluiu-se que a Eletrosul não incluiu o Relatório de Correição a partir do CGU-PAD. Observou-se ainda que os procedimentos simplificados instaurados não são registrados no sistema CGU-PAD. No entanto, em função do reduzido número de processos desta natureza na Entidade, a estrutura de pessoal e tecnológica é suficiente para gerenciar os PAD e poderia usar o sistema CGU-PAD.

2.14 Avaliação do Parecer da Auditoria Interna

O órgão de controle interno optou por incluir a avaliação do parecer de auditoria considerando a seguinte questão de auditoria: O parecer de auditoria contém todos os elementos previstos conforme consta na DN TCU 124/2012?

A metodologia consistiu na avaliação do Parecer de Auditoria encaminhado no processo de contas 00223.000245/2013-45.

A partir dos exames aplicados concluiu-se que o parecer de auditoria continha todos os elementos previstos na citada DN.

2.15 Avaliação do Conteúdo Específico do Relatório de Gestão

O órgão de controle interno optou por incluir a avaliação do conteúdo específico considerando a seguinte questão de auditoria: A UJ inclui os conteúdos específicos conforme determina a DN TCU 119/2012?

A metodologia consistiu na avaliação do Conteúdo Específico do Relatório de Gestão encaminhado no processo de contas 00223.000245/2013-45.

A DN TCU 119/2012 estabeleceu conteúdo específico para a UJ, que por sua vez incluiu no Relatório de Gestão os itens solicitados, conforme relacionado a seguir:

Item	Informações específicas a constar do Relatório de Gestão
03.	Demonstrativo analítico das despesas com ações de publicidade e propaganda;



31.	Avaliação sobre o andamento dos projetos e programas financiados com recursos externos.
36.	I. Informações sobre as entidades fechadas de previdência complementar patrocinadas; II. Informações sobre as ações de fiscalização empreendidas no exercício com base no disposto no art. 25 da Lei Complementar nº 108/2001.

2.16 Avaliação dos Controles Internos Administrativos

A fim de atender ao estabelecido pela Corte de Contas nesse item considerou-se a seguinte questão de auditoria: (i) Os controles internos administrativos instituídos garantem o atingimento dos objetivos estratégicos?

A metodologia da equipe de auditoria consistiu na avaliação de todas as áreas de gestão auditadas (já avaliadas nos itens anteriores) e dos principais macroprocessos finalísticos. A partir da avaliação comparada entre os controles internos por área de gestão e os macroprocessos finalísticos se emitiu uma opinião sobre os componentes: ambiente de controle, avaliação de risco, procedimentos de controle, informação e comunicação, monitoramento.

Na análise dos controles internos administrativos relacionados aos processos de contratações, mediante licitações, e às aquisições, feitas por dispensa e inexigibilidade, a equipe de auditoria da CGU concluiu que os mesmos são suficientes para mitigar os riscos inerentes a esta atividade e observou que os responsáveis pela sua gestão estão definidos em normativos internos.

No que se refere aos controles internos da área de RH da Eletrosul, pode-se concluir que os mesmos são consistentes, adequados e suficientes à sua gestão, ressalvadas as causas que empreenderam as falhas na instrução dos processos de admissão de pessoal, contidas em item específico deste Relatório.

Com relação aos controles internos administrativos na área de Tecnologia da Informação da UJ considera-se que são razoavelmente suficientes, observada a necessidade de atualização da Política de Segurança da Informação, bem como a criação de Comitê Gestor da Segurança da Informação, preconizada pela Instrução Normativa no 1/2008, do GSI/PR.

Autoavaliação do gestor:

A equipe da CGU considerou a autoavaliação do gestor como coerente.

Relação entre os Macroprocessos Finalísticos (objetivos estratégicos) e Controles Internos Administrativos

De todas as áreas avaliadas, observou-se que os componentes: ambiente de controle, avaliação de risco, procedimentos de controle, informação e comunicação e monitoramento estão consistentes.

Ressalta-se que a área de bens e serviços está diretamente relacionada aos principais macroprocessos finalísticos da UJ. Diante do exposto, excetuando as ressalvas acima,



pode-se afirmar com razoável certeza que há suficiência de controles internos para atingimento dos objetivos estratégicos.

2.17 Ocorrências com dano ou prejuízo

Entre as constatações identificadas pela equipe, aquelas nas quais foi estimada ocorrência de dano ao erário são as seguintes:

4.1.1.8

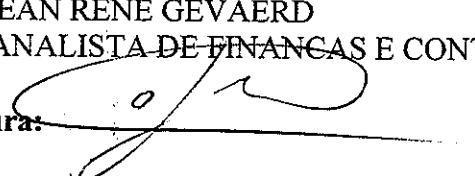
Prática de jogo de planilhas em contratação de remanescente de obra por dispensa de licitação, combinada com substancial atraso na execução do empreendimento, causando aditivos contratuais no valor total de R\$ 19.598.123,94, dos quais, pelo menos R\$ 15 milhões envolvem serviços contratados com a especificação de "gb" ou verba, sem que tenha ocorrido alteração relevante no objeto contratado.

3. Conclusão

Eventuais questões formais que não tenham causado prejuízo ao erário, quando identificadas, foram devidamente tratadas por Nota de Auditoria e as providências corretivas a serem adotadas, quando for o caso, serão incluídas no Plano de Providências Permanente ajustado com a UJ e monitorado 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.

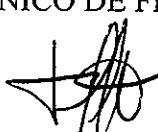
Florianópolis/SC, 14 de Agosto de 2013.

Nome: JEAN RENE GEVAERT
Cargo: ANALISTA DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura: 



Nome: FLAVIO SALINET PASQUATO
Cargo: TECNICO DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura: 

Nome: VICTOR HUGO DE SOUZA GOMEZ
Cargo: ANALISTA DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:

Nome: URIEL PEREIRA DA SILVA
Cargo: ANALISTA DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:

Nome: ROGERIO AUGUSTO COLLARES
Cargo: ANALISTA DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:

Relatório supervisionado e aprovado por:

Chefe da Controladoria Regional da União no Estado de Santa Catarina

Achados da Auditoria - nº 201307771

1 GESTÃO OPERACIONAL

1.1 Programação dos Objetivos e Metas

1.1.1 ORIGEM DO PROGRAMA/PROJETO

1.1.1.1 INFORMAÇÃO

Informação básica das principais ações do PPA sob responsabilidade da UJ.

Fato

Trata-se das informações básicas das principais ações, relacionadas no PPA, executadas pela Eletrosul Centrais Elétricas SA. No levantamento dessas informações foram considerados os critérios de materialidade, relevância e criticidade, além da vinculação



finalística à missão da UJ, com extensão correspondendo a 93,96% do total das despesas executadas pela UJ, no âmbito do PPA, conforme discriminado abaixo:

Programa - descrição	Ação (projeto/atividade/Op. Especiais) - descrição	Finalidade	Despesa Executada	Representatividade
2033 – Energia Elétrica	10D6 – Implantação da UHE São Domingos e Sistema de Transmissão Associado	Construir a UHE São Domingos, a partir de boas práticas de engenharia e construção, de forma a aproveitar o potencial energético inventariado no rio Verde, afluente pela margem direita do rio Paraná, permitindo a disponibilização de energia elétrica à sociedade brasileira.	R\$ 151.894.393,00	32,34%
	12DQ – Implantação do Complexo Hidrelétrico São Bernardo para Geração de Energia Elétrica	Construir o Complexo Hidrelétrico São Bernardo para aumentar a oferta de energia elétrica no País.	R\$ 105.099.313,00	22,38%
	1K88 – Implantação da UHE Mauá e Sistema de Transmissão Associado	Construir a UHE Mauá (361 MW), no rio Tibagi/PR, para aumentar a oferta de energia elétrica no País.	R\$ 76.829.473,00	16,36%
	1O50 – Ampliação no Sistema de Transmissão na Região Sul e no Estado do Mato Grosso do Sul	Ampliar o Sistema de Transmissão de Energia Elétrica, através da implantação de empreendimentos de LT e SE, objetivando atender à demanda de energia elétrica dentro dos padrões de qualidade e confiabilidade exigidos.	R\$ 57.291.790,00	12,20%
	Ação 1F91 – Implantação da UHE Passo São João e Sistema de Transmissão Associado	Construir a UHE Passo São João, no rio Ijuí/RS, para aumentar a oferta de energia elétrica no País.	R\$ 50.152.207,00	10,68%

A execução financeira da UJ no exercício de 2012, relacionada ao PPA, foi distribuída da seguinte forma: 97,63% na área finalística e 2,37% na área meio.

1.2 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

1.2.1 EFETIVIDADE DOS RESULTADOS OPERACIONAIS

1.2.1.1 INFORMAÇÃO

Os resultados quantitativos e qualitativos realizados pela UJ, em especial quanto à eficácia e eficiência no cumprimento dos objetivos e metas físicas e financeiras planejados ou pactuados para o exercício.

Fato

Após avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos da UJ, verificou-se, especialmente naquilo que se refere à eficácia e eficiência no cumprimento dos

objetivos e metas físicas planejados ou pactuados para o exercício, que a Unidade obteve êxito no desempenho da gestão, destacando-se a Ação 1F91 – Implantação da UHE Passo São João e Sistema de Transmissão Associado, com o cumprimento de 100% da meta planejada. No entanto, foram observadas impropriedades na execução financeira da citada ação, conforme relatado em constatação específica deste relatório.

1.2.2 SISTEMA DE INFORMAÇÕES OPERACIONAIS

1.2.2.1 CONSTATAÇÃO

Ausência de Comitê Gestor da segurança da informação, responsável pela implementação da Política de Segurança da informação na Unidade e documento sem atualização há mais de 3 anos.

Fato

A Instrução Normativa no 1/2008, do GSI/PR, norma que aprova orientações para a Gestão da Segurança da Informação e Comunicações para órgãos e entidades da Administração Pública Federal, direta e indireta, conceitua a Gestão de Segurança da Informação e Comunicações como ações e métodos que visam à integração das atividades de gestão de riscos, gestão de continuidade do negócio, tratamento de incidentes, tratamento da informação, conformidade, credenciamento, segurança cibernética, segurança física, segurança lógica, segurança orgânica e segurança organizacional aos processos institucionais estratégicos, operacionais e táticos, não se limitando, portanto, à tecnologia da informação e comunicações.

A norma define ainda a necessidade de que os órgãos e entidades constituam Comitê de Segurança da Informação, que deve ter entre suas atribuições assessorar na implementação das ações de segurança da informação e comunicações e propor normas relativas à segurança da informação e comunicações na Unidade.

Com objetivo de avaliar a gestão de tecnologia da informação (TI) da Unidade, no que diz respeito à salvaguarda das informações, foi encaminhada Solicitação de Auditoria de número 201307771-08 de 21 de maio de 2.013. Em resposta, a Unidade encaminhou Ofício CE AUD – 0023/2013, de 06 de junho de 2013 e seus respectivos anexos, contendo:

- a) Política de Segurança Gestão da Informação – PSGI;
- b) Portarias ou documento similar de aprovação da POSIC:
 - RAD DGI-0001_2010-29_01_2010.pdf
 - DD-1320-08.pdf
- c) Documentos que comprovem a divulgação da POSIC:
 - DD 1320-08, de 05/05/2010;
 - link intranet
- d) Portaria de nomeação do Gestor de Segurança da Informação e Comunicações:
 - DD 1373-02.pdf

Nesse sentido, após análise das documentações solicitadas e das justificativas apresentadas pela Unidade, constatou-se que inexiste área específica (comitê gestor da segurança da informação) responsável pela implementação da Política de Segurança da informação. O que existe é a atribuição departamental para “gerenciar a formulação e a implementação da política de segurança e estratégias de gestão de informação na



Empresa”, sob a alçada do Departamento de Gestão da Informação e Infraestrutura – DGI.

Contudo, a atribuição da responsabilidade a um Departamento não supre a exigência da Instrução Normativa no 1/2008 em constituir um comitê de Segurança da Informação.

Um comitê gestor da segurança da informação adequadamente implementado poderia exercer as atribuições de: a) acordar sobre papéis e responsabilidades específicas para segurança de informações em toda a organização; b) acordar sobre metodologias e processos específicos para segurança de informações. Por exemplo: avaliação de riscos e sistema de classificação de segurança; c) apoiar iniciativas de segurança de informação que abrangem toda a organização. Por exemplo: programas de conscientização sobre segurança; d) assegurar que a segurança seja parte do processo de planejamento de informações; e) avaliar a adequação e coordenar a implementação de controles específicos para segurança de informações em novos sistemas ou serviços; f) revisar os incidentes relacionados com a segurança de informações; g) promover a visibilidade do suporte corporativo para a segurança de informações em toda a organização.

Com efeito, a inexistência dessa área representa um risco de ausência de ações de segurança da informação ou ocorrência de ações ineficazes, descoordenadas e sem alinhamento com os objetivos da Unidade.

Por ocasião da prolação do acórdão no 592/2011 – Plenário, o Tribunal de Contas da União recomendou às Unidades Jurisdicionadas que “em atenção à Instrução Normativa GSI/PR 1/2008, art. 5º, VI, c/c a Norma Complementar 03/IN01/DSIC/GSIPR, item 5.3.7.3, institua Comitê de Segurança da Informação e Comunicações, observando as práticas contidas na NBR ISO/IEC 27002, item 6.1.2 Coordenação de segurança da informação”.

Além disso, analisando a documentação que estabeleceu a Política de Segurança da Informação, constatou-se que a mesma foi aprovada em 29/01/2010. Assim, considerando que estamos em 24/06/2013, data de realização dos trabalhos de campo, já se passaram praticamente três anos e cinco meses de sua publicação original.

Conforme preceitua o item 8 da NC 03/IN01/DSIC/GSIPR, a POSIC não pode exceder o período máximo de 3 anos sem sofrer atualização.

Causa

Falha nos controles internos, no que diz respeito ao atendimento da necessária atualização e criação do Comitê preconizado pela Instrução Normativa no 1/2008, do GSI/PR.

Manifestação da Unidade Examinada

Por intermédio da CE AUD-0042/2013, a UJ assim me manifestou, na data de 28 de junho de 2013:

“(...) informamos, conforme esclarecimentos prestados pela Assessoria de Gestão da Diretoria de Administração, que os procedimentos adotados pela Eletrosul quanto às definições e encaminhamentos sobre a Política de Segurança da Informação, nos termos da CE AUD 0023/2013, atendem as necessidades da Empresa, de forma compensatória à Ausência de Comitê Gestor da Segurança da Informação, instituído formalmente na Eletrosul.

2. Ainda assim, a Diretoria de Administração ressalta que providenciará, no decorrer deste ano, as tratativas internas necessárias, visando submeter à Diretoria Executiva, a criação de um Comitê Gestor da Segurança da Informação.

3. Adicionalmente, informamos que a Eletrosul está prevendo, para este segundo semestre, promover a revisão da documentação que estabeleceu a Política de Segurança da Informação na Eletrosul, realizando as atualizações que se fizerem necessárias.”

Após o envio do Relatório Preliminar de Auditoria, a Eletrosul reiterou por derradeiro seu posicionamento, através da CE PRE 139/2013 de 12/08/2013, como segue:

“(...) Conforme já manifestado a essa CGU, os procedimentos adotados pela Eletrosul, quanto às definições e encaminhamentos sobre a Política de Segurança da Informação, atendem as necessidades da Empresa de forma compensatória à ausência de um Comitê Gestor da Segurança da Informação, instituído formalmente na Eletrosul.

Ainda assim, o Departamento de Gestão da Informação e Infraestrutura da Eletrosul (DGI) providenciará, no decorrer deste ano, tratativas internas, visando submeter à Diretoria Executiva a criação de um Comitê Gestor da Segurança da Informação.

Adicionalmente, esclarecemos que está previsto, para este segundo semestre, a revisão da documentação que estabeleceu a Política de Segurança da Informação na Eletrosul, oportunidade em que serão promovidas as atualizações que se fizerem necessárias.”

Análise do Controle Interno

De acordo com as informações prestadas, a Unidade acata a constatação e se compromete a adotar ações de forma a efetivar a regularização da Política de Segurança da Informação.

Em sua última manifestação exarada por intermédio da CE PRE 139/2013, a Eletrosul assume o compromisso de promover as atualizações necessárias ainda no segundo semestre do presente exercício.

Recomendações:

Recomendação 1: Atualizar a Política de Segurança da Gestão da Informação - PSGI.

Recomendação 2: Constituir Comitê de Segurança da Informação nos moldes estabelecidos pela Instrução Normativa número 1/2008, do GSI/PR.

2 CONTROLES DA GESTÃO



2.1 CONTROLES INTERNOS

2.1.1 AUDITORIA DE PROCESSOS DE CONTAS

2.1.1.1 INFORMAÇÃO

Procedimentos para apuração de faltas disciplinares em fase de elaboração.

Fato

A Eletrosul não possui procedimentos disciplinares encerrados ou em curso. Dessa forma, não há cadastro de processos administrativos no sistema CGU-PAD (determinado pela Portaria CGU 1.043/2007, em seu artigo 4º). As relações trabalhistas na Entidade são regidas pela CLT, com procedimentos simplificados para apuração das impropriedades/irregularidades cometidas por seus empregados, compreendem a Cláusula de Acordo Coletivo e os dispositivos previstos na Consolidação das Leis do Trabalho - CLT. No entanto, a Eletrosul pretende registrar no CGU-PAD os seus processos disciplinares, a partir da aprovação pela Diretoria Executiva e implantação do Processo de Apuração de Falta Disciplinar -PAD, que se encontra em fase final de elaboração. No exercício de 2012, a Eletrosul não realizou procedimentos para apuração de impropriedades/irregularidades.

2.1.1.2 INFORMAÇÃO

Informações complementadas às apresentadas originalmente no Relatório de Gestão.

Fato

No processo de contas do exercício de 2012, a Eletrosul Centrais Elétricas SA, vinculada ao Ministério das Minas e Energia, apresentou as informações a seguir relacionadas em complementação às apresentadas originalmente e em atendimento à Solicitação de Auditoria 201307771/017, de 12 de junho de 2013, a qual foi anexada ao processo de contas à folha 31:

INFORMAÇÃO COMPLEMENTADA	PEÇA	ITEM/NORMATIVO
Quadro A.6.6 – Quadro de custos de pessoal no exercício de referência e nos dois anteriores	Relatório de Gestão	Subitem 6.1. da parte A do Anexo II da DN TCU nº 119/2012. Quadro A.6.6 da Portaria-TCU nº 150/2012.

2.1.1.3 CONSTATAÇÃO

Fragilidades na Estrutura Interna da Entidade para o acompanhamento e atendimento de recomendação da CGU.

Fato

Verificaram-se fragilidades nas rotinas de controle da Unidade sobre o acompanhamento e atendimento de recomendação do Controle Interno. A Eletrosul firmou convênio no exercício de 2012 com a Prefeitura Municipal de Roque Gonzales para recapeamento, pavimentação e manutenção asfáltica de uma via de acesso do citado Município sem observar ao disposto na Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. No Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201108769, 2º Parte, de 27 de setembro de 2011, a CGU recomendou à Eletrosul a implementação de controle tendo como objetivo identificar a exigência do cumprimento do estipulado nos artigos 11 e 25 da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, quando da transferência de recursos para entes federativos.

Causa

Fragilidades nas rotinas de controle da Unidade sobre o acompanhamento e atendimento de recomendação do Controle Interno

Manifestação da Unidade Examinada

Instada a se manifestar por meio da Solicitação de Auditoria 201307771/28, de 25 de junho de 2013, a Eletrosul por meio da Correspondência Interna CI DEG-0117/2013, de 25 de junho de 2013, informou o que segue:

“Em atendimento à CI AUD-0113/2013 , de 25/06/2013, encaminhamos a cronologia do processo de aprovação e assinatura do Convênio nº 84420120024, celebrado com a Prefeitura Municipal de Roque Gonzales, caracterizando que a formalização do instrumento foi anterior a recomendação da CGU:

- a) proposta de convênio: Ofício Prefeitura Municipal de Roque Gonzales OF/GAB/289/2011, de 25/11/2011;
- b) encaminhamento à aprovação: PRD DEG-0028/2012 , de 17/05/2012;
- c) aprovação: RDE-0111/2012 , de 11/06/2012;
- d) ratificação: RD-1421-10 , de 14/06/2012;
- e) assinatura: 02/07/2012”.

Por meio da Correspondência Externa CE PRE-0139/2013, de 12 de agosto de 2013, a Eletrosul encaminhou a seguinte manifestação:

“A constatação em tela baseia-se na análise de um Convênio cujas tratativas iniciais ocorreram em período anterior à edição do referido normativo interno, o que ocasionou a sua inobservância pela área gestora. Cabe destacar que o mencionado dispositivo foi inserido nos normativos internos da Empresa em maio de 2012, enquanto as tratativas para a celebração do aludido Convênio iniciaram-se em novembro de 2011, ou seja, seis meses antes do advento do referido preceptivo, comprometendo o seu acatamento. De toda sorte, considerando tratar-se de normativo interno já consolidado no âmbito desta Empresa, a Eletrosul atentará, conforme recomendado por essa CGU, para o seu pleno cumprimento”.

Análise do Controle Interno

No exercício de 2012, durante auditoria de acompanhamento, a Eletrosul encaminhou à CGU o documento CE AUD-0010/2012, de 21 de maio de 2012, no qual a Entidade apresentou o Plano de Providências Permanente, onde constava informação sobre o atendimento da recomendação de implementação de controle tendo como objetivo



identificar a exigência do cumprimento do estipulado nos artigos 11 e 25 da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, quando da transferência de recursos para entes federativos, feita no Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201108769, 2º Parte, de 27 de setembro de 2011, com o seguinte texto:

“A Eletrosul incluiu em seu normativo interno que versa acerca da celebração de Convênios, dispositivo específico, prevendo o atendimento aos artigos 11 e 25 da Lei Complementar nº 101/2000, nos casos em que o Convenente tratar-se de ente da federação. A regulamentação está prevista na letra “d”, item 2 - Aprovação do Processo, do Procedimento de Gestão Empresarial – PG 082.01 – Formalização do Convênio”.

Portanto, antes da aprovação, da retificação e da assinatura do convênio, a Eletrosul não só tinha conhecimento da recomendação como já havia incluído em seu normativo interno dispositivo específico prevendo o atendimento aos artigos 11 e 25 da Lei Complementar nº 101/2000.

Em atenção à manifestação da Eletrosul encaminhada por meio da CE PRE-0139/2013, de 12 de agosto de 2013, esclarecemos que a recomendação da CGU versa sobre a necessidade do cumprimento do estipulado nos artigos 11 e 25 da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Ressaltamos que o cumprimento da legislação vigente deve ocorrer independentemente de dispositivo inserido nos normativos internos da Empresa.

Por último, a Entidade informa que atentará, conforme recomendado pela CGU, o cumprimento de dispositivo da Lei de Responsabilidade Fiscal, em vigor desde o ano 2000.

Recomendações:

Recomendação 1: Atentar para o cumprimento do disposto na letra "d", item 2 - Aprovação do Processo, do Procedimento de Gestão Empresarial "PG 082.01" Formalização do Convênio, quanto ao atendimento, por parte do convenente, do cumprimento do estipulado nos artigos 11 e 25 da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, nas transferências de recursos para órgãos ou entidades da administração pública direta ou indireta, de qualquer esfera de governo.

2.1.1.4 INFORMAÇÃO

Atuação da CGU

Fato

Com relação ao atendimento das recomendações da CGU, a partir do Plano de Providências Permanente, das informações consignadas no Relatório de Gestão da Unidade e de exames realizados, verificamos que a situação a seguir:

Número do Relatório de Auditoria de Contas	Item do Relatório (número e descrição sumária)	Situação Atual das Recomendações	Item específico da Parte “achados de auditoria” do Relatório
201108769	2.2.1.1 – Não atendimento de recomendações expedidas pela Unidade de Controle Interno da	Atendida.	

	UJ mediante Relatórios 01/2010 (item 1), 02/2010 (itens 3 e 12), 04/2010 (itens 1 e 2), 08/2010 (itens 3 e 8).		
201108769	2.2.2.1 – Fragilidade nos controles internos relativos à área de gestão contratual, comprometendo a integridade das informações relativas ao contrato nº 81201030.	Atendida.	-
201108769	6.1.1.2 – Ausência de identificação do Programa / Ação nos processos licitatórios nºs 81201103 e 91301202.	Atendida.	-
201203830	2.1.1.1 – Não atendimento das determinações exaradas pelo Tribunal de Contas da União expressas nos itens 9.1.2 e 9.1.1.3 do acórdão TCU Plenário de nº 2.132/2010, relativo à conformidade dos contratos de terceirização de mão de obra nas empresas estatais.	Atendida.	-
201203830	2.2.2.1 – Fragilidade nos controles internos relativos à área de licitação, comprometendo a integridade das informações relativas aos procedimentos efetuados em 2011.	Atendida.	-
201203830	3.1.1.2 – Descumprimento, pela unidade, dos prazos previstos do art. 7º da IN/TCU n.º 55/2007.	Atendida, no que diz respeito aos atos de pessoal do exercício de 2012.	-
201203830	4.3.1.1 – Ausência de registro dos Convênios operacionalizados pela Empresa no Sistema SICONV, o que está em desacordo com a Lei 12.309/2010.	Atendida.	-
201108769	6.1.1.1 – Ausência de identificação, por item de serviço, do código SINAPI como referencial de preços no orçamento da licitação nº 91301202.	Pendente de Atendimento.	De acordo com a justificativa apresentada pela Unidade, a providência em questão sofre impacto do trabalho de consolidação do “Banco de Dados de Composição de Preços” do Sistema Eletrobrás, cuja coordenação é da Holding.



201108769	6.3.1.1 - Não atendimento às exigências dos artigos 11 e 25 da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, em transferências de recursos cujos convenientes eram Prefeituras Municipais.	Atendimento Parcial.	A Unidade incluiu em seu normativo interno dispositivo específico, prevendo o atendimento aos artigos 11 e 25 da Lei Complementar nº 101/2000, nos casos em que o Convenente tratar-se de ente da federação. No entanto, durante os trabalhos de campo foi verificado o não atendimento em caso concreto, conforme constatação específica deste relatório.
201108769	6.4.1.1 - Divergência entre as informações prestadas no Relatório de Requisições com Contratos Formalizados no Período de 01/01/2010 a 31/12/2010, em relação a quantidade e valores dos contratos vigentes na unidade no exercício de 2010.	Recomendação 1 atendida.	-
201108769	6.4.1.1 - Divergência entre as informações prestadas no Relatório de Requisições com Contratos Formalizados no Período de 01/01/2010 a 31/12/2010, em relação a quantidade e valores dos contratos vigentes na unidade no exercício de 2010.	Recomendação 2 atendida.	-
201108769	6.4.1.2 - 973 (novecentos e setenta e três) contratos, no valor total de R\$ 12.706.440,95, não foram registrados no Sistema SIASG	Recomendação 1 atendida	-
201108769	6.4.1.2 - 973 (novecentos e setenta e três) contratos, no valor total de R\$ 12.706.440,95, não foram registrados no Sistema SIASG	Recomendação 2 atendida	-
201108769	1.2.1.1 - Disparidade entre metas físicas e financeiras, além do não atingimento das mesmas, no exercício de 2010, relativas ao Programa de Governo 0295 - Energia na Região Sul, sob a responsabilidade da UJ	Atendida.	-

	examinada, principalmente em relação às ações 1F91 - Implantação da UHE Passo São João e Sistema de Transmissão Associado e 10D6 - Implantação da UHE São Domingos e Sistema de Transmissão Associado.		
224590	4.9 - Pagamento de faturas de cartão corporativo após o vencimento.	Pendente de comprovação de atendimento.	Recomendação monitorada via Plano de Providências Permanente.
224590	4.4 - Ausência de comprovação de verificação de pendências no CADIN quando da Celebração de Convênios.	Pendente de comprovação de atendimento.	Recomendação monitorada via Plano de Providências Permanente.

Fonte: Relatório de Gestão e Sistema Monitor Web

Em suma, o quantitativo de recomendações não atendidas equivale a 25% do total de recomendações constante do Plano de Providências da Unidade (posição 31/12/2012).

3 GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS

3.1 MOVIMENTAÇÃO

3.1.1 QUANTITATIVO DE PESSOAL

3.1.1.1 INFORMAÇÃO

Quantitativo de Pessoal

Fato

A Unidade auditada apresentou no seu Relatório de Gestão a existência de um total de 1.558 empregados em lotação efetiva, contudo a planilha com os dados da folha de pagamento fornecida em atendimento à Solicitação de Auditoria 201307771/025, trouxe um total de 1.705 empregados com remuneração em dezembro de 2012 diferente de “0” (zero).

A Unidade auditada explicou que o A.6.1 do Relatório de Gestão foi elaborado considerando o quadro de pessoal total da Eletrosul (1.546), acrescido dos profissionais cedidos (12) de outros órgãos/empresas. Nesse número não estão contemplados os empregados anistiados pelo Decreto 6.077/2007, que no mês de dezembro/2012 era de 205 empregados. Já no relatório encaminhado anexo à CI DGP-0354/2013, de 21/06/2013, foram listados todos os empregados que perceberam verba de "Salário-base" na Folha de Pagamento da Empresa em julho e dezembro/2012, ou seja, incluía o quadro de pessoal, com os anistiados e sem os empregados que estão em licença sem remuneração ou aqueles cedidos de outros órgãos.

Quadro 1 Força de Trabalho da UJ

Tipologias dos Cargos	Lotação		Ingressos no exercício	Egressos no exercício
	Autorizada	Efetiva		
1. Celetistas	1.672	1.558	11	19
2. Servidores com Contratos Temporários	0	0	0	0
3. Servidores sem Vínculo com a Administração Pública	0	0	0	0
4. Total (1+2+3)	1.672	1.558	11	19

Fonte: Relatório de Gestão da UJ

Comparativamente à lotação efetiva, verificamos que o número de ingressos no exercício foi de 11 empregados frente aos egressos de 19 empregados no mesmo período, representando numa diminuição efetiva de 0,5% na força de trabalho da Instituição em 2012.

No quadro A.6.6 do Relatório de Gestão, verificamos que a coluna “Total” não foi preenchida. Questionada, a Unidade auditada não informou o motivo pelo não preenchimento da coluna mencionada, mas apresentou novamente o referido quadro com os valores, cujos totais foram preenchidos.

No mesmo quadro A.6.6 do Relatório de Gestão, verificamos um acréscimo de 32,3% (R\$ 123.074.868,02 sobre R\$ 92.998.171,67) no item “Vencimentos e Vantagens Fixas” do exercício 2012 para o anterior em “Servidores de Carreira que não Ocupam Cargo de Provimento em Comissão” e a um acréscimo de 63,5% (R\$ 17.513.046,28 sobre R\$ 10.713.569,46) em “Servidores Ocupantes de Funções Gratificadas”.

Também foi constatado que no mesmo quadro A.6.6 do Relatório de Gestão, o valor de R\$ 168.605,57 do exercício de 2010 do item “Indenizações” do exercício de 2011 em “Servidores de Carreira que não Ocupam Cargo de Provimento em Comissão”, era idêntico ao valor de R\$ 168.605,57 do mesmo item em “Servidores Ocupantes de Funções Gratificadas” dado que ambos os números são idênticos.

Mediante ambas as constatações verificadas no quadro A.6.6, a UJ forneceu as explicações acerca das ocorrências verificadas e também forneceu novo quadro A.6.6 em substituição àquele existente no Relatório de Gestão, o qual foi anexado ao presente processo de prestação de contas.

Ao explicar as referidas ocorrências, a Unidade auditada revelou que a variação percentual na verdade não ocorreu como havia sido constatado pela equipe de auditoria, posto que os itens constantes do quadro A.6.6 do Relatório de Gestão foram revistos e ajustados tecnicamente pelo Departamento de Gestão de Pessoas, para um mesmo critério de apuração. Os ajustes em questão, segundo a UJ, referiram-se à composição das rubricas da folha de pagamento da Eletrosul, as quais foram configuradas de maneira diferente em cada ano apurado.

Em resumo, a Eletrosul não forneceu as explicações sobre as variações percentuais das rubricas, tampouco para os valores idênticos de exercícios anteriores em rubricas distintas. Em vez disso, substituiu todo o quadro por um outro com valores obtidos por uma outra metodologia de cálculo.

Em relação às explicações fornecidas pela Unidade auditada, foi possível observar que os valores referentes a cada item, apesar de seguirem uma série histórica conforme apurada ao longo do exercício de 2012, não serviram à análise gerencial por item relativo a cada ano, posto que a metodologia de obtenção desses valores não foi

conhecida por exercício calculado, não havendo condições de afirmar que todos os valores de 2012 e também de 2010 e 2011 seguiram a mesma metodologia.

Dessa forma, embora a UJ tenha efetuado a mudança de metodologia de cálculo visando a alguma revisão corretiva de dados apresentados em anos anteriores, a Eletrosul pode ter perdido a coerência dos valores, pois se em 2012 esses foram agrupados de maneira diferente, também os valores de 2010 e 2011 o deveriam ter sido, de modo a que as séries históricas mantivessem os dados com valores obtidos pela mesma metodologia, preservando a condição de comparação, análise e crítica desses dados.

Segundo a UJ, a rotatividade geral que representa esses números está descrita no quadro Rotatividade Geral, fornecida para os últimos três exercícios, quadro não existente no Relatório de Gestão da Unidade.

Quadro 2: Rotatividade Geral

Indicador	2010	2011	2012
Rotatividade	8,32%	8,00%	0,87%

Fonte: CE AUD-0039/2013

Esses valores demonstram que o índice de rotatividade da Unidade auditada em 2012 foi significativamente baixo, praticamente 10% dos dois anos consecutivos anteriores.

Segundo a UJ, o absenteísmo que representa esses números está descrita no quadro Absenteísmo, fornecida para os últimos três exercícios, quadro não existente no Relatório de Gestão da Unidade, cujos valores estão dentro do limite de normalidade para o indicador.

Quadro 2: Absenteísmo

Indicador	2010	2011	2012
Absenteísmo	1,25	2,27	2,1

Fonte: CE AUD-0039/2013

Conforme quadro A.6.2 “*Situações que reduzem a força de trabalho da UJ*”, houve 78 afastamentos, 5,0% da força de trabalho. Do total de afastamentos, 28,2% ocorreram por cessão, 10,3% por licença não remunerada e 61,5% em outras opções que incluem licença acidente de trabalho, licença doença, licença maternidade e licença para atividade sindical. Considerando a diminuição de efetivo de 0,5% da Instituição, as situações que ensejaram redução da força de trabalho não graduaram significância ou imprimiram riscos para o cumprimento das atribuições da UJ em 2012.

Conforme o quadro A.6.4 “*Qualificação do Quadro de Pessoal da Unidade Jurisdicionada Segundo a Idade*”, o percentual de empregados que apresenta idade acima de 51 anos é de 25,7%, configurando uma situação de médio risco de redução da força de trabalho motivada pela proximidade com a idade de inatividade.

Quanto ao quesito escolaridade, cujos dados constam do quadro A.6.5 “*Qualificação do Quadro de Pessoal da Unidade Jurisdicionada Segundo a Escolaridade*” do Relatório de Gestão, 40,9% dos empregados da Instituição possuem como escolaridade mínima o nível superior.



Considerando os indicadores e informações que constam dos quadros existentes do Relatório de Gestão, bem como os fornecidos posteriormente pela UJ, comentados neste item de relatório, pode-se inferir que a lotação efetiva da Unidade representada pela sua força de trabalho guardou compatibilidade e adequabilidade frente às atribuições em 2012.

3.1.2 PROVIMENTOS

3.1.2.1 INFORMAÇÃO

Falhas na instrução dos processos de admissão de pessoal.

Fato

Com vistas a analisar os processos referentes a atos de pessoal, no exercício sob exame, não constatamos a ocorrência de atos de admissões mediante processo seletivo ou concurso público. Por sua vez, identificamos a ocorrência de 5 (cinco) admissões em razão do cumprimento de Decisões Judiciais, que encontram-se registradas no SISAC e à disposição do Controle Interno para análise e Parecer. Além disso, no SISAC, há 295 (duzentos e noventa e cinco) atos de admissão relativos a atos praticados em outros exercícios e que são passíveis de análise e Parecer pelo Controle Interno, sendo que 60 (sessenta) atos ainda se encontram sob a carga da Unidade auditada.

Em relação aos 295 (duzentos e noventa e cinco) atos de admissão acima referidos, a Unidade foi questionada por meio da Solicitação de Auditoria nº 201307771/020 e das Diligências nºs 201300071/001 a 008, acerca de falhas na instrução dos respectivos processos, tais como: ausências de cópias do processo seletivo (editais, publicações, deliberações, resultados, etc) e de cópias da documentação individual dos funcionários contratados.

Em resposta, por meio de seu expediente CE AUD-0036/2013, a Unidade requereu dilação do prazo para atendimento, com fulcro no art. 12, § 2º, da Instrução Normativa nº 55/2007, do Tribunal de Contas da União, o que foi deferido. Até a conclusão do presente Relatório, as questões suscitadas encontram-se em fase de atendimento, no prazo regulamentar.

Assim, com vistas a orientar as medidas saneadoras e os casos vindouros, emitiu-se a Nota de Auditoria nº 201307771/001, de 25.06.2013, que solicita a revisão dos atos de admissão de pessoal com vistas a assegurar a regular instrução processual, fazendo constar, ao mínimo, as seguintes peças:

- 1) EDITAL DO CONCURSO
- 2) EDITAL DE HOMOLOGAÇÃO
- 3) CONTRATO DE ADMISSÃO
- 4) DOCUMENTO DE IDENTIDADE DO SERVIDOR
- 5) CPF DO SERVIDOR
- 6) DECLARAÇÃO DE (NÃO) ACUMULAÇÃO DE CARGOS
- 7) DECLARAÇÃO DE BENS E VALORES (Lei nº 8.730/93) ou DIRF
- 8) COMPROVAÇÃO DA ESCOLARIDADE EXIGIDA PELO EDITAL.

3.2 REMUNERAÇÃO, BENEFÍCIOS E VANTAGENS

3.2.1 CONSISTÊNCIA DOS REGISTROS

3.2.1.1 INFORMAÇÃO

Controles Internos de RH

Fato

Em 31/12/2012, o Setor de Folha de Pagamento e Encargos da Eletrosul dispunha de cinco profissionais para a gestão dos processos que integram o cálculo e fechamento da Folha de Pagamento, bem como, a retenção e recolhimento dos encargos sociais.

O Departamento de Gestão de Pessoas - DGP, em 31/12/2013, contava com 66 profissionais que cumpriram a demanda dos trabalhos dessa Área, incluindo a realização da Folha de Pagamento, naquele exercício. A Unidade auditada entendeu que o número de pessoas que integrou seu setor de pessoal foi adequado.

No tocante à operacionalização e processos da folha de pagamento – FP – verificamos que as informações que alimentam os proventos e os descontos dos empregados para a FP da Eletrosul são realizadas por diversos setores da empresa que migram as informações para o Sistema HR. O nível hierárquico responsável pelas informações é composto pelos Chefes de Setores (que não integram a carreira Gerencial). A responsabilidade pelo fechamento geral da Folha de Pagamento é do Chefe de Setor de Pessoal (Gerência hierárquica de nível II) o qual é responsável pela aprovação das informações para habilitação junto à área financeira. O Gerente do Departamento de Gestão de Pessoas (Gerência hierárquica de nível I) pode assinar e aprovar o mesmo processo, na ausência da gerência da Divisão.

As informações para a composição da base de valores para débito nos proventos dos empregados é formada a partir de várias informações oriundas de outros Setores da Empresa e Fundação de Previdência Social – ELOS, como por exemplo: Plano de Saúde, Benefícios, Frequência, Multas, Contribuição Previdenciária Privada – ELOS, etc. Após a reunião dessas informações, via Sistema HR de Folha de Pagamento, as análises são realizadas e conclui-se o fechamento da Folha de Pagamento pelos Analistas e o Chefe do Setor da Folha de Pagamento inclui o processo de pagamento no Sistema GEM para que a Gerência da Divisão de Benefícios e Administração de Pessoal ou o Gerente do Departamento de Gestão de Pessoas, gerências de Nível Hierárquico II e I, respectivamente, encaminhem o processo de pagamento para a Divisão de Tesouraria para o efetivo crédito bancário.

O Sistema HR parametrizado pela empresa CONSIST para atender as especificidades da Folha de Pagamento da Eletrosul, permite a configuração de várias críticas que são definidas pelos Analistas de Folha de Pagamento e pelos demais Setores que enviam as informações de créditos e débitos aos empregados. As críticas como diárias em férias, suspensão de Adicionais de Periculosidade, conformidade com as regras de concessão dos benefícios financeiros etc., são criticados antes de chegarem à Folha de Pagamento, dentro de módulos do Sistema HR ou Sistema de Frequência, de Guia de Viagem, de Plano de Saúde ou de Cadastro, dentre outros.

O quantitativo de níveis hierárquicos e o seu modo de funcionamento permitem conferir confiabilidade aos ambientes de risco e de controle, sendo que há definição dos papéis a serem desempenhados pelos responsáveis e colaboradores do processo e os procedimentos de controle permitem a redução ou administração dos riscos



identificados alavancado com o funcionamento pleno do software que gerencia todo o processo de geração da folha de pagamento, incluindo as críticas e as funcionalidades que propiciam segurança nessa folha.

Em função dos exames realizados e das informações adicionais fornecidas pela Unidade auditada, é possível inferir que os controles internos da área de RH da Eletrosul foram consistentes, adequados e suficientes à sua gestão, ressalvadas as causas que empreenderam as falhas na instrução dos processos de admissão de pessoal, contidas em item específico deste Relatório.

3.2.1.2 INFORMAÇÃO

Análise da Folha de Pagamento

Fato

A análise dos dados da folha de pagamento dos empregados da Unidade auditada foi efetuada mediante cruzamento da totalidade das informações fornecidas em planilhas com vistas a avaliar a gestão de pessoas, por meio da observância à legislação sobre remuneração.

Mediante o cruzamento de informações verificou-se a inexistência de empregados que perceberam como salário base em dezembro de 2012 valores inferiores ao salário mínimo de R\$ 622,00 vigente no país de acordo com o Decreto Nº 7.655, de 23 de dezembro de 2011.

Verificamos a existência de 161 rubricas de proventos e 106 de descontos no plano de contas da Unidade auditada com movimentação financeira em 2012, não sendo encontradas situações que comprometessem a legislação aplicável à remuneração de pessoal.

Em função dos exames realizados, pode-se inferir que os registros pertinentes no sistema contábil e demais sistemas corporativos são fidedignos à política escolhida e adotada pela Unidade auditada na sua gestão de recursos humanos.

4 GESTÃO DO SUPRIMENTO DE BENS/SERVIÇOS

4.1 PROCESSOS LICITATÓRIOS

4.1.1 OPORTUNIDADE DA LICITAÇÃO

4.1.1.1 INFORMAÇÃO

Informações gerais do contrato nº 90580124 (Concorrência nº 90570406) e deliberações do TCU.

Fato

Tendo como objeto a implantação da Pequena Central Hidrelétrica (PCH) Barra do Rio Chapéu, a Eletrosul realizou em 2008 a Concorrência nº 90570406, com Habilitação Preliminar.



Para a execução do empreendimento, mediante o contrato nº 90580124, assinado em 15/09/2008, foi contratado o Consórcio Construtor Barra do Rio Chapéu (CCBRC), CNPJ 09.637.556/0001-68, no valor de R\$ 64.989.005,15 (Base Po = 07/03/2008), conforme a seguinte distribuição de valores:

Lista de Preços (LP)	Item	Valor em R\$
01	Serviços a serem executados	40.687.413,28
02	Bens a serem fornecidos	24.301.591,87
Total		64.989.005,15

O CCBRC, constituído formalmente em 02/06/2008, era originariamente composto pelas seguintes empresas:

Empresa	ORTENG Equipamentos e Sistemas Ltda (Lider)	ENERG Power Ltda	MFW Engenharia e Mineração Ltda	BUCAGRANS Construtora de Obras Ltda
CNPJ	19.884.626/0001-36	22.440.929/0001-74	03.869.453/0001-47	85.465.938/0001-30
% de participação	20,92	22,75	35,96	20,37

Durante o transcurso da implantação da PCH, em 02/08/2010, as empresas ENERG Power Ltda e BUCAGRANS Construtora de Obras Ltda se retiraram do consórcio que passou a ter a seguinte composição:

Empresa	ORTENG Equipamentos e Sistemas Ltda (Lider)	MFW Engenharia e Mineração Ltda	COMAX Construtora de Obras Ltda
CNPJ	19.884.626/0001-36	03.869.453/0001-47	85.287.746/0001-80
% de participação	43,67	35,96	20,37%

A Ordem de serviço foi emitida com data de 22/09/2008.

Durante a execução do contrato, até a presente data, foram assinados os seguintes Termos Aditivos (TA):

Nº	Aprovação	Data	Objeto	% aditado acumulado
Epistolar	CE DEG-0360/2009	05/10/2009	Altera cláusula reajustamento – índices descontinuados pela FGV	0,00
01	DD-1327-17, de 30/06/2010	06/08/2010	Extingue MC 01, altera Preço do Contrato, Lista de Preços de Serviços - LP1, Cronograma Econômico do Empreendimento, Memorial de Cálculo das Quantidades Principais, permite a emissão de boletim de medição específico, bem como dedução de valor.	3,45
02	DD-1328-13, de 07/07/2010	09/08/2010	Altera a composição do Consórcio Construtor Barra do Rio Chapéu, sub-roga e extingue obrigações e direitos, pretéritos e futuros.	0,00
03	DD-1329-12, de 13/07/2010	16/08/2010	Altera dos Marcos Contratuais, Preço do Contrato, Prazo de vigência do Contrato, Lista de preços 1, 2 e 3, bem como o Cronograma Econômico do	12,40

			Empreendimento.	
04	DD-1337-18, de 15/09/2010	15/09/2010	Altera Cláusula 13 – Preço do Contrato, as Seções B e D da Parte II – Proposta e define condições para a execução do Empreendimento.	24,20
05	DD-1360-20, de 08/04/2011	08/04/2011	Altera de Eventos Geradores de Pagamentos de Serviços	0,00
06	DD-1381-07, de 08/09/2011	14/10/2011	Alterar Marcos Contratuais, Eventos Geradores de Pagamentos de Serviços, Prazo de Vigência do Contrato, Preço do Contrato, Seção C – Cronograma Físico do Empreendimento e Seção D – Cronograma Econômico do Empreendimento, bem como estabelece condições para a recomposição econômico-financeira do contrato.	26,05
07	RD-1403-06, de 02/02/2012 e DCA 296-10, de 16/02/2012	10/02/2012	Alterar (i) o item 2 da Cláusula 8ª – Marcos Contratuais, (ii) o item 1 da Cláusula 13 – Preço do Contrato, (iii) a Cláusula 46 – Prazo de Vigência do Contrato, (iv) as especificações técnicas e critérios de medição e pagamento da Casa de Força, (v) as Seções B, C e D da Parte II – Proposta, (vi) bem como incluir serviços adicionais decorrentes de falha geológica detectada no eixo da Barragem/Vertedouro.	36,43
08	RD-1413-16, de 30/03/2012 e DCA 299-05, de 04/05/2012	30/03/2012	Alterar (i) o item 1 da Cláusula 13 – Preço do Contrato, (ii) a incorporação ao escopo do Contrato do tratamento especial no túnel de adução não previsto no Projeto Básico, (iii) a Parte II – Proposta, Seção B – Listas de Preços nºs 1, 2, 3 e 4 e Seção D – Cronograma Econômico do Empreendimento.	40,53
09	RD-1428-18, de 09/08/2012	30/03/2012	Alterar (i) o item 1 da Cláusula 13 – Preço do Contrato, (ii) o escopo do Contrato e (iii) a Parte II – Proposta, Seção B – Listas de Preços nºs 1, 2, 3 e 4 e Seção D – Cronograma Econômico do Empreendimento.	41,92
10	RD-1436-11, de 04/10/2012	04/10/2012	Alterar o item 2 da Cláusula 8ª – Marcos Contratuais, o item 1 da Cláusula 13 – Preço do Contrato, (iii) a Cláusula 46 – Prazo e Vigência do Contrato, a Parte II – Proposta, Seções B, C e D, e incorporar/alterar escopo ao objeto ao Contrato.	43,59
11	RD-1452-09, de 29/01/2012	31/01/2013	Alterar a Cláusula 46 – Prazo de Vigência do Contrato	0,00

Em decorrência dos termos aditivos pactuados, o montante contratual aumentou de R\$ 64.989.005,15 para R\$ 93.320.290,49, resultando num incremento de 43,59%, distribuído conforme as Listas de Preços (LP) que compõem o contrato, conforme a seguinte síntese:

Seq.	Grupo de Itens	Orçamento em R\$	Proposta em R\$	Contrato em R\$ (*)	Contrato + 11 TAs em R\$	Realizado em R\$	Saldo em R\$
1	LP1	41.217.737,25	40.780.781,32	40.687.413,28	52.395.688,70	49.631.436,46	2.764.252,24
2	LP2	24.872.744,95	24.301.591,88	24.301.591,88	24.301.591,88	23.666.234,91	635.356,97

3	LP3	0,00	0,00	0,00	16.623.009,92	16.554.386,17	68.623,75
	Total	66.090.482,20	65.082.373,20	64.989.005,16	93.320.290,50	89.852.057,54	3.468.232,96

(*) Proposta com valor menor que o contrato na LP1 em virtude da exclusão dos custos inerentes aos riscos geológicos ou topográficos que extrapolam em 5% os volumes a escavar ou de concreto previsto no Projeto Básico.

Onde:

LP1 = Orçamento de Serviços;

LP2 = Orçamento de Bens;

LP3 = Orçamento de Serviços Complementares (a partir do aditivo nº 04).

Até a presente data foram realizadas 70 medições, que constam dos respectivos Boletins Mensais de Medição onde é atestado o cumprimento dos Eventos Geradores de Pagamentos de Serviços e de Bens, que resultam na evolução física de 99,90% e na evolução financeira de 96,21%.

O comissionamento dos equipamentos ainda não foi aceito tendo em vista as pendências ainda presentes no empreendimento, bem como os Certificados de Aceitação Provisória (CAP) das Unidades Geradoras, que deveriam ocorrer em até 60 dias do início da operação comercial das mesmas, sem qualquer interrupção não programada originada na sua implantação, ainda não foram emitidos. Só após vencida esta etapa, será emitido o Atestado de Capacidade Técnica para o Consórcio pela Eletrosul.

Detalhando-se o incremento ocorrido, observa-se que, no transcurso da execução do empreendimento, há um significativo aumento nas despesas acessórias, não mensuráveis fisicamente na obra, destacando-se, dentre outras, aquelas afetas aos itens de “Operação e Manutenção do Canteiro de Obras e do Acampamento”, de “Gerenciamento” e de “Engenharia Integração Mecânica”, que compõem a LP1 do contrato, conforme destacado no quadro a seguir:

LP1 = Orçamento de Serviços

Seq.	Itens	Orçamento em R\$	Proposta em R\$	Contrato em R\$ (*)	Contrato + 11 TAs em R\$	Realizado em R\$
4	Operação e Manutenção do Canteiro de Obras e do Acampamento	2.043.887,94	1.871.500,00	1.871.500,00	3.932.489,54	3.932.489,46
21	Gerenciamento	0	0	0	6.225.815,18	6.225.817,52
22	Engenharia Integração Mecânica	0	0	0	2.134.610,14	2.134.609,29
4+21+22		2.043.887,94	1.871.500,00	1.871.500,00	12.292.914,86	12.292.916,27
	LP1	41.217.737,25	40.780.781,32	40.687.413,28	52.395.688,70	49.631.436,46



LP1 + LP2 + LP3	66.090.482,20	65.082.373,20	64.989.005,16	93.320.290,50	89.852.057,54
% LP1			4,60%	23,46%	
% TOTAL			2,88%	13,17%	

Tentando-se compreender a natureza destes serviços, com o intuito de se verificar a eventual ocorrência de sobreposição entre os mesmos, obteve-se da Eletrosul, as seguintes explicações:

“OPERAÇÃO E MANUTENÇÃO DO CANTEIRO DE OBRAS E DO ACAMPAMENTO – Item 04 da LP 1

Atividades exercidas no local de implantação do empreendimento (atividades de campo – infraestrutura da obra).

Operação, manutenção, vigilância e segurança patrimonial de todas as instalações do canteiro de obras e do acampamento, das instalações adicionais que a Contratada julgar necessário e Serviços Ambientais permanentes de caráter gerencial, educacional e operacional, tais como Monitoramento e Controle dos Processos Erosivos, Gerenciamento de Resíduos e Efluentes e Educação Ambiental.

GERENCIAMENTO – Item 21 da LP1

O gerenciamento do Contrato de implantação do Empreendimento consiste basicamente de atividades de escritório, resumidas a seguir:

- Coordenar e controlar todas as atividades executadas por cada Consorciada, bem como sua integração técnica, comercial e administrativa com a Eletrosul;
- Coordenar e controlar todas as atividades vinculadas a Qualidade, Segurança, Meio Ambiente e Saúde (QSMS);
- Gerenciar a documentação;
- Medicina do Trabalho;
- Suporte Operacional, Financeiro, Administrativo, Contratual, tributário etc;
- Interface com órgãos externos (Prefeituras, questões trabalhistas etc)

ENGENHARIA INTEGRAÇÃO MECÂNICA – Item 22 da LP1

Este item da lista de preços foi incrementado no Termo Aditivo nº 03, por conta da assunção pela Orteng do escopo da Energ Power. Desta forma a Orteng assumiu todos os subcontratos de fabricação dos equipamentos mecânicos, sendo que a atividade de integração destes equipamentos mecânicos permaneceu necessária com a postergação de prazo.



As atividades estão relacionadas com o diligenciamento e fiscalização em fábrica dos diversos equipamentos mecânicos e sua integração técnica com os projetos e demais itens de fornecimento.”

Mais especificamente sobre os itens contratuais nºs 21 (Gerenciamento) e 22 (Engenharia Integração Mecânica), que não compõem a LP1 do contrato original, questionou-se se sua execução não estava prevista de ser efetuada pela própria Eletrosul, bem como o que motivou a sua inclusão, mediante termos aditivos nºs 3, 7 e 10, ao contrato.

A Eletrosul assim se posicionou:

“Os itens 21 e 22 não estavam previstos na LP1 original, não sendo sua execução de responsabilidade da Eletrosul.

Em virtude de dificuldades relacionadas ao licenciamento ambiental do sistema de transmissão associado do empreendimento UHBC, o Contrato nº 90580124 teve seu prazo de execução prorrogado, inicialmente por 12 meses – Termo Aditivo nº 03, nos termos das justificativas apresentadas no RAD DE-0004/2010, de 12/07/2010.

Neste Termo Aditivo nº 03 foram incorporados os itens 21 e 22 à LP1, Gerenciamento e Engenharia de Integração Mecânica, respectivamente, a partir da prorrogação de prazo de execução dos serviços, ou seja, a partir do 25º mês de execução da obra.

Estes serviços vinham sendo executados pela Contratada até o 24º mês, porém, não existiam recursos específicos discriminados nas LPs para o seu pagamento.

Eram considerados diluídos nos preços do contrato, conforme item 3.2 da Cláusula 13 – Preço do Contrato, citado a seguir:

“3.2. Os SERVIÇOS e BENS não explicitamente mencionados nas Listas de Preços, mas necessários ao completo e perfeito atendimento do objeto do CONTRATO, bem como os MATERIAIS, DOCUMENTAÇÃO, insumos de energia elétrica/comunicação/água para o Canteiro de Obras e os Seguros previstos na Cláusula 31 – Seguros, têm seus preços considerados como inclusos nos preços dos SERVIÇOS e BENS constantes nas referidas listas.”

Com as prorrogações de prazos, a fim de manter o equilíbrio econômico-financeiro do Contrato, considerando que os serviços eram imprescindíveis ao desenvolvimento do empreendimento, os serviços passaram a compor itens específicos da LP1.

O TA7 e o TA10 prorrogaram da mesma forma o prazo de execução da obra, alocando recursos para os serviços pelo período adicional, de forma a manter a equilíbrio econômico-financeiro do contrato.”

Também em relação aos itens contratuais nºs 21 (Gerenciamento) e 22 (Engenharia Integração Mecânica) obteve-se da Eletrosul o seguinte detalhamento de suas composições de serviço:

Item LP	Descrição	Nº Meses	Valor Total - R\$
---------	-----------	----------	-------------------



21	Gerenciamento		
	Gerente Projeto	25,00	1.145.348,15
	Gerencia Obras Civis	25,00	875.855,00
	Gerente Eletromecânica	25,00	909.541,75
	Coordenação/Gestão/MA	25,00	535.619,00
	Gerente QSMS	25,00	564.295,50
	Medicina do Trabalho	25,00	629.275,00
	Seção Técnica	25,00	181.908,25
	Administrativo	25,00	256.019,25
	Coordenação e Controle – COMAX	25,00	293.014,24
	QSMS – COMAX	25,00	486.012,48
	Suporte Operacional/Administrativo – COMAX	25,00	348.926,56
	Total do Item		6.225.815,18
22	Engenharia Integração Mecânica	25,00	
	Engº Especialista Mec. (2)	25,00	1.028.727,75
	Projetista Mec. (2)	25,00	591.518,50
	Diligenciamento	25,00	514.364,00
	Total do Item		2.134.610,25

De qualquer forma, o incremento financeiro observado nas despesas acessórias, não mensuráveis fisicamente na obra, notadamente aquelas afetas aos itens 4, 21 e 22 da LP1, que impactam significativamente no montante contratual (de 4,60% para 23,46% da LP1 e de 2,88% para 13,17% do total), e por outros serviços pactuados que também elevam o montante contratual, e que derivam da mudança no regime de execução contratual (de empreitada integral, em que o empreendimento é de inteira responsabilidade da contratada, para como se fosse regime de execução por preços unitários), bem como a validação das referências dos preços unitários adotados contratualmente, já são objeto de deliberação do TCU, em decorrência da inclusão do empreendimento no programa FISCOBRAS de 2011, em cumprimento ao Acórdão 564/2011 – TCU – Plenário, tendo sido publicados até o momento, os Acórdãos do Plenário nºs: 2691/2011; 3396/2012 e 1111/2013.

Em relação ao acórdão mais recente, o Acórdão nº 1111/2013 – Plenário, observa-se as seguintes deliberações:

“9.1. tornar insubstancial, com fundamento no art. 174 do Regimento Interno do TCU, o item 9.1.1 do Acórdão 3396/2012-TCU-Plenário;

9.2. determinar à Eletrosul Centrais Elétricas S.A. que, com fulcro no art. 276 do Regimento Interno do TCU, retenha, cautelarmente, o montante de R\$ 8.113.298,24 (oito milhões, cento e treze mil, duzentos e noventa e oito reais e vinte e quatro centavos) do saldo contratual ainda não pago ao Consórcio Construtor Barra do Rio Chapéu (CCBRC), relativo ao Contrato 90580124, até que o Tribunal delibere definitivamente sobre o mérito do sobrepreço apurado nesse contrato;

9.3. deferir o prazo de 90 (noventa) dias solicitado pela Eletrosul para juntada de novos documentos probatórios ao presente processo;

9.4. determinar à SecobEnergia que:



9.4.1. com fulcro no art. 250, inciso V, do Regimento Interno do TCU, realize a oitiva da Eletrosul e do Consórcio Construtor Barra do Rio Chapéu para que se manifestem, no prazo de quinze dias, acerca do mérito do sobrepreço contratual apontado no presente processo;

9.4.2. analise os argumentos não tratados nesta etapa processual, trazidos na peça 167 destes autos, quanto da análise do mérito do sobrepreço apurado na fiscalização objeto deste processo.”

Comparando-se as deliberações do acórdão mais recente (Acórdão nº 1111/2013 – Plenário) aos acórdãos anteriores (Acórdãos do Plenário nºs: 2691/2011 e 3396/2012) observa-se ter havido alteração no entendimento do TCU sobre os achados de auditoria relativos aos fatos inicialmente apontados, em função do acatamento parcial dos argumentos e das manifestações da Eletrosul.

Tal situação, a título de exemplificação, pode ser observada na apuração pelo TCU da prática de eventual sobrepreço / superfaturamento ocorrido no Contrato nº 90580124 (Concorrência nº 90570406), cujo valor já foi reduzido de R\$ 11.071.301,29 (Acórdão nº 2691/2011 - Plenário) para R\$ 8.113.298,24 (Acórdãos nº 3396/2012 - Plenário), mas que ainda continua pendente de deliberação conclusiva a respeito de seu montante final (Acórdão nº 1111/2013 – Plenário).

Neste contexto, em virtude de esgotamento do assunto pelo TCU, no que se refere ao escopo do objeto contratual inicial até o 5º Termo Aditivo, já abordado nos três acórdãos citados, reduziu-se a amplitude desta auditoria a partir do 6º Termo Aditivo, com foco nos novos itens de serviço, bem como na adequação da própria gestão contratual, com ênfase para os atos e fatos ocorridos no transcurso de 2012.

4.1.1.2 INFORMAÇÃO

Extrapolação do limite de 25% estabelecido pelo art. 65, §1º da Lei de Licitações.

Fato

Para a execução do empreendimento, mediante o contrato nº 90580124 (Concorrência nº 90570406), assinado em 15/09/2008, foi contratado o Consórcio Construtor Barra do Rio Chapéu (CCBRC), CNPJ 09.637.556/0001-68, no valor de R\$ 64.989.005,15.

Durante a execução do contrato, até a presente data, foram assinados 11 Termos Aditivos (TA) que aumentaram o montante contratual de R\$ 64.989.005,15 para R\$ 93.320.290,49, resultando num incremento de 43,59%.

Questionada sobre qual o embasamento legal e/ou normativo que possibilitou o aditamento contratual, até o momento, de 43,59%, a Eletrosul assim se posicionou:

“O embasamento legal para o aditamento contratual está contido na Análise Jurídica, de 01/10/2012, anexa a PRD-0054/2012, de 01/10/2012.

A justificativa apresentada na referida PRD é transcrita a seguir:

A evolução do valor contratual apresenta a seguinte configuração considerando os valores históricos (bases distintas), aumentos e reduções de quantitativos:

Descrição	Natureza dos Acréscimos e Supressões				Total	
	Extensão de Prazo		Qualitativos e Quantitativos			
	R\$	%	R\$	%	R\$	%
Contrato	-	-	-	-	64.989.005,15	-
TA 1	-	-	2.244.307,17	3,45	67.233.312,32	3,45
TA 2	-	-	-	-	67.233.312,32	3,45
TA 3	5.814.708,29	8,95	-	-	73.048.020,61	12,40
TA 4	-	-	7.667.882,93	11,80	80.715.903,54	24,20
TA 5	-	-	-	-	80.715.903,54	24,20
TA 6	-	-	1.200.000,00	1,85	81.915.903,54	26,05
TA 7	5.332.439,01	8,21	1.415.560,37	2,18	88.663.902,92	36,43
TA 8	-	-	2.662.368,76	4,10	91.326.271,68	40,53
TA 9	-	-	905.585,35	1,39	92.231.857,03	41,92
TA 10	2.263.737,21	3,48	(1.175.303,75)	-1,81	93.320.290,49	43,59
TA 11	-	-	-	-	-	-
Total	13.410.884,51	20,64	14.920.400,83	22,96	28.331.285,34	43,59

A evolução do valor contratual apresenta a seguinte configuração considerando valores históricos (bases distintas) e acréscimos de quantitativos (desconsideradas as supressões):

Descrição	Natureza dos Acréscimos e Supressões				Total	
	Extensão de Prazo		Qualitativos e Quantitativos			
	R\$	%	R\$	%	R\$	%
Contrato	-	-	-	-	64.989.005,15	-
TA 1	-	-	2.244.307,17	3,45	67.233.312,32	3,45
TA 2	-	-	-	-	67.233.312,32	3,45
TA 3	5.814.708,29	8,95	-	-	73.048.020,61	12,40
TA 4	-	-	7.667.882,93	11,80	80.715.903,54	24,20
TA 5	-	-	-	-	80.715.903,54	24,20
TA 6	-	-	1.200.000,00	1,85	81.915.903,54	26,05
TA 7	5.332.439,01	8,21	1.415.560,37	2,18	88.663.902,92	36,43
TA 8	-	-	4.237.359,02	6,52	92.901.261,94	42,95
TA 9	-	-	921.785,80	1,42	93.823.047,74	44,37
TA 10	2.263.737,21	3,48	1.384.120,98	2,13	97.470.905,93	49,98
TA 11	-	-	-	-	-	-
Total	13.410.884,51	20,64	19.071.016,27	29,34	32.481.900,78	49,98

A evolução do valor contratual apresenta a seguinte configuração considerando a mesma base financeira (03/2008) e reduções de quantitativos:

Descrição	Natureza dos Acréscimos e Supressões				Total	
	Extensão de Prazo		Qualitativos e Quantitativos			
	R\$	%	R\$	%	R\$	%
Contrato	-	-	-	-	64.989.005,15	-



Contrato	-	-	-	-	64.989.005,15	-
TA 1	-	-	2.244.307,17	3,45	67.233.312,32	3,45
TA 2	-	-	-	-	67.233.312,32	3,45
TA 3	5.814.708,29	8,95	-	-	73.048.020,61	11,41
TA 4	-	-	6.153.370,17	9,47	78.559.082,00	20,88
TA 5	-	-	-	-	78.559.082,00	20,88
TA 6	-	-	1.200.000,00	1,85	79.759.082,00	22,73
TA 7	4.765.598,10	7,33	1.249.943,83	1,92	85.774.623,93	31,98
TA 8	-	-	2.662.368,76	4,10	88.436.992,69	36,08
TA 9	-	-	801.174,88	1,39	89.238.167,58	37,31
TA 10	2.022.390,65	3,11	(1.300.071,74)	-2,00	87.938.095,83	35,31
TA 11	-	-	-	-	-	-
Total	11.960.388,26	18,40	13.011.093,07	20,02	22.949.090,68	35,31

Para fins de cálculo do limite de 25% estabelecido pelo art. 65, §1º da Lei de Licitações conclui-se que o aumento acumulado fruto de alterações qualitativas e quantitativas é de 29,34 %, considerando valores históricos (bases distintas). Por outro lado, a diminuição acumulada de quantitativos até então realizada e que não foi considerada no percentual anterior é inferior a 25%. O cômputo, portanto, dos aumentos e das diminuições deu-se de modo isolado conforme recomendação do TCU.

Justificativa para Extrapolação do limite de 25% estabelecido no § 2º do Artigo 65 da Lei 8.666/93:

Conforme Decisão nº 215/99 do Tribunal de Contas da União - TCU - Plenário é facultado à Administração ultrapassar o limite aludido no § 2º do Artigo 65 da Lei 8.666/93, observados os princípios da finalidade, da razoabilidade e da proporcionalidade, além dos direitos patrimoniais do contratante privado, desde que se tratem de alterações consensuais e qualitativas e desde que satisfeitos cumulativamente os seguintes pressupostos:

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

A eventual rescisão contratual pela Administração é impraticável neste momento, tendo em vista que a implantação do empreendimento está com aproximadamente 87% de obras executadas.

Os preços para os serviços adicionais decorrentes de alterações qualitativas, não apresentam encargos contratuais superiores à Eletrosul.

A eventual contratação de nova empreiteira para a complementação das obras civis, não previstas no Projeto Básico ou complementação do Projeto Executivo, implicaria conflitos relacionados a garantia, pois teríamos estruturas executadas por 2 contratadas, dificultando ou inviabilizando a execução das garantias (uma empreiteira buscaria imputar a responsabilidade à outra). Adicionalmente uma nova contratação implicaria paralisação dos serviços de montagem eletromecânica, com os custos decorrentes imputáveis à Eletrosul.

Cabe enfatizar que o cronograma atual do empreendimento não absorve os prazos do lançamento de processo licitatório para a contratação destes serviços, tendo em vista que somente a licitação (Concorrência) é projetada internamente em 120 dias.

A este prazo deverão ser agregados os prazos de mobilização da nova empreiteira, comprometendo ainda mais as datas de geração comercial do empreendimento.

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

Os serviços adicionais são compatíveis com os em execução pelo Consórcio visando as obras civis da UHBC, sendo que parte inclusive já foram executados.

Os encargos econômico-financeiros para a sua execução, nas condições pactuadas pelas partes, são perfeitamente suportados pelas Consorciadas envolvidas.

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

Os acréscimos são decorrentes de ajustes qualitativos do Projeto Básico em relação ao Executivo, que impactaram diretamente na execução do empreendimento. Somente com a evolução do projeto executivo e o andamento dos serviços permitiu-se aferir as reais necessidades para a execução do empreendimento conforme o objeto inicialmente contratado.

Com efeito, a superveniência exigida para fim da justificativa reside em dificuldades não previstas por ocasião da contratação, eis que detectadas somente na fase de execução da obra concomitante com a evolução do projeto executivo, configurando-se em fato superveniente.

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

O ajuste não transfigura o objeto contratado (implantação da UHBC). As alterações promovidas por meio do aditamento objeto de aprovação mantem a essência e a dimensão do empreendimento.

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

As alterações qualitativas fruto de modificações nos projetos visam a melhor adequação aos objetivos do contrato, culminando na imprescindível implantação da UHBC em sua plenitude. Sem as alterações pretendidas inviabiliza-se a finalização do empreendimento e a consequente geração comercial, fim almejado pela Eletrosul enquanto empresa de energia.

As alterações otimizam o cronograma porque evitam que se promova, fosse o caso, a deflagração de um novo procedimento licitatório com todos os trâmites e prazo mínimo conhecidos desde o edital até a homologação da contratação. A otimização vez que a

execução do objeto torna-se mais eficiente quando se assegura a continuidade pelas frentes de trabalho de quem já vem acompanhando e executando os serviços.

O ajuste contratual, conforme citado na justificativa do pressuposto "I" da Decisão TCU 215/99, é a melhor alternativa para a otimização do cronograma da UHBC, já comprometido conforme motivos apresentados nos termos aditivos anteriores.

Minimizando atrasos, o que se vislumbraria num cenário de encerramento ou rescisão do contrato em questão, assegura-se a receita do empreendimento no menor prazo possível.

Além disso, como dito anteriormente somente com a execução também dos itens ora aditados é que se permite a plena conclusão do empreendimento, providência imprescindível para a geração comercial.

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

Conforme já demonstrado nos outros pressupostos, a rescisão contratual neste momento é impraticável, bem como o lançamento de processo licitatório para contratação de serviços para complementação da obra civil. Outra contratada fatalmente imputaria maiores custos à Administração, tornando a contratação mais onerosa e prolongada. O início da geração comercial, o retorno sobre o investimento e, principalmente, o fornecimento de energia à população ficariam comprometidos na hipótese aventada."

Neste contexto, muito embora tenha sido extrapolado o limite legal de 25% para aditamentos contratuais desta obra, estabelecido no § 2º do Artigo 65 da Lei 8.666/93, tal ocorrência encontra-se suportada, a título de excepcionalidade, segundo argumenta a própria Eletrosul, conforme Decisão nº 215/99 do Tribunal de Contas da União - TCU – Plenário.

4.1.1.3 INFORMAÇÃO

Valores contratuais aditivados com três datas bases diversas de referencia.

Fato

Para a execução do empreendimento, mediante o contrato nº 90580124 (Concorrência nº 90570406), assinado em 15/09/2008, foi contratado o Consórcio Construtor Barra do Rio Chapéu (CCBRC), CNPJ 09.637.556/0001-68, no valor de R\$ 64.989.005,15.

Durante a execução do contrato, até a presente data, foram assinados 11 Termos Aditivos (TA) que aumentaram o montante contratual de R\$ 64.989.005,15 para R\$ 93.320.290,49, resultando num incremento de 43,59%.



Questionada se todos os preços unitários estão na mesma data-base, ou seja, 07/03/2008, a Eletrosul assim se posicionou:

“Os Preços Unitários não estão na mesma data base, conforme Cláusula 13 – Preço do Contrato, alterada pela Cláusula Terceira do Termo Aditivo nº 10, transcrita a seguir:

“CLÁUSULA TERCEIRA

O item 1 da Cláusula 13 – Preço do Contrato passa a ter a seguinte redação:

1. O preço total a ser pago pela Eletrosul à Contratada pelo objeto deste CONTRATO é de R\$ 93.320.290,49 (noventa e três milhões trezentos e vinte mil duzentos e noventa reais e quarenta e nove centavos), sendo:

1.1. R\$ 63.130.437,72 (sessenta e três milhões, cento e trinta mil, quatrocentos e trinta e sete reais e setenta e dois centavos), a preços de 07/03/2008.

1.1. R\$ 13.566.842,85 (treze milhões, quinhentos e sessenta e seis mil, oitocentos e quarenta e dois reais e oitenta e cinco centavos), a preços de 07/03/2010, composto pelos itens 4.2, 4.3, 4.4, 20, 21, 22 e 23 da Lista de Preços nº 01 – Serviços a Serem Executados.

1.2. R\$ 16.623.009,92 (dezesseis milhões seiscentos e vinte três mil e nove reais e noventa e dois centavos), a preços de 01/08/2010, referentes à Lista de Preços nº 3.””

A evolução do valor contratual, por data base (Termos Aditivos nº s 1, 3, 4, 6, 7, 8, 9 e 10), conforme informado pela Eletrosul, é apresentada a seguir:

Termos Aditivos	Data da Assinatura	Base 07/03/2008	Base 07/03/2010	Base 01/08/2010	Total em R\$
Contrato	15/09/2008	64.989.005,15	0,00	0,00	64.989.005,15
TA 1	06/08/2010	67.233.312,32	0,00	0,00	67.233.312,32
TA 2	09/08/2010	67.233.312,32	0,00	0,00	67.233.312,32
TA 3	16/08/2010	67.077.353,98	5.970.666,63	0,00	73.048.020,61
TA 4	15/09/2010	61.387.481,66	5.970.666,63	13.357.755,25	80.715.903,54
TA 5	08/04/2011	61.387.481,66	5.970.666,63	13.357.755,25	80.715.903,54
TA 6	14/10/2011	62.587.481,66	5.970.666,63	13.357.755,25	81.915.903,54
TA 7	10/02/2012	62.602.960,31	11.303.105,64	14.757.836,97	88.663.902,92
TA 8	30/03/2012	65.265.329,08	11.303.105,64	14.757.836,97	91.326.271,68
TA 9	30/03/2012	65.265.329,08	11.303.105,64	15.663.422,31	92.231.857,03
TA 10	04/10/2012	63.130.437,72	13.566.842,85	16.623.009,92	93.320.290,49
TA 11	31/01/2013	63.130.437,72	13.566.842,85	16.623.009,92	93.320.290,49

Desta forma, mesmo não constituindo irregularidade os valores contratuais aditivados estarem em três datas bases de referência diversas, tal estratégia de aditamento acaba causando transtornos no acompanhamento econômico-financeiro do contrato do empreendimento, tanto que para calcular os percentuais de aditamento, a Eletrosul teve que equalizar os valores para a mesma data base, para fins de apuração de eventual

extrapolação dos 25% previstos legalmente, conforme abordado em ponto específico deste relatório.

4.1.1.4 CONSTATAÇÃO

Contratação do 6º Termo Aditivo ao Contrato nº 90580124 (Concorrência nº 90570406) sem detalhamento das composições dos preços unitários dos serviços que compõem o orçamento prévio.

Fato

Para a execução do empreendimento, mediante o contrato nº 90580124 (Concorrência nº 90570406), assinado em 15/09/2008, foi contratado o Consórcio Construtor Barra do Rio Chapéu (CCBRC), CNPJ 09.637.556/0001-68, no valor de R\$ 64.989.005,15.

Durante a execução do contrato, até a presente data, foram assinados 11 Termos Aditivos (TA) que aumentaram o montante contratual de R\$ 64.989.005,15 para R\$ 93.320.290,49, resultando num incremento de 43,59%.

Selecionando-se, por amostragem aleatória, os Termos Aditivos (TA) nºs 06 e 09, por conterem novos itens de serviço não previstos contratualmente, verificou-se especificamente em relação ao TA nº 06 que o mesmo foi assinado sem orçamento prévio detalhado e foi expresso em unidade genérica, fato que não se repetiu com o TA nº 09.

Solicitada a apresentar a memória de cálculo dos Termos Aditivos nºs 06 (R\$ 1.200.000,00) e 09 (R\$ 905.585,35) no que se refere aos preços de referência utilizados para aferição dos novos preços unitários, ou seja, aqueles não previstos no contrato, a Eletrosul assim se posicionou:

“Termo Aditivo nº 06: as memórias de cálculo detalhadas dos respectivos serviços estão em negociação com o CCBRC e serão objeto de Termo Aditivo de Encerramento do Contrato, conforme Cláusula Terceira do Termo Aditivo em referência, transcrita a seguir:

“A importância estabelecida nesta Cláusula, em razão da recomposição da equação econômico-financeira do contrato, está sujeita a ajustes e adequações, eventualmente necessários para mais ou para menos, por meio de Termo Aditivo a ser celebrado oportunamente entre as Partes.”

Termo Aditivo nº 09: os cálculos que compuseram o Termo Aditivo nº 9 estão detalhados nas Notas Técnicas anexas, sendo resumidos a seguir:

Descrição Valor (R\$)

Drenagem pluvial 162.057,24

Quant. ponte Nova Fátima 596.715,78

Volumes da Casa de Força 163.012,78

Realocação Passarela Pênsil (16.200,45)

Total = R\$ 905.585,35”



A motivação para tal encaminhamento, ou seja, a assinatura de termo aditivo, no caso o 6º, sem orçamento prévio detalhado e expresso em unidade genérica pode ser extraído do RAD DEG-0059/2011, de 10/08/2011, onde consta que:

“b.2) Alteração do Preço do Contrato:

A alteração do preço do contrato é decorrente de pleito pelos serviços já executados de tratamento do talude na margem esquerda do canal de desvio, a fim de equalizar o impacto geológico citado no item b.1, cuja análise de mérito é reconhecida por este DEG. Vale repetir que o impacto geológico constitui-se em um fato imprevisível, motivado por um caso fortuito.

Levando em conta que a recomposição da equação econômico-financeira do Contrato diz respeito a direito constitucionalmente garantido à Contratada, com o objetivo de restituir parcialmente os ônus incorridos, é proposto o pagamento de R\$ 1.2000.000,00, a preços de 07/03/2008, valor este que pelas avaliações iniciais aproxima-se do custo dos serviços executados. O ajuste para o valor definitivo será formalizado em termo aditivo a ser emitido posteriormente.”

Ocorre que tal encaminhamento contraria ao disposto na Súmula TCU nº 258/2010, quando determina que:

“As composições de custos unitários e o detalhamento de encargos sociais e do BDI integram o orçamento que compõe o projeto básico da obra ou serviço de engenharia, devem constar dos anexos do edital de licitação e das propostas das licitantes e não podem ser indicados mediante uso da expressão ‘verba’ ou de unidades genéricas”.

Causa

Alegada urgência para solução dos estragos causados por fortes chuvas que colocavam em risco o empreendimento.

Manifestação da Unidade Examinada

Inquirida por meio da Solicitação de Auditoria 201307771/03, de 08 de junho de 2013, a Eletrosul encaminhou por meio da Correspondência Externa CE AUD-0028/2013, de 14 de junho de 2013, a seguinte manifestação:

“O Termo Aditivo nº 06 foi decorrente de fato superveniente - acidente geológico ocorrido no canal de desvio - caracterizado pelo deslizamento do maciço na região, em função de fortes chuvas, como já justificado no RAD-0059/2011, de 10/08/2011.

Esta situação gerou a necessidade de execução dos serviços de recuperação do maciço pelo CCBRC, em regime de urgência.

Posteriormente, o CCBRC apresentou a relação dos serviços executados, no montante de R\$ 1.923.728,20, acompanhada de composições dos preços unitário dos mesmos, em atendimento à determinação do TCU, conforme documentos anexos.

A fim de restabelecer, parcialmente, o equilíbrio econômico-financeiro do Contrato nº 90580124, o TA6 estabeleceu o pagamento de R\$ 1.200.000,00, importância essa sujeita a ajustes, tendo em vista que as composições de preços unitários apresentadas pelo CCBRC careciam de validação pela Eletrosul, conforme item 2 da Cláusula Terceira, mencionado a seguir:



“2. A importância estabelecida nesta Cláusula, em razão da recomposição da equação econômico-financeira do contrato, está sujeita a ajustes e adequações, eventualmente necessários para mais ou para menos, por meio de Termo Aditivo a ser celebrado oportunamente entre as Partes.”

O valor de R\$ 1.200.000,00 levou em consideração avaliação prévia de preços apresentados, que projetava os serviços executados em R\$ 1.399.992,70, conforme demonstrativo a seguir:

Item	DESCRÇÃO DE FORNECIMENTO DE SERVIÇOS	Unid.	Quant.	Preços Unitários	Valor Total (R\$)
1.4	SERVIÇOS DIVERSOS (BUCAGRANS/MFW/COMAX)				1.399.992,70
1.4.1	Geólogo, mapeamento e prescrição de tratamento	H	360,00	177,66	63.957,60
1.4.2	Remoção de chocos e limpeza fina para execução de concreto projetado	m ²	2.451,06	56,10	137.515,70
1.4.3	Aplicação de tela telcon Q – 138	m ²	375,28	23,00	8.630,03
1.4.4	Drenos sistemáticos, diâmetro 50 mm, profundidade 1 m (barbacãs)	M	57,20	96,10	5.496,66
1.4.5	Drenos horizontais profundos (DHP'S), Ø Furação 3", Ø do tubo PVC 2"	M	889,20	178,64	158.842,91
1.4.6	Aplicação de tirantes, 25 mm de diâmetro, resinado	M	1.542,30	255,00	393.286,50
1.4.7	Concreto projetado com fibra	m ³	422,95	771,79	326.428,43
1.4.9	Escavação, carga e transporte ate bota fora 2 ^a categoria	m ³	10.770,52	22,56	243.018,03
1.4.10	Aterro compactado material 2 ^a categoria	m ³	3.128,60	16,27	50.908,29
1.4.12	Esgotamento do Canal de Desvio	Unid.	408,00	26,35	10.751,90
1.4.16	Enrocamento encosto da ensecadeira	m ³	60,00	19,28	1.156,65

O processo de análise das composições de preços unitários apresentadas permanece em discussão com o CCBRC, e será finalizado em futuro Termo Aditivo ou Termo de Encerramento do Contrato nº 90580124, quando serão anexadas as composições de preços unitários dos serviços.

A decisão para a celebração do TA6, com ajustes futuros, levou em consideração as dificuldades de caixa das Consorciadas, agravadas pelo desequilíbrio econômico-financeiro do contrato, que já estavam impactando no cronograma de geração do empreendimento. A possibilidade de paralisação dos serviços, em face da indisponibilidade de recursos para honrar compromissos, era aventada frequentemente pelas Consorciadas.”

Por último, a Eletrosul apresenta os seguintes esclarecimentos técnicos complementares abaixo relativos aos registros desta constatação do Relatório Preliminar de Auditoria:

“No que tange às constatações acima referidas, a Eletrosul reitera os esclarecimentos técnicos já prestados a essa CGU, informando que, quando da celebração de futuro

Termo Aditivo ou Termo de Encerramento ao Contrato nº 90580124, observará as recomendações apresentadas pela equipe de auditoria, adotando os procedimentos técnicos pertinentes para o seu pleno atendimento.

A Eletrosul também envidará esforços no sentido de aprimorar as suas rotinas internas de contratação de obras e serviços de engenharia, de modo a atender as demais recomendações apresentadas pela CGU nos itens em destaque.”

Análise do Controle Interno

Argumentando ter agido em regime de urgência, face à necessidade da execução dos serviços de recuperação do maciço que deslizou próximo ao canal de desvio da PCH, provocado por fortes chuvas, a Eletrosul encaminha demonstrativo, elaborado pela contratada (CCBRC), que avalia previamente a intervenção em R\$ 1.399.992,70, e que serve de referência para o arbitramento de R\$ 1.200.000,00 como valor pactuado contratualmente no TA6.

Apesar desse demonstrativo não fazer parte da documentação relativa ao processo de Gestão Contratual que foi disponibilizado, mas admitindo-se a sua veracidade, e já transcorridos cerca de 20 meses do fato gerador, ainda resta pendente a validação pela Eletrosul, das composições dos preços unitários dos serviços efetivamente executados que, com base na proposta do CCBRC, montam em R\$ 1.923.728,20.

Desta forma, mesmo que caracterizada a ocorrência de fato superveniente, e da Eletrosul ter intencionado o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, mediante aditamento contratual, o fato é que quando de sua pactuação a unidade não observou, na integralidade, o disposto na Súmula TCU nº 258/2010, quando determina que:

“As composições de custos unitários e o detalhamento de encargos sociais e do BDI integram o orçamento que compõe o projeto básico da obra ou serviço de engenharia, devem constar dos anexos do edital de licitação e das propostas das licitantes e não podem ser indicados mediante uso da expressão ‘verba’ ou de unidades genéricas”.

Desta forma, permanece a constatação, tanto que em sua última manifestação a Eletrosul informa que “observará as recomendações apresentadas pela equipe de auditoria, adotando os procedimentos técnicos pertinentes para o seu pleno atendimento”.

Recomendações:

Recomendação 1: Quando do encerramento do Contrato nº 90580124 (Concorrência nº 90570406), mediante o estabelecimento de futuro Termo Aditivo ou Termo de Encerramento, incluir procedimento de análise das composições de preços unitários dos serviços afetos ao TA6.

Recomendação 2: Observar, na integralidade, quando do aceite de propostas orçamentárias de futuras obras e serviços de engenharia, aos pressupostos da Súmula TCU nº 258/2010.

4.1.1.5 INFORMAÇÃO

Ampliação, mediante aditivos, do prazo de execução da obra de 730 dias para 1566 dias.



Fato

Para a execução do empreendimento, mediante o contrato nº 90580124 (Concorrência nº 90570406), assinado em 15/09/2008, foi contratado o Consórcio Construtor Barra do Rio Chapéu (CCBRC), CNPJ 09.637.556/0001-68, no valor de R\$ 64.989.005,15.

Durante a execução do contrato, até a presente data, foram assinados 11 Termos Aditivos (TA) que impactaram na execução contratual, já que aditaram os Marcos Contratuais (MC) nos seguintes prazos:

	Instrumento Contratual	Contrato	1º TA	3º TA	6º TA	7º TA	10º TA	11º TA
MC	Descrição	Prazo em Dias						
01	Conclusão do desvio do rio - 1ª fase	150	Extinto	Extinto	Extinto	Extinto	Extinto	Extinto
02	Conclusão do desvio do rio - 2ª fase	330	330	345	02/09/09	02/09/09	02/09/09	02/09/09
03	Liberação da 1ª UNIDADE GERADORA para Operação Comercial	700	700	1065	31/03/12	31/07/12	30/11/12	30/11/12
04	Liberação da 2ª UNIDADE GERADORA para Operação Comercial	730	730	1095	30/04/14	31/08/12	20/12/12	20/12/12
	Prazo de vigência contratual	780	780	1145	1376	1.499	1.592	1.682

A dilatação do prazo de vigência contratual, de 780 dias para 1.682 dias, não foi atribuída pela Eletrosul como sendo de responsabilidade do Consórcio Construtor Barra do Rio Chapéu (CCBRC) em face dos seguintes argumentos preponderantes:

“A Eletrosul passou por dificuldades relacionadas ao licenciamento ambiental do sistema de transmissão associado à PCH Barra do Rio Chapéu, que impediam a definição exata da data de operação comercial da usina, conforme carta CE DE-0047/2010, encaminhada a ANEEL em 09/07/2010. A referida Licença Ambiental foi emitida somente em 07/01/2011.

Através do termo aditivo nº 02 ao contrato 90580124, retiram-se do Consórcio Construtor Barra do Rio Chapéu – CCBRC as seguintes empresas: Energ Power S.A e Bucagrans – Construtora de Obras Ltda e passa a integrar o CCBRC a empresa Comax Construtora de Obras Ltda.

Foram encontradas falhas geológicas no leito da barragem. Após limpeza da fundação verificou-se que esta falha era contínua ao longo do barramento. Foram necessários então estudos geotécnicos adicionais para verificar a realidade da fundação bem como determinar a solução de engenharia necessária para permitir o assentamento da barragem.

Estes estudos adicionais, os ajustes de projeto e a execução desta falha impactaram no cronograma do empreendimento.



Nas capelas do túnel de adução ocorreram alguns escorregamentos de materiais. Está sendo necessária a instalação de cambotas metálicas nestes locais para estabilização.

O túnel apresenta deslocamentos relacionados a zonas cisalhadas o que exigiu muita prudência e esforço individual (coragem) da equipe técnica para sua estabilização. Quando viabilizado o acesso com segurança, a situação extrapolou, negativamente, às expectativas, comprometendo o cronograma projetado para a obra, necessitando de prazo adicional para a conclusão dos serviços.”

Complementarmente, em relação à dilatação do prazo de execução do empreendimento, a Eletrosul encaminhou a Correspondência Externa CE AUD-0028/2013, de 14 de junho de 2013, com a seguinte manifestação:

“Efetivamente existem pendências para a emissão dos CAPs das UG1 e UG2, porém não são restritivas a operação comercial das 2 unidades geradoras da UHBC.

Neste aspecto cabe mencionar que a Eletrosul realizou no final de abril/2013, o primeiro leilão de venda de energia própria no mercado livre e que resultou num total de contratos da ordem de R\$ 27,43 milhões (correspondente a 29,39% do Valor do Contrato), a serem efetuados nos próximos 20 meses de fornecimento (05/2013 a 12/2014).

O resultado da energia comercializada proveniente da PCH Barra do Rio Chapéu, primeira usina de pequeno porte da Eletrosul a entrar em operação é apresentado na tabela abaixo:

PRODUTOS	PREÇO (R\$/MWh)	VENDA	Quantidade (MWh)	Receita Bruta (R\$ milhões)
P-I (Mai/Jul-13)	294,83	27.600,0	8,14	
P-II (Ago/Dez-13)	315,59	18.360,0	5,79	
2013	303,12	45.960,0	13,93	
P-III (Jan/Dez-14)	181,30	74.460,0	13,50	
2014	181,30	74.460,0	13,50	
Resultado	227,80	120.420,0	27,43	

Adicionalmente, a energia produzida em teste/comercial, no período de fevereiro até abril de 2013, também auferiu receitas no mecanismo de liquidação da Câmara de Comercialização de Energia - CCEE, da ordem de R\$ 6,65 milhões.

O resultado das operações comerciais da PCH Barra do Rio Chapéu até dez/14 representará à Eletrosul uma receita bruta de R\$ 34,08 milhões, restando ainda, a contar de jan/15, 19 anos e 4 meses de autorização do empreendimento à Eletrosul.

Portanto a estratégia de colocar a usina em operação, mesmo com pendências, se mostrou extremamente eficaz comercialmente, contribuindo o empreendimento para a disponibilização de energia elétrica ao Brasil neste momento de escassez da mesma ocasionada pela estiagem em regiões de reservatório de grandes UHEs.”

De qualquer forma, mesmo que o empreendimento tivesse sido previsto de ser executado em 730 dias, momento da liberação da 2^a Unidade Geradora para Operação



Comercial, foram necessários transcorrer 1566 dias desde a data de emissão da Ordem de Serviço (de 22/09/2008), para que tal evento ocorresse, em 28/01/2013, mesmo ainda restando pendências a serem eliminadas até a emissão dos Certificados de Aceitação Provisória (CAP) das Unidades Geradoras, conforme abordado em ponto específico deste relatório.

4.1.1.6 CONSTATAÇÃO

Extrapolação do prazo contratual para a eliminação de pendências que possibilitem a emissão dos Certificados de Aceitação Provisória (CAP) das Unidades Geradoras sem a decorrente aplicação das penalidades contratuais cabíveis no Contrato nº 90580124 (Concorrência nº 90570406).

Fato

Para a execução do empreendimento, mediante o contrato nº 90580124 (Concorrência nº 90570406), assinado em 15/09/2008, foi contratado o Consórcio Construtor Barra do Rio Chapéu (CCBRC), sem CNPJ, no valor de R\$ 64.989.005,15.

Até a presente data foram realizadas 70 medições, que constam dos respectivos Boletins Mensais de Medição onde é atestado o cumprimento dos Eventos Geradores de Pagamentos de Serviços e de Bens, que resultam na evolução física de 99,90% e na evolução financeira de 96,21%.

O comissionamento dos equipamentos ainda não foi aceito tendo em vista as pendências ainda presentes no empreendimento, bem como os Certificados de Aceitação Provisória (CAP) das Unidades Geradoras, que deveriam ocorrer em até 60 dias do início da operação comercial das mesmas, sem qualquer interrupção não programada originada na sua implantação, ainda não foram emitidos. Só após vencida esta etapa, será emitido o Atestado de Capacidade Técnica para o Consórcio pela Eletrosul.

Neste contexto, a PCH entrou em operação comercial no dia 28/01/2013, mesmo tendo sido elaborada uma lista conjunta evidenciando 79 pendências, já que, segundo a Eletrosul, estas ocorrências não afetam a segurança, a confiabilidade e a operação continuada da hidroelétrica.

Em 07/05/2013, o CCBRC formalizou a solicitação da emissão do CAP para dar início ao período de garantia das unidades geradoras de Barra do Rio Chapéu.

Em 15/05/2013, através da CE-DEG-0214/2013, a Eletrosul responde ao pedido do CCBRC da seguinte forma:

“2. Conforme já notificado diversas vezes, há uma série de pendências que devem ser resolvidas pelo CCBRC na PCH de Barra do Rio Chapéu que estão causando problemas de ordem de rendimento, indisponibilidade, risco, e dificuldades operacionais.

3. Segue a lista com as principais pendências:

- Vazamento nas juntas de dilatação do circuito hidráulico, inclusive na junta à jusante da borboleta;



- Problemas recorrentes no cartão da UAC da UG1;
- Comportas de controle de nível ainda com montagem final pendente. Estamos perdendo energia já que a comporta está fixa na soleira;
- Finalizar o envio de sobressalentes previstos, bem como a lista com todos eles;
- Dar solução definitiva para as pedras colocadas na propriedade do morador vizinho na estrada de acesso à casa de força;
- Acabamentos gerais de pátio e estruturas civis;
- Fornecimento e instalação dos portões de fechamento da área e montagem;
- Recuperação ambiental das áreas degradadas;
- Revestimento do piso do edifício de controle;
- Galvanização das tampas de canaletas do edifício de controle e da casa de força;
- Colocar em operação o sistema de ventilação;
- Caixa separadora água/óleo lubrificante não funciona. A impermeabilização da caixa é deficiente, fazendo com que a infiltração do canal de fuga encha de água o compartimento de acúmulo de óleo, Paredes responsáveis pela separação tem cotas iguais fazendo com que o óleo e a água misturem novamente na saída. Saída de água para drenagem não está conforme projeto;
- Porta de acesso à sala do GMG não está colocada no local;
- Limpa grades não funciona;
- Monovia da tomada d'água não consegue retirar a grade;
- Boa parte da instrumentação está deficiente. Em alguns casos as grandezas a medir estão fora de escala, instrumentos estão danificados, fora do especificado ou faltando;
- Perfuração e instalação de poço artesiano para atendimento ao sistema de água tratada;
- Limpeza Geral da casa de força;
- Fornecer bomba de drenagem de óleo do separador água/óleo;
- Controladores de nível dos poços de drenagem e esgotamento são provisórios aguardando solução definitiva;
- Instalação do sistema de ar condicionado da sala de baterias;
- Demais itens encontram-se na lista de pendências levantadas pela Eletrosul em conjunto com o CCBRC em reunião após a entrada em operação.

4. A Eletrosul manifesta sua insatisfação pelo descaso com os compromissos assumidos por parte do CCBRC no que tange a confiança que foi depositada para entrega parcial

de algumas estruturas. Desta forma, reiteramos a solicitação de empenho do CCBRC para retirada das pendências e conclusão definitiva do empreendimento com a maior brevidade.

5. Diante do exposto, nos vemos impedidos de emitir o CAP.”

Solicitada a informar sobre quais advertências e/ou penalidades (multas) já foram aplicadas ao Consórcio por atraso no cronograma e/ou execução deficiente do empreendimento, a Eletrosul assim se posicionou:

“Até a presente data foi aplicada multa no valor de R\$ 324.945,03, equivalente a 0,5% do preço do contratado, por atraso na Conclusão do Marco Contratual nº 02, conforme previsto na Cláusula 8^a do Contrato 90580124.”

Ocorre que, apesar da Eletrosul ter comprovado estar notificando reiteradamente o CCBRC para a eliminação das pendências da PCH, até a presente data a Unidade não se utilizou de suas prerrogativas previstas em contrato, conforme cláusulas 10^a (Multa), 40^a (Rescisão) e/ou 42^a (Suspensão), mesmo já tendo sido extrapolado em mais do dobro o prazo previsto de 60 dias para emissão dos Certificados de Aceitação Provisória (CAP) das Unidades Geradoras desde o início de sua operação comercial (em 28/01/2013), inclusive extrapolando o prazo atual de vigência contratual (até 24/04/2013), conforme 11º Termo Aditivo.

Causa

Fragilidade na aplicação de penalidades contratuais.

Manifestação da Unidade Examinada

Inquirida por meio da Solicitação de Auditoria 201307771/03, de 08 de junho de 2013, a Eletrosul encaminhou por meio da Correspondência Externa CE AUD-0028/2013, de 14 de junho de 2013, a seguinte manifestação:

“a) Extrapolação do prazo de vigência contratual sem que tenham sido eliminadas as pendências:

A vigência contratual foi prorrogada para 30/07/2013, conforme Termo Aditivo nº 12 anexo, aprovado pela RD-1464-18, de 25/04/2013.

O Termo Aditivo nº 12 foi assinado pela Eletrosul e encontra-se em tramitação visando assinatura das Consorciadas.

A solução de pendências é objeto de reiteradas cobranças e ações por parte desta Eletrosul, as quais serão equacionadas até o término da vigência contratual.

b) Não aplicação de multa pela inadimplência dos MC-03 e MC-04, operação comercial da UG1 e UG2, respectivamente:



O CCBR apresentou correspondência UHBC-E-CCCE-GRL-P02-0230, de 08/02/2013, anexa, justificando o atraso no cumprimento dos MC 03 e 04.

As justificativas apresentadas se encontram em análise, cabendo destacar fato superveniente, motivado por acidente sem vítima, o qual afetou algumas estruturas da Casa de Força, sendo então necessárias as suas recuperações para possibilitar a retomada dos trabalhos de montagem dos equipamentos, conforme apresentado nas imagens anexas.

Considerando a pertinência da argumentação apresentada não foi iniciado o processo de aplicação de multa, bem como outras sanções administrativas.

Este assunto, juntamente com outras pendências contratuais (ex: conclusão da análise do TA6), será contemplado em futuro Termo Aditivo ou Termo de Encerramento do Contrato nº 90580124.

c) Extrapolação do prazo para emissão do CAP:

A emissão do Certificado de Aceitação Provisória-CAP está prevista na Cláusula 28 do Contrato, transcrita parcialmente a seguir:

“1. Uma UNIDADE GERADORA poderá ser liberada para operação comercial desde que os seguintes requisitos sejam integral e cumulativamente cumpridos pela CONTRATADA e reconhecidos como tais pela ELETROSUL:

1.1.todos os trabalhos de obras civis e de montagem eletromecânica associados à UNIDADE GERADORA deverão estar concluídos, à exceção, eventualmente, de PENDÊNCIAS E CORREÇÕES que, a critério da ELETROSUL, não afetem a segurança, confiabilidade e operação continuada da mesma ou de partes da mesma;

1.2.os resultados do COMISSIONAMENTO e dos Testes de Desempenho tenham sido considerados satisfatórios pela ELETROSUL;

1.3.toda a DOCUMENTAÇÃO necessária para permitir a correta operação e manutenção da UNIDADE GERADORA, com todas as instalações, sistemas, e equipamentos associados, tenha sido entregue pela CONTRATADA;

1.4.todos os equipamentos/componentes/peças sobressalentes/ferramentas especiais tenham sido entregues. Eventuais sobressalentes utilizados no COMISSIONAMENTO deverão ser repostos num prazo que não venha a colocar em risco a operação das UNIDADES GERADORAS, a ser acordado entre as PARTES;

1.5.a CONTRATADA tenha entregue a relação de todos os SERVIÇOS, DOCUMENTAÇÃO e FORNECIMENTOS ainda pendentes de conclusão. Serão admitidas as pendências que, a critério da ELETROSUL, não representem qualquer impeditivo à operação e manutenção segura e confiável das UNIDADES GERADORAS ou de partes das mesmas;

1.6.o prazo remanescente da Garantia de Fiel Cumprimento seja compatível com o período de vigência do Certificado de Aceitação Final - CAF.



2. Decorridos 60 dias do início da operação comercial, sem qualquer interrupção não programada originada na implantação de uma UNIDADE GERADORA, e desde que tenham sido cumpridos os requisitos mencionados nos itens 1.1 a 1.6, a ELETROSUL emitirá o respectivo Certificado de Aceitação Provisória – CAP, salvo se as providências adotadas pela CONTRATADA para equacionar as pendências, a critério da ELETROSUL, não sejam satisfatórias..."

Apesar do prazo de 60 dias do inicio da operação comercial ter transcorrido, contratualmente o CAP não foi emitido haja vista a existência de pendências, informadas a essa CGU, ou seja, o prazo só é aplicável se não existirem pendências, conforme destacado no item 2 da Cláusula 28.

Ante o exposto solicitamos a reconsideração da constatação."

Posteriormente, por meio da Correspondência Externa CE AUD-0037/2013, de 21 de junho de 2013, já de posse de nossas recomendações, a Eletrosul encaminhou a seguinte manifestação adicional:

"O prazo de 60 dias para a emissão do CAP de cada unidade geradora está condicionado a sua operação comercial, e desde que não apresente pendências;

- existem pendências técnicas e construtivas na PCH Barra do Rio Chapéu, não restritivas a sua operação comercial, o que em obras desse porte podem ocorrer, considerando que a prioridade era a geração comercial do empreendimento;
- as máquinas estão em operação comercial há mais de 60 dias, porém devido às pendências supracitadas a Eletrosul está impedida contratualmente de emitir os CAPs;
- a Eletrosul tem cobrado reiteradas vezes do CCBRC o equacionamento das pendências contratuais;
- por determinação do Tribunal de Contas da União os pagamentos relacionados ao Contrato com o CCBRC foram suspensos;
- o Consórcio tem se manifestado sobre as dificuldades que está enfrentando em consequência da retenção de recursos pela Eletrosul, que estaria cortando a irrigação vital da capacidade de mobilização do CCBRC;
- a opção pela postergação da vigência do contrato não foi para dispensar a contratada da aplicação de penalidades contratuais (não foram postergados o prazo de execução dos MC3 e MC4) e sim dar suporte contratual para as atividades remanescentes.

Com relação às penalizações cabe registrar:

- a) a aplicação de multa pelo descumprimento do MC3 – Operação Comercial da Unidade 1 e MC4 – Operação Comercial da Unidade 2 está em avaliação, considerando as justificativas apresentadas pelo CCBRC em 08/02/2013, conforme já informado a essa CGU;

Se julgadas procedentes as justificativas o CCBRC será isentado das sanções contratuais por meio de Termo Aditivo ou Termo de Encerramento, caso contrário as penalizações serão aplicadas, conforme já informado também à essa CGU.

b) o Contrato não prevê multa para o descumprimento de prazo na resolução de pendências, entretanto, o CCBRC está sendo penalizado pelo disposto a seguir:

· a postergação do prazo para emissão dos CAPs implica em extensão do prazo de garantia do empreendimento, conforme item 1 da Cláusula 29 – Garantia Técnica transcrita a seguir:

“1. A Garantia Técnica dos SERVIÇOS executados e dos BENS e MATERIAIS fornecidos pela CONTRATADA terá duração de 24 meses, a contar da data de emissão do CERTIFICADO DE ACEITAÇÃO PROVISÓRIA de cada UNIDADE GERADORA.

Assim, apesar do empreendimento estar em operação comercial há mais de 4 meses, este período, e o adicional até a resolução de todas as pendências e emissão dos CAPs, ficarão incorporados ao período de garantia da UHBC, com todos os custos decorrentes imputáveis ao Consórcio.

· O Contrato nº 90580124 com o CCBRC possui eventos de pagamento vinculados à emissão dos CAPs (5% do valor dos geradores e equipamentos associados).

Ante o exposto solicitamos, respeitosamente, a reavaliação da informação.”

Por último, a Eletrosul apresenta os seguintes esclarecimentos técnicos complementares abaixo relativos aos registros desta constatação do Relatório Preliminar de Auditoria:

“No que tange às constatações acima referidas, a Eletrosul reitera os esclarecimentos técnicos já prestados a essa CGU, informando que, quando da celebração de futuro Termo Aditivo ou Termo de Encerramento ao Contrato nº 90580124, observará as recomendações apresentadas pela equipe de auditoria, adotando os procedimentos técnicos pertinentes para o seu pleno atendimento.

A Eletrosul também envidará esforços no sentido de aprimorar as suas rotinas internas de contratação de obras e serviços de engenharia, de modo a atender as demais recomendações apresentadas pela CGU nos itens em destaque.”

Análise do Controle Interno

Preliminarmente, a Eletrosul encaminha correspondência da contratada (CCBRC) em que justifica os atrasos ocorridos nos MC-03 e MC-04, operação comercial das UG1 e UG2, respectivamente, e pleiteia a não aplicação de multa pela inadimplência contratual, já que decorreram de fatos de natureza não previsíveis, situação esta que ainda não havia sido objeto de abordagem nesta auditoria. A Eletrosul também informa que deliberará conclusivamente sobre este assunto em futuro Termo Aditivo ou Termo de Encerramento do Contrato nº 90580124.

A Eletrosul apresenta adicionalmente o 12º Termo Aditivo ampliando o prazo de vigência contratual em mais 98 dias (até 31/07/2013), que não constava da

documentação relativa ao processo de Gestão Contratual que foi disponibilizado e que ainda se encontra pendente de assinatura pela contratada (CCBRC), embora datado de 25/04/2013.

Ocorre que mesmo que tenha havido atraso nos MC-03 e MC-04, para liberação da operação comercial das UG1 (19 dias após 30/11/2012) e UG2 (36 dias após 20/12/2012), e que tal situação esteja sobre análise da Eletrosul, restaria um período complementar de mais de 60 dias para a eliminação das pendências construtivas pelo CCBRC entre o início efetivo da operação comercial da PCH (dia 28/01/2013) e o encerramento do contrato até o 11º TA (24/04/2013), conforme prazo contratual previsto para emissão dos Certificados de Aceitação Provisória (CAP) das Unidades Geradoras.

Neste contexto, apesar de já ter sido extrapolado em mais do dobro o prazo previsto de 60 dias para emissão dos Certificados de Aceitação Provisória (CAP), em face da demora da construtora na eliminação das pendências técnicas, a Eletrosul optou por emitir o 12º TA para que fosse ampliado o período de vigência contratual ao invés de aplicar ao CCBRC as penalidades contratuais cabíveis por sua inadimplência contratual.

Corroborando tal percepção, a da inércia da contratada em eliminar pendências, atesta-se que, quando da inspeção física realizada in loco na PCH, no dia 21/05/13, não se identificou nenhum empregado do consórcio na obra. Desta forma, mesmo que relevados os esclarecimentos preliminares da Unidade, permanece a constatação.

Já no que se refere à manifestação adicional da Unidade, ponderamos:

Ao postergar a vigência, com o intuito de “dar suporte contratual para as atividades remanescentes”, como alega a Eletrosul, a Unidade acabou formalizando prazo adicional à contratada para que pudesse eliminar as pendências técnicas e emitir posteriormente o CAP, apesar de já ter transcorrido mais do que o dobro do prazo admissível para tanto (2 meses).

O que se questiona não é a suspensão da emissão do CAP, que foi adequada, mas sim a concessão de prazo adicional, pois assim agindo, a Unidade repôs um período de tempo que se tornou necessário pela inadimplência da contratada, apesar desta motivação não estar prevista entre as hipóteses da Cláusula Nona - Prorrogação de Prazo, deixando de penalizá-lo por sua morosidade em eliminar as pendências construtivas do empreendimento.

Por outro lado, mesmo que a Cláusula Oitava – Marcos Contratuais tenha esta titulação específica, o seu texto, num sentido mais amplo, prescreve que “a Contratada deverá concluir os SERVIÇOS e o FORNECIMENTO dos BENS e MATERIAIS em conformidade com os prazos definidos no Cronograma Físico detalhado do EMPRENDIMENTO, sem prejuízo do disposto na Cláusula 42 – Suspensão dos Serviços”, e, portanto, a contratada também está obrigada a eliminar tempestivamente as pendências técnicas da obra.

E, caso a contratada não o faça, a Eletrosul necessita atuar buscando a agilização da entrega do empreendimento e, neste sentido, mesmo não havendo cláusula específica para a penalização em virtude da não eliminação tempestiva de pendencias pela



contratada, o que já constitui em si uma fragilidade contratual, a Unidade poderia, por exemplo, ter lançado mão do Item 4 da Cláusula Décima – Marcos Contratuais onde consta que “caso a CONTRATADA não possa, por motivo de sua responsabilidade, concluir o objeto do CONTRATO, em conformidade com as condições contratuais estabelecidas, estará sujeita a uma penalização adicional no valor de 10% do valor total do CONTRATO, sem prejuízo de multas aplicadas anteriormente”.

Neste contexto, permanece a constatação, tanto que em sua última manifestação a Eletrosul informa que “observará as recomendações apresentadas pela equipe de auditoria, adotando os procedimentos técnicos pertinentes para o seu pleno atendimento”.

Recomendações:

Recomendação 1: Quando do encerramento do Contrato nº 90580124 (Concorrência nº 90570406), mediante o estabelecimento de futuro Termo Aditivo ou Termo de Encerramento fazer constar posicionamento conclusivo a respeito da aplicação (ou não) de multa pela inadimplência dos MC-03 e MC-04, operação comercial da UG1 e UG2, respectivamente, bem como pelo atraso na eliminação de pendências.

Recomendação 2: Prever nos futuros contratos, penalidades específicas que cerceiem eventual morosidade dos contratados na eliminação de pendências construtivas de obras ou serviços de engenharia.

4.1.1.7 INFORMAÇÃO

Irregularidades observadas nos editais de licitações para contratação de bens e serviços.

Fato

Para a avaliação da gestão de compras e contratações, especialmente no que diz respeito à regularidade dos processos licitatórios, selecionou-se, por amostragem aleatória, 9 licitações efetuadas em 2012, no valor de R\$ 25.885.621,92, conforme amostra abaixo descrita:

Nº do Processo	Objeto	Valor (R\$)	Observações
81220112043	Construção de subestação de energia elétrica classe 138 kv	3.778.931,62	Concorrência com habilitação preliminar
84420120055	Recapeamento asfáltico do pavimento da Avenida São João del Castilho de acesso à São Roque / RS	1.496.989,36	Tomada de Preços
1304120076	Construção de muro de concreto	148.781,50	Convite
81220120015	Projeto arquitetônico, e complementares, de uma unidade hospitalar de pronto atendimento conforme orientações do MS	99.200,00	Convite
81220120094	Serviços de apoio técnico e administrativo no acompanhamento dos contratos de ampliação de Subestações	62.250,00	Convite
81220120008	Aquisição de 01 transformador trifásico para ampliação de subestação	3.465.000,00	Pregão Presencial

81220120024	Aquisição de 03 autotransformadores monofásicos para ampliação de subestação	11.665.000,00	Pregão Presencial
81220120081	Fornecimento de equipamentos diversos para aplicação em subestações da Eletrosul	3.930.469,44	Pregão Presencial
81220120093	Fornecimento de 28 transformadores para diversas subestações	1.239.000,00	Pregão Presencial

Em relação às citadas licitações, verificou-se a ocorrência das irregularidades abaixo, que se encontram relatadas em pontos específicos deste relatório:

- a) vedação à participação de consórcios sem a devida motivação nos editais dos Pregões Presenciais nºs 81220120008, 81220120024, 81220120081, 81220120093 e da Tomada de Preços nº 84420120055;
- b) exigência indevida em editais de licitação de certificação ISO como requisito para qualificação técnica nos certames licitatórios dos editais nºs 81220120081 e 81220120093;
- c) exigência em edital de licitação de especificação mínima de fornecimento de equipamentos superiores à especificação a executar no lote nº 1 do edital nº 81220120093 e nos lotes nºs 2, 5 e 6 do edital nº 81220120081.

4.1.1.8 CONSTATAÇÃO

Prática de jogo de planilhas em contratação de remanescente de obra por dispensa de licitação, combinada com substancial atraso na execução do empreendimento, causando aditivos contratuais no valor total de R\$ 19.598.123,94, dos quais, pelo menos R\$ 15 milhões envolvem serviços contratados com a especificação de "gb" ou verba, sem que tenha ocorrido alteração relevante no objeto contratado.

Fato

Trata o relato em questão da contratação por dispensa de licitação pela Eletrosul, em 23/11/2009, do Fornecimento de bens e prestação de serviços para a conclusão da UHE Passo São João (Usina hidrelétrica localizada no rio Ijuí, entre os Municípios de Dezesseis de Novembro e Roque Gonzales/RS). O contrato original para execução da obra foi rescindido por culpa da empresa inicialmente contratada (aprovação da rescisão na DD-1280-15 de 01/07/2009), deixando para a Eletrosul um passivo de aproximadamente 30 subcontratos de fornecimento em aberto. Ocorre que, em função de exíguo prazo para conclusão do empreendimento estabelecido em contrato com a ANEEL, a Eletrosul optou por contratar diretamente (sem licitação) a empresa que iria concluir a montagem da Usina, ficando esta responsável pelos serviços e bens ainda não executados no âmbito do contrato rescindido, enquanto a Eletrosul gerenciaria os demais subcontratos em andamento para aquisição de equipamentos (entre eles as turbinas e os geradores). Cabe acrescentar que a parte de obras civis já estava praticamente concluída.

Desta forma, a Eletrosul elaborou orçamento para o objeto, no valor global de R\$ 56.885.699,33 e efetuou procedimento de contratação denominado Consulta de Preços, em que obteve duas propostas para realização dos serviços, sendo a mais vantajosa para a Estatal correspondente a 99,58 % do valor orçado, proposta pela empresa ENGEVIX.

Constatamos na composição de preços apresentada pela contratada a prática denominada jogo de planilhas, onde a empresa cotejou alguns itens pelo valor máximo estabelecido como critério de aceitabilidade na consulta de preços (até 15% acima dos valores orçados pela Eletrosul), justamente itens que acabaram aditados em mais de 100% do seu valor durante a execução contratual (serviços indiretos da obra com aditamento automático pelo atraso no andamento da mesma, como manutenção do escritório e canteiro) em detrimento do preço dos serviços e bens que efetivamente representavam o cerne da contratação (montagens eletromecânicas, sistemas e instalações), propiciando desta forma que a proposta apresentada estivesse de acordo com os critérios estabelecidos pela Eletrosul e ainda correspondente a menos de 100% do valor global orçado.

Abaixo apresentamos tabela com os principais itens orçados / contratados sobre os quais se baseia a argumentação de jogo de planilhas.

Item / Subitem	Descrição dos serviços	Unid.	Qtd.	Valor Orçado	Valor Contratado	% elev
(LP1) 1	Projeto Executivo Elétrico e Mecânico	Gb		4.441.841,69	5.108.118,00	15%
(LP1) 2	Gerenciamento e Qualidade	Gb		6.892.140,43	7.925.961,00	15%
(LP1) 2.1	Escritório	Gb	1,00	3.993.859,92	4.592.939,00	15%
(LP1) 2.2	Canteiro de Obras	Gb	1,00	2.898.280,50	3.333.023,00	15%
(LP1) 5	Operação e manutenção do canteiro de obras	Gb	1,00	1.967.485,90	2.262.609,00	15%
(LP1) 6	Montagens Eletromecânicas			15.951.399,94	16.590.972,00	4 %
(LP2) 2.1	Sistemas e Instalações			23.049.524,86	19.518.656,72	(15%)
	Somas			52.230.239,81	51.406.316,72	(1,6%)

O jogo de planilhas ficou caracterizado quando, por atrasos decorrentes na execução dos demais contratos paralelos do empreendimento (gerenciados pela Eletrosul), este Contrato com a Engevix necessitou ser protelado por 664 dias além dos 400 inicialmente previstos. A elevação do prazo de execução da obra, independentemente do acréscimo de novos bens e serviços adicionados ao objeto, propiciou uma elevação considerável do valor contratual, devido a remuneração extra pela Eletrosul de serviços originalmente planilhados na mesma proporção de que a obra estivesse se desenvolvendo num ritmo normal.

A tabela a seguir representa um resumo do reflexo financeiro trazido à obra pelos acréscimos contratuais decorrentes dos aditivos efetuados, tanto para acréscimo de objeto (serviços e bens não previstos originalmente) como para prorrogação de prazo.

Alterações contratuais – Acréscimo de valor %		
Devido a extensão de prazo	Devido a alterações quantitativas e qualitativas no objeto	Total – R\$
15.775.538,79	3.822.585,15	19.598.123,94
27,84 %	6,74 %	34,58% do valor original contratado

Fica clara a preponderância da elevação do valor contratual apenas pela dilatação do prazo em relação à inclusão de novos produtos e serviços necessários à obra.



Os dois itens que mais impactaram financeiramente os aditivos contratuais foram os itens 2 e 5 da lista de preços original, “Gerenciamento e qualidade” e “Operação e manutenção do canteiro de obras” acrescidos respectivamente em R\$ 11.350.967,38 e R\$ 3.755.930,73, ou somados R\$ 15.106.898,11 (77% do valor total aditado na obra). Considerando que o item 2 se subdivide em “2.1. Escritório” e “2.2. Canteiro de Obras”, pode-se dizer que a principal elevação no valor contratual não correspondeu ao acréscimo efetivo de novos elementos à obra, mas sim à extensão automática do pagamento de itens não mensuráveis (quantificados como “gb”), proporcionalmente ao acréscimo no prazo de execução do empreendimento.

Os itens 2.1 e 2.2 foram dimensionados pela Eletrosul, segundo o memorial de cálculo constante nas fls. 115 a 118 do Processo 84491013, com a previsão de 1 gerente de projeto, 1 secretária, 2 administradores, 5 auxiliares administrativos, 3 auxiliares técnicos e 10 engenheiros para gerenciamento do escritório e mais 1 gerente de obra, 1 gerente de planejamento, 1 secretária, 3 assistentes administrativos, 1 encarregado, 2 almoxarifes, 2 motoristas, 1 copeira, 1 auxiliar administrativo, 1 auxiliar técnico, 3 inspetores, 1 engenheiro de segurança no trabalho, 1 técnico de segurança no trabalho, 1 médico, 4 supervisores e uma equipe de topografia para gerenciamento do canteiro de obras, cada profissional remunerado pelo valor específico da hora trabalhada da categoria e por um número específico de horas estimado para atingir o objetivo esperado. Entendemos que uma equipe dessa magnitude foi dimensionada para gerenciar a obra no período originalmente estipulado em contrato (400 dias), o que não ocorreu. Dada a dilatação significativa no prazo de execução do objeto (sem que tenha havido acréscimo relevante de serviços), o ritmo dos trabalhos desenvolvidos certamente foi menor, e consequentemente o dimensionamento da equipe de “Gerenciamento da Obra” superestimado pela Eletrosul. Mas isso não foi considerado quando da assinatura dos aditivos contratuais, sendo concedido à empresa aditamento dos referidos itens contratuais como se as equipes inicialmente planejadas estivessem trabalhando a pleno até a conclusão da obra. Tal equívoco fica ainda mais evidente quando se observa a proposta de preços da empresa contratada, onde a mesma relaciona (fl. 395 do Processo 84491013) uma equipe de apenas 3 fiscais, 3 engenheiros e 1 auxiliar de escritório para executar todo o gerenciamento e qualidade da obra, por um valor (não detalhado) de R\$ 7.925.961,00, 15% acima do orçado pela Eletrosul. Ora, se a própria empresa informa em sua proposta que iria gerenciar o escritório e o canteiro de obras com uma equipe muito inferior à estabelecida no orçamento da Eletrosul, já é perceptível que estava havendo nesse item um sobrepreço, não sendo factível que a Eletrosul tenha replicado o mesmo quando dos aditamentos contratuais.

O mesmo raciocínio vale para o item 5 (operação e manutenção do canteiro de obras), cujo elemento mais relevante (extraído do orçamento consolidado da obra) é o consumo de energia elétrica, estimado em R\$ 782.058,15 ou 51 % do item. Não consta do orçamento da obra o memorial de cálculo deste valor previsto para energia elétrica consumida no canteiro de obras, sendo deduzível que o mesmo decorra do consumo previsto para as diversas máquinas e iluminação das instalações. Se a montagem atrasou vários meses pela demora no fornecimento de itens essenciais, não se pode remunerar a contratada por um suposto consumo de energia como se estivesse trabalhando a pleno durante o tempo todo, pois isso não aconteceu.

A tabela a seguir ilustra a evolução dos prazos contratuais e do valor acrescido aos itens 1, 2 e 5 da lista de preços 1:

	Contrato original	Aditivo nº 2	Aditivo nº 4	Aditivo nº 5	Total
Vigência	400 dias	396 dias	170 dias	98 dias	1064 dias

contratual					
% acréscimo		99 %	42,5 %	24,5%	166 %
item 1 (R\$)	5.108.118,00	654.517,70	-	-	5.762.635,70
% acréscimo	-	12,8 %	-	-	12,8 %
item 2 (R\$)	7.925.961,00	7.454.366,78	2.258.898,90	1.637.701,70	19.276.928,38
% acréscimo	-	94 %	28,5 %	20,66 %	143,21 %
item 5 (R\$)	2.262.609,00	2.239.982,70	678.782,70	837.165,33	6.018.539,73
% acréscimo	-	99 %	30 %	37 %	166 %

Da análise da tabela pode-se observar que o item 5 “Operação e manutenção do Canteiro de Obras” foi aditado em 166% do seu valor original, exatamente o mesmo percentual acrescido em dias à vigência do contrato, caracterizando uma linearidade, como já explicamos, indevida. Quanto ao item 2 da planilha contratada “Gerenciamento e Qualidade”, não encontramos na documentação disponibilizada explicação para o aditamento a um nível pouco inferior (143,21%) do acréscimo na vigência contratual (166%), no entanto, mesmo esse percentual é bastante elevado pelos motivos já explanados.

Quanto ao item 1 (Projeto Executivo Eletromecânico), apesar do preço cotado pela empresa contratada também estar 15% acima do orçamento da Eletrosul, verifica-se que não houve aditamento automático do mesmo devido a dilatação do prazo contratual, sendo factível entender os 12,8% aditados por conta de alterações e acréscimos efetivos no objeto executado.

Um levantamento preciso do sobrepreço e consequente superfaturamento total incorrido nessa obra demandaria um trabalho pericial, de levantamento de reais necessidades e validação de eventuais comprovantes de pagamento de pessoal apresentados pela empresa contratada para execução do item 2 – “Gerenciamento e Qualidade”, bem como dos custos incorridos pela mesma (principalmente energia elétrica) para a execução do item 5 – “Organização e manutenção do canteiro de obras”.

Um cálculo estimativo do sobrepreço incorrido, a partir das premissas de que a empresa praticou efetivamente jogo de planilhas e de que houve superdimensionamento dos itens 2 e 5 do Contrato poderia ser feito considerando como valor correto de mercado para os itens 1, 2 e 5 o valor orçado pela Eletrosul (e não 15% superior, como contratado), combinado com a concessão de, no máximo, 110% de aditamento total para os itens 2 e 5 (considerando o baixo ritmo de execução contratual, tanto as equipes de gerenciamento e qualidade quanto a operação e manutenção do canteiro de obras teriam de fato operado no máximo a 80% da capacidade estimada pela Eletrosul ao longo de toda a execução). Desta forma, seria possível estimar um sobrepreço de aproximadamente R\$ 7,3 milhões para esta obra, conforme detalha a tabela a seguir:

Item contratual	Valor correto de mercado para o item (base - orçamento Eletrosul)	Valor contratado	Sobrepreço (R\$)
1	4.441.841,69	5.108.118,00	666.276,31
2	6.892.140,43	7.925.961,00	1.033.820,57
5	1.967.485,90	2.262.609,00	295.123,10
Valores aditados	110% do valor orçado	143% do contratado	3.769.612,90

para o item 2	7.581.354,47	11.350.967,38	
Valores aditados para o item 5	110% do valor orçado 2.164.234,49	166% do contratado 3.755.930,73	1.591.696,24
		Total sobrepreço estimado	7.356.529,12

Fato relevante relacionado a esta constatação é a contratação dos itens acima citados sem um detalhamento de sua composição e sem estabelecimento de preços unitários dos seus componentes, utilizando a unidade de medida do serviço como valor global (gb). Tal procedimento não permite atrelar os pagamentos dos referidos itens a medições onde se comprovaria a mão de obra efetivamente empregada e os insumos efetivamente utilizados (ex. energia elétrica) a cada medição, facilitando a ocorrência do jogo de planilhas apontado, já que as medições representam simplesmente a admissão de que um percentual do que foi estimado (e contratado) foi fornecido no período considerado.

Esse fato, por impossibilitar a mensuração do custo unitário dos produtos, vai de encontro ao disposto nos arts. 6º, IX, “f”, e 7º, § 2º, II, e § 4º, da Lei n.º 8.666/93. A jurisprudência do TCU (Decisões n.os 615/2001 e 822/2002, ambas do Plenário, Acórdãos n.os 1.588/2003-1ª Câmara, e 1.091/2007, 3.086/2008, 93/2009, todos do Plenário) considera tal prática ilegal, pois apesar de admitida a orçamentação por verba, ou valor global, ela só deve ser aplicada quando não há como se definir unidades, aferir quantitativos de consumos de materiais e de utilização de mão de obra e equipamentos, ou ainda quando o serviço é praticamente imensurável. No caso concreto, os itens cotados tendo como unidade “gb”, 2.1. Gerenciamento do Escritório, 2.2. Gerenciamento do Canteiro de Obras e 5.1 Operação e Manutenção do Canteiro de Obras, entre outros, poderiam e deveriam ter sido detalhados para efeito de contratação conforme consta no orçamento consolidado da Eletrosul. Se o entendimento fosse de abrir a composição para que cada proponente estabelecesse, por exemplo, um tamanho próprio de equipe, mesmo assim caberia a especificação disso em sua planilha de proposta, para propiciar a análise de adequação dos preços praticados ao mercado e a medição exata da mão de obra e insumos disponibilizados.

Causa

Considerando que o Estatuto Social da Eletrosul, registrado na Junta Comercial de Santa Catarina em 04 de novembro de 2011, sob nº 20111394490, determina em seu artigo 26 que *“compete a cada Diretor, na sua área de atuação, planejar, coordenar e executar as atividades da sociedade, com vistas à realização do seu objeto social”*, fica evidente a responsabilidade do Diretor de Engenharia para a ocorrência da situação em exame, qual seja: a quantificação de itens relevantes da planilha contratada (aproximadamente 23 milhões de reais) utilizando a expressão genérica “gb” e concessão de aditivos contratuais diretamente proporcionais ao tempo de prorrogação da obra para alguns desses itens.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta a Solicitação de auditoria desta CGU na qual foi apresentada a constatação acima, os Gestores da Eletrosul se manifestaram como segue:

“1) Obras Civis praticamente concluídas:

Com relação à observação de que as obras civis estavam praticamente concluídas quando da rescisão do Contrato com a Energ Power S.A., conforme Relatório de

Acompanhamento da Implantação da UHE Passo São João – UHPJ, remetido à ANEEL em julho de 2009, o avanço das obras é demonstrado a seguir:

Descrição	Percentual de Avanço
2.8 Início das Obras Civis das estruturas	
2.8.1 Escavação em Solo	90,00%
2.8.2 Escavação em Rocha	98,00%
2.9 Desvio do rio (Primeira fase)	100%
2.10 Desvio do rio (Segunda fase)	0%
2.11 Concretagens	
2. 11.1 Concretagem da Casa de Força	76,16%
2.11.2 Concretagem Tomada D'Água	59,79%
2.11.3 Concretagem do Vertedouro	93,44%

Podemos constatar que as estruturas principais do empreendimento, tomada d'água e casa de força, estavam em etapa intermediária, com a concretagem em 59% e 76%, respectivamente, bem como a barragem estava em fase inicial.

As etapas que se seguiriam seriam justamente aquelas que demandariam maior necessidade de integração (interface) e gerenciamento entre o Contratado Civil e o Contratado Eletromecânico e deste último como todos os demais subcontratados e fornecedores da Energ Power assumidos pela Eletrosul.

O documento “Análise Relatório ANEEL Julho/2009” (anexo) demonstra a afirmativa acima.

2) Jogo de Planilhas:

A CGU afirma que ocorreu jogo de planilha na composição de preços apresentada pela Engevix.

Entendemos que aconteceu na prática o exercício de condição estabelecida no item 4.3 do Edital de Consulta de Preços nº 84491013, que originou a contratação, conforme transscrito a seguir:

“4.3. Serão desclassificadas as PROPOSTAS que:

4.3.1. Não atenderem aos critérios de aceitabilidade de preços a seguir definidos:

4.3.2. Apresentarem preços superiores ao valor do Orçamento Estimado constante no item 5 desta Consulta.

4.3.2.1. Admitir-se-á um acréscimo de, no máximo, 15% (quinze por cento) do preço definido para cada item e subitem da Lista de Preços de SERVIÇOS e da Lista de Preços de BENS, desde que o valor total da PROPOSTA não seja superior ao valor limite fixado no Orçamento Estimado.”

Esta condição é determinada pelo inciso X do artigo 40 e inciso IV do artigo 43 da Lei 8.666/93, citados:

“Art. 40. O edital conterá ... e indicará, obrigatoriamente, o seguinte:

X - o critério de aceitabilidade dos preços unitário e global, conforme o caso, permitida a fixação de preços máximos e vedados a fixação de preços mínimos, critérios estatísticos ou faixas de variação em relação a preços de referência, ressalvado o disposto nos parágrafos 1º e 2º do art. 48;

Art. 43. A licitação será processada e julgada com observância dos seguintes procedimentos:

IV - verificação da conformidade de cada proposta com os requisitos do edital e, ...”

O critério de aceitabilidade, além de ser determinação legal, atende orientação do Tribunal de Contas da União, como por exemplo o disposto no Acórdão 1829/2007, TCU Plenário: “item 9.2.4 – faça constar obrigatoriamente dos atos convocatórios, ..., critérios de aceitabilidade de preços unitários e global...”



Termo Aditivo 4	170	2.258.898,90	678.782,70	2.937.681,60	17.280,48	-32,2%
Termo Aditivo 5	98	1.637.701,70	837.165,33	2.474.867,03	25.253,75	-0,9%
Resumo Critério Praticado	1064	19.276.929,32	6.018.539,73	25.295.469,05	23.773,94	
Simulação Critério Linear	1064	21.083.057,54	6.018.539,94	27.101.597,48	25.471,43	
Diferença Critério Praticado - Linear		-1.806.128,22	-0,21	-1.806.128,43	-1.697,49	-7,14%

A adoção do critério linear implicaria em custos superiores à Eletrosul de R\$ 1.806.128,43.

O critério adotado pela Eletrosul representou significativa redução de custos, conforme passaremos a demonstrar no item 3.2.

3.2 Resumo das Tratativas dos Termos Aditivos 2, 4 e 5 de extensão de prazo.

Inicialmente cabe registrar que, para a definição dos valores dos Termos Aditivos que resultaram em extensões de prazo, foram realizadas intensas negociações, com resultados favoráveis à Eletrosul, demonstradas a seguir.

3.2.1 Termo Aditivo 2:

O quadro abaixo demonstra a evolução das tratativas desenvolvidas para a celebração do Termo Aditivo 2:

Descrição	1175/01-10-CE-0056/10	1175/01-10-CE-0067/10	1175/01-10-CE-0069/10
Projeto Executivo	1.007.889,39	654.517,70	654.517,70
Gerenciamento e Qualidade	8.302.444,15	7.454.366,78	7.454.366,78
O&M Canteiro Obras	2.370.082,92	2.239.982,70	2.239.982,70
Mobilização de Equipamentos	771.680,00	771.680,00	0,00
Improdutividade Equipamentos	754.100,00	669.300,00	0,00
Improdutividade MO	345.000,00	0,00	0,00
TOTAL	13.551.196,46	11.789.847,18	10.348.867,18

A contratada alegava a época o desequilíbrio econômico-financeiro dos itens “Projeto Executivo”, “Gerenciamento e Qualidade” e “O&M Canteiro Obras”, respectivamente itens 2 e 5 da LP1 do contrato.

Conforme evidenciado, os valores negociados resultaram em uma redução de 35,06% para o item 1- Projeto Executivo, 11,38% para o item 2 - Gerenciamento e Qualidade e 5,81% para o item 5 – Operação e Manutenção do Canteiro.

Além disso, a Engevix pleiteava custos adicionais de R\$ 1.870.780,00, decorrente da improdutividade de equipamentos e mão de obra gerada pelos problemas ocultos e dificuldades imprevistas da obra, que mesmo passíveis de aceitação, foram indeferidos após exitosas negociações.

3.2.2 Termo Aditivo 4

O quadro a seguir demonstra a evolução das tratativas desenvolvidas para a celebração do Termo Aditivo 4:



Descrição	Correspondência Engevix 1175/01/10/CE/0091/ 11 - 29/12/11 - R\$	Correspondência Engevix 1175/01/10/CE/0019/ 12 - 03/01/12 - R\$
Gerenciamento e Qualidade	2.258.898,90	2.258.898,90
O&M do Canteiro	988.167,70	760.243,67

Da mesma forma, a contratada continuava alegando o desequilíbrio econômico-financeiro dos itens “Gerenciamento e Qualidade” e “O&M Canteiro Obras”, respectivamente itens 2 e 5 da LP1 do contrato.

Conforme evidenciado, os valores negociados resultaram em uma redução de 29,98% para o item 5 – Operação e Manutenção do Canteiro.

3.2.3 Termo Aditivo 5

O quadro abaixo demonstra a evolução das tratativas desenvolvidas para a celebração do Termo Aditivo 5:

Descrição	Correspondência Engevix 1175/01/10/CE/0076/12 de 18/07/12 e ATA 1175-03-1S-AR-2017-12 de 04/07/2012 R\$	Valores Deferidos R\$
Diferença ISS	745.839,38	745.839,38
Gerenciamento e Qualidade	1.637.701,70	1.637.701,70
O&M do Canteiro	837.165,44	837.165,44
Serviços Fora do Escopo		
Ata de Reunião	1.147.203,18	655.280,91
Proposta	336.799,11	336.799,11
Energia Elétrica	(107.943,25)	(107.943,25)
Total	4.596.765,56	4.104.843,29

As negociações que antecederam a formalização do TA5 resultaram em redução de R\$ 491.922,27, representando 10,7%.

3.3 Demonstração dos custos incorridos pela Engevix com os itens Gerenciamento e Qualidade e Manutenção e Operação do Canteiro de Obras

Nos termos do item 1 da Cláusula 21 – Informações e Acesso, a Eletrosul tem acesso a documentação relacionada ao Contrato.

As despesas incorridas pela Engevix com Gerenciamento e Qualidade e Manutenção e Operação do Canteiro de Obras, itens 2 e 5 da LP1, são sintetizadas a seguir:

Item LP1	Período Inicial de Vigência do Contrato – R\$			
	Custos Engevix c/ LDI		Contrato	Resultado
	Efetivo	P0		
2	8.103.551,74	7.976.152,03	7.925.962,00	-50.190,03
5	3.279.525,98	3.264.647,22	2.262.609,00	-1.002.038,22
Total	11.383.077,72	11.240.799,25	10.188.571,00	-1.052.228,25



Item LP1	Acumulado considerando Termo Aditivo nº 02 – R\$			
	Custos Engevix c/ LDI		Contrato	Resultado
	Efetivo	P0		
2	17.843.363,41	17.010.997,77	15.380.328,26	-1.630.669,51
5	5.800.589,24	5.662.361,04	4.502.591,70	-1.159.769,34
Total	23.643.952,65	22.673.358,81	19.882.919,96	-2.790.438,85

Item LP1	Acumulado considerando Termo Aditivo nº 04 – R\$			
	Custos Engevix c/ LDI		Contrato	Resultado
	Efetivo	P0		
2	20.964.428,93	19.781.574,28	17.639.227,16	-2.142.347,12
5	6.579.118,82	6.342.899,84	5.262.835,37	-1.080.064,47
Total	27.543.547,75	26.124.474,12	22.902.062,53	-3.222.411,59

Item LP1	Acumulado considerando Termo Aditivo nº 05 – R\$			
	Custos Engevix c/ LDI		Contrato	Resultado
	Efetivo	P0		
2	22.186.764,25	20.866.643,95	19.276.928,86	-1.589.715,09
5	6.736.543,05	6.480.509,64	6.100.000,00	-380.509,64
Total	28.923.307,31	27.347.153,58	25.376.928,86	-1.970.224,72

Item LP1	Acumulado considerando despesas incorridas pós-vigência contratual – R\$			
	Custos Engevix c/ LDI		Contrato	Resultado
	Efetivo	P0		
2	22.995.897,68	21.584.913,41	19.276.928,86	-2.307.984,55
5	6.770.169,02	6.509.903,22	6.100.000,00	-409.903,22
Total	29.766.066,70	28.094.816,63	25.376.928,86	-2.717.887,77

Conforme detalhado resta justificado que não ocorreu jogo de planilha, bem como sobrepreço no Contrato nº 84491053, corroborando o afirmado no item 2 deste documento. O que ocorreu foi uma defasagem de R\$ 1.970.224,72 absorvida pela Engevix durante a vigência contratual, agravada por despesas posteriores que totalizariam um desequilíbrio de R\$ 2.717.887,77. **Por ocasião da celebração do Termo de Encerramento, em curso, será proposta pela Eletrosul a quitação, sem ônus, encaminhamento que acreditamos será absorvido pela Contratada.**

As informações sintetizadas nos referidos quadros são apresentadas com maior detalhamento no Anexo 1 a este documento e são passíveis de comprovação.

3.4 – Despesas com Energia Elétrica:

O orçamento da Eletrosul estima R\$ 782.058,15 para as despesas com energia elétrica. Este valor foi orçado considerando os critérios estabelecidos no orçamento detalhado da UHE São Domingos, concebido pela empresa Hydros Engenharia Ltda., Contrato nº 90580029, contratada pela Eletrosul para a elaboração do Projeto Básico daquela usina. Segue abaixo o memorial de cálculo:

- Preço por kWh = R\$ 0,4098 – Referência de custo repassada pela CVP à época do Edital.
- Potência Demandada em kW = 530 - Para esse item, foi considerada a mesma potência considerada pela Hydros para o orçamento da UHE São Domingos.



- Quantidade de horas: por critério 10 horas por dia de trabalho durante 30 dias por mês pelo período de 12 meses, resultando em um total de 3600 horas.
- Assim, o custo total estimado foi de 0,4098 R\$/kWh x 530 kW x 3600 horas = R\$ 782.058,15.

Cabe enfatizar que, apesar do peso no orçamento, a energia elétrica é 1 dos insumos utilizados para a manutenção e operação do canteiro de obras, não tendo o orçamento contemplado por exemplo: equipamentos e infraestrutura para movimentação de carga e descarga de materiais internamente no canteiro de obras (guindaste, caminhão prancha, empilhadeira etc – somente estes itens consumiram recursos da Engevix na ordem de R\$ 3.019.256,00).

Conforme justificado no item 3 deste documento, os valores orçados pela Eletrosul para este item da LP1 (Operação e Manutenção de Canteiro de Obras) são inferiores aos efetivamente incorridos pela Engevix, não existindo, portanto, sobrepreço no item 5 da referida lista.

3.5 – Extensão de Prazo - diferença de percentual de acréscimo entre os itens 2 e 5 da LP1.

Esclarecemos que a diferença de percentual de acréscimo constatada deve-se ao fato de que as atividades de Gerenciamento e Qualidade e Operação e Manutenção do Canteiro de Obras tem período de execução diferenciados, conforme segue:

- Gerenciamento e Qualidade: após a geração comercial da UG2 e atividades decorrentes da emissão do CAP;
- Operação e Manutenção do Canteiro de Obras: até a conclusão de todos os serviços – término do prazo de vigência do Contrato.

4 – Histograma da Proposta x Situação Efetiva da Execução dos Serviços:

Com respaldo na Consulta de Preços, o histograma apresentado na Proposta da Engevix foi considerado estimado, conforme transscrito abaixo:

“Seção F – HISTOGRAMA ESTIMADO DE PESSOAL, da PARTE II – PROPOSTA – FORNECIMENTO DE BENS E PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PARA CONCLUSÃO DA UHE PASSO SÃO JOÃO:

“O PROPONENTE deverá apresentar o histograma de pessoal que estima utilizar na execução dos serviços objeto de sua proposta, indicando o tipo de profissional, a quantidade mensal a ser mobilizada.

Portanto o histograma estimativo de pessoal apresentado na proposta é orientativo e tinha por objetivo subsidiar a avaliação da Eletrosul dos recursos humanos mínimos estimados para a execução do objeto do Contrato. Em função do andamento dos serviços o histograma deverá ser adequado qualitativa e quantitativamente pela CONTRATADA, sem nenhum ônus adicional para Eletrosul pelo acréscimo da mão de obra.” (grifo nosso)

Conforme já esclarecido à CGU, o histograma apresentado na proposta da Engevix é relativo somente ao Canteiro de obras, mesmo assim mescla o quadro de pessoal para o gerenciamento da qualidade com a equipe de montagem eletromecânica. Ex. o técnico de segurança do trabalho e almoxarife estão alocados na montagem eletromecânica.

A complexidade e detalhamento das atividades relativas ao Gerenciamento e Qualidade de Escritório e Obra estão definidos na Especificação Técnica UHPJ-EELPL- GRL-Q11-0001 e UHPJ-E-ELPL-GRL-Q11-0004, anexas a este documento, transcritos resumidamente em:

Verificação de Conformidade:

- A verificação e constatação da conformidade dos requisitos legais, técnicos e gerenciais tomando-se como base elementos tais como: Legislação aplicável, Normas Técnicas aplicáveis, Requisitos de Projeto, Especificações Técnicas, Projeto Básico,

Projeto Executivo, Cronograma de Implantação, Plano de Garantia da Qualidade, Procedimentos da Qualidade (Gerenciais, Executivos) e Registros da Qualidade; Atividades de auditoria da qualidade, fiscalização, inspeção, diligenciamento e acompanhamento dos processos de fabricação de equipamentos e montagem eletromecânica.

Manuais e procedimentos:

- Os manuais e procedimentos (gerenciais e executivos) deverão ser elaborados com base na NBR ISO 9001:2000 Sistema de Gestão da Qualidade – Requisitos e deverão apresentar e descrever as diretrizes, a estrutura de organização, os recursos necessários, assim como a forma especificada de executar uma atividade, um processo construtivo inerentes às obras e fornecimento de BENS e SERVIÇOS.
- O Plano de Garantia da Qualidade da CONTRATADA deverá contemplar, no mínimo, em seu próprio conteúdo ou em manuais, planos e procedimentos (gerenciais e executivos) referenciados, os seguintes elementos, processos ou atividades, não se limitando somente a esta relação:
 - Gerenciamento do Fornecimento Eletromecânico;
 - Matriz de responsabilidades;
 - Matriz de interface técnica e gerencial;
 - Elaboração do projeto executivo (elétrico, mecânico e ambiental);
 - Projeto e fabricação de equipamentos eletromecânicos;
 - Montagem eletromecânica;
 - Composição do arquivo técnico e memória técnica (Data Book);
 - Inspeção e testes para obras, fabricação e montagem (PIT);
 - Controle e tramitação de documentos técnicos e administrativos;
 - Controle de registros da qualidade;
 - Auditoria da qualidade;
 - Controle de produto não conforme;
 - Registro de Não Conformidades;
 - Ações preventivas e ações corretivas;
 - Qualificação de procedimentos específicos, por exemplo, soldagem;
 - Qualificação de pessoal técnico especializado, por exemplo, soldadores;

Documentação

- As auditorias, verificações e inspeção nos diversos documentos do CONTRATO deverão ser realizadas com o objetivo de assegurar que todos os requisitos técnicos, administrativos e legais estão sendo atendidos.
- Manutenção, inclusive no local do empreendimento, de um conjunto completo de todos os documentos do CONTRATO composto dos seguintes tipos de documentos, mas não se limitando a: desenhos e documentos técnicos do projeto executivo, registros de alteração de especificação técnica (RAET), comunicações entre a CONTRATADA e a ELETROSUL e documentos exigidos por Lei e pelo CONTRATO.

Inspeções de fábrica

- A CONTRATADA deverá inspecionar e testar os equipamentos adquiridos durante a fabricação, diretamente nas fábricas dos respectivos fornecedores tomando como base os procedimentos e requisitos de controle da qualidade.
- A CONTRATADA deverá preparar e entregar à ELETROSUL relatórios sobre os resultados obtidos nos testes de inspeção, assinalando os desvios da especificação, as não conformidades encontradas, os reparos e retrabalhos necessários.

Inspeções em Campo



- A CONTRATADA deverá receber, inspecionar e elaborar relatórios de controle da qualidade sobre os equipamentos, partes, peças e componentes que chegarem no empreendimento.
- A CONTRATADA deverá providenciar todos os serviços de ensaio, inspeção e testes de controle da qualidade, em todas as atividades de construção e montagens eletromecânicas do empreendimento, com a respectiva emissão dos registros de controle da qualidade.

Comissionamento

- O comissionamento, juntamente com as atividades de controle da qualidade (ensaio, inspeção e testes) é também uma atividade de garantia da qualidade;
- A CONTRATADA deverá apresentar o programa de testes, ensaios e verificações que compõem o comissionamento de todas as estruturas eletromecânicas, equipamentos e sistemas que compõem a UHPJ Passo São João.

Portanto, uma avaliação por mais superficial que seja, não poderia admitir que para uma obra do porte da UHPJ os serviços de Gerenciamento e Qualidade - Escritório e Obra - seriam executados por uma equipe de 4 a 7 profissionais (histograma equivocado da proposta), tampouco que o custo desta equipe subestimada representasse R\$ 7.925.961,00. A compatibilidade deste valor e composição da equipe efetiva está justificada nos itens 3 e 4 deste documento, que descaracteriza o sobrepreço alegado. “

A seguir, no item 4.1 de sua justificativa: “**Análise do Histograma Efetivo de Gerenciamento da Engevix em comparação ao Histograma estimado de orçamento**”, os gestores fazem um extenso demonstrativo baseado em fórmulas e gráficos para demonstrar que a mão de obra efetivamente disponibilizada pela empresa executora no gerenciamento do escritório e canteiro de obras seria, de fato, superior a estimada no orçamento da Eletrosul.

Preferimos não transcrever tal demonstrativo, pela sua extensão (17 páginas) e por ter se baseado em informações oriundas da empresa executora (não de um controle próprio da Eletrosul), cuja confiabilidade dos dados é discutível.

Posteriormente, em manifestação sobre a minuta do presente Relatório de Auditoria de Contas, a Eletrosul complementou suas justificativas sobre esta constatação, como segue:

a) Inexistência do alegado sobrepreço.

Legalidade do critério de aceitabilidade de preços adotado pela Eletrosul. Posicionamento do TCU.

O critério adotado pela Eletrosul, em seus editais, encontra amparo legal no inciso X do artigo 40 e inciso IV do artigo 43 da Lei 8.666/93, citados:

“*Art. 40. O edital conterá ... e indicará, obrigatoriamente, o seguinte:*

X - o critério de aceitabilidade dos preços unitário e global, conforme o caso, permitida a fixação de preços máximos e vedados a fixação de preços mínimos, critérios estatísticos ou faixas de variação em relação a preços de referência, ressalvado o disposto nos parágrafos 1º e 2º do art. 48;



A afirmação é corroborada pela redação adotada na referida consulta de preços, e outros editais da Eletrosul, em estrita conformidade com o dispositivo legal, conforme segue:

“4.3. Serão desclassificadas as PROPOSTAS que:

4.3.1. Não atenderem aos critérios de aceitabilidade de preços a seguir definidos:

4.3.2. Apresentarem preços superiores ao valor do Orçamento Estimado constante no item 5 desta Consulta.

4.3.2.1. Admitir-se-á um acréscimo de, no máximo, 15% (quinze por cento) do preço definido para cada item e subitem da Lista de Preços de SERVIÇOS e da Lista de Preços de BENS, desde que o valor total da PROPOSTA não seja superior ao valor limite fixado no Orçamento Estimado.”

A leitura do critério de aceitabilidade remete para fixação de preços máximos de itens que compõem o orçamento.

Atende também orientação do TCU contida no Acórdão 1829/2007, TCU Plenário: “item 9.2.4 – faça constar obrigatoriamente dos atos convocatórios (...) critérios de aceitabilidade de preços unitários e global...”

Cabe enfatizar que não foi adotada na íntegra a resolução CONFEA 361, de 10/12/1991, que estabelece em seu artigo 3º, o que segue:

“Art. 3º - As principais características de um Projeto Básico são:

*...
f) definir as quantidades e os custos de serviços e fornecimentos com precisão compatível com o tipo e porte da obra, de tal forma a ensejar a determinação do custo global da obra com precisão de mais ou menos 15% (quinze por cento);”*

Ilegal seria estabelecer faixa de variação de mais ou menos 15%. Neste caso, os preços estariam restritos à referida faixa, o que não ocorreu no edital da Eletrosul, pois não existe limite inferior fixado. A referida resolução também não é citada nos editais na Eletrosul.

Com relação à afirmação de que a Resolução do CONFEA não pode ser tomada como norma técnica, ressalta-se que o referido entendimento não encontra respaldo no TCU, pois veja-se parcialmente o Voto do Ministro Relator no processo que gerou o Acórdão 3007/2010 – Plenário:

“Ainda que não incidissem as disposições da Lei 8.666/1993 ao caso concreto, não estaria a Petrobras isenta de cumprir as normas técnicas de engenharia, em especial a Resolução Confea 361/1991, que disciplina a elaboração de projetos básicos.”

Sobre a matéria cabe ainda esclarecer que editais com condição idêntica já foram objeto de trabalhos do TCU, a exemplo das Concorrências 90570406 (PCH Barra do Rio Chapéu) e 90591178 (UHE São Domingos), não sendo apontadas irregularidades no critério de aceitabilidade de propostas adotado pela Eletrosul.

É importante destacar que a Petrobras, em suas licitações de obras, adota disposição semelhante, fixando uma faixa de variação de - 15% a + 20% como critério de aceitabilidade global de preços, considerando que o projeto licitado, em sua forma e nível de detalhamento, “(...) apresenta incertezas que podem comprometer os quantitativos de serviços estimados e seus valores, implicando assim variabilidade dos



valores da própria estimativa de custos (valores globais estimados)" (Acórdão TCU 66/2012-Plenário. Item 11. 65).

A referida disposição editalícia decorre de circunstâncias fáticas inerentes à elaboração de qualquer projeto **básico** de engenharia, que, como é sabido, sempre está sujeito a limitações de ordem técnica, gerando um determinado grau de imprecisão em seus resultados, conforme entendimento consagrado no âmbito das melhores técnicas de engenharia de custos e de elaboração de projetos.

Em consonância com o referido entendimento técnico, o Tribunal de Contas da União, ao apreciar as contratações de obras da Petrobras, tem se posicionado, em recentes decisões, pela possibilidade de adotar-se a referida faixa de aceitabilidade de preços (Acórdão 66/2012-Plenário. Item 11. 67).

Conforme consta na aludida decisão, "o critério de análise do TCU consistiu em adotar a faixa para itens passíveis de variação quantitativa. Foi mantida a faixa de aceitabilidade tendo em vista imprecisões de projeto cujos eventuais custos adicionais deverão ser arcados pelo contratado (...) Essa metodologia de análise foi adotada pelo Tribunal no âmbito dos Acórdãos nº 3069/2010-P, 3070/2010-P, 3071/2010-P, 3072/2010-P, 3362/2010-P e 2537/2010-P." (Acórdão 66/2012-Plenário. Item 11. 67).

O Tribunal destaca, ainda, no Acórdão 66/2012, que "determinou a realização de processo apartado para a apuração dos procedimentos de estimativa de custos e de aceitabilidade de propostas pela Petrobras", análise levada a efeito por meio do recentíssimo Acórdão 0571-09/2013-P, no qual o TCU referenda a adoção de faixa de precisão na elaboração de estimativa de custos de empreendimentos classificados como indústria de processo, situação da obra ora em análise.

Conforme o entendimento adotado pelo TCU, a faixa de precisão, no caso da UHE Passo São João, poderia alcançar o percentual de até 20%, excedendo em 5% os parâmetros fixados nas contratações de obras da Eletrosul.

Revisando a planilha de sobrepreço elaborada pela CGU, quanto aos itens 1, 2 e 5 do Contrato, sob o enfoque da decisão do TCU, com a inclusão da faixa de variabilidade de preços prevista no edital de licitação da Eletrosul, tem-se a seguinte situação:

Item contratual	Valor correto de mercado para o item (base - orçamento Eletrosul + 15%)	Valor contratado	Sobrepreço (R\$)
1	5.108.117,94	5.108.118,00	0,06
2	7.925.961,49	7.925.961,00	-0,49
5	2.262.608,79	2.262.609,00	0,22

Dessa forma, verifica-se a inexistência do apontado sobrepreço, estando os valores contratados em harmonia com o orçamento da Eletrosul, acrescido da faixa de aceitabilidade de preços estabelecida no Edital.

Vantajosidade dos preços praticados pela Eletrosul em face da Tabela SINAPI.

Não obstante os esclarecimentos acima prestados, que, por si só, evidenciam a inexistência do alegado superfaturamento; há que se destacar, ainda, a vantajosidade dos

preços contratados pela Eletrosul em face dos custos apresentados na Tabela SINAPI, conforme amostra apresentada na planilha abaixo:

Função	Referência SINAPI	Quantidade Horas	Orçamento (R\$ / Hh)	Orç. + 15% (R\$ / Hh)	Sinapi (Mediana) (R\$ / Hh)	Orç. vs Sinapi (%)	Orç. + 15% vs Sinapi (%)
Gerente de Obra	2708 ENGENHEIRO OU ARQUITETO CHEFE / SENIOR - DE OBRA	2.600,00	89,80	103,27	93,12	3,70%	-9,83%
Gerente de Planejamento	2707 ENGENHEIRO OU ARQUITETO / PLENO - DE OBRA	2.200,00	64,50	62,68	67,21	23,32%	7,24%
Auxiliar Técnico para Acompanhamento e Controle de Cronograma e Relatórios	2708 ENGENHEIRO OU ARQUITETO AUXILIAR / JUNIOR - DE OBRA	2.200,00	27,22	31,30	47,63	74,98%	52,16%
Engenheiro de Qualidade	0532 AUXILIAR DE ENGENHARIA	2.600,00	14,21	16,34	26,24	84,70%	60,61%
Assistente Técnico (Liberações e Data-Book)	2707 ENGENHEIRO OU ARQUITETO / PLENO - DE OBRA	2.600,00	45,00	51,76	67,21	49,36%	29,87%
Inspeção de Qualidade - Eletrônica	0526 AUXILIAR TÉCNICO	2.600,00	10,00	11,50	14,25	42,50%	23,91%
Inspeção de Qualidade - Mecânica	2707 ENGENHEIRO OU ARQUITETO / PLENO - DE OBRA	3.640,00	34,25	39,39	67,21	96,23%	70,84%
Inspeção Topografia - Fiscalização	7592 TOPOGRAFO	5.200,00	13,75	15,81	15,45	12,36%	-2,29%
Média Ponderada			33,66	38,71	60,25	54,84%	34,84%

Verifica-se que os preços contratados pela Eletrosul, considerando itens do orçamento básico, acrescidos de 15%, estão 34,64% aquém da mediana do SINAPI, o que evidencia a sua adequação ao mercado e à legislação vigente, em que pese à complexidade técnica e às peculiaridades inerentes às obras de implantação de uma Usina Hidrelétrica, circunstâncias que, embora não tenham sido ponderadas na presente manifestação, particularizam, sobremaneira, os custos de execução da UHE Passo São João.

Inadequação da metodologia utilizada no cálculo do suposto sobrepreço.

Ao analisar o alegado sobrepreço, impende ressaltar que a metodologia utilizada para a sua quantificação não encontra respaldo nas melhores técnicas de engenharia de custos, que são regularmente apresentadas em Acórdãos do Tribunal de Contas da União.

Destaca-se, inicialmente, a falta de comparativos, no Relatório de Auditoria, entre os preços praticados pela Eletrosul e os valores de mercado, de modo a alicerçar, de maneira consistente, o juízo quanto à existência, ou não, do alegado sobrepreço. O referido comparativo é condição indispensável para a análise técnica da adequação de qualquer estimativa de custos. Importa destacar que o juízo de sobrepreço tem por parâmetro, justamente, a extração de valores de mercado, sem os quais, portanto, não é possível avançar em sua análise.

Cumpre ressaltar, também, a falta de clareza em relação aos percentuais de redução de custos adotados pela CGU em seu cálculo de sobrepreço. Foram estipulados percentuais, com relevantes efeitos na constatação em tela, sem a necessária explicitação de suas premissas técnicas, carecendo de objetividade e de relação com a realidade da obra. Na metodologia utilizada, simplesmente optou-se pela premissa de que as equipes teriam operado, ao longo da extensão do prazo, em, no máximo, a 80% da capacidade estimada pela Eletrosul. Tal conclusão não está alicerçada em parâmetros ou dados concretos da obra, consistindo em uma presunção da equipe de auditoria, dissociada da realidade do empreendimento.

Jogo de planilhas.



Com relação ao alegado jogo de planilhas, a Eletrosul volta a afirmar que o ocorrido foi o exercício, pelo Proponente, do critério de aceitabilidade estabelecido no Edital.

Como já discorrido o critério de aceitabilidade de proposta definido pela Eletrosul teve por objetivo permitir que a empresa contratada representasse seus custos reais, mas estabelecendo limites aceitáveis e reconhecidos pelo órgão competente na área de Engenharia - CONFEA.

Reitera-se que imprevistos e problemas ocultos, que se revelaram durante a execução do empreendimento, demandaram a extensão do prazo contratual, porém tais eventos foram alheios à vontade das partes e não poderiam ser considerados na origem da contratação.

A análise da CGU classifica os projetos como produtos acessórios, o que não é tecnicamente adequado, conforme inclusive definição de acessório transcrita abaixo:

- que não é fundamental; secundário; que se acrescenta a uma coisa, sem fazer parte integrante dela; suplementar; adicional.

O artigo 6º, inciso X, da Lei 8.666/93 assim define projeto executivo:

“X - Projeto Executivo - o conjunto dos elementos necessários e suficientes à execução completa da obra, de acordo com as normas pertinentes da Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT;”

Ora, se o projeto executivo é necessário e suficiente à execução da obra, não pode ser tratado como produto acessório. Para o objeto do contrato em comento foi indispensável, pois definiu as características dos equipamentos e materiais que foram fabricados e adquiridos, bem como a sua forma de instalação e montagem, ou seja, sem a existência prévia do projeto não haveria o objeto concluído.

A CGU tem razão quando diz: “Ora, se alguém constrói um prédio, o objeto contratado é o prédio em si”. Porém, para que o prédio seja edificado, é indispensável o projeto e responsabilidade técnica sobre o mesmo (ARTs), portanto, sem a atividade de engenharia o prédio não existe (opção diferente não é admissível – construção de forma empírica).

O objeto do Contrato nº 84491053 com a Engevix é o “Fornecimento de Bens e Prestação e Serviços para a conclusão da UHE Passo São João, conforme Especificação Técnica Geral ET UHPJ-E-ELMD-USI-G00-0001, anexa, resumido o seu escopo em:

- a. Gestão do Fornecimento Eletromecânico;
- b. Projeto Executivo eletromecânico;
- c. Fornecimento de materiais e sistemas eletromecânicos;
- d. Montagem eletromecânica complementar;
- e. Comissionamento eletromecânico e supervisão geral do comissionamento.

Pode-se destacar da referida especificação técnica o disposto a seguir:

- o gerenciamento de contratos assumidos pela Eletrosul, decorrentes da rescisão unilateral do contrato celebrado com a Energ Power S.A. (turbinas, rotores, comportas vagão, basculantes, segmento do vertedouro, da sucção, da tomada d'água, unidades

hidráulicas, eixos, embutidos de 1º e 2º estágios, ponte rolante, pré-distribuidores, mancais, tubulações etc.);

- o Projeto Executivo Eletromecânico, que contemplou os fornecimentos já contratados pela Energ Power, o seu próprio fornecimento eletromecânico, outros fornecimentos alheios ao seu escopo e, importante, a integração entre todos eles;

- o levantamento, validação e conclusão dos projetos executivos elaborados pela Energ Power já concluídos e assumir a **responsabilidade técnica** sobre os mesmos;

- promover a integração do projeto executivo eletromecânico de todos os bens da usina e destes com o projeto executivo civil e as obras civis já executadas, com o objetivo de definir as características de projeto necessárias à integração;

...

A leitura da Especificação Técnica Geral UHPJ-E-ELMD-USI-G00-0001 fornecerá os subsídios necessário para o melhor entendimento do escopo contratado.

Outro ponto a ser esclarecido é que os itens 2 e 5 foram quantificados e orçados pela Eletrosul, conforme orçamento básico constante do processo, diferente do citado pela CGU: “Erro grave comete a Eletrosul ..., orçá-los com unidade “gb”...”.

A opção por solicitar a proposta com valor fechado (gb), levou em consideração que os recursos alocados no orçamento poderiam não corresponder a estrutura praticada pelos proponentes, como efetivamente aconteceu com a Engevix, que optou pela utilização de equipe com qualificação mais afinada ao objeto contratado, ou seja, predominantemente de engenheiros, enquanto que o orçamento da Eletrosul considerou equipe multidisciplinar (engenheiros, administradores etc).

Linearidade.

A CGU continua afirmando que foi adotado pela Eletrosul critério linear para a valoração dos itens 2 e 5 nos períodos prorrogados, com o que não concordamos, conforme quadro já apresentado. A adoção do critério linear representaria custo adicional de R\$ 1.806.128,43.

Negociações Termos Aditivos nº 02 e 04.

A CGU afirma que a negociação para a celebração do Termo Aditivo nº 02 focou apenas os itens 1, 2 e 5 da LP1 (Projeto Executivo, Gerenciamento e Qualidade e O&M Canteiro Obras), e toma como referência somente o item Projeto Executivo representando no TA2 6,33%.

Solicita-se que seja reavaliada a afirmação, pois a negociação, além de redução dos custos com Projeto Executivo, Gerenciamento e Qualidade e O&M Canteiro Obras, englobou outros itens (Mobilização de Equipamentos, Improdutividade de Equipamentos e Improdutividade de MO), que pelas condições da obra naquele momento eram factíveis de pleito (frentes de serviços improdutivas e necessidade de desmobilização de equipamentos e posteriormente novas mobilizações). Estas negociações representaram redução de custo para a Administração de R\$ 3.202.329,28 (-23,63%), conforme demonstrado novamente:



Descrição	1175/01-10-CE-0056/10	1175/01-10-CE-0067/10	1175/01-10-CE-0069/10
Projeto Executivo	1.007.889,39	654.517,70	654.517,70
Gerenciamento e Qualidade	8.302.444,15	7.454.366,78	7.454.366,78
O&M Canteiro Obras	2.370.082,92	2.239.982,70	2.239.982,70
Mobilização de Equipamentos	771.680,00	771.680,00	0,00
Improdutividade Equipamentos	754.100,00	669.300,00	0,00
Improdutividade MO	345.000,00	0,00	0,00
TOTAL	13.551.196,46	11.789.847,18	10.348.867,18

Por indisponibilidade de equipamentos à montagem, cujo fornecimento era de responsabilidade da Eletrosul (comportas e seus componentes, unidades hidráulicas, pórticos rolantes, turbinas, ferramentas especiais, materiais perecíveis e peças de reposição necessários à montagem dos geradores etc), efetivamente a Contratada teve custos com improdutividade de pessoal e equipamentos inoperantes à disposição na obra, por período superior ao estimado no histograma de equipamentos. As negociações, que envolveram os itens 2 e 5 questionados, permitiram a supressão dos valores pleiteados, bem como redução do valor relativo ao Projeto Executivo.

Esclarecimentos SA 201217215/04.

Com relação às divergências no banco de dados da RAIS e valores apresentados pelos controles da Engevix, foram encaminhadas correspondências àquela Contratada para que justifique o ocorrido (encontro de contas).

Outra afirmação que requer reconsideração por parte dessa CGU diz respeito à alocação de profissionais da Engevix com carga horária supostamente indevida no empreendimento UHE Passo São João ou em outros serviços ou projetos. O encontro de contas demonstrará a realidade dos fatos.

Reafirma-se que o histograma apresentado na proposta da Engevix é relativo somente ao Canteiro de obras, mesmo assim mescla o quadro de pessoal para o Gerenciamento e Qualidade e O&M Canteiro com a equipe de montagem eletromecânica, não se caracterizando suposição e sim fato, conforme exemplos a seguir:

Função	Orçamento Eletrosul	Histograma Proposta
Tec. Seg. Trabalho	Gerenciamento Canteiro	Montagem
Almoxarife	Gerenciamento Canteiro	Montagem
Topografo	Gerenciamento Canteiro	Montagem
Aux. de Topografia	Gerenciamento Canteiro	Montagem
Electricista de Manutenção	O&M Canteiro	Montagem

(*) anexo orçamento e histograma da proposta que comprovam o afirmado.

A CGU argumenta que o orçamento estabelecido no edital era meramente estimativo, devendo a Contratada disponibilizar o pessoal necessário à execução dos itens, sem qualquer previsão de acréscimo contratual. Porém essa informação era citada no edital juntamente com o histograma de pessoal questionado anteriormente.

Como é de conhecimento dessa CGU o artigo 57, § 1º da Lei 8.666/93, assim dispõe:



“Art. 57. A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos:

(...)

§ 1º Os prazos de início de etapas de execução, de conclusão e de entrega admitem prorrogação, mantidas as demais cláusulas do contrato e assegurada a manutenção de seu equilíbrio econômico-financeiro, desde que ocorra algum dos seguintes motivos, devidamente autuados em processo:...”

Com relação à afirmação de que não consta em nenhum memorial de cálculo os valores relativos ao consumo de energia elétrica, remete-se a consulta da planilha encaminhada junto a resposta referente à SA 201217215/04, denominada “2.1.2.8 – Operação e Manutenção do Canteiro de Obras”, 2^a linha, Energia Elétrica (ND CVP), no valor total de R\$ 528.762,00.

Portanto, não foi omitida, muito menos reduzida a sua importância, bem como não ocorreu a tentativa de desvincular o valor pago pelo item do orçamento prévio da Eletrosul.

A citação da necessidade de utilizar guindaste para carga, descarga e movimentação de equipamentos no canteiro de obras tinha o propósito de ponderar que todos os custos não estavam contemplados no orçamento. A seguir transcrevemos texto da especificação técnica que estabelece esta responsabilidade à Contratada:

“6.3 Almoxarifado de obra

(...)

A contratada será responsável pela descarga, guarda e movimentação dos equipamentos eletromecânicos objeto de seu fornecimento, bem como de TERCEIROS, dentro do canteiro de obras.”

Estes itens não orçados representaram R\$ 3.019.256,00. Em anexo fotos de componentes de equipamentos, de grande porte, comprovando a descarga, guarda e movimentação no almoxarifado da Eletrosul.

Outras diferenças que corroboram o acima exposto, não se limitando, dizem respeito a:

O&M Canteiro de Obras e Gerenciamento - período original do contrato		
Item	Valor Orçado - R\$	Custo Apresentado Engevix - R\$
Combustível	656,93	28.349,00
Refeições	7.091,33	87.465,00
Vigilância	135.692,10	337.757,00
EPI	68.269,36	3.779,00
Aluguéis	36.579,75	31.188,00

Cabe ressaltar que os serviços estão diretamente vinculados ao objeto contratado e, consequentemente, ao tempo para a sua execução, ou seja, enquanto não concluso o objeto, pela natureza destas atividades, as mesmas não poderiam ser dispensadas.

Encontro de Contas – Documentação necessária.

Recebido o Relatório Preliminar dessa CGU, ato contínuo, foi encaminhada correspondência à Contratada (CE DEG-0283/2013, de 31/07/2013), solicitando a apresentação de toda a documentação comprobatória que embasou as planilhas (Notas



Fiscais, contra-cheques, contas, registro de ponto de empregados etc), contendo os custos envolvidos nos itens 2 e 5 da Lista de Preços nº 01, que corroboram a inexistência do sobrepreço/superfaturamento.

Nesta correspondência, foi enfatizado que o prazo estabelecido para resposta expiraria em 08/08/2013, e que os documentos deveriam ser apresentados com antecedência para apreciação e consolidação na Eletrosul.

Em 07/08/2013, a Engevix encaminhou à Eletrosul a correspondência 1175/01-10-CE-0026/13 com seus esclarecimentos e solicitou um prazo de 60 dias para a apresentação de toda a documentação comprobatória de valores necessários à realização do encontro de contas.

Tendo em vista que a juntada da referida documentação demanda, de fato, tempo, a Eletrosul não teve outra alternativa a não ser concordar com o prazo 60 dias para a sua apresentação, nos termos da CE DEG-0293/2013, de 07/08/2013.

Nesse sentido, caso a recomendação em tela não seja reconsiderada por essa CGU, a Eletrosul promoverá a validação dos custos/produtos efetivamente comprovados pela executora, após a apresentação da documentação cabível pela Contratada.

Finalizados os esclarecimentos técnicos pertinentes, a Eletrosul manifesta seus votos de estima e consideração, colocando-se à disposição para as complementações eventualmente necessárias.

Análise do Controle Interno

Os gestores inicialmente negam a ocorrência de jogo de planilhas alegando que a empresa, em sua proposta, simplesmente exerceu a condição estabelecida no edital, de acrescer até 15% do preço orçado para cada item, desde que o valor total da proposta não superasse o global orçado. Tal critério de aceitabilidade estaria amparado em orientação do TCU e na Resolução CONFEA 361/91.

Não pactuamos com a opinião de que este critério de aceitabilidade está amparado legalmente. O TCU determina no citado acórdão 1829/2007 que critérios de aceitabilidade sejam definidos, no entanto a Lei 8666 permite apenas a fixação de preços máximos, e não faixa de variação (no caso 15%) em relação aos preços de referência, já que não se trata dos casos elencado nos parágrafos 1º e 2º do art. 48. Já a citada Resolução CONFEA 361/2007 não pode ser tomada como norma técnica, dado que o Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia é uma instância superior de fiscalização do exercício profissional da área de engenharias, e não um órgão de elaboração de normas técnicas (no caso a ABNT). Ademais, o que a Resolução do CONFEA pretende é orientar os profissionais acerca da conceituação de projeto básico. O que estabelece essa Resolução CONFEA 361 em seu artigo 3º, alínea "f", no qual cita "de tal forma a ensejar a determinação do custo global da obra com precisão de mais ou menos 15% (quinze por cento)", por exemplo, pode evitar que um profissional seja enquadrado e punido tendo por base o Código de Ética Profissional do Sistema CONFEA/CREA por ter realizado uma consultoria e o preço do custo global previsto não ter correspondido ao custo efetivo. Essa Resolução esclarece que é aceitável uma variação na precisão de mais ou menos 15% na determinação do custo global de uma obra, sem infringir ao código de ética. Essa Resolução não visa regular licitações públicas.

Posteriormente, em sua manifestação após conhecimento da minuta deste Relatório, os Gestores explanam novamente sobre a correção de utilização da margem de aceitabilidade de 15% sobre os preços orçados. Sem alongar discussão pelo mérito da correção ou não da estipulação destes 15%, pois mesmo considerando que a empresa contratada agiu dentro das regras estabelecidas pela Eletrosul, e que essas regras sejam legalmente aceitáveis, ainda assim pode ter ocorrido jogo de planilhas e é isso que afirmamos ter acontecido.

Como já explanado, preços de itens especificados como “gb” ou verba foram elevados até o limite permitido no edital em combinação com o decréscimo de preço de outros itens detalhadamente especificados, de tal forma que o valor global da proposta ficasse praticamente idêntico ao orçamento da Eletrosul. Este fato resultou em prática de jogo de planilhas quando fornecidos aditivos decorrentes de prorrogação de prazo para conclusão da obra, nos quais os itens especificados como “gb”, dada a impossibilidade de medição, foram aditados proporcionalmente ao quantitativo de dias acrescidos, em percentuais que chegaram aos 166% sem comprovação de sua real necessidade e utilização. Como já descrevemos, não houve alteração substancial no objeto executado, sendo que o valor contratual sofreu 34,45 % de acréscimo, percentual esse em grande parte decorrente apenas de acréscimo de valor automático proporcional aos dias de atraso da obra.

Completa a justificativa da Eletrosul, que a dilatação do prazo de execução da obra é evento dissociado do momento de contratação, imprevisível e que, portanto, não teria como balizar a proposta apresentada pela empresa. Ora, nos parece ser excessivamente simplista a argumentação, já que a prática de jogo de planilhas sempre decorre de brechas editalícias (nem sempre intencionais) e da anteviés dos empresários de como arranjar a planilha proposta para um maior ganho futuro em caso de prorrogação contratual. Neste sentido, a empresa, intelligentemente, tratou de acrescer até o limite permitido itens cotados como “gb” (não mensuráveis para medição), aos quais caberia a interpretação efetivamente observada de aditamento automático em caso de prorrogação contratual, independentemente de acréscimos efetivos do objeto físico em construção (montagens eletromecânicas, sistemas e instalações), cujo preço foi reduzido na proposta, para manutenção do valor global dentro do limite estabelecido.

Esta lógica de jogo de planilhas defendida pela CGU, no caso específico desta obra, se baseia em pressuposto contrário ao que citam os Gestores da Eletrosul em sua argumentação: “... o cerne do objeto do contrato, independente do valor alocado, é a expertise em implantação de usinas hidrelétricas, abrangendo diversos ramos da engenharia, traduzidos resumidamente na lista de preços como Projeto Executivo Elétrico e Mecânico e Gerenciamento e Qualidade, diferentemente da alegação de que seriam as montagens eletromecânicas, sistemas e instalações”. Ora, se alguém constrói um prédio, o objeto contratado é o prédio em si, sendo que os projetos, alvarás, licenças e mesmo o modo como a obra foi gerenciada, são produtos acessórios. Erro grave comete a Eletrosul, se entendendo serem os itens citados mais importantes do que o próprio objeto construído, orçá-los com a unidade “gb” e tratar o quantitativo de pessoal envolvido e mesmo o histograma de disponibilização como meramente estimativos.

Nos itens 3.1 a 3.3 de sua resposta, a Eletrosul justifica o caráter não linear dos aditivos concedidos e demonstra “ganhos” da Estatal em negociações com a Empresa executora frente aos valores solicitados em cada aditivo de valor. Nossa análise destas informações permite concluir que os aditivos foram sim lineares, no que se refere aos itens 2 e 5 da planilha contratada, que são o foco do questionamento desta CGU e representam, por exemplo, 93,67 % do valor acrescido no 2º aditivo. A negociação se

limitou, neste aditamento, aos restantes 6,33%, que efetivamente tratam de serviços mensuráveis inicialmente não previstos.

Em que pese a argumentação complementarmente apresentada pelos Gestores para desconfigurar a linearidade apontada nos aditivos, o fato pode ser comprovado comparando os valores de contrato para os itens 2 e 5 aos valores aditados, por exemplo, no 2º termo aditivo, exatamente proporcionais à diferença de dias original e aditada. Cabe acrescentar que há uma divergência entre o valor do item 2 informado na tabela apresentada pela Eletrosul em sua justificativa (R\$ 7.925.961,48) e o valor do mesmo item considerado no cálculo da Eletrosul para concessão do aditivo, constante do documento 1175/01-10-CE-0069/10 (R\$ 7.529.663,00). Neste último documento citado fica evidente que o acréscimo concedido aos itens 2 e 5 é direta e unicamente proporcional aos dias acrescidos, conforme estabelece o item 3 de seu texto:

Item 02 da LP 1 do Contrato 84491053	Item 05 da LP 1 do Contrato 84491053
Valor contrato inicial: R\$ 7.529.663,00 para 400 dias de vigência.	Valor contrato inicial: R\$ 2.262.609,00 para 400 dias de vigência.
Valor adicional: R\$ 7.454.366,78 para 396 dias de vigência.	Valor adicional: R\$ 2.239.982,70 para 396 dias de vigência.

A negociação realizada para concessão dos aditivos demonstra que não há rigor técnico por parte da empresa executora, pois juntando os três aditivos com reflexo financeiro (2, 4 e 5), os valores solicitados pela mesma foram reduzidos em R\$ 3.922.175,58 após análise da Eletrosul. Ou seja, a empresa tentou cobrar indevidamente aproximadamente 4 milhões de reais. A partir deste raciocínio, cai por terra toda a confiabilidade nos dados apresentados pela Eletrosul para, a partir de cálculos (atribuição de pesos para composição do histograma de pessoal envolvido na obra) tentar comprovar o fornecimento de mão de obra para gerenciamento do escritório e do canteiro de obras em patamar efetivamente superior ao orçado.

Na análise da minuta deste Relatório o Gestor da Eletrosul afirma que seriam legítimos os valores de acréscimos pleiteados pela empresa contratada para mobilização e improdutividade de equipamentos, mas que “as negociações que envolveram os itens 2 e 5 questionados, permitiram a supressão dos valores pleiteados, bem como redução do valor relativo ao Projeto Executivo”. Tal afirmativa, em nossa avaliação, representa mais uma tentativa de justificação da concessão dos aditivos lineares para os itens 2 e 5, pela hipótese de que neles embutido estariam também compensadas algumas despesas da contratada não remuneradas diretamente (no caso mobilização e improdutividade), com o que não podemos concordar.

Em que pese a Eletrosul ter acesso aos controles da Empresa (não são controles da própria Estatal) esses controles devem ser analisados com reserva adequada, já que a empresa buscou faturar aproximadamente R\$ 4 milhões acima do valor acatado pela Eletrosul. Uma análise rápida e amostral desta CGU nos dados disponíveis no banco de dados da RAIS já permitiu aferir que os salários informados neste sistema, no período de execução da obra, para a maioria dos profissionais pesquisados, são menores do que os constantes dos controles apresentados na justificativa da Eletrosul. Dessa forma, o que foi chamado de “custo efetivo da empresa” não condiz com o real, isso sem considerar que os colaboradores, apesar de funcionários da empresa, poderiam não estar trabalhando nessa obra específica ou não pelo tempo indicado, ou mesmo já serem remunerados por serviços relacionados à montagem eletromecânica, como supõe a própria Eletrosul ao descharacterizar o histograma inicialmente apresentado pela empresa executora.

Pelos dados e cálculos apresentados (em nossa análise não condizentes com o custo efetivo real da contratada), a empresa executora teria disponibilizado quantitativo de mão de obra muito superior ao orçado pela Estatal para o item Gerenciamento e Qualidade e estaria de fato a empresa “absorvendo” um desequilíbrio de R\$ 2.717.887,77 mesmo após os aditivos pagos. Tal suposição, com a qual não concordamos, é absolutamente irrelevante em termos práticos, pois como estabelecido no edital o orçamento era meramente estimativo, devendo a empresa disponibilizar o pessoal necessário à execução dos itens, sem qualquer previsão de acréscimo contratual. Não cabe, portanto, neste caso, a hipótese de reequilíbrio econômico financeiro aventada pela Eletrosul em sua análise da minuta deste relatório, o que seria totalmente contrário ao estabelecido no Edital.

No trecho de sua manifestação, quando a Empresa cita a vantagem dos preços praticados em relação ao mercado, tendo como referência preços do SINAPI para a mão de obra empregada nos itens 2 e 5 de seu orçamento, verifica-se primeiramente que é feita uma correlação de funções entre o que está no orçamento e o que está no SINAPI, já que a descrição das funções não é idêntica. Nessa correlação percebe-se a comparação de uma mesma referência SINAPI, no caso 2707 - Engenheiro ou Arquiteto Pleno – de obra, cujo salário base/hora seria de R\$ 67,21 com 3 postos de trabalho constantes do orçamento, a saber: Gerente de Planejamento (R\$ 62,68/hora), Inspetor de Qualidade – Eletrotécnica (R\$ 39,39/hora) e Inspetor de Qualidade – Mecânica (R\$ 40,11/hora). Parece-nos inadequada a comparação, pois se tratasse efetivamente de um mesmo tipo de profissional não teria porque orçar salários distintos. Percebemos também erro no salário base citado para a função 7592 Topógrafo do SINAPI, cujo salário base em dez/2009 é de R\$ 8,95/hora e não 15,45/hora como indicado pela Eletrosul.

Ademais, os citados profissionais, cujo custo horário foi comparado ao SINAPI, constam do Orçamento da Eletrosul e não da Proposta da empresa contratada, que, como citamos, apresentou um histograma com quantitativo muito mais reduzido de mão de obra e sem apresentar o custo individual de cada profissional.

Especificamente em relação ao acréscimo linear no item 2.2. Gerenciamento do Canteiro de Obras, nossa argumentação focou no valor previsto para consumo de energia elétrica, correspondente a 51% do valor total orçado para o item. Seria facilmente comprovada a necessidade desta majoração linear, já que não consta nenhum memorial de cálculo à embasá-la, pela apresentação das faturas de energia consumida pela empresa no canteiro de obras. No entanto, tal informação não foi apresentada pela Eletrosul, que optou por diminuir a importância do consumo de energia na quantificação deste item, bem como citar a efetiva utilização pela empresa de componentes não orçados (guindaste, caminhão prancha, empilhadeira), cujo custo chegaria a R\$ 3 milhões. A explicação apresentada pretende, equivocadamente, desvincular o valor pago pelo item do orçamento prévio da Eletrosul, que é a única referência existente para quantificação do item especificado como “gb”.

Quanto à crítica efetuada à metodologia de cálculo do sobrepreço apresentado pela CGU, voltamos a afirmar o que consta no texto da constatação, de que apenas uma perícia baseada em confirmação efetiva dos custos incorridos pela empresa executora na realização do objeto pode apontar um valor exato do superfaturamento ocorrido. Contudo, de fato, valores substanciais foram pagos à empresa executora sem a medição/comprovação efetiva de que uma contraprestação em produtos/serviços foi entregue, sendo o único fato observado para pagamento do aditivo contratual aos itens 2 e 5 da planilha original o tempo decorrido de obra (divisão do valor total aditado em pagamentos mensais iguais). Neste sentido, o cálculo apresentado, de um



superfaturamento aproximado de R\$ 7,3 milhões tem caráter meramente ilustrativo, demonstrando a relevância do fato apontado frente a uma suposição até mesmo conservadora de que a empresa tenha mantido ativa, em média 80% da força de trabalho prevista para a obra, dado o extremo atraso no andamento da mesma.

Por último, comentamos a argumentação (item 4 da resposta à SA 04) baseada na complexidade e detalhamento das atividades relativas ao Gerenciamento e Qualidade definidos em especificações técnicas anexas à contratação. Em nosso entendimento, os elementos ali contidos (verificação da conformidade, manuais e procedimentos, documentação, inspeções e comissionamento) estão diretamente ligados ao objeto construído e não ao tempo que se levará para executá-lo. Pelo contrário, uma dilatação do prazo de execução permite que os serviços previstos sejam executados com mais tranquilidade. Se não houve alteração significativa no objeto, apenas no prazo de execução, serviços como a verificação de conformidade, produção de manuais, produção de documentação, inspeções de fábrica e de campo, verificação de conformidade e comissionamento não necessitariam ser acrescidos em 143%.

Dessa forma, mantemos a constatação apresentada, basicamente pela origem do problema apresentado, que é a especificação de relevantes itens da planilha contratada como "gb", equivalente a "verba", e a impossibilidade posterior de quantificar o seu fornecimento real, sendo concedidos aditivos de valor diretamente proporcionais ao quantitativo de dias acrescidos no prazo de execução da obra. Tal procedimento já foi amplamente condenado pelo TCU em acórdãos anteriores a esta contratação (por exemplo, Acórdão 157/2009 – Plenário, Acórdão 2582/2005 – 1ª Câmara, Acórdão 1582/2006 – 1ª Câmara, Acórdão 1308/2009 – 1ª Câmara, Acórdão 3920/2008 – 2ª Câmara e Acórdão 374/2009 – 2ª Câmara), sendo consolidado o entendimento na Súmula 258/2010: "As composições de custos unitários e o detalhamento de encargos sociais e do BDI integram o orçamento que compõe o projeto básico da obra ou serviço de engenharia, devem constar dos anexos do edital de licitação e das propostas das licitantes e **não podem ser indicados mediante uso da expressão 'verba' ou de unidades genéricas**"..

Recomendações:

Recomendação 1: Considerando a argumentação da Eletrosul, que trouxe a possibilidade de serviços executados pela Empresa não terem sido medidos e a convicção da equipe de auditoria de que a concessão de aditivos lineares para os itens 2 e 5 da planilha contratada resultou em valores superiores aos reais devidos, recomendamos que a Eletrosul proceda um encontro de contas entre a planilha inicialmente contratada e o que foi efetivamente executado, para apurar a diferença real a ser negociada com a empresa. Para tanto, será necessário abrir os itens inicialmente contratados como "gb", tendo como base o orçamento prévio consolidado da Eletrosul, (adequado aos preços propostos pela empresa) e a validação apenas de custos/produtos efetivamente comprovados pela executora (contas de energia elétrica, contra-cheques, registro do ponto de funcionários, etc.).

4.1.1.9 CONSTATAÇÃO

Nos editais de licitações para contratação de bens e serviços houve vedação à participação de consórcios sem a devida motivação.

Fato

Foi constatado que nos editais dos pregões presenciais 81220120008, 81220120024, 81220120081, 81220120093 e da Tomada de preços nº 84420120055 a vedação à participação de consórcios sem a devida motivação. O Tribunal de Contas da União tem orientado que, caso seja feita a opção por não permitir, no edital do certame, a participação de empresas na forma de consórcios, considerando a faculdade constante do art. 33, caput, da Lei nº 8.666/1993, deverá ser justificada formalmente tal escolha no respectivo processo administrativo da licitação.

(Acórdão n.º 1.636/2007-Plenário, Acórdão n.º 1316/2010-1ª Câmara, Acórdão n.º 1.102/2009-1ª Câmara e Acórdão nº 3.654/2012-2ª Câmara).

Causa

A Eletrosul possuía o entendimento que não era necessário apensar ao processo licitatório a justificativa para a vedação à participação de consórcios e vem utilizando modelo padrão de edital contendo a vedação à participação de consórcios em suas licitações.

Manifestação da Unidade Examinada

Inquirida por meio da Solicitação de Auditoria 201217214/03, de 14 de março de 2013, a Eletrosul encaminhou por meio da Correspondência Externa CE AUD-0008/2013, de 25 de março de 2013, a Correspondência Interna CI DES-0045/2013, de 22 de março de 2013, com a seguinte manifestação:

“Até a apresentação dos questionamentos dessa CGU, havia o entendimento de não ser necessário apensar ao processo tal justificativa. Por outro lado, a própria legislação determina que o emprego da forma de consórcio é um modo de reunião de esforços, seja para qualificação técnica ou econômico-financeira, seja pela complexidade do objeto licitado, onde admite-se a empresa que, sozinha, não possua condições de atender às regras do Edital, e possa participar do certame concorrencial somando seus esforços a outra empresa.

Os objetos licitados são equipamentos para subestações e linhas de transmissão, fabricados por empresas altamente especializadas, com recursos tecnológicos e parques fabris específicos, com linha de produção exclusiva, não comportando, desta forma, etapas de fabricação que poderiam ser abrangidas por mais de um fabricante. Ademais existem os aspectos de sigilo industrial e de garantia de desempenho dos mesmos, cabendo acrescentar que os fabricantes dos equipamentos licitados são concorrentes entre si neste segmento de mercado. Ressalta-se a figura de subfornecimento, onde fabricantes de menor porte produzem peças/dispositivos que complementam os equipamentos finais, não podendo se caracterizar como possíveis consorciados.

A inexistência de justificativa para tal decisão, conforme expresso anteriormente, decorre do fato do conhecimento antecipado deste mercado específico para o fornecimento de equipamentos elétricos de alta potência, devido a incompatibilidades técnicas e econômico-financeiras, na reunião de esforços entre os possíveis licitantes para o fornecimento desejado.

Por outro lado, a inserção de tal vedação visou tão somente abranger todas as condições usualmente contidas no regramento estabelecido para a participação dos proponentes.

Por fim, verifica-se que a referida disposição editalícia não trouxe prejuízo ao andamento dos processos licitatórios em análise, onde se observa que tal condição do Edital não foi alvo de solicitação, questionamentos, impugnação ou mesmo influiu na competitividade das licitações”.

Instada a se manifestar por meio da Solicitação de Auditoria 201217214/21, de 13 de junho de 2013, a Entidade apresentou por meio da Correspondência Interna CI DES-0131/2013, de 24 de junho de 2013, a seguinte manifestação:

“Informamos que a partir da observação da CGU e em complementação às respostas já enviadas, tal vedação foi excluída dos nossos editais constantes dos processos licitatórios em andamento”.

Por meio da Correspondência Externa CE PRE-0139/2013, de 12 de agosto de 2013, a Eletrosul encaminhou a seguinte manifestação:

“Quanto às constatações ora em tela, a Eletrosul, uma vez mais, reitera os esclarecimentos técnicos já aduzidos a essa CGU, ressaltando que os procedimentos licitatórios analisados, em que pese as observações realizadas pela equipe de auditoria, não implicaram em qualquer restrição material à competitividade dos certames, não havendo nenhum registro de insurgência por parte do mercado, abordando as disposições editalícias destacadas no Relatório de Auditoria.

É importante salientar que as tais disposições foram estabelecidas pela Eletrosul com o único propósito de assegurar a indispensável qualidade técnica dos fornecimentos a serem realizados, considerando, especialmente, a elevada criticidade decorrente de eventuais problemas nas instalações elétricas sob sua responsabilidade, que podem ensejar relevantes perturbações no Sistema Interligado Nacional.

Cabe ressaltar que a alta complexidade técnica dos equipamentos, associada aos significativos efeitos de seu eventual mau funcionamento, particularizam a contratação de bens e serviços da indústria do Setor Elétrico, que requer rigoroso controle quanto à qualidade de seus fornecimentos, preocupação constante no âmbito da Eletrosul e das demais Empresas que compõem o Sistema Eletrobrás”.

Análise do Controle Interno

A Unidade informa que não juntou a justificativa ao processo pela existência de entendimento da sua não necessidade. A Entidade também alega que: “os objetos licitados são equipamentos para subestações e linhas de transmissão, fabricados por empresas altamente especializadas, com recursos tecnológicos e parques fabris específicos, com linha de produção exclusiva, não comportando, desta forma, etapas de fabricação que poderiam ser abrangidas por mais de um fabricante”. No entanto, observamos que algumas empresas de pequeno porte estão formando parcerias com empresas maiores para o fornecimento de equipamentos para subestações e linhas de transmissão. Como exemplo, citamos a Soltran Transformadores, que no final da década de 90 firmou parceria com a empresa suíça Pfiffner Instrument Transformers para fabricar transformadores de instrumentos de alta tensão, transformadores de medição e transformadores de proteção, até a classe de 145kV, conforme informação prestada no site <http://www.soltran.com.br/soltran-transformadores.asp>.

Dessa forma, concluímos que a possibilidade de formação de consórcios para o fornecimento de equipamentos para subestações e linhas de transmissão não pode ser totalmente descartada.

O fato do edital não ter sido alvo de solicitação, questionamentos, impugnação não significa que não houve restrições à competitividade. De fato, a inclusão desse critério no edital pode ter desestimulado outros fornecedores a participarem do certame, os quais, embora pudessem ter condição de atender aos interesses da Administração, não impugnaram o edital.

Em atenção à manifestação da Entidade emitida por meio da Correspondência Interna CI DES-0131/2013, de 24 de junho de 2013, esclarecemos que a mesma não é suficiente para o atendimento da recomendação da CGU, pois nos casos em que a Eletrosul fizer a opção por não permitir, no edital de certames licitatórios, a participação de empresas na forma de consórcios, considerando a faculdade constante do art. 33, caput, da Lei nº 8.666/1993, deverá, justificar formalmente tal escolha no respectivo processo administrativo da licitação. Dessa forma, a constatação será mantida.

Em atenção à manifestação da Eletrosul, encaminhada por meio da CE PRE-0139/2013, de 12 de agosto de 2013, reiteramos que o fato do edital não ter sido alvo de solicitação, questionamentos ou impugnação não significa que não houve restrições à competitividade. De fato, a inclusão desse critério no edital pode ter desestimulado outros fornecedores a participarem do certame, os quais, embora pudessem ter condição de atender aos interesses da Administração, não impugnaram o edital.

O fato de a Entidade precisar justificar formalmente a escolha pela opção de não permitir a participação de empresas na forma de consórcios, nos editais de certames licitatórios, não irá influenciar na qualidade técnica dos fornecimentos a serem realizados, mas dará mais transparência aos procedimentos licitatórios realizados pela Entidade.

Recomendações:

Recomendação 1: Caso seja feita a opção por não permitir, no edital de certames licitatórios, a participação de empresas na forma de consórcios, considerando a faculdade constante do art. 33, caput, da Lei nº 8.666/1993, justificar formalmente tal escolha no respectivo processo administrativo da licitação, para cumprimento do Acórdão nº 1.636/2007-Plenário, do Acórdão nº 1316/2010-1ª Câmara, do Acórdão nº 1.102/2009-1ª Câmara e do Acórdão nº 3.654/2012-2ª Câmara.

4.1.1.10 CONSTATAÇÃO

Exigência indevida em editais de licitação de certificação ISO como requisito para qualificação técnica em certames licitatórios.

Fato

Foi constatado que na qualificação técnica dos editais 81220120081 e nº 81220120093 foi exigida a comprovação por parte do licitante de possuir sistema de gestão de qualidade aprovado em conformidade com os requisitos da Norma NBR ISO 9001:2000. A jurisprudência do TCU tem considerado ilegal a exigência de apresentação de certificação de qualidade como requisito de habilitação em

procedimentos licitatórios, já que não integram o rol da documentação exigida por lei para comprovação de capacidade técnica, conforme Acórdão nº 1.612/2008-Plenário e outros.

Causa

A Eletrosul entende que os produtos com certificado ISO 9001:2000 oferecem maior segurança para o sistema de geração e distribuição elétrico. Contudo, não atentaram que, como demonstrado, o TCU passou a considerar restritiva tal exigência em certames licitatórios.

Manifestação da Unidade Examinada

Inquirida por meio da Solicitação de Auditoria 201217214/03, de 14 de março de 2013, a Eletrosul encaminhou por meio da Correspondência Externa CE AUD-0008/2013, de 25 de março de 2013, a Correspondência Interna CI DES-0045/2013, de 22 de março de 2013, com a seguinte manifestação:

“A Eletrosul, desde outubro de 1994, e por pertencer ao Grupo Eletrobrás, participa do projeto NBR 19000, sob coordenação da Holding, cujo objeto é chamar as empresas fornecedoras de bens e serviços do Setor Elétrico para se adaptarem a conformidades, aferição dos equipamentos de medição, treinamento de pessoal e política de qualidade. Para o citado projeto foram escolhidos os produtos que, não tendo sua qualidade comprovada nos termos exigidos pela NBR 19000, em caso de falhas possibilitem a ocorrência de prejuízos consideráveis e irreparáveis, tais como interrupções no fornecimento de grandes blocos de energia elétrica, "apagões", etc.

A presente Norma 19000 não exige que o fornecedor possua certificados comercializados no mercado, porém exige que a mesma seja atestada pelos Auditores formados e treinados pela Eletrobrás ou similares. Trata-se de um processo de melhoria da qualidade dos fornecedores, visando o aprimoramento e aperfeiçoamento da qualidade no fornecimento dos bens utilizados no serviço público essencial de transmissão de energia elétrica.

Salientamos que a implantação do Sistema de Qualidade da Eletrobrás e sua publicação no Diário Oficial da União foi fundamentado em várias doutrinas, inclusive na Decisão-066/95 do TCU-Plenário da seguinte forma:

“8.4- Determinar à Diretoria da Eletrobrás que promova a divulgação das Reuniões e Cronogramas para Implantação das Normas exigidas pelo Programa de Sistema de Qualidade, por meio dos Órgãos da Imprensa Oficial e, subsidiariamente, mediante cartas-circulares e outras formas do gênero”.

Por outro lado, como se observa no resultado das próprias licitações em exame, tal condição não causou qualquer interferência na competitividade do certame, uma vez que as exigências da Norma 19000 são simples e não imputam inovações no mercado habitual desses fabricantes. Fundamentalmente possibilitam o rastreamento preciso e acurado para a identificação de eventuais defeitos e/ou falhas, apontados durante a realização dos testes de aceitação em fábrica”.

Instada a se manifestar por meio da Solicitação de Auditoria 201217214/21, de 13 de junho de 2013, a Entidade apresentou por meio da Correspondência Interna CI DES-0131/2013, de 24 de junho de 2013, a seguinte manifestação:



"Relativamente a certificação ISO em nossos editais, informamos que, doravante, será suprimida tal exigência.

No entanto, no que tange ao Sistema de Qualidade, cabe salientar que estamos analisando quanto à exigência da NBR 19000, considerando que a Eletrosul, desde outubro de 1994, por pertencer ao Grupo Eletrobrás, participa do referido projeto, sob coordenação desta, cujo objeto é convocar as empresas fornecedoras de bens e serviços do Setor Elétrico para se adaptarem a conformidades, aferição dos equipamentos de medição, treinamento de pessoal e política de qualidade. Para o citado projeto foram escolhidos os produtos/equipamentos que, não tendo sua qualidade comprovada nos termos exigidos pela NBR 19000, em caso de falhas possibilitem a ocorrência de prejuízos consideráveis e irreparáveis, tais como interrupções no fornecimento de grandes blocos de energia elétrica, "apagões", etc.

A referida Norma NBR 19000 não exige que o fornecedor possua certificados comercializados no mercado, porém exige que a mesma seja atestada pelos Auditores formados e treinados pela Eletrobrás ou similares. Trata-se de um processo de melhoria da qualidade dos fornecedores, visando o aprimoramento e aperfeiçoamento da qualidade no fornecimento dos bens utilizados no serviço público essencial de transmissão de energia elétrica.

Salientamos que a implantação do Sistema de Qualidade da Eletrobrás e sua publicação no Diário Oficial da União foi fundamentado em várias doutrinas, inclusive na Decisão-066/95 do TCU-Plenário da seguinte forma:

"8.4- Determinar à Diretoria da Eletrobrás que promova a divulgação das Reuniões e Cronogramas para Implantação das Normas exigidas pelo Programa de Sistema de Qualidade, por meio dos Órgãos da Imprensa Oficial e, subsidiariamente, mediante cartas-circulares e outras formas do gênero".

Por outro lado, como se observa no resultado das próprias licitações em exame, tal condição não causou qualquer interferência na competitividade do certame, uma vez que as exigências da Norma 19000 são simples e não imputam inovações no mercado habitual desses fabricantes. Fundamentalmente possibilitam o rastreamento preciso e acurado para a identificação de eventuais defeitos e/ou falhas, apontados durante a realização dos testes de aceitação em fábrica".

Por meio da Correspondência Externa CE PRE-0139/2013, de 12 de agosto de 2013, a Eletrosul encaminhou a seguinte manifestação:

"Quanto às constatações ora em tela, a Eletrosul, uma vez mais, reitera os esclarecimentos técnicos já aduzidos a essa CGU, ressaltando que os procedimentos licitatórios analisados, em que pese as observações realizadas pela equipe de auditoria, não implicaram em qualquer restrição material à competitividade dos certames, não havendo nenhum registro de insurgência por parte do mercado, abordando as disposições editalícias destacadas no Relatório de Auditoria.

É importante salientar que as tais disposições foram estabelecidas pela Eletrosul com o único propósito de assegurar a indispensável qualidade técnica dos fornecimentos a serem realizados, considerando, especialmente, a elevada criticidade decorrente de eventuais problemas nas instalações elétricas sob sua responsabilidade, que podem ensejar relevantes perturbações no Sistema Interligado Nacional.

Cabe ressaltar que a alta complexidade técnica dos equipamentos, associada aos significativos efeitos de seu eventual mau funcionamento, particularizam a contratação de bens e serviços da indústria do Setor Elétrico, que requer rigoroso controle quanto à

qualidade de seus fornecimentos, preocupação constante no âmbito da Eletrosul e das demais Empresas que compõem o Sistema Eletrobrás.

No que se refere, especificamente, à exigência constante dos editais de licitação da Eletrosul, em termos de qualificação técnica no âmbito da NBR 19000, importa esclarecer que esta se traduz na existência de um sistema de gestão da qualidade da linha de produção onde o objeto é fabricado, devidamente aprovado.

Essa aprovação pode ser efetuada por organismo independente ou por qualquer das Empresas Eletrobras integrantes do Projeto NBR 19000.

Cumpre destacar que o Projeto NBR 19000 visa resguardar a integridade do Sistema de Transmissão das Empresas Eletrobras, ao averiguar que os materiais e equipamentos utilizados nas linhas transmissão e subestações sejam oriundos de processo fabril padronizado, e que no caso de substituição os padrões sejam adequados aos utilizados anteriormente, visando mitigar o risco de pane ou até mesmo de colapso do sistema.

O Projeto NBR 19000 é uma condição de cadastramento dos fornecedores nas empresas Eletrobras desde 1994, e desde então contribui para o desenvolvimento do mercado fornecedor do setor elétrico brasileiro, garantindo que os materiais e equipamentos utilizados no sistema tenham desempenho confiável e permitam rastreabilidade do processo fabril de modo a corrigir falhas, nas eventuais ocorrências.

É relevante destacar que o Projeto NBR 19000, quando do seu lançamento era aderente ao "Projeto de Adequação dos Procedimentos de Compra Estatal para Incentivo da Qualidade e Produtividade" componente do "Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade", do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão.

Embora o rol de requisitos de qualificação técnica dispostos no artigo 30 da Lei nº 8.666/1993 seja taxativo, há entendimento que os critérios de qualidade são característica intrínseca ao objeto da licitação, e possuem extrema relevância, considerando a aplicação dos materiais e equipamentos que integram o referido Projeto NBR 19000.

A possibilidade de restrição à competitividade em razão de sua exigência é questionável, considerando que o mercado fornecedor destes itens já atua nos moldes do Projeto há aproximadamente 20 anos, e também que a segurança do sistema elétrico não pode ser relevada inexistosamente, uma vez que estes requisitos atribuem isonomia aos participantes das licitações e ainda se coadunam com o princípio da finalidade.

Há de se considerar o fato que a Eletrosul executa várias manutenções em equipamentos e materiais aplicados em linhas de transmissão e subestações em sua próprias oficinas, sendo que a Oficina Central da DRSC, assim como o DGS, também possuem Sistema de Gestão da Qualidade certificado, em conformidade com a Norma ISO 9001:2008. Os materiais empregados nos processos da Oficina Central devem obedecer requisitos técnicos de qualidade de modo a garantir os padrões de qualidade que atendam às necessidades dos serviços atendidos pela Oficina.

É importante ressaltar que estas manutenções proporcionam à Eletrosul grande economia de recursos financeiros, em contraponto à substituição de equipamentos que porventura viessem a ser efetuadas. Neste sentido, ainda, as manutenções executadas pela Eletrosul não oneram as tarifas da rede básica.

Reitera-se, por fim, que a implantação do Sistema de Qualidade da Eletrobrás e sua publicação no Diário Oficial da União foi fundamentada em várias doutrinas, inclusive na Decisão-066/95 do TCU-Plenário da seguinte forma:

"8.4- Determinar à Diretoria da Eletrobrás que promova a divulgação das Reuniões e Cronogramas para Implantação das Normas exigidas pelo Programa de Sistema de Qualidade, por meio dos Órgãos da Imprensa Oficial e, subsidiariamente, mediante cartas-circulares e outras formas do gênero" (CI DES 0131/2013).

Diante dos esclarecimentos ora aduzidos, solicita-se a **reconsideração** da constatação 4.1.1.10 no que se refere à NBR 19000. Relativamente à certificação ISO, a Eletrosul reitera o seu acatamento quanto à recomendação dessa CGU, passando a suprimir a referida exigência de seus futuros editais de licitação.

Quanto às demais recomendações acima transcritas, a Eletrosul informa que adotará as providências técnicas pertinentes, visando a sua implementação".

Análise do Controle Interno

O Projeto NBR 19000 (Norma ISO 9001:2000) da Eletrobrás já foi objeto de análise pelo TCU que tem se manifestado contrário a sua exigência, como pode ser observado no texto extraído dos autos do Acórdão nº 1085/2011 – TCU – Plenário, transrito a seguir:

"A questão central consiste no fato de que as certificações nacionais correspondentes à família 9000 da ISO – Organização Internacional de Normalização (**International Organization for Standardization**) referem-se, em linhas gerais, a critérios para implantação de sistemas de garantia da qualidade. Para obtê-los, a empresa deve demonstrar a adequação de seus procedimentos de fabricação aos padrões estabelecidos em norma. Entre as ações exigidas, estão o comprometimento com a qualidade, o gerenciamento adequado dos recursos humanos e materiais, a formalização das atividades que afetam a qualidade e a existência de indicadores para monitoramento dos processos. Dessa forma, assegura-se, ao menos em tese, que os produtos oriundos dessa empresa tenham sempre as mesmas características. Todavia, isso não garante que eles tenham qualidade superior aos de uma empresa que não seja certificada. Daí o caráter restritivo da exigência desse predicado como condição para qualificação em licitações.

Afastar os participantes não certificados reduz a possibilidade de alcance da melhor proposta para a Administração, sem que haja justificativa razoável para tanto. Por outro lado, não há óbice para a utilização do aludido certificado para atribuir pontuação à licitante, o que permite reconhecer seu diferencial em relação a outras que não comprovaram a adequação de seu sistema de produção aos critérios de qualidade estabelecidos nas normas pertinentes".

Importante frisar que a exigência de certificado ISO foi aplicada em pregões presenciais, cujo critério de seleção é o menor preço. Assim, o aludido certificado não poderia ter sido aplicado nem para atribuir pontuação à licitante, sendo totalmente descabida a sua exigência.

Por meio da Correspondência Interna CI DES-0131/2013, de 24 de junho de 2013, a Eletrosul informa que irá acatar as recomendações feitas pela CGU. No entanto, a constatação será mantida para monitoramento do atendimento das recomendações.

Em atenção à manifestação da Eletrosul encaminhada por meio da CE PRE-0139/2013, de 12 de agosto de 2013, reiteramos que o fato do edital não ter sido alvo de solicitação, questionamentos, impugnação não significa que não houve restrições à competitividade. De fato, a inclusão desse critério no edital pode ter desestimulado outros fornecedores a participarem do certame, os quais, embora pudesse ter condição de atender aos interesses da Administração, não impugnaram o edital.

No que se refere à Norma NBR ISO 9001:2000 observamos que os argumentos apresentados pela Eletrosul, por meio da CE PRE-0139/2013, são os mesmos já apresentados por meio da CI DES-0045/2013. Além disso, o TCU tem considerado ilegal a exigência de apresentação de certificação de qualidade como requisito de habilitação em procedimentos licitatórios, já que não integram o rol da documentação exigida por lei para comprovação de capacidade técnica.

Recomendações:

Recomendação 1: Aprimore as rotinas internas, não incluindo, nos editais de seus certames licitatórios, cláusulas em que a certificação ISO e outras semelhantes sejam empregadas como exigências para habilitação ou como critério para desclassificação de propostas.

Recomendação 2: Aprimore as rotinas internas, evitando a inclusão de cláusulas que possam restringir a competitividade dos certames, exceto naqueles casos permitidos pela legislação vigente.

4.1.1.11 CONSTATAÇÃO

Exigência em edital de licitação de especificação mínima de fornecimento de equipamentos superiores à especificação a executar.

Fato

Foi constatada a exigência de apresentação de Atestado de Capacidade Técnica emitido por pessoa jurídica de direito público ou privado relativo a fornecimento dos seguintes equipamentos:

Lote/licitação	Equipamento licitado	Qualificação técnica exigida
2/81220120081 1/81220120093	14 seccionadores de 72,5 kV	Seccionadores a tensão de 145 kV
5/81220120081	Transformadores de potencial de 145 kV e 245 kV	Transformadores de Potencial a óleo, na tensão de 362 kV
6/81220120081	22 para-raios de 60kV	Para-raios a 72,5 kV

O TCU tem considerado aceitável a exigência de quantitativo mínimo de serviços executados, para qualificação técnico-operacional, de, no máximo, 50% dos quantitativos a serem executados no empreendimento licitado, mas, em casos excepcionais, a exigência de valores superiores é possível, desde que devidamente fundamentada sua necessidade para a garantia da perfeita execução do objeto licitado. No entanto, não identificamos nos processos analisados qualquer justificativa para a exigência de qualificação técnica de especificação superior à especificação do bem a ser adquirido.

Causa

Conforme manifestação apresentada pela Eletrosul, os gestores exigiram a comprovação de capacidade técnica dos licitantes, com a especificação dos equipamentos ora em análise, buscando, em suma, garantia de qualidade por meio de aquisição de

equipamentos consagrados no mercado. Contudo, como demonstrado, tal exigência extrapolou ao tolerado pelo Tribunal de Contas da União.

Manifestação da Unidade Examinada

Inquirida na Solicitação de Auditoria 201217214/03, de 14 de março de 2013, a Eletrosul encaminhou por meio da Correspondência Externa CE AUD-0008/2013, de 25 de março de 2013, a Correspondência Interna CI DES-0045/2013, de 22 de março de 2013, com a seguinte manifestação:

“Para atendimento à exigência editalícia de Qualificação Técnica do proponente, buscou-se a melhor adequação tanto das Classes Comerciais de Materiais - CCM, quanto dos Atestados de Capacidade Técnica requeridos, levando-se em conta a especificidade do fornecimento, o fato de a grande maioria das empresas cadastradas fornecerem equipamentos em todos níveis de tensão especificados e os principais fatores relacionados com os níveis de tensão dos equipamentos a serem adquiridos, tais como:

- A complexidade dos mecanismos de comando e operação;
- A robustez dos equipamentos no que tange à exigência dos materiais neles empregados em função do nível de isolamento e capacidade de corrente;
- Atendimento aos dados técnicos e às características de garantia estabelecidos nas Especificações Técnicas que compõem o edital de licitação;
- A condição dos fabricantes de equipamentos de extra-alta, alta tensão e média tensão.

Foi também considerado, por exemplo, que para a fabricação de equipamentos com nível de tensão superior a 145 kV, o fabricante do equipamento com tensão inferior teria que necessariamente passar pelas seguintes etapas e ou requisitos de desenvolvimento do mesmo:

- Projeto,
- Protótipo;
- Ensaios;
- Pessoal capacitado;
- Instalações adequadas (laboratório, ferramental, etc.)
- Suporte técnico, etc.

Além dos referidos fatores e etapas, também foi considerado que o desenvolvimento de equipamentos com o nível de tensão semelhantes a aqueles a serem adquiridos, por fabricante de equipamentos de níveis de tensão inferiores, demanda um tempo significativo, incompatível com o prazo estabelecido para o fornecimento. A aquisição de equipamento não consagrado no mercado, implica risco em provocar falhas que poderiam ocasionar sérios prejuízos para o Sistema de Transmissão, conforme já citado anteriormente.

Ressaltamos que na escolha das Classes Comerciais de Materiais – CCM, também foi considerado o nível de tensão dos respectivos equipamentos a serem adquiridos.

Por fim, salientamos que o Atestado de Capacidade Técnica, juntamente com os demais documentos de habilitação, conforme disposto nos editais de licitação, é exigido somente para as empresas que não estejam cadastradas, além do fato de que, na realização dos referidos processos licitatórios, não houve qualquer manifestação em contrário por parte dos licitantes”.

Instada a se manifestar por meio da Solicitação de Auditoria 201217214/21, de 13 de junho de 2013, a Entidade apresentou por meio da Correspondência Interna CI DES-0131/2013, de 24 de junho de 2013, a seguinte manifestação:

“Acataremos a recomendação da CGU, limitando as exigências à especificação a executar.”

Por meio da Correspondência Externa CE PRE-0139/2013, de 12 de agosto de 2013, a Eletrosul encaminhou a seguinte manifestação:

“Quanto às constatações ora em tela, a Eletrosul, uma vez mais, reitera os esclarecimentos técnicos já aduzidos a essa CGU, ressaltando que os procedimentos licitatórios analisados, em que pese as observações realizadas pela equipe de auditoria, não implicaram em qualquer restrição material à competitividade dos certames, não havendo nenhum registro de insurgência por parte do mercado, abordando as disposições editalícias destacadas no Relatório de Auditoria.

É importante salientar que as tais disposições foram estabelecidas pela Eletrosul com o único propósito de assegurar a indispensável qualidade técnica dos fornecimentos a serem realizados, considerando, especialmente, a elevada criticidade decorrente de eventuais problemas nas instalações elétricas sob sua responsabilidade, que podem ensejar relevantes perturbações no Sistema Interligado Nacional.

Cabe ressaltar que a alta complexidade técnica dos equipamentos, associada aos significativos efeitos de seu eventual mau funcionamento, particularizam a contratação de bens e serviços da indústria do Setor Elétrico, que requer rigoroso controle quanto à qualidade de seus fornecimentos, preocupação constante no âmbito da Eletrosul e das demais Empresas que compõem o Sistema Eletrobrás”.

Análise do Controle Interno

A Eletrosul apresentou manifestação fundamentando a necessidade de exigência de qualificação igual ao dos bens a serem adquiridos. No entanto, não apresentou justificativa objetiva para a exigência de qualificações superiores aos bens licitados.

O fato de determinada empresa não fornecer equipamentos com especificação superior as especificações que estão sendo licitadas não significa que ela não possua equipamentos consagrados no mercado com a especificação correspondente a que está sendo licitada. Além do mais, a garantia de que o equipamento atende as necessidades da Eletrosul não se dá pelo fato do mesmo ser consagrado no mercado e sim pela realização dos testes de aceitação em fábrica.

O fato de não ter havido manifestação em contrário por parte dos licitantes não é suficiente para garantir que a exigência em questão não foi fator limitativo para a

participação de fornecedores. Isso porque a inclusão dessa exigência no edital pode ter desestimulado outros fornecedores a participarem do certame, os quais, embora pudessem ter condição de atender as interesses da Administração, não impugnaram o edital.

Por meio da Correspondência Interna CI DES-0131/2013, de 24 de junho de 2013, a Eletrosul informa que irá acatar a recomendação feita pela CGU. No entanto, a constatação será mantida para monitoramento do atendimento da recomendação.

Em atenção à manifestação da Eletrosul, encaminhada por meio da CE PRE-0139/2013, de 12 de agosto de 2013, reiteramos que o fato do edital não ter sido alvo de solicitação, questionamentos ou impugnação não significa que não houve restrições à competitividade. De fato, a inclusão desse critério no edital pode ter desestimulado outros fornecedores a participarem do certame, os quais, embora pudessem ter condição de atender aos interesses da Administração, não impugnaram o edital.

O fato de a Entidade abster-se de estabelecer exigências excessivas nos certames licitatórios não irá prejudicar a qualidade técnica dos fornecimentos a serem realizados, uma vez que a Entidade deve prever exigências mínimas necessárias de capacidade técnica que garantam a qualificação técnica das empresas para o fornecimento dos bens licitados.

Recomendações:

Recomendação 1: Aprimore as rotinas internas da Unidade, limitando nos editais de suas próximas licitações, a previsão de exigências de capacidade técnica aos níveis mínimos necessários que garantam a qualificação técnica das empresas para o fornecimento dos bens licitados, abstendo-se de estabelecer exigências excessivas, que restrinjam indevidamente a competitividade dos certames e firam o princípio da licitação.

4.1.2 LICITAÇÕES SUSTENTÁVEIS

4.1.2.1 INFORMAÇÃO

Avanços obtidos pela Eletrosul na utilização de critérios e princípios de sustentabilidade ambiental em suas aquisições e contratações.

Fato.

Se por um lado a Eletrosul afirma em seu Relatório de Gestão que:

- não inclui critérios de sustentabilidade ambiental em suas licitações que levem em consideração os processos de extração ou fabricação, utilização e descarte dos produtos e matérias primas;
- em uma análise das aquisições dos últimos cinco anos, os produtos atualmente adquiridos pela Unidade não são produzidos com menor consumo de matéria-prima e maior quantidade de conteúdo reciclável;



- a aquisição de produtos pela Unidade não é feita dando-se preferência àqueles fabricados por fonte não poluidora bem como por materiais que não prejudicam a natureza;
- nos procedimentos licitatórios realizados pela Unidade, não tem sido considerada a existência de certificação ambiental por parte das empresas participantes e produtoras (ex: ISO), como critério avaliativo ou mesmo condição na aquisição de produtos e serviços, restringindo-se a seguir apenas os critérios da Lei 8.666;
- não existe uma preferência pela aquisição de bens/produtos passíveis de reutilização, reciclagem ou reabastecimento (refil e/ou recarga);
- nos últimos exercícios, a Unidade não promoveu campanhas entre os servidores visando a diminuir o consumo de água e energia elétrica.

Por outro lado, a Unidade informa que:

- no último exercício, a Unidade adquiriu bens/produtos que colaboraram para o menor consumo de energia e/ou água, como por exemplo: lâmpadas econômicas e torneiras automáticas, com impacto previsto na redução no consumo de energia e água;
- no último exercício, a Unidade adquiriu bens/produtos reciclados, como por exemplo: papel reciclado;
- para a aquisição de bens e produtos são levados em conta os aspectos de durabilidade e qualidade dos bens e produtos adquiridos;
- os projetos básicos ou executivos, na contratação de obras e serviços de engenharia, possuem exigências que levem à economia da manutenção e operacionalização da edificação, à redução do consumo de energia e água e à utilização de tecnologias e materiais que reduzam o impacto ambiental.

Neste contexto, ou seja, da efetiva utilização de critérios e princípios de sustentabilidade ambiental em suas aquisições e contratações, foram solicitadas algumas informações adicionais à Unidade que assim se posicionou:

1. É premissa da Eletrosul a observação de critérios de sustentabilidade ambiental (eficiência energética, redução no consumo de água, uso de energia renovável, gestão de resíduos, biodegradabilidade, rastreabilidade etc.) quando do lançamento de seus procedimentos licitatórios?

“A Eletrosul, institucionalmente, observa critérios de sustentabilidade em suas ações, haja vista estar orientada pela Política Ambiental Unificada da Eletrobras, que acompanha, como anexo, os editais das licitações que promove. Neste contexto promove a busca de consumo racional de recursos adotando equipamentos eletroeletrônicos de melhor eficiência, na readequação de instalações com vistas à redução do consumo de água, entre outros. Porém, como já manifestado, estes critérios são características do objeto, definidos na sua especificação, que são apresentados às áreas de compra da Eletrosul, sem que estas participem da sua elaboração.

Cabe ressaltar que a Eletrobras aguarda a aprovação da Casa Civil para implantação do Regulamento do Procedimento Licitatório Simplificado da Eletrobras, o qual prevê a adoção dos critérios de sustentabilidade ambiental nos editais de licitação das empresas Eletrobras.”

2. Elencar pelo menos 5 (cinco) processos licitatórios de 2012, em que foram observados critérios de sustentabilidade ambiental, identificando-os.

“Aquisição de Lâmpadas fluorescentes de alta eficiência energética e longa duração - Dispensa de Licitação por valor 91320120150 aprovada em 06/06/2012.
Aquisição de Papel A4 reciclado para impressoras e copiadoras - Pregão Eletrônico 1304120046 - Registro de Preços homologado em 29/10/2012.
Locação de automóveis bicompostível para uso da Eletrosul - Pregão Eletrônico 91320120226 homologado em 19/10/2012.
Aquisição e instalação de Aparelhos de ar condicionado selo PROCEL A – Pregão Eletrônico 91320112181 homologado em 26/01/2012.
Implantação do Projeto Megawatt Solar para uso de energia fotovoltaica – Concorrência 91320120044 homologada em 30/07/2012.”

3. Para as compras sustentáveis a Eletrosul se utiliza da sistemática de marcação do indicador de sustentabilidade no SIASG? Caso não, justificar.

“A Eletrosul não processa suas licitações através do SIASG, uma vez que não integra o referido sistema, condição atribuída às Sociedades de Economia Mista, entidades não SISG, conforme definição do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão. Assim, não há a utilização do referido indicador, que se destina, exclusivamente, as entidades da Administração Pública Federal Direta.”

4. Os membros da equipe de licitação da Eletrosul receberam em 2012 alguma capacitação relativa à adoção de critérios de sustentabilidade ambiental?

“Os integrantes da equipe de licitação lotados no Departamento de Gestão de Suprimentos não participaram de nenhum evento de capacitação relativa à adoção de critérios de sustentabilidade ambiental.”

Desta forma, conclui-se que a Eletrosul já inclui em seus procedimentos licitatórios um anexo relativo à POLÍTICA AMBIENTAL UNIFICADA ELETROBRÁS ELETROSUL, conforme pode ser observado nos 10 processos analisados amostralmente. Tratando-se de um documento aprovado em dezembro de 2009, a Política Ambiental unificada do Sistema Eletrobrás tem o “objetivo de orientar o tratamento das questões socioambientais associadas aos empreendimentos de energia elétrica das suas empresas.” Conforme o anexo, “o documento reforça o compromisso do Sistema Eletrobrás com o respeito ao meio ambiente e com o desenvolvimento sustentável do país”.

4.2 CONTRATOS DE OBRAS, COMPRAS E SERVIÇOS

4.2.1 CONTRATOS SEM LICITAÇÃO

4.2.1.1 INFORMAÇÃO

Os processos de contratações e aquisições analisados, realizados por inexigibilidade, estão em conformidade com a legislação aplicável e orientações emanadas pelos órgãos de controle.

Fato

Durante a análise de 2 Inexigibilidades efetuadas em 2012, no valor de R\$ 182.000,00, observou-se que todos os procedimentos adotados estavam compatíveis com a



legislação aplicável e orientações emanadas pelos órgãos de controle, conforme amostra abaixo descrita:

Nº da Inexigibilidade	Objeto	Valor (R\$)	Observações
91320120112	Elaboração de parecer acerca da concessão de incentivo à migração de participantes do plano CD do plano BD	140.000,00	Lei 8.666/93 - Art.25, Inciso 2
91320120114	Curso de capacitação dos empregados nos conceitos de arquitetura de processos	42.000,00	Lei 8.666/93 - Art.25, Caput

4.2.1.2 INFORMAÇÃO

Os processos de contratações e aquisições analisados, realizados por dispensa, estão em conformidade com a legislação aplicável e orientações emanadas pelos órgãos de controle.

Fato

Durante a análise de 3 dispensas efetuadas em 2012, no valor de R\$ 4.849.973,41, observou-se que todos os procedimentos adotados estavam compatíveis com a legislação aplicável e orientações emanadas pelos órgãos de controle. O quadro a seguir descreve a amostra analisada:

Nº da Dispensa	Objeto	Valor (R\$)	Observações
88520120011	Execução de projeto de pesquisa e desenvolvimento	4.779.346,00	Lei 8.666/93 - Art.24, Inciso XIII
1304120048	Prestação de serviços gerais nos materiais de divulgação da Eletrosul	34.627,41	Lei 8.666/93 - Art.24, Inciso XI
80620120001	Locação de imóvel destinado às atividades da empresa	36.000,00	Lei 8.666/93 - Art.24, Inciso X

4.2.1.3 INFORMAÇÃO

Avaliação da qualidade dos controles internos administrativos relacionados à atividade de compras e contratações.

Fato

Com o intuito de se avaliar a gestão de compras e contratações, especialmente no que diz respeito à qualidade dos controles internos administrativos relacionados à atividade de compras e contratações solicitou-se algumas informações adicionais à Unidade que assim se posicionou:

1. Informar se o setor responsável adota checklist e fluxograma para assegurar o cumprimento de todas as condicionantes legais vigentes (inclusive para dispensa e inexigibilidade). Caso afirmativo, disponibilizá-los.

“Os processos de contratação da Eletrosul, seja por licitação, dispensa ou inexigibilidade, adotam os seguintes checklists, que verificam o atendimento a

condicionantes legais, bem como descrevem o fluxo do processo. Seguem em anexo os checklists e os respectivos fluxogramas.”

2. Disponibilizar documento/manuais, se houver, que formalizem as atividades e procedimentos relacionados à área de licitação.

“As atividades e procedimentos de licitação para aquisição são regulados internamente pela Norma de Gestão NG-005-Aquisição e Alienação de Bens Móveis, e pelos Procedimentos de Gestão PG's-005-01 a 005-20, anexados a seguir.”

3. Informar se existe uma área/setor de licitação formalmente definida.

“A Deliberação da Diretoria Executiva DD-1373-07, que aprova a Delegação de Competência e Responsabilidade – NLCR, designa formalmente as áreas responsáveis pela homologação de procedimentos licitatórios e assinatura das contratações.”

4. Informar se o setor realiza análises com o objetivo de identificar atividades críticas do processo licitatório e se adota medidas para reduzir seus efeitos.

“No âmbito do Departamento de Gestão de Suprimentos – DGS os processos de licitação e contratação direta são regidos por Sistema de Gestão da Qualidade, nos moldes da Norma NBR ISO-9001:2008. O próprio sistema de qualidade requer a análise crítica das atividades e procedimentos empregados na consecução dos objetivos do Departamento, desta forma avalia periodicamente, bimestralmente, as ocorrências havidas no período e atua nas correções necessárias.

Já no âmbito da Diretoria de Engenharia - DE as atividades de licitação são decorrentes dos cronogramas de implantação de empreendimentos de transmissão e geração, onde se leva em conta os prazos legais e necessários para emissão dos editais, análise e julgamento das propostas e de tramitação dos respectivos processos, visando à aprovação das contratações de serviços, materiais e equipamentos.”

5. Informar qual a sistemática de acompanhamento das alterações na legislação pertinente (recebimento eletrônico permanente da legislação atualizada) e se é um responsável pela análise e divulgação das mudanças.

“A Eletrosul mantém a assinatura dos principais periódicos sobre licitações e contratos administrativos, que circulam entre os empregados das áreas responsáveis por contratação. Há também o “push-mail” do Tribunal de Contas da União, que traz as últimas atualizações da jurisprudência pertinente ao assunto. Sempre que uma legislação alterada modifique os procedimentos a serem adotados, o Normativo Interno da Empresa é atualizado de modo a adequar-se ao atendimento do requisito legal.”

6. Informar se há análise de mercado, em especial quanto aos preços praticados e amplitude de fornecedores (exemplo, solicitação de propostas de fornecedores, circularização para empresas do setor e consulta ao Sistema de Registro de Preços – SISRP (acesso via SIASG – Rede Serpro)).

“Aquisições e contratações de padrão corporativo (frota, equipamentos de informática, softwares, seguro, mobiliário, equipamentos gerais etc): O DGS é o órgão responsável pelas aquisições corporativas da Empresa. Compete ao órgão

requisitante consignar juntamente a requisição o orçamento estimado para a contratação do objeto.

A forma de obtenção de valores referências é diversa e a critério do requisitante, contudo, a orientação do DGS às áreas requisitantes é que estimem os custos dos serviços baseados em preços de mercados, ou tabelas oficiais, e que nos casos de aquisição de materiais efetuem pesquisa de mercado ou adotem o Banco de Preços com a devida correção monetária.

Empreendimentos de Geração: no âmbito das contratações do Departamento de Engenharia de Geração os preços praticados são balizados por referências de mercado, conforme descrição abaixo:

Banco de Preços Oficiais - São utilizados como referências para os orçamentos das obras civis os bancos de dados consolidados como as Tabelas SICRO II – DNIT e SINAPI - CEF.

Banco de Preços de Contratações - Utilizado na definição do preço de referência da Eletrosul;

- Histórico de preços das últimas aquisições (Equipamentos, Materiais e Serviços Eletromecânicos);

Consulta de Preços - Para balizar os preços do banco de dados acima são realizadas cotação com fornecedores. Para o fornecimento de Equipamentos, Materiais e Serviços Eletromecânicos estas cotações são amplamente utilizadas. Para as obras civis estas cotações são utilizadas nas composições de preços principalmente naqueles materiais/serviços não existentes no banco de preços oficiais, bem como nos serviços especiais.

Banco de Preços Software Volare PINI - É um software amplamente utilizado no mercado, sendo adotado para a verificação dos valores referentes a composições para obras civis.

Empreendimentos de Transmissão: no âmbito das contratações do Departamento de Engenharia do Sistema os preços praticados são balizados por referências de mercado, conforme descrição abaixo:

Banco de Preços de Contratações - utilizado na definição do preço de referência ELETROSUL para Subestações e Linhas de Transmissão - Histórico de preços das últimas 5 aquisições ((Equipamentos, Materiais e Serviços Eletromecânicos)), independente do processo licitatório;

- Valores atualizados mensalmente por fórmulas paramétricas.

Banco de Preços Software Volare PINI - utilizado na definição do preço de referência ELETROSUL para obras civis de Subestações e Linhas de Transmissão.

- Software amplamente utilizado no mercado;

- Possui como plataforma principal a TCPO (Tabela de Composições de Preços para Orçamento), também da editora PINI;

- Preços atualizados mensalmente pela PINI.

Em complemento as referências apresentadas, os preços de referência praticados nos processos licitatórios, conforme aplicabilidade, são balizados por outras referências, tais como, Tabela SICRO - DNIT, SINAPI - CEF, Banco de Preços ANEEL, Banco de Preços Eletrobras, Banco de Preços de Concessionárias de Distribuição, cotação com fornecedores, esta última, na indisponibilidade das fontes anteriores.

Cabe salientar que as Empresas do Grupo Eletrobrás estão trabalhando na constituição de um Banco de Dados do Sistema Eletrobrás - SOPE. Este banco de dados está em fase de testes. Assim que finalizado o mesmo será validado junto ao Ministério do

Planejamento, Orçamento e Gestão, sendo que após esta validação passaremos a utilizá-lo para orçamentação, visto que será específico para obras de geração e transmissão de energia.”

7. Informar se as funções estão devidamente segregadas, de forma a evitar que uma mesma pessoa seja, por exemplo, membro da Comissão Permanente de Licitação e fiscal de contrato.

“*Departamento de Gestão de Suprimentos - DGS*: os integrantes de comissões de licitação, ou pregoeiros integram os quadros da Divisão de Licitação e Contratos e do Setor de Cadastro de fornecedores e atuam estritamente na condução dos processos licitatórios e julgamento de propostas e habilitação. A fiscalização dos contratos sob gestão do DGS está a cargo do Setor de Gestão de Contratos, Avaliação de Desempenho e Orçamento – SEGEÓ. A fiscalização dos contratos sob gestão das áreas requisitantes fica a cargo de empregado devidamente designado para esta atividade, a critério da própria área requisitante.

Departamento de Engenharia de Geração - DEG: as funções estão devidamente segregadas: a) atividades de contratação (Divisão de Contratação e Administração de Contratos de Geração) e b) fiscalização de contratos (Divisão de Obras de Geração), as quais são realizadas especificamente por empregados lotados nas referidas divisões.

Departamento de Engenharia do Sistema - DES: as funções estão devidamente segregadas consoante as atividades de contratação (Setor de Contratação de Engenharia de Transmissão - SECET) e administração de contratos (Setor de Medição e Administração do Almoxarifado da Transmissão - SEMEA e Setor de Gestão dos Contratos de Fornecimento do Sistema-SEGEC), as quais são realizadas especificamente por empregados lotados nos referidos setores.”

8. Informar se há identificação e acompanhamento de prazos (prazo para publicação do edital, para impugnação, para assinatura do contrato etc).

“*Departamento de Gestão de Suprimentos - DGS*: os processos sob responsabilidade do DGS obedecem aos requisitos definidos no Sistema de Gestão da Qualidade, que entre seus objetivos controla o prazo de processamento das licitações, inclusive orienta os empregados designados para coordenação dos processos de contratação através do Check-List de cada processo.

Diretoria de Engenharia (DEG e DES): O acompanhamento dos prazos legais é de incumbência do empregado responsável pelo processo licitatório, para o qual foi designado, sob a coordenação do gerente da Divisão de Contratação e de Administração de Contratos de Geração/ Sistema. Cabe acrescentar que, para cada processo licitatório, é mantido um checking-list, sendo este atualizado periodicamente, à medida que se desenvolvem as atividades do respectivo certame.”

9. Informar se essa Entidade possui política de planejamento/verificação de necessidades, de forma a evitar a realização de diferentes processos licitatórios, em datas próximas, por não ter atendido as necessidades.

“O planejamento das aquisições da Empresa é realizado de acordo com as competências específicas das áreas de contratação, definidas pela Delegação de Competência e Responsabilidade – NLCR.

Departamento de Gestão de Contratos - DGS: O DGS é responsável pela manutenção dos níveis dos estoques corporativos, e empreende licitações de ressuprimento de forma a atender esta demanda.

Departamento de Engenharia de Geração - DEG: O planejamento das contratações relativas às obras de geração é realizado com base nas concessões e autorizações obtidas e a partir de autorização dos órgãos superiores da Entidade. Como os empreendimentos de geração são concedidos/autorizados individualmente, apresentando características técnicas específicas e localização geográfica singular, os mesmos tem suas principais contratações realizadas por usina e de acordo com planejamento de realização das obras. Ressaltamos que na fase de estudos e consolidação de projetos, bem como na etapa de fiscalização da obra, existem uma série de serviços contratados em conjunto para diferentes empreendimentos, são exemplos disso, as contratações de topografia, geologia, análise de materiais, principalmente quando a localização geográfica assim permite.

Departamento de Engenharia do Sistema - DES: O planejamento de compras relativo às obras do Sistema de Transmissão é realizado com base na programação de reforços do Setor Elétrico, disponibilizados no documento *Consolidação de Obras do Setor Elétrico*, elaborado semestralmente pelo Ministério de Minas e Energia - MME. Este documento é respaldado pelas informações disponibilizadas pelo Operador Nacional do Sistema Elétrico - ONS, através do *Plano de Ampliações e Reforços - PAR*, e pela Empresa de Pesquisa Energética - EPE, através do *Programa de Expansão da Transmissão - PE*. Referente às melhorias e reforços, uma comissão constituída por departamentos da Eletrosul se reune para definir as prioridades que subsidiam a programação anual de atividades, dando origem ao Plano Diretor de Melhorias e Reforços da Eletrosul - PDMR, incluindo os reforços e melhorias do Plano de Modernização de Instalações do ONS, tendo o objetivo de garantir a confiabilidade e disponibilidade das Instalações de Transmissão da Eletrosul.

Todas estas informações consolidadas subsidiam a elaboração do Plano de Dispêndios Globais - PDG, que contempla os investimentos previstos para o exercício (anexo)."

Quando solicitada a apresentar seus indicadores de desempenho voltados para as áreas de gestão, a Unidade não elencou nenhum indicador da área de compras e contratações, a exemplo do que ocorreu em seu Relatório de Gestão 2012.

Todavia, quando questionada a respeito, a Unidade encaminhou, através da CE-AUD-0040/2013, de 28/06/2013, as seguintes informações complementares:

"Em atendimento à Solicitação dessa CGU, informamos que a Eletrosul dispõe, no âmbito de seu Sistema Integrado de Gestão (ConsistGEM), de indicadores de gestão em matéria de aquisição de bens e serviços, acompanhando fatores críticos do referido processo.

2. Nesse sentido, destaca-se o indicador referente ao tempo médio de processamento das compras, bem como o controle entre o valor orçado versus o valor contratado para cada processo licitatório.

3. Afora os indicadores acima descritos, o Departamento de Gestão de Suprimentos - DGS mantém, desde 2008, Sistema de Gestão da Qualidade, certificado pelo BSI, que monitora os processos deste Departamento, e estabelece alguns indicadores, descritos no Procedimento da Qualidade em anexo."



Já quanto ao atendimento às recomendações da CGU, voltadas para área de compras e contratações, a Unidade tem acatado a maioria das recomendações, restando pendentes de atendimento algumas recomendações pontuais para as quais a Unidade alega ter entendimento diferenciado e prefere aguardar parecer conclusivo do TCU.

Sintetizando-se, conclui-se pela seguinte avaliação global da Unidade no que se refere à estrutura do Sistema de Controles Internos relativos à gestão de compras e contratações:

Elemento do Sistema de Controle Interno	Controles Internos Administrativos	1	2	3	4	5
Ambiente de Controle	Estão definidos em normativos internos os responsáveis pela gestão de compras e contratações? Há definição dos papéis a serem desempenhados pelos responsáveis e colaboradores do processo?					X
Avaliação de Risco	Existem mecanismos para identificar as fragilidades e potenciais riscos no desempenho da gestão de compras e contratações?					X
Procedimento de Controle	Há ponderação das distintas opções normativas à luz dos resultados da avaliação de risco? Há seleção e aplicação das possíveis medidas de controle apropriadas, incluídas as medidas regulamentares para gerenciamento do risco? Existe um intercâmbio interativo de informações e opiniões sobre os riscos entre os responsáveis por avaliá-los, gerenciá-los e outras partes interessadas?					X
Informação e Comunicação	Existem indicadores de gestão monitorando o processo?				X	
Monitoramento	As recomendações da Auditoria Interna, CGU e TCU são atendidas?				X	

Onde:

TABELA PARA INTERPRETAÇÃO DO RESULTADO

Pontuação	Interpretação
1	Totalmente inválida
2	Parcialmente inválida
3	Neutra
4	Parcialmente válida
5	Totalmente válido

Desta forma, conclui-se, que os controles internos administrativos relacionados aos processos de contratações, mediante licitações, e às aquisições, feitas por dispensa e

inexigibilidade, são suficientes para mitigar os riscos inerentes a esta atividade e que os responsáveis pela sua gestão estão definidos em normativos internos.