



**CGU**

Controladoria-Geral da União

# RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Valec-Engenharia, Construções e Ferrovias S/A

*Auditoria Anual de Contas - Exercício 2018*

11 de outubro de 2019

**Controladoria-Geral da União - CGU**  
**Secretaria Federal de Controle Interno**

*RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO*

Órgão: **MINISTERIO DA INFRAESTRUTURA**

Unidade Examinada: **Valec-Engenharia, Construções e Ferrovias S/A**

Município/UF: **Brasília/Distrito Federal**

Ordem de Serviço: **201900149**

**Missão**

Promover o aperfeiçoamento e a transparência da Gestão Pública, a prevenção e o combate à corrupção, com participação social, por meio da avaliação e controle das políticas públicas e da qualidade do gasto.

**Auditoria Interna Governamental**

Atividade independente e objetiva de avaliação e de consultoria, desenhada para adicionar valor e melhorar as operações de uma organização; deve buscar auxiliar as organizações públicas a realizarem seus objetivos, a partir da aplicação de uma abordagem sistemática e disciplinada para avaliar e melhorar a eficácia dos processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos.

# QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?

Auditoria Anual de Contas realizada para avaliação dos atos e fatos da gestão do exercício 2018 da VALEC Engenharia, Construções e Ferrovias S.A.

## **POR QUE A CGU REALIZOU ESSE TRABALHO?**

A auditoria foi motivada com vistas a instruir o processo de prestação anual de contas da VALEC a ser submetido ao julgamento do Tribunal de Contas da União (TCU), nos termos do art. 74, inciso IV, da Constituição Federal.

## **QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS PELA CGU? QUAIS AS RECOMENDAÇÕES QUE DEVERÃO SER ADOTADAS?**

Em face dos exames realizados, verificou-se que os registros contábeis apresentam fragilidades, bem como, a empresa não possui um sistema de gerenciamento de custos, propiciando, assim, um ambiente de risco na geração e disponibilização de informações. Também os controles, métodos e critérios existentes sobre os saldos de depósitos judiciais apresentam inconsistências, com potencial impacto nas demonstrações financeiras.

Em outra parte, identificou-se, nos contratos de apoio técnico das obras ferroviárias, falhas na supervisão e acompanhamento, implicando em incorreções nas medições e pagamentos; mobilizações fora do escopo do contrato; e pagamentos a título de mobilização não comprovada, principalmente nos contratos mais antigos, os quais vem sendo recorrentemente prorrogados.

Os Relatórios da Auditoria Interna têm apontado indicativos de prejuízos à VALEC decorrentes, em regra, de editais que apresentaram falhas ou, de vulnerabilidades no processo de fiscalização.

Conclui-se que empresa não tem sido tempestiva na implementação de medidas corretivas sobre os contratos ainda vigentes. E ações preventivas, com vistas a salvaguardar novas ocorrências, também não se efetivaram durante o exercício avaliado. Ademais, os controles internos relativos aos procedimentos de contratação apresentam fragilidades, devendo a unidade promover mudanças para melhoria do ambiente de controle, governança e avaliação de riscos de seus processos licitatórios. Ainda, adotar editais mais alinhados aos atuais interesses da empresa, e melhores práticas de fiscalização sobre os contratos de gerenciamento e apoio técnico de obras ferroviárias sob sua responsabilidade.

Nesse sentido, sem prejuízo das medidas a serem adotadas pelas áreas gestoras no âmbito dos Planos de Ação a serem firmados junto à Auditoria Interna, foram recomendadas avaliações quanto às falhas citadas neste Relatório, promovendo as repactuações e glosas/compensações dos créditos porventura existentes e, se for necessário, a apuração das responsabilidades de quem deu causa aos fatos narrados.

# LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

<b>AGESI</b>	Assessoria de Governança, Estratégia e Integridade
<b>ASSEC</b>	Assessoria de Controle (VALEC)
<b>ASESP</b>	Assessoria Especial (VALEC)
<b>AUDIN</b>	Auditoria Interna da VALEC
<b>CGU</b>	Controladoria Geral da União
<b>CGU-PJ</b>	Sistema de Gestão de Procedimentos de Responsabilização de Entes Privados
<b>CNAE</b>	Classificação Nacional de Atividades Econômicas
<b>CONFIS</b>	Conselho Fiscal
<b>CONSAD</b>	Conselho de Administração
<b>DIREN</b>	Diretoria de Engenharia da VALEC
<b>DIREX</b>	Diretoria Executiva
<b>DN</b>	Decisão Normativa
<b>EVTEA</b>	Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental
<b>FAP</b>	Fator Acidentário de Prevenção
<b>FIOL</b>	Ferrovia de Integração Oeste-Leste
<b>FNS</b>	Ferrovia Norte-Sul
<b>FNS S/A</b>	Ferrovia Norte-Sul Sociedade Anônima
<b>FPAS</b>	Fundo de Previdência e Assistência Social
<b>GFIP</b>	Guia de Recolhimento do FGTS e de Informações à Previdência Social
<b>GPS</b>	Guia de Recolhimento da Previdência Social
<b>ID</b>	Indicador de Desempenho
<b>PAD</b>	Processo Administrativo Disciplinar
<b>PEI</b>	Plano Estratégico Institucional
<b>PGFN</b>	Procuradoria Geral da Fazenda Nacional
<b>PPA</b>	Plano Plurianual
<b>RAINT</b>	Relatório Anual de Auditoria Interna

<b>RAT</b>	Riscos Ambientais de Trabalho
<b>RAV</b>	Relatório de Avaliação (CGU)
<b>RFB</b>	Receita Federal do Brasil
<b>SAT</b>	Seguro Acidente de Trabalho
<b>SFC</b>	Secretaria Federal de Controle Interno
<b>TAC</b>	Termo de Ajustamento de Conduta
<b>TCA</b>	Termo Circunstanciado Administrativo
<b>TCU</b>	Tribunal de Contas da União

# SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>7</b>
<b>RESULTADOS DOS EXAMES</b>	<b>9</b>
1. Avaliação dos Indicadores Estratégicos informados no Relatório de Gestão 2018 da VALEC.	9
2. Ambiente de Governança.	11
3. Fragilidades relacionadas às informações contábeis e financeiras.	12
4. Fragilidades nos controles de processos e depósitos judiciais com potencial impacto nos saldos dos demonstrativos contábeis.	13
5. Os registros contábeis dos Demonstrativos Financeiros da VALEC não demonstram adequadamente a essência das transações de concessão e subconcessão das ferrovias.	15
6. Divergência no encontro de contas entre os saldos da VALEC e da FNS S/A.	18
7. Levantamento e compensação de créditos tributários por parte da VALEC.	20
8. Potenciais prejuízos à VALEC decorrentes de falhas no acompanhamento e supervisão dos contratos de apoio técnico às obras ferroviárias.	22
9. Utilização de pessoal terceirizado em atividades críticas da VALEC e em desacordo com o escopo do contrato de prestação de serviços firmado.	29
10. Prorrogação de contratos de apoio técnico às obras de ferrovias sem a comprovação da vantajosidade para a VALEC.	32
11. Os itens medidos nos contratos de apoio técnico ao gerenciamento ambiental da FIOL e FNS não estão previstos em planilha orçamentária, incorrendo em risco de superfaturamento devido à não comprovação dos insumos efetivamente utilizados pela contratada.	35
<b>RECOMENDAÇÕES</b>	<b>38</b>
<b>CONCLUSÃO</b>	<b>41</b>
<b>ANEXOS</b>	<b>43</b>
<b>I – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA</b>	<b>43</b>

# INTRODUÇÃO

O presente Relatório de Auditoria traz os resultados dos exames realizados sobre a prestação de contas da VALEC Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. - Exercício 2018, cuja execução atendeu às premissas contidas na Ordem de Serviço nº 201900149 desta Secretaria Federal de Controle (SFC/CGU).

A VALEC é uma empresa pública federal, vinculada ao Ministério da Infraestrutura. Tem como missão institucional principal a elaboração de projetos e construção de linhas férreas, mediante a contratação de empresas especializadas, as quais se incluem: (i) as executoras das obras; (ii) as empresas - ou consórcios - de gerenciamento e fiscalização destas construtoras; e as (iii) empresas de engenharia/consultoria que prestam serviços de apoio técnico à elaboração dos projetos ferroviários.

Na condição de empresa estatal federal - e dependente dos recursos do Tesouro Nacional -, a VALEC não foge à regra de, anualmente, prestar contas à sociedade. Nos termos da Decisão Normativa TCU nº 172/2018, a VALEC consta no rol das unidades prestadoras de contas, cujos responsáveis terão as contas do exercício 2018 julgadas. Para tanto a Controladoria Geral da União (CGU), órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo Federal, apoia o TCU com a elaboração deste Relatório de Auditoria de Gestão.

A temática do presente relatório pretendeu avaliar os controles internos pertinentes à contratação e execução de contratos de fiscalização, de gerenciamento e de apoio técnico demandados pelas obras de infraestrutura contratadas pela VALEC, sem os quais, a princípio, a estatal não teria condições de realizar diretamente. Estes contratos, embora sejam de prestação de serviços, apenas - sem execução física -, demandam vultuosos recursos, além de serem extremamente críticos à missão da empresa. Para tanto, foram elaboradas as seguintes questões de auditoria:

- 1.1 Os controles atrelados à execução dos contratos de supervisão, de gerenciamento de obras, e de apoio técnico à Valec estão condizentes com as boas práticas e normas legais pertinentes?
- 1.2 Foram identificados nos processos administrativos (editais) vícios, imprecisões ou inadequações técnicas, tais como descrição insuficiente dos requisitos ou serviços pretendidos, ou ainda preços de referência não condizentes com os de mercado?

Para a consecução do objetivo foram analisados os trabalhos realizados pela Auditoria Interna da VALEC que tiveram como escopo a fiscalização ou a avaliação dos processos de contratação e/ou de execução em 2018, e que alcançaram cinco destes contratos.

Em outra linha, a equipe de auditoria também avaliou os procedimentos contábeis da unidade, com ênfase nos depósitos judiciais e provisões de processos cíveis e trabalhistas mantidos pela empresa, visando obter uma avaliação dos controles internos



contábeis instituídos. Avaliou-se também a conformidade dos registros de Ativo Permanente e Depreciação Acumulada, tendo em vista a condição de sociedade anônima e sujeição às normas de contabilidade privada dispostas na Lei nº 6.404/1976. Para tanto, foram elaboradas as seguintes questões de auditoria:

- 1.3 Os controles internos referentes ao registro das contas contábeis de Provisão para Contingências e Depósitos Judiciais asseguram que o saldo divulgado reflita adequadamente a sua posição patrimonial, econômica e financeira?
- 1.4 Os registros contábeis das contas de Ativo Imobilizado e Depreciação Acumulada estão em conformidade com as normas, práticas e orientações de contabilidade societária?

Complementarmente, foram avaliadas as informações dispostas no Relatório de Gestão de 2018 da VALEC, nos termos da Decisão Normativa (DN) TCU nº 170/2018, bem como a conformidade do preenchimento das informações do Rol de Responsáveis da gestão da unidade no exercício de 2018, disposta no sistema E-Contas do TCU.

A leitura deste relatório proporcionará ao leitor uma percepção, valiosa, da atuação da VALEC na realização da política pública nacional de infraestrutura ferroviária. Ainda, uma percepção do ambiente de governança então vigente na empresa, e como esta vem enfrentando parte dos riscos associados ao seu negócio.

# RESULTADOS DOS EXAMES

## 1. Avaliação dos Indicadores Estratégicos informados no Relatório de Gestão 2018 da VALEC.

O Relatório de Gestão - Exercício 2018 da VALEC atende, em seus aspectos mais gerais, as orientações previstas na Decisão Normativa (DN) TCU nº 170/2018. Da mesma forma, a estrutura básica e os respectivos conteúdos estão bem próximos aos grandes temas sugeridos no Anexo II da norma do Tribunal de Contas da União.

Quanto às diretrizes previstas no Anexo III da DN 170/2018, especificamente, e vez que trata de aspectos mais meritórios e que devem, obrigatoriamente, constar do Relatório de Gestão, merece destaque, em especial, a questão dos Indicadores Estratégicos adotados pela empresa.

Foram relacionados 28 Indicadores Estratégicos no Relatório de Gestão. Destes, 21 (ou 67%) são do tipo EFICÁCIA. Esta proporção sinaliza que, via de regra, as medidas de desempenho adotadas pela alta gestão estão mais inclinadas aos planos Tático ou Operacional do que, propriamente, aos objetivos estratégicos da VALEC. Não foram identificados indicadores de eficiência ou de economicidade, como, por exemplo, “custo por quilometro construído”, ou “índice custo de quilometro construído em relação ao referencial “xyz”” (histórico da própria VALEC, ou eventual indicador de eficiência de um *player* de referência no segmento - apenas como exemplos).

Constatou-se, também, a ausência do registro histórico dos principais índices, bem como, uma descrição sobre os resultados alcançados no exercício findo, as expectativas para os próximos exercícios, e eventuais ajustes para o exercício seguinte (2019). Ademais, as ações estratégicas de implementação mais imediata – ou relativas à Organização Interna do Mapa Estratégico –, inclui-se a necessária melhoria nos sistemas de controles interno, tais como apresentadas no relatório, remetem a um tempo ainda futuro para que sejam efetivamente implementadas.

O Relatório, em diversas passagens, dá uma razoável dimensão da grandiosidade das obras e dos desdobramentos pertinentes à construção de linhas férreas (notoriamente, a atividade finalística mais relevante, desafiadora, crítica e material da empresa), mas é quase vago na comunicação de valores ou de custos envolvidos nestes empreendimentos, como pode bem retratar a ausência de indicadores de eficiência e/ou economicidade no quadro de Indicadores e Metas (pág. 25 a 34). Está mais inclinado a discorrer sobre os aspectos positivos conquistados pela gestão no decorrer de 2018, do que sobre os desafios e reveses observados no exercício. Também não faz menção direta às estratégias para o enfrentamento destes últimos.

Os gestores, após conhecimento dos achados preliminares, se manifestaram no sentido de que os Indicadores, até então adotados, conquanto sejam, em regra, de eficácia, não se afastam do poder de avaliação sobre o desempenho estratégico da empresa.

Reconhecem, contudo, que *há espaço para melhoria e evolução [...] em termos de processo de planejamento estratégico*; e que o mesmo *será revisado para alinhar-se ao Plano Plurianual (PPA) 2020-2023, ocasião em que os indicadores atuais poderão ser melhorados [...] levando em conta todas as dimensões de desempenho*.

A afirmação dos gestores, no entanto, de que os indicadores atualmente utilizados estão aptos a subsidiar uma avaliação do desempenho estratégico da empresa, parece não se alinhar com a análise, por exemplo, dos seguintes indicadores, aleatoriamente escolhidos para a elaboração deste apontamento:

1. Índice de aderência à programação de trens do Operador Ferroviário. Mede o percentual da circulação de trens ocorrida conforme programação realizada pela VALEC, na malha operada por esta; fórmula:  $\rightarrow$  realizado dividido pelo programado x 100 (mensal);
2. Índice de qualidade dos EVTEA. Avalia a qualidade de cada item executado do EVTEA em relação aos parâmetros de qualidade descritos no Manual de EVTEA da VALEC; fórmula:  $\rightarrow$  somatório de item do EVTEA “com os respectivos pesos atribuídos” vezes a nota atribuída ao item avaliado (anual);
3. Índice de qualidade da contratação. Mensura o percentual de não conformidades relativas ao processo de contratação da DIREN, apontadas pela AUDIN nas auditorias de obras; fórmula:  $\rightarrow$  somatório de não conformidades dividido pelo total de itens auditados (semestral); e
4. Índice de posse. Mede a relação entre a totalidade da área de domínio já disponibilizada para a obra e a área total prevista como necessária para a implantação; fórmula:  $\rightarrow$  percentual de desapropriação lote “1” vezes extensão em km de lote “1” mais percentual de desapropriação do lote “n” vezes extensão em km do lote “n”... dividido pela extensão total em quilômetros (trimestral).

Nota-se que o primeiro indicador trata de uma medida pertinente a operação de linhas férreas, uma frente de negócios ainda com baixo impacto nos resultados da VALEC. O segundo Indicador remete a tema sensível, mas está mais propenso a ser um instrumento de “controle interno” do que de avaliação de desempenho - a fórmula, também, propicia dúvidas quanto a sua perfeita compreensão. O terceiro exemplo aponta a atuação da AUDIN como elemento determinante à efetividade do Indicador, condição que dificulta seu entendimento como estratégico.

Por fim, o quarto exemplo mede a agilidade das desapropriações em relação ao cronograma de obras, sendo o índice meta (2017-2018) igual “100%”. O que quer dizer que 100% da faixa de domínio prevista como necessária para a implantação do empreendimento (conforme cronograma) deve estar em posse da VALEC à época da execução das obras. O Indicador é mais propenso a um instrumento de controle, posto que se o resultado for inferior a 100%, o projeto - ou a obra -, por certo, sofrerá interrupções.

Assim, é necessário que a VALEC adote, em harmonia com o seu Plano Estratégico - e, eventualmente, ao PPA vigente a partir de 2020 -, Indicadores de Desempenho mais alinhados aos reais desafios estratégicos da empresa, estipulando metas igualmente desafiadoras e, certamente, levando em conta todas as dimensões de desempenho possíveis, de efetividade, de eficiência e de economicidade, entre outras.

## **2. Ambiente de Governança.**

Não há dúvida de que a construção de ferrovias é o maior desafio imposto à VALEC. Os valores envolvidos são vultuosos. Para se ter uma ideia dessa grandeza, a recente concessão realizada pelo Governo Federal que envolveu um trecho de 1.537 quilômetros da Ferrovia Norte-Sul à iniciativa privada trará aos cofres públicos cerca de R\$ 2,7 bilhões nos próximos 30 anos, desconsiderando ainda os investimentos obrigatórios a serem realizados no empreendimento. Pois bem, somente o valor total dos 31 contratos com prevalência de mão-de-obra para apoio técnico - em execução durante o exercício de 2018 - somam algo em torno de R\$ 2,6 bilhões. Praticamente o mesmo valor da concessão para um período de 30 anos.

Assim, é de se esperar que recaiam sobre os contratos de construção de linhas férreas e sobre os contratos de apoio, fiscalização e gerenciamento de obras uma maior atenção dos controles internos. Nessa linha, a Auditoria Interna da VALEC (AUDIN) tem priorizado seus esforços nas inspeções dos procedimentos de contratação e execução destes itens. O Relatório Anual de Atividades da Auditoria Interna (RAINT) - Exercício de 2018 indica que 35% das horas executadas pela unidade foram, justamente, dedicadas a estes temas.

Os apontamentos perpassam por inadequações em processos e procedimentos licitatórios, falta de controle e zelo nas medições de obras, pagamento por execução não prevista ou em desacordo com o edital de licitação. Em contraponto, a alta direção da empresa não vem conseguindo atender a estas demandas (decorrentes dos trabalhos da Auditoria Interna) com a agilidade ou efetividade desejadas. Esta mesma percepção é possível em relação a outras atividades que, ao menos em parte, podem refletir o ambiente de governança então vigente na empresa, a saber: (i) procedimentos disciplinares, (ii) Ouvidoria, e (iii) o atendimento às demandas de órgãos de controle.

A análise de 19 procedimentos disciplinares encerrados no exercício de 2018 indica que a instrução de sindicâncias ou PAD na Estatal, via de regra, é encerrada ou finalizada com pouca ou nenhuma efetividade. As maiores recorrências inclinam pela não aplicação de penalidades em razão dos agentes investigados, à época da instauração dos procedimentos disciplinares ou à época das respectivas Decisões, não mais possuírem vínculo com a empresa, o que denota que os procedimentos de apuração se estendem por um período demasiadamente longo. Também são maioria os processos motivados por irregularidades ou fraudes - ou problemas correlatos - em licitações e contratos.

As manifestações registradas na Ouvidoria são, em sua maior parte, vinculadas ao impacto das obras na desapropriação de imóveis de particulares ou aos danos causados a estas propriedades durante a construção das ferrovias. Também estes números sinalizam que a gestão de contratos de construção, de gerenciamento e de apoio técnico, e de fiscalização de obras precisa ser urgentemente repensada pela alta direção da empresa. Não há, ainda, a figura do Ouvidor na empresa, estando a atividade, atualmente, sob a responsabilidade da Gerência de Comunicação e Atendimento (antiga Assessoria de Comunicação e Relações Institucionais).

Quanto ao atendimento às recomendações emitidas pela CGU, embora a VALEC tenha informado uma evolução quantitativa no encaminhamento das demandas a este órgão de controle interno, o que se observa é que a efetividade das respostas encaminhadas via sistema de monitoramento (Sistema Monitor) ainda está aquém do que seria o razoável como reporte das ações implementadas. Em regra, ou reproduzem manifestações de agentes externos (empresas prestadoras de serviço de gerenciamento de obra e/ou fiscalização) sem um mínimo de evidências ou de intervenção por parte do gestor responsável pela área demandada; ou inclinam pela postergação da implementação da ação acordada.

Esse assunto foi pauta de reunião entre a estatal e a CGU no dia no dia 14.05.2019, ocasião na qual a Assessoria da Presidência, unidade da VALEC competente para gestão do atendimento a demandas dos órgãos de controle, reconheceu que o uso do Sistema Monitor pode ser aperfeiçoado se atribuída maior ênfase à agilização do processo, bem como, à resolutividade das recomendações. Ainda, se propuseram a implementar esforços no sentido de começar a inserir, no sistema, evidências das ações eventualmente implementadas, e a se utilizarem da AUDIN na elaboração das respostas encaminhadas à CGU. Esta, uma boa prática a ser adotada.

### **3. Fragilidades relacionadas às informações contábeis e financeiras.**

Durante reuniões realizadas pela equipe de auditoria com a área técnica da VALEC responsável pelas informações contábeis, verificou-se que os controles atrelados à elaboração das demonstrações não estão condizentes com as boas práticas.

As demonstrações contábeis societárias, folhas de pagamento, entre outras informações relevantes, são elaboradas manualmente, com utilização de planilhas eletrônicas, acarretando fragilidade no controle e elevação do risco de geração de informações imprecisas. A empresa não possui sistema que auxilie o departamento financeiro e a área de gestão de pessoas, apesar de, somente nos anos 2014, 2015 e 2017, já ter investido o valor total de R\$ 18.215.293,01 (dezoito milhões, duzentos e quinze mil, duzentos e noventa e três reais e um centavo) apenas com softwares. Contudo, o resultado não pôde ser observado em setores estratégicos como o Financeiro/Contábil e RH.

Por se tratar de estatal dependente, a VALEC adota obrigatoriamente o SIAFI, sistema para administração de informações financeiras e orçamentária dos órgãos públicos. Ao se avaliar os saldos dispostos no referido sistema verificou-se inconsistências com os saldos apresentados nas demonstrações contábeis societárias. Em que pese a área contábil ter justificado as diferenças, observa-se, conforme informado anteriormente, que o controle desses saldos está sendo monitorado apenas por diversas planilhas eletrônicas, as quais se tornaram os relatórios financeiros disponíveis na empresa.

Verificou-se, ainda, nas Demonstrações Contábeis a não existência da conta de Custos. Não há um sistema de controle de custos na empresa, embora esse assunto já tenha sido objeto de recomendação desta CGU, conforme relatório nº 201701535. Ressalte-se que a recomendação continua em monitoramento, havendo posicionamento da empresa de que o assunto está em pauta desde 2010. A VALEC informou ainda o desenvolvimento de um projeto de implementação de centro de custos, o qual, porém, depende também da aquisição de um sistema integrado. Nesse sentido, o assunto continua sem solução.

Adicionalmente, verificou-se que o controle da depreciação – conta contábil relevante, tendo em vista o objeto da empresa – também é realizado integralmente em planilhas, elevando o risco de geração informações incorretas e comprometendo a confiabilidade das informações repassadas. Especificamente sobre esse controle, a VALEC comunicou que se encontra em fase de homologação um sistema desenvolvido pela sua área de tecnologia para acompanhamento de depreciação e amortização do Ativo Permanente.

Tendo em vista os aspectos relatados conclui-se que a VALEC se encontra num ambiente de alto risco de geração de informações incorretas, devido à fragilidade dos controles existentes. O fato pode acarretar dificuldades de rastreamento de dados, disponibilização de informações não confiáveis e, em último caso, geração de passivos que podem comprometer a continuidade da empresa.

#### **4. Fragilidades nos controles de processos e depósitos judiciais com potencial impacto nos saldos dos demonstrativos contábeis.**

Ao se analisar os Demonstrativos Contábeis de 2018 da VALEC, constatou-se que o valores dos Depósitos Judiciais e das Provisões Trabalhistas e Cíveis estavam muito elevados e com tendência de crescimento. Nesse contexto, foram avaliados os controles existentes sobre os saldos depositados em juízo, além dos métodos e critérios para cálculo e classificação das contingências no âmbito da estatal.

TABELA 1 – Histórico dos Saldos Contábeis dos Depósitos Judiciais, Provisões e Passivos Contingentes.

Conta	Saldo 01/01/17	Variação	Saldo 31/12/17	Variação	Saldo 31/12/18
Depósitos Judiciais (Ativo Realizável – Longo Prazo)	R\$ 79,7	+19,32%	R\$ 95,1	+15,87%	R\$ 110,2
Provisões de Ações Trabalhista/Cíveis (Passivo Não Circulante)	R\$ 1.047	-12,89%	R\$ 912	+8,35%	R\$ 988,2
Passivo Contingente (Não contabilizado – Divulgado em Notas Explicativas)	R\$ 1.920	-33,95%	R\$ 1.268	+8,35%	R\$ 1.374

Fonte: Demonstrações Financeiras, publicadas no site da empresa.

Em R\$ Milhões

Inicialmente, verificou-se que os controles são realizados integralmente em planilhas eletrônicas, não havendo sistemas e relatórios automatizados para verificação de saldos e das situações dos processos. Esse cenário potencializa o risco de geração de informações incorretas, com possível impacto nos saldos das demonstrações contábeis. A gestora responsável pela contabilidade informou que os valores de contingências e dos depósitos judiciais são atualizados trimestralmente, de forma a constarem nas Demonstrações Contábeis trimestrais divulgadas pela estatal.

Constatou-se falha no controle e fluxo de comunicação das atualizações sobre a situação dos processos. Por meio de consulta ao site da Justiça do Trabalho, pode-se notar que mesmo ações transitadas em julgado, já há dois anos, continuam sendo consideradas como “possível” nas planilhas de controle pela ASJUR, tais como: Ação trabalhista nº 0001276-94.2016.5.10.0004 e 0001264-80.2016.5.10.0004, com valores de causa de R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais).

Em reunião com o responsável pela área de riscos processuais da Assessoria Jurídica - ASJUR, constatou-se que a classificação entre “improvável”, “provável” e “possível” está ocorrendo exclusivamente pela avaliação técnica do advogado responsável pelos respectivos processos. Atualmente, não há uma gerência de riscos dentro da empresa tratando deste assunto ou algum normativo/manual que auxilie na gestão de classificação de riscos de perdas processuais.

Ainda, a partir de circularização com as entidades mantenedoras dos depósitos judiciais, constatou-se divergência com os saldos apresentados nas planilhas de controle da VALEC. Em apenas um dos casos da amostra avaliada, observou-se um saldo discrepante em mais de R\$ 1 milhão. Em outro caso, foi identificado um saldo no controle da VALEC de mais de R\$ 16 mil, enquanto consta como resgatado desde 2016 na conta bancária. Ademais, devido à grande quantidade de saldos e informações processuais divergentes, não foi possível estimar o total que estaria contabilizado indevidamente no Balanço da VALEC.

De forma imediata, a VALEC comunicou a edição da Instrução de Serviço nº 001, de 20 de agosto de 2019, formalizando os procedimentos de controle interno na Superintendência Jurídica. Espera-se que essa normatização fortaleça os procedimentos

de atualização e comunicação das situações processuais. Contudo, a empresa não deve restringir-se à essa medida, devendo prover o departamento de recursos que possibilitem melhor controle e gestão de riscos dos Depósitos Judiciais e Processos Cíveis/Trabalhistas.

Por determinação da Presidência da VALEC, foi constituído um grupo de trabalho - Portaria nº 283/2016, de 02/06/2016 - com o objetivo de efetuar um levantamento dos saldos das contas recursais, contas de custas judiciais e contas de depósitos judiciais, junto aos bancos públicos e, assim, e de forma mais mediata, implementar ação com vistas a recuperação desses valores à conta da empresa.

Ao realizar o levantamento dessas informações, o Grupo de Trabalho constatou a existência de 15 CNPJ distribuídos pelos diversos escritórios da VALEC, nos seguintes estados: Distrito Federal, Maranhão, Rio de Janeiro, Goiás, Tocantins, Bahia e São Paulo. Foram identificados depósitos da ordem de R\$ 192.762.529,75 (cento e noventa e dois milhões, setecentos e sessenta e dois mil, quinhentos e vinte e nove reais e setenta e cinco centavos), posição compreendida entre o período de 2008 a 2015. Não foram identificados depósitos anteriores a 2008.

O Grupo deixou registrado que os mecanismos de controle de gestão financeira não estão recebendo a devida atualização e alimentação de informações, “não havendo uma cultura interna que crie no consciente dos colaboradores a importância de se utilizar rotineiramente tais ferramentas”.

Ante o exposto, conclui-se pela ausência de padronização e uniformidade no controle dos riscos associados aos processos e depósitos judiciais ajuizados contra a VALEC. A falta de normas e orientações internas pode levar a excessiva dependência do juízo técnico na classificação dos riscos associados às ações judiciais. Além do mais, a Valec pode estar abrindo mão de recursos que já poderiam ter retornado à companhia, tendo em vista os processos já finalizados e com possibilidade de levantamento de depósitos junto ao juízo.

Essa situação contribui para que sejam encaminhadas informações não confiáveis e intempestivas à área contábil, repercutindo na fidedignidade dos saldos contábeis, subestimando ou superestimando os valores divulgados.

## **5. Os registros contábeis dos Demonstrativos Financeiros da VALEC não demonstram adequadamente a essência das transações de concessão e subconcessão das ferrovias.**

No contexto do serviço público de construção e exploração da infraestrutura ferroviária a VALEC atua como concessionária e concedente. Ao tempo que a União outorga a concessão de ramais ferroviários à estatal, durante prazo estabelecido, a VALEC atua como poder concedente (ou subconcedente), no momento em que



transfere a terceiro privado, também por prazo determinado, a operação da infraestrutura por ela construída.

Nesse sentido, deve-se avaliar as cláusulas contratuais, bem como as operações realizadas com o Poder concedente e o subconcessionário para melhor identificação dos registros e transações a serem reconhecidos na contabilidade da empresa. Em análise aos Demonstrativos Contábeis de 2018 publicados pela empresa, foram identificados registros que, pela ótica da contabilidade societária, podem não demonstrar adequadamente a essência das transações entre as partes da operação.

Em 8.6.2006, a União, por intermédio da ANTT, e a VALEC assinaram contrato de concessão para construção, exploração e desenvolvimento do serviço público de transporte ferroviário de cargas e de passageiros na Estrada de Ferro Norte-Sul.

Conforme cláusula quarta, o contrato terá duração de 50 anos. Ainda, nos termos da cláusula vigésima segunda, com a extinção da concessão, retornará à concedente todos os direitos e privilégios transferidos à concessionária, junto com os bens de propriedade da Concessionária. O contrato prevê que o Poder Concedente homologará os limites máximos de tarifas cobradas pela concessionária e procederá ao seu reajuste. Por fim, o Concedente regulará os serviços concedidos e fiscalizará permanentemente sua atuação. Pelo exposto, as cláusulas convergem para que o controle do Ativo esteja ligado ao Poder Concedente (União).

As normas contábeis interpretação técnica - ICPC 01, reforçada pela orientação - OCPC 05, tratam de contratos de concessão. Embora façam referência de que o alcance das normas se refere a concessões de serviços públicos para entidades privadas, é possível fazer analogia de suas orientações com o caso concreto da VALEC. Ademais, a VALEC, como empresa pública, é dotada de personalidade jurídica de direito privado, nos termos do Art. 3º da Lei 13.303/2016.

A ICPC 01 apresenta o seguinte posicionamento a respeito dos direitos do concessionário sobre a infraestrutura:

*11. A infraestrutura dentro do alcance desta Interpretação não será registrada como ativo imobilizado do concessionário porque o contrato de concessão não transfere ao concessionário o direito de controlar o uso da infraestrutura de serviços públicos. O concessionário tem acesso para operar a infraestrutura para a prestação dos serviços públicos em nome do concedente, nas condições previstas no contrato.*

No entanto, a VALEC vem reconhecendo em seu Ativo Imobilizado os custos relacionados à construção das ferrovias. Os recursos que financiam a construção têm origem nos valores transferidos pela União à título de investimento, previstos no orçamento, e que, posteriormente, são integralizados ao capital da empresa.

Adicionalmente, não restou demonstrado que os benefícios econômicos futuros desse Ativo estejam fluindo efetivamente para a VALEC, conforme critério de reconhecimento previsto no item 4.44 do Pronunciamento Contábil CPC 00.

## Reconhecimento de ativos

4.44. Um ativo deve ser reconhecido no balanço patrimonial quando for provável que benefícios econômicos futuros dele provenientes fluirão para a entidade e seu custo ou valor puder ser mensurado com confiabilidade.

Em 20.12.2007, a VALEC assinou contrato de subconcessão com arrendamento junto a Ferrovia Norte Sul S/A, companhia constituída para exploração do serviço público de transporte ferroviário de carga na FNS. A União, através da ANTT, também assinou o contrato, na qualidade de poder concedente.

A subconcessão, assinada por um prazo de 30 anos, previa o pagamento, pela FNS S/A, do valor de R\$ 1,478 bilhões, referente ao lance da outorga vencedora do leilão. A cláusula quinta do contrato assinado apresentou o seguinte cronograma de pagamento:

*- Primeira parcela, equivalente a 50% do valor do leilão (R\$ 739,1 milhões), paga à vista, ou seja, em 2007;*

*- Segunda parcela, equivalente a 25% do valor vencedor do leilão, pago na data de entrega pela Valec de um trecho da ferrovia, previsto para dezembro/2008;*

*- Terceira e última parcela, equivalente a 25% do valor vencedor do leilão, pago na data de entrega do último trecho da ferrovia, prevista para dezembro/2009.*

Após contato com a área de contabilidade da empresa, no intuito de verificar o fluxo desse recurso financeiro no âmbito da VALEC, foi informado que a primeira parcela havia sido registrada no SIAFI apenas em contas de compensação da unidade, sendo encaminhada diretamente à União. Já as outras parcelas até chegaram a ser registradas em contas de receita e entrada de caixa (SIAFI) da unidade, contudo, logo foram repassadas ao acionista.

Cabe destacar que à época da realização da subconcessão, 2007, não houve o reconhecimento dessas operações na contabilidade societária da VALEC. Essa transação foi registrada, retrospectivamente, na divulgação das Demonstrações Contábeis de 2018 da seguinte forma:

- O recurso da outorga foi reconhecido como receita diferida no Demonstrativo da VALEC ao longo do prazo de concessão – 30 anos.

- A transferência desse recurso à União, por sua vez, foi reconhecida como despesa, parcelada conforme cada exercício que a VALEC recebeu o valor.

Por todo o exposto, as transações realizadas indicam que os benefícios econômicos futuros, na verdade, foram revertidos para a União. Pela dinâmica das operações, pode-se entender a VALEC como uma prestadora de serviços de construção para o Estado, contudo não há nenhuma remuneração prevista à estatal por esse serviço. Ademais, não restou esclarecido qual seria a natureza da transferência, pela VALEC, do recurso da outorga à União.

A VALEC levou o assunto ao conhecimento da Diretoria Executiva na 1251ª Reunião Ordinária da Colegiado, realizada em 05 de agosto de 2019. Ressaltou-se a necessidade de harmonização da contabilidade da VALEC, como sociedade anônima; da União, como acionista único; e eventualmente do órgão regulador, ANTT.

Dessa forma, a matéria foi encaminhada à deliberação do Conselho de Administração da unidade e determinou-se a criação de um Grupo de Trabalho interno a fim de produzir relatório técnico voltado à harmonização da contabilidade da VALEC.

Tendo em vista a recente assinatura de contrato com a empresa vencedora de leilão promovido pela ANTT, para operação de novo trecho da FNS, além de possíveis impactos nos cálculos de depreciação e impairment das ferrovias, propõe-se à VALEC, no âmbito do referido Grupo de Trabalho a avaliação, à luz da contabilidade societária, de questões aqui levantadas como (i) a destinação dos recursos financeiros das outorgas; (ii) o controle, benefícios e riscos do Ativo Permanente; (iii) a dinâmica das operações de capitalização e transferência de recursos entre acionista e a estatal; entre outros aspectos, a fim de reavaliar a adequação dos registros contábeis das operações realizadas entre subconcessionária, subconcedente e poder concedente.

## **6. Divergência no encontro de contas entre os saldos da VALEC e da FNS S/A.**

Em análise aos Demonstrativo Financeiros 2018 publicados pela VALEC, verificou-se a existência de um Ativo de “Subconcessão a Receber”, no montante atualizado de aproximadamente R\$ 221,9 milhões.

De acordo com a Nota Explicativa 8, o valor refere-se a uma parte da terceira parcela da outorga a ser paga pelo consórcio Ferrovia Norte Sul S/A (FNS S/A) pela subconcessão do trecho que liga Açailândia/MA a Palmas/TO. Esse valor não foi quitado pela subconcessionária, uma vez que a VALEC não cumpriu integralmente sua obrigação constante da Cláusula 5.2.2 do Contrato nº 033/2007, conforme a seguir:

### *5.2.2 – DA TERCEIRA E ÚLTIMA PARCELA*

*A terceira parcela correspondente a 25% (vinte e cinco por cento) do lance vencedor do leilão que será pago na data de entrega pela VALEC, do trecho de 148,3 km de Guarai (TO) a Palmas (TO), prevista para no máximo até dezembro de 2009.*

Verificando-se as Demonstrações Contábeis 2018 da FNS S/A, com o intuito de confrontar o valor passível de recebimento pela VALEC, observou-se a contabilização do montante aproximado de R\$ 185,5 milhões a título de Passivo de Subconcessão a Pagar, divergente, portanto, do registrado no Balanço da estatal.

De acordo com a gestão da VALEC, o montante efetivamente devido a título de “subconcessão a receber” é aquele reconhecido em suas Demonstrações Financeiras, e

não o contabilizado nos Balanços da FNS S/A. Complementou que essa divergência já foi motivo de verificação entre as partes e que a subconcessinária reconheceu o erro em seus registros.

A FNS S/A apresenta na Nota Explicativa 16 maiores explicações relativas a esse Passivo, conforme reproduzido a seguir:

*A terceira parcela do pagamento prevista para dezembro de 2009 foi inicialmente postergada para abril de 2010. Em dezembro de 2010, com assinatura do segundo termo aditivo ao contrato da subconcessão, **foi liquidado 80% do valor da terceira parcela e condicionada a liberação dos 20% restantes à correção das pendências existentes na ferrovia. O valor atualizado pelo IGP-DI dessa parcela de 20% em 31 de dezembro de 2018 foi de R\$ 185.548 (2017 – R\$ 171.690). Este valor será suportado por aporte a ser efetuado pela Controladora.***

*Em 8 de março de 2013 a Companhia celebrou com a Valec “Termo de Certificação de Reconhecimento Amigável de Obrigações” do contrato assinado em 20 de dezembro de 2007, onde **a Valec se compromete a autorizar a compensação do valor devido pela Companhia com a realização de obras suspensas e regularização de passivos ambientais que outrora eram de sua responsabilidade e ficaram pendentes quando da entrega dos trechos que compõe a FNS.** Entretanto, a compensação poderá ser realizada apenas caso haja autorização prévia dos órgãos competentes.*

*Na mesma data, a Companhia celebrou junto ao Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), a Valec e a Vale, um Termo de compromisso, no qual a Companhia se obriga a apresentar levantamento atualizado dos passivos ambientais existentes nos trechos em operação da ferrovia e a apresentar plano de trabalho perante o IBAMA, em conjunto com a Valec e a Vale para a solução das pendências relativas às licenças ambientais e as intervenções decorrentes de passivos ambientais. (grifo nosso).*

De acordo com a VALEC, as tratativas para compensação estão sendo discutidas junto à Subsecretaria de Planejamento e Orçamento do Ministério da Infraestrutura, aguardando-se à aprovação dos órgãos competentes para proceder com os registros contábeis. Contudo, as Demonstrações Contábeis de ambas as partes, na posição 31/12/2018, continuam a demonstrar direitos e obrigações relativos ao pagamento do direito de outorga em montantes distintos, demonstrando que há divergência entre as partes sobre o que é efetivamente devido a cada um.

Adicionalmente, observa-se no Balanço da FNS S/A um Ativo Não Circulante de “*Contas a Receber – VALEC*” no valor de aproximadamente R\$ 300 milhões. A Nota Explicativa 6, reproduzida abaixo, descreve a origem desse saldo.

*Saldo referente a multa contratual pelo atraso e condições de entrega dos trechos ferroviários, objetos do contrato da subconcessão celebrado entre a FNS e a Engenharia Construções e Ferrovias S.A. (“Valec”), e ao Termo de Compromisso (“TC”) celebrado entre a FNS, o IBAMA – Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (“IBAMA”), a Valec e a Vale S.A. (“Vale”). Este termo de compromisso obriga a Companhia a apresentar o levantamento atualizado dos passivos ambientais, existentes nos trechos em operação de ferrovia, e a apresentar plano de trabalho, perante o IBAMA, em conjunto com a Valec e a Vale, para a solução das pendências relativas às licenças ambientais e as intervenções decorrentes de passivos ambientais. **Os valores contabilizados, já reconhecidos pela Valec, encontram-se integralmente classificados no ativo não circulante, em decorrência de não estar determinado o fluxo de recebimento e são corrigidos anualmente pelo IGP-DI, conforme contrato. O valor final decorrente da referida multa encontra-se ainda em negociação entre a Companhia e a Valec.***

Porém, avaliando-se os Passivos da Valec, não foi observado qualquer tipo de obrigação decorrente da multa supracitada, em que pese a subconcessionária entender que os valores já foram reconhecidos pela VALEC, revelando-se nova divergência no encontro das contas das partes.

A estatal ratifica que não deve multas à FNS S/A, uma vez que parte dos valores estariam prescritos e outra parte seriam nulos de pleno direito. Cabe destacar que o exame realizado pela equipe de auditoria limitou-se a avaliar os reconhecimentos e registros contábeis de valores entre as partes, não sendo realizada qualquer verificação jurídica ou operacional sobre a questão. A VALEC ainda complementou que as multas estão sendo objeto de discussão judicial e que, devido aos argumentos jurídicos levantados internamente, avaliou como remoto o risco de decisão desfavorável para a empresa.

De todo modo, tendo em vista os fatos acima descritos, revelando interpretações diferentes das partes sobre as questões aqui levantadas, entende-se prudente que a VALEC promova uma verificação junto à subconcessionária a fim de conciliar os valores efetivamente devidos a cada uma das partes e, assim, divulgar adequadamente os respectivos Demonstrativos Financeiros.

## **7. Levantamento e compensação de créditos tributários por parte da VALEC.**

Mediante a realização de uma concorrência do tipo técnica e preço a VALEC contratou, em fevereiro/2018, uma empresa especializada em recuperação de créditos tributários. A premissa seria retificar as Guias de Recolhimento do FGTS e Informações à Previdência Social (GFIP) das últimas 65 competências - incluía-se o 13º - considerando-se, entre outras, a atividade preponderante da VALEC (FPAS/CNAE); o Risco Ambiental

de Trabalho (RAT); ou, ainda, o Fator Acidentário de Prevenção (FAP) incidente sobre a alíquota do Seguro Acidente de Trabalho (SAT), em todos os casos, para cada CNPJ da empresa. Feito isso, ajustar as contas com a Receita Federal em relação a estas contribuições previdenciárias, e, assim, obter a recuperação daquelas pagas indevidamente.

A justificativa para a contratação - pág. 2 do Processo Licitatório nº 51402.165774/2016-69 - faz menção à indícios de “*divergências na GFIP [...] e na GPS [...] ratificada pela existência de inúmeros processos de auditoria fiscal junto à [...] PGFN, abertos no sentido de apurar recolhimentos que foram realizados em desconformidade com o ordenamento legal*”. Ademais, informa ainda a falta de “*compliance*” na empresa, decorrente de problemas estruturais, com impacto nas informações prestadas à Receita Federal.

A contratada, após realizar estudos sobre as competências de fevereiro de 2013 a janeiro de 2018, e subsidiar a VALEC na retificação das respectivas GFIP, apontou o valor de R\$ 52,9 milhões como possível de ser compensado. Desde então - fevereiro de 2018 -, a contratada já recebeu cerca de R\$ 4,1 milhões correspondentes a 13,81% de taxa de sucesso (definida em contrato) sobre o que já foi compensado pela VALEC e suas filiais. Os honorários ao final do contrato, projeta-se, chegarão à casa dos R\$ 7,3 milhões.

Conforme verificado nos Demonstrativos Contábeis 2018 da unidade, do montante total levantado, cerca de R\$ 26,9 milhões foram compensados em 2018. A última parcela a compensar está prevista para a competência fevereiro de 2020. Ressalte-se que em 2019, a Receita Federal do Brasil (RFB) solicitou a comprovação e detalhamento dos créditos utilizados em 2018 pela VALEC, informando ainda que essa requisição não caracterizaria o início de um procedimento fiscal.

Avaliando-se a gestão de riscos, por parte da VALEC, da ocorrência desse evento, verificou-se que o contrato assinado junto a empresa prestadora de serviços prevê, na cláusula décima quarta, que a consultoria “deverá garantir as retificações de cálculos submetidas à Receita Federal [...] por até 5 anos após o envio do documento retificador”. (Grifei.) E quanto a eventual autuação desta prevê, ainda, os seguintes termos:

*14.3 Em caso de fiscalização da Receita Federal do Brasil [...] e caso haja **decisão judicial contrária a CONTRATANTE transitada em julgado**, que obrigue ao ressarcimento e/ou pagamento de tributos referente ao escopo do serviço a ser prestado, **a contratada estará obrigada a indenizar a contratante**, no valor da autuação total ou parcial, proporcionalmente à competências atuadas que tiverem sido objeto de compensação indevida, decorrente do trabalho exercido pela contratada. (Grifei.)*

*14.4 Cabe a CONTRATADA a obrigação de atuar conjuntamente na defesa da CONTRATANTE caso houver no futuro qualquer **indagação judicial ou administrativa por parte da Receita Federal do Brasil** [...] relativo exclusivamente ao trabalho executado (pela contratada), **que ocorra dentro do prazo prescricional do crédito tributário respectivo**, equivalente a 5 (cinco)*

*anos após a última competência incorrida de procedimento compensatório, nos termos da Lei. (Grifei.)*

A cláusula 14.3 acima faz menção a uma condição necessária: a decisão judicial transitada em julgado. Nessa linha, remete a uma incerteza quanto a sua efetividade caso vencidos os 5 anos do envio do documento retificador (cláusula 14.1), e/ou os 5 anos após a última competência incorrida de procedimento compensatório (cláusula 14.4), vez que não há menção à suspensão destes prazos na eventualidade de uma fiscalização.

Ademais, a Nota Explicativa nº 3, referente às Demonstrações Contábeis da VALEC relativas ao exercício 2018, informa sobre a alteração das Receitas da empresa desde o exercício 2005. Dessa forma, deve-se verificar se haverá necessidade de nova retificação das informações já prestadas, bem como, débitos/créditos respectivos, em especial, em relação à substituição da contribuição de 20% sobre a remuneração dos segurados por uma contribuição percentual sobre sua Receita Bruta, definida com base em sua Atividade Principal (CNAE).

Os gestores, após conhecimento dos achados preliminares, alegaram que, assim como houve apuração de valores a haver, também foi apurado, após o trabalho realizado pela assessoria especializada, a identificação de um débito no montante de R\$ 12,3 milhões, posteriormente regularizado, mediante compensação com os créditos levantados. Nessa linha, haveria o risco de a empresa de assessoria prestar o serviço sem que viesse a receber qualquer honorário caso fossem apuradas unicamente obrigações da VALEC junto à Receita Federal.

Finalmente, os gestores ratificam os dizeres da cláusula 14.3 do contrato, ou seja, de que a contratada estará obrigada a indenizar a contratante em decorrência do trabalho exercido, e que, essa garantia, “transcende o prazo de vigência contratual”. Ainda, que com respeito as [...] alterações contábeis da VALEC retroativas ao exercício de 2005, [...] caberá à contratada avaliar o impacto dessas mudanças, apresentando consecutivamente as correções porventura necessárias nos cálculos já assentados.

## **8. Potenciais prejuízos à VALEC decorrentes de falhas no acompanhamento e supervisão dos contratos de apoio técnico às obras ferroviárias.**

Em avaliação realizada nos contratos de apoio técnico às obras em ferrovias da VALEC, cujo resultados foram consignados no Relatório de Auditoria nº 031/2018, elaborado pela unidade de Auditoria Interna da estatal, observaram-se diversas ocorrências que podem indicar sobrepreços ou pagamentos a título de mobilização não comprovada, com alta materialidade, principalmente nos contratos mais antigos, os quais vem sendo prorrogados por um longo período. O Relatório da Auditoria abrangeu o período de 01/11/2017 a 31/10/2018.

Foram avaliados os contratos (i) nº 28/2009, relativo a serviços técnicos especializados de gerenciamento e assessoria técnica do projeto de implantação da FNS; (ii) nº 25/2011, que trata da contratação de empresa de engenharia consultiva para execução de serviços técnicos especializados de apoio e assessoramento a DIPLAN; e (iii) nº 45/2014, que trata da prestação de serviços de suporte a apoio a contratante no gerenciamento da implantação da FIOL.

O contrato nº 28/2009, após seu 13º termo aditivo, foi encerrado em 03/07/2019. Já os contratos nº 25/2011 e nº 45/2014 continuam vigentes, sendo o primeiro até 15/10/2019, conforme 9º termo aditivo, e o segundo até 24/09/2020, conforme 5º termo aditivo.

O Relatório nº 31/2018 apontou diversos indicativos de prejuízos à VALEC decorrentes, em regra, de editais que apresentaram falhas ou fragilidades no processo de fiscalização, tais como:

- (i) Reajustamento com base em indicador diverso do índice de consultoria (supervisão e projetos);
- (ii) planilha orçamentária com itens que não constam da tabela referencial do DNIT, e apresentando sobrepreço frente ao mercado;
- (iii) deficiente detalhamento da qualificação técnica requerida de profissionais e tempo de experiência profissional divergente da tabela de consultoria do DNIT;
- (iv) falta de detalhamento do que deveria ser entregue pelos mobilizados/profissionais técnicos;
- (v) taxas incidentes sem distinção de encargos trabalhistas entre pessoal empregado e consultores especiais (autônomos), contratados pelas supervisoras;
- (vi) custos administrativos (overhead) acima do referencial do DNIT;
- (vii) pagamentos a título de mobilização não comprovada;
- (viii) Falhas em critérios de medição e pagamento em equipamentos e software.

A seguir serão detalhadas as citadas inconformidades:

Item i: Reajustamento com base em indicador diverso do índice de consultoria (supervisão e projetos).

No contrato nº 028/2009 foi realizado reajustamento contratual a partir do Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI), quando o mais adequado para serviço de apoio técnico seria o Índice de Consultoria (Supervisão e Projetos).

Nos termos das leis nº 10.192/2001 e nº 8.666/1993, além do Decreto nº 1.054/1994 os critérios de reajuste devem basear-se em índices que reflitam a variação efetiva do custo de produção ou do preço dos insumos utilizados, admitida a adoção de índices setoriais ou específicos regionais, ou na falta destes índices gerais de preços. No caso em tela, existe o índice de Consultoria (Supervisão e Projetos) - custo nacional da construção civil e obras públicas apurado pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), não sendo cabível a utilização de índices gerais.



Aplicando o reajustamento pelo IGP-DI, acumulado em 64,77%, contra os 41,61% calculados pelo Índice de Consultoria (Supervisão e Projetos), verificou-se, por exemplo, uma diferença a maior no contrato nº 028/2009 da ordem de R\$ 38.906.678,53 (ou 23,16% do valor medido e pago). O referido contrato já havia sido executado o valor de R\$ 167.990.839,96.

Outro exemplo refere-se ao contrato nº 047/2009, cujo objeto trata do serviço de apoio ao gerenciamento ambiental da FIOL, o qual foi encerrado em novembro de 2018 a um custo total de R\$ 93.946.925,41. Neste caso foi constatada diferença no montante de R\$ 23.608.862,35 (25,13%), apurada entre o efetivamente pago – corrigido pelo IGP-DI – e o que seria o valor final corrigido pelo já mencionado Índice de Consultoria.

A gestão da VALEC encaminhou para avaliação da equipe de auditoria as planilhas que demonstrariam a vantajosidade da prorrogação dos citados contratos de apoio técnico. Em análise aos documentos encaminhados verificou-se que, considerando o método de limitação do preço global, compensando sobrepreços e subpreços de itens orçamentários, o valor final efetivamente foi mais benéfico para a VALEC, frente a tabela atualizada de consultoria do DNIT.

Contudo, o estudo apresenta fragilidades, como, por exemplo, a não observância nas planilhas comparativas do contrato nº 28/2009, da aplicação de desconto de 4,7% nos valores da tabela do DNIT, desconto esse que foi apresentado pela empresa vencedora da licitação que resultou no referido acordo.

Restou demonstrado ainda, com base nos apontamentos recorrentes da Auditoria Interna, inclusive os recentes do Relatório nº 31/2018, que o edital e a planilha orçamentária dos certames apresentam falhas.

A VALEC entende não haver respaldo jurídico para reputar os valores já pagos, com base no IGP-DI e não no Índice de Consultoria, como indevidos, tendo em vista o princípio da vinculação ao edital. Contudo, o Acórdão TCU nº 1.368/2010-Plenário é claro no sentido de que a vinculação ao edital não é absoluta, devendo a Administração buscar a condição que lhe seja mais vantajosa.

*“O que não se pode admitir é o fato de os cofres públicos federais deverem injustificadamente suportar contratos excessivamente onerosos ao argumento do pacta sunt servanda, ou de que o instrumento convocatório não havia previsto a referida repacutação.*

*É lógico que, em se tratando da alteração de cláusulas econômico-financeiras, há de ser estabelecido acordo bilateral entre as partes, devendo, sempre, a Administração Pública velar pela seleção da proposta que lhe seja mais vantajosa, sem prejuízo da justa retribuição ao terceiro contratado [...]”.*

Nesse sentido, entende-se que poderia ter sido pretendida pela VALEC a alteração dos contratos, por acordo das partes, segundo o Art. 65 da Lei nº 8.666/93.

Item ii: Planilha orçamentária com itens que não constam na tabela referencial do DNIT, e apresentando sobrepreço perante o mercado;

Verificou-se indicativo de superfaturamento quantitativo na medição e pagamento de itens dos contratos que não constam na tabela referencial do DNIT e que possuem sobrepreço frente ao praticado no mercado. No contrato nº 028/2009, por exemplo, verificou-se um valor estimado de R\$ 5.494.843,65 referente ao sobrepreço de itens de mão de obra (Coordenador P0 e Profissional Sênior P1), em relação a tabela referencial do DNIT.

A gestão da VALEC informa que a análise do sobrepreço, para contratos em andamento, deve se dar mediante a observação do método de limitação do preço global, não podendo ser considerada apenas a análise de itens isolados numa planilha orçamentária, citando inclusive Acórdãos do TCU que ratificam essa situação.

A Controladoria corrobora com os Acórdãos do Tribunal de Contas e ressalta que na própria conclusão do Acórdão TCU nº 2.792/2019 - Segunda Câmara foi admitida a ocorrência de sobrepreços em itens individuais que podem ser compensados por subpreços em outros itens, desde que não acarrete preço global em limite superior ao preço de referência.

Contudo, os Acórdãos citados também trazem o alerta para a possibilidade de ocorrência de jogo de planilhas nos contratos. Observa-se um indicativo da ocorrência de jogo de planilha no contrato nº 28/2009.

Observou-se sobrepreço de 19% da categoria de profissional P1 frente a tabela de consultoria do DNIT, sendo essa categoria a única que apresentou média das medições (19 un/mês) acima do previsto no quantitativo inicial (15 un/mês). Esse problema também foi constatado em insumos da planilha orçamentária, como veículos, os quais tiveram sobrepreço de 76% e aditivo de 40% nas unidades mensais.

Nesse sentido, conclui-se que, diante de significativos sobrepreços unitários, a gestão da VALEC deveria ter atuado no sentido de preservar o equilíbrio econômico-financeiro entre as partes do contrato, nos termos do art. 58, inciso I e § 2º, c/c o art. 65, inciso I e § 6º, da Lei 8.666/1993.

Item iii: Deficiente detalhamento da qualificação técnica requerida de profissionais e tempo de experiência profissional divergente da tabela de consultoria do DNIT.

Observou-se um indício de superfaturamento qualitativo nos contratos de apoio técnico. No caso do contrato nº 028/2009 foi especificado o tempo de experiência mínima de 3 (três) anos de formado para o Profissional Pleno (P2), sendo que a Tabela de Consultoria do DNIT exige o mínimo de 5 (cinco). Dessa forma, houve a mobilização de Profissional Júnior (P3) como se fosse Profissional Pleno (P2).

Já no âmbito do contrato nº 045/2014 houve mobilização de profissionais pela análise curricular, mas sem levar em conta o tempo de experiência profissional da tabela referencial do DNIT. A situação é agravada nos casos dos técnicos sem diploma de formação e registro nos respectivos conselhos.

Caso fossem adotados os parâmetros qualitativos e quantitativos previstos na tabela do DNIT em detrimento das qualificações e experiências adotadas no edital, estima-se uma economia aproximada de R\$ 2.430.090,89.

A gestão da VALEC argumentou que os editais e orçamentos dos referidos contratos foram elaborados anteriormente ao Decreto nº 7.983/2013, afastando a obrigatoriedade de vinculação às tabelas referenciais do DNIT. Assim, a unidade entende que as mobilizações estão dentro da previsão do instrumento convocatório, conforme o princípio da vinculação ao edital.

Contudo, como boa prática, tendo a Valec à época um referencial orçamentário (tabela do DNIT), o qual foi utilizado como balizador para definição dos itens orçamentários, entende-se adequado observar os referenciais quantitativos e qualitativos desse referencial na definição dos custos e qualificação técnica dos profissionais.

Por fim, a gestão da VALEC informou que os contratos celebrados após a vigência do Decreto nº 7.983/2013 atendem plenamente todos os requisitos qualitativos do DNIT.

Item iv: Falta de detalhamento do que deveria ser entregue pelos mobilizados/profissionais técnicos.

A Norma de Consultoria, anexa aos editais dos contratos nº 028/2009 e 025/2011, especifica que o pagamento dos consultores está vinculado a apresentação do respectivo relatório específico. Porém, como não foram apresentados relatórios dos consultores mobilizados, foram realizados pagamentos sem a devida comprovação dos serviços prestados no valor de R\$ 10.469.162,67, calculado sobre o item Consultor da planilha orçamentária e somado aos respectivos reajustes do contrato.

A VALEC afirmou que os serviços acima referenciados foram devidamente prestados, sendo inclusive encaminhados os relatórios dos consultores para a Auditoria Interna da estatal. Contudo, em contato com a Auditoria da VALEC, verificou-se que o Plano de Ação sobre o assunto ainda está em curso, pendente de finalização pela área gestora, sendo que os documentos apresentados até o momento não foram considerados válidos para efeito comprobatório.

Item v: Taxas incidentes sem distinção de encargos trabalhistas entre pessoal empregado e consultores especiais (autônomos), contratados pelas supervisoras.

Foi constatado nos contratos nº 028/2009 e 025/2011 o pagamento de encargos trabalhistas, decorrente da contratação de consultores especiais, à alíquota própria de empregados/celetistas (em torno de 84%), quando o correto seria de 20% (contribuição social patronal) incidente sobre a remuneração do contribuinte individual/autônomo - art. 12, inciso V, alínea "g" da Lei nº 8.212/91. Os gestores reconheceram o erro e se prontificaram a proceder à respectiva glosa do valor pago a maior e à formalização de Termo Aditivo para correção.

A VALEC informou a instauração de processos internos com vistas à constituição de débito e glosa relativa aos encargos sociais de consultores.

Contudo, pelas últimas medições e Termos Aditivos verificados pela AUDIN, ainda não foi observada essa retificação. Ressalte-se que o Contrato nº 28/2009 foi finalizado em julho/2019, não sendo observada a reparação. O possível prejuízo decorrente deste apontamento foi estimado em R\$ 6.007.851,56.

Item vi: Custos administrativos (overhead) acima do referencial do DNIT.

Verificou-se que as taxas incidentes de *overhead* dos contratos nº 028/2009 e 025/2011 foram de 40% (10% superior ao valor referencial da tabela do DNIT). Ressalte-se que o TCU já tem citado em seus Acórdãos percentuais de *overhead* limitados a 20% em contratos de obras. Estima-se que o valor da diferença entre os percentuais de 40% e 30%, ao longo dos anos em que os contratos foram prorrogados, resulta num total de R\$ 8.727.660,29.

A gestão da VALEC informou não haver ilegalidade na contratação, tendo em vista que o percentual de *overhead* de 30%, passou a ser considerado pelo DNIT apenas a partir da vigência do Decreto nº 7.983/2013, anterior, portanto, à formalização dos editais e acordos dos contratos acima referenciados.

Contudo, a equipe de auditoria reforça que a vinculação ao edital não é absoluta, nos termos do Acórdão TCU nº 1.368/2010-Plenário, devendo a Administração buscar a condição que lhe seja mais vantajosa.

**“O que não se pode admitir é o fato de os cofres públicos federais deverem injustificadamente suportar contratos excessivamente onerosos ao argumento do pacta sunt servanda, ou de que o instrumento convocatório não havia previsto a referida repacutação.**

*É lógico que, em se tratando da alteração de cláusulas econômico-financeiras, há de ser estabelecido acordo bilateral entre as partes, devendo, sempre, a Administração Pública velar pela seleção da proposta que lhe seja mais vantajosa, sem prejuízo da justa retribuição ao terceiro contratado [...]”.* (grifo nosso).

Nesse sentido, entende-se que poderia ter sido pretendida pela VALEC a alteração dos contratos, por acordo das partes, segundo o Art. 65 da Lei nº 8.666/93.

Item vii: Pagamentos a título de mobilização não comprovada.

O Contrato nº 028/2009 estipulou uma cláusula definindo, a título de mobilização, uma parcela correspondente a 5% do valor do Contrato, que foi paga após a assinatura da 1ª Ordem de Serviço. Como esta mobilização não foi comprovada, nem verificado o desconto desse valor em medições subsequentes, há indicativo de um valor pago sem comprovação estimado em R\$ 1.141.942,87 (próximo aos 5% do valor inicial do contrato).

Conforme manifestação da gestão da VALEC o assunto já foi debatido e acatado pela Administração da estatal, sendo inclusive dada baixa na recomendação relativa ao assunto.

Contudo, a AUDIN relatou o assunto novamente em Relatório recente, informando que o estudo apresentado pela gestão do contrato não efetiva a comprovação dos custos reais dispendidos com as mobilizações realizadas pela contratada, nos termos do item 6. *Controle dos Serviços De Mobilização, Instalação e Desmobilização*, da Norma Valec de *Mobilização, Instalação e Desmobilização - 80-ES-028A-92-8001*, a qual solicita, para comprovação, além da Ficha de Registro de Empregados, documentos como passagens, comprovantes de estadia, etc.

Item viii: Critérios de medição e pagamento em equipamentos e softwares.

Observa-se que na planilha orçamentária dos contratos de apoio técnico constam, principalmente, equipamentos e softwares não listados na tabela de referência oficial. Como o critério de medição e pagamento destes itens foi mensal (Un x Mês), o possível sobrepreço frente ao mercado foi proporcional às prorrogações dos termos aditivos. Assim, embora o problema exista no contrato nº 45/2014, o valor possivelmente superfaturado (R\$ 38.217,93) não é significativo diante do valor global, uma vez que o contrato é relativamente recente. Este apontamento também foi observado nos contratos nº 028/2009 e 025/2011 e soma R\$ 8.619.803,36.

O processo da licitação do Contrato nº 25/2011 (concorrência nº 024/2010), por exemplo, traz um alerta da Auditoria Interna à Gerência de Licitação e Contratos-GELIC relativo ao sobrepreço de itens de TI que constavam na planilha referencial. Mesmo com o alerta, a Superintendência de Planejamento e Desenvolvimento acabou optando pela compra dos equipamentos, conforme se observa da resposta encaminhada pela GELIC:

*“[...]essa diferença já havia sido detectada pela GELIC, sendo questionada a [...] Superintendência de Planejamento (área requisitante), com relação às diferenças apontadas, sendo respondido o seguinte, com o "de acordo" do Diretor de Planejamento:*

*Foram pesquisados preços dos equipamentos de diversos fornecedores [...] e em seguida apurou-se a média dos valores para compor o preço da proposta.*

*Neste item **optou-se pela compra dos equipamentos para atender os profissionais que irão trabalhar no projeto**. Esta alternativa é mais econômica do que o aluguel dos equipamentos, observando-se, ainda, que a compra só será efetivada quando a VALEC não puder disponibilizar parte dos seus equipamentos para a equipe do projeto.”*  
(Original sem grifo)

Os fatos evidenciam que os equipamentos deveriam ser adquiridos pela VALEC. Ocorre que, tanto no edital, quanto no contrato, - e ratificado pelas medições avaliadas - os equipamentos foram pagos como “aluguel mensal”, contrário, portanto, às manifestações preliminares da GELIC (e da própria área requisitante) de que os itens deveriam ser adquiridos e pagos no primeiro período do contrato.

Deveria ter sido observado pelo gestor a necessidade de se buscar a repactuação de preços dos equipamentos ou readequação dos critérios de medição e pagamento dos mesmos, os quais deveriam ser adquiridos e pagos no primeiro período do contrato,

sendo que a continuidade de pagamentos desses equipamentos, no caso de renovação ou dilatação do prazo contratual, limitar-se-iam apenas aos custos correspondentes à sua manutenção.

De acordo com a gestão da VALEC, não foi adotado o critério de “aluguel mensal” para pagamento dos referidos equipamentos. Informou ainda que o valor unitário de cada um dos bens, quando divididos pelo prazo original do contrato nº 25/2009, converge com o preço unitário constante da planilha de medição e pagamento desses itens. Contudo, a VALEC ratifica que após o período inicial do contrato, 12 meses, os pagamentos deveriam ter sido cessados, limitando-se a remuneração da contratada aos custos correspondentes à manutenção dos equipamentos. Assim, comunica o fato será analisado e, em caso de comprovação da necessidade de repactuação de preços e/ou efetivação de glosas, será instaurado o devido processo administrativo de constituição de débito.

A Auditoria Interna da Valec vem alertando, desde 2011, o Conselho de Administração (CONSAD), a Presidência da Estatal (Presi) e as áreas correlatas aos contratos de apoio técnico sobre o alto risco de superfaturamento decorrente de falhas nos critérios de medição e pagamento, resultando na prática de preços unitários acima da tendência central de mercado e indo de encontro, inclusive, a acórdãos exarados pelo TCU.

A empresa não tem atuado de forma preventiva para salvaguardar novas ocorrências em contratos por assinar, e não tomou medidas corretivas em contratos ainda vigentes. Os gestores têm decidido pelas prorrogações dos contratos, apoiados em procedimentos de análise instruídos pelos setores responsáveis pelas contratações e pela Assessoria Jurídica da empresa.

Ressalte-se que as constatações apresentadas no Relatório de Auditoria nº 31/2018, elaborado pela AUDIN, não se limitam às situações expostas no presente achado. Apenas pontuou-se, a título exemplificativo, diversas falhas ocorridas nos contratos de apoio técnico, decorrentes de falhas nos controles internos e fragilidades nos processos de fiscalização.

Por fim, a Auditoria Interna da VALEC tem se reunido com as áreas gestoras dos contratos a fim de implementar um Plano de Ação para levantamento e resolução das causas geradoras dos fatos constatados no Relatório de Auditoria.

## **9. Utilização de pessoal terceirizado em atividades críticas da VALEC e em desacordo com o escopo do contrato de prestação de serviços firmado.**

No relatório de auditoria nº 031/2018, elaborado pela AUDIN/VALEC, constatou-se, na execução do contrato nº 28/2009, a mobilização, por diversos setores da VALEC, de terceirizados exercendo atividades previstas no Regimento Interno da empresa,

inclusive atribuições consideradas críticas e sem qualquer vinculação com o escopo do contrato firmado.

O referido contrato tinha como objeto a prestação de serviços técnicos especializados de gerenciamento e assessoria técnica do projeto de implantação da Ferrovia Norte-Sul. O acordo encerrou sua vigência em 03/07/2019 e, de acordo com a última medição apresentada foi executado um valor acumulado, com reajuste de R\$ 276,7 milhões.

A Auditoria Interna da VALEC constatou, por exemplo, a mobilização, durante a execução contratual, de colaborador com lotação no RH, o que não se amolda ao objeto do contrato, e a mobilização de profissionais com atribuições consideradas críticas para a VALEC, como em funções na auditoria interna, também não havendo correspondência com o objeto do contrato. Relativamente às lotações na Auditoria Interna, observa-se que o problema foi sanado na ocasião da entrada em exercício do novo Chefe do setor.

Em que pese a recente normatização permitindo a terceirização de atividades finalísticas, à época do edital e da formalização do contrato, havia ampla normatização legal e infralegal, além de jurisprudência sobre o assunto, indicando a impossibilidade de se terceirizar as atividades que façam parte da finalidade do órgão ou entidade ou que sejam inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão/entidade contratante. Podemos citar o Decreto nº 2.271/1997, vigente até 24/01/2019, a IN 002/2018 – SLTI/MPOG, Enunciado de Súmula nº 331 do TST e ainda Acórdãos TCU nº 2132/2010 e 1521/2016.

Conforme manifestação da VALEC, o questionamento desse assunto não é novidade na empresa. A estatal apresentou diversas Atas de Reunião do Conselho de Administração dos anos de 2015, 2016 e 2017, nas quais essa pauta foi abordada, havendo inclusive, à época, determinação para que a Auditoria Interna avaliasse o tema, conforme Ata da 327ª Reunião Ordinária do Conselho de Administração, de 20/7/2016.

Nesse sentido, foi produzido o Relatório de Auditoria nº 21, de 9/9/2016, que tratou especificamente dos contratos nº 23/09 e 28/09. Verifica-se que, à época, efetivamente não foram observadas constatações e recomendações da Auditoria sobre terceirizações irregulares no âmbito desses contratos. Contudo, nas páginas 12, 13 e 14 do Relatório de Auditoria foram expostos esclarecimentos sobre o tema.

Resumidamente, o Relatório cita expediente da área jurídica da empresa, Parecer nº 221/2015, o qual destaca a possibilidade de vislumbrar *“ao menos superficialmente, a existência de sobreposição dos serviços a serem executados com as atividades e serviços realizados pelos empregados desta Empresa Pública”*. Já a Auditoria Interna concluiu que *“a contratação de terceirizados nesta VALEC está voltada para realização de atividades complementares e não fazem parte da linha principal de atuação desta Empresa Pública.”*

Deve-se considerar como aspecto relevante e preocupante que o referido Relatório de Auditoria foi elaborado e assinado por trabalhador mobilizado por empresa terceirizada. Embora haja assinatura do Chefe da Auditoria Interna à época ratificando as conclusões do documento, há, no mínimo um potencial conflito na avaliação realizada pelo mobilizado sobre o assunto tratado, além de vulnerabilidade sobre as conclusões obtidas decorrente desse conflito.

Ainda, conflito de interesse à parte, entende-se que, ao menos, nesse caso pontual, restou configurada a terceirização irregular de pessoal da empresa contratada, uma vez que o referido mobilizado exerceu atividades na Auditoria Interna, área crítica da empresa, e sem qualquer vinculação com o objeto do contrato, devendo a ocorrência ser apurada.

Já sobre a avaliação de terceirização irregular, entende-se que a questão no mínimo deve ser levada novamente ao conhecimento da Diretoria Executiva e Conselho de Administração da estatal, uma vez que no mais recente Relatório nº 31/2018, elaborado pela Auditoria Interna, restou constatada a mobilização de terceiros em atividades críticas da empresa. Ainda que o contrato não esteja mais vigente, é relevante a avaliação da ocorrência em outros contratos da estatal.

Além da situação acima exposta, verificou-se no Processo Administrativo de pagamento do contrato nº 28/2009 (processo nº 51402.011936-2012-16), a partir da fl. 7067, a resposta da empresa contratada à SUCON – Superintendência de Construção da VALEC, relativa a um questionamento da estatal sobre a *“baixíssima qualidade dos serviços”* executados pela contratada:

*“vale destacar que todos os produtos entregues pela PACS à VALEC sempre foram elaborados atendendo as diretrizes recebidas”, **mas que tem uma redução de disponibilidade de pessoal diretamente ligado a ela para a elaboração de seus produtos devido a mobilização de empregados para outras áreas da VALEC, a fim de apoiar diversas atividades, fora do escopo de contrato (fl. 7095).***

A empresa contratada alega que cerca de 30% dos profissionais trabalharam ou trabalham diretamente sob a sua orientação e que, outra parte, por solicitação e indicação e supervisão da própria VALEC. Finaliza argumentando que se essa mobilização for entendida como uma inconsistência, então *“esta inconsistência não pode ser imputada a [...], pois que apenas está dando cumprimento às determinações da VALEC”*.

Ainda, em resposta a essa constatação da auditoria interna, a gestão da VALEC apresentou a planilha *“QUADRO DE ATIVIDADES DOS FUNCIONÁRIOS MOBILIZADOS NO CONTRATO Nº 028/09”*, na qual consta, em sua coluna *“Atividades Desenvolvidas”, incompatibilidades com o objeto do contrato*, onde se identificou, em princípio, 35 pessoas mobilizadas em atividades que deveriam ser realizadas por pessoal do quadro da VALEC, tais como:

*I) Profissional de Direito P1 – “Assessoria ao Superintendente de Construção em todas as demandas que necessitem de apoio jurídico, além de suporte para tomadas de decisão; Assistência e levantamento de subsídios na elaboração de respostas à Ouvidoria e Serviço de Informação ao Cidadão – SIC; Assessoria na elaboração/redação da Minuta Instrução Normativa”;*

*II) Profissional de Direito P1 – “Acompanhamento de processos oriundos do Tribunal de Contas da União e assessoramento de demandas junto à Presidência; Análise jurídica de demandas e elaboração de peças jurídicas para defesa junto a órgãos de Controle Externo (TCU, Ministério Público Federal); e Recebimento e análise de demandas oriundas de órgãos de controle externo, tais como TCU, CGU, inquéritos policiais instaurados no âmbito do Ministério Público Federal, Polícia Federal, dentre outros”;*



*III) Profissional de Direito P3 – “Apoio à Superintendente de Licitações e Contratos no assessoramento jurídico referente as demandas do Tribunal de Contas da União (demandas internas da empresa VALEC) bem como o assessoramento às gerencias, de Licitações e a de Contratos, realizando nesta a auditoria interna de contratos”;*

*IV) Profissional de Administração P2 – “Preparação de documentos, como Notas Técnicas e Pareceres Técnicos, Memorandos, Ofício, Procedimento de Contratações, elaboração de Termos de Referência, pagamentos, aditamento, Repactuações e encerramento contratual; Coordenador de Negociações Coletivas – tratativas diretas com os Sindicatos, Federações e Confederações para negociações sindicais e trabalhistas, visando o fechamento do Acordo Coletivo de Trabalho, Mapeamento de atividades, elaboração de Normas e procedimentos; Indicadores de gestão: índice de turno ver, clima organizacional, Relatórios de gestão: Abertura, aditamento, Repactuações e encerramento contratual, **Elaboração de Planos de Desligamento Voluntários, elaboração de Planos de Cargos e Salários**”; e por fim,*

*V) Profissional de Administração P2 – “Secretária direta do Superintendente;*

*Receber e fazer todas as ligações diretas ao Superintendente; Cuidar da agenda e dos compromissos do Superintendente; Preparar e encaminhar, memorandos e despachos relacionados a SUDEN; Direcionamento de Estagiários; Solucionar problemas que eventualmente surgem com os equipamentos e máquinas do Setor; Responsável por solicitar e controlar o estoque de material de expediente; Auxiliar os Gerentes sempre que necessário.” (Original sem grifo)*

Correlacionando as atividades acima desempenhadas com o objeto da contratação, fica demonstrada que a finalidade da mobilização de pessoal da gerenciadora das obras foi alterada, configurando-se em mão de obra indireta.

Por fim, a VALEC informou que, caso realmente tenham ocorrido essas situações de mobilizações de terceirizados para exercerem atividades críticas/finalísticas da empresa, não ocorrem mais, uma vez que o Contrato nº 28/2009 não está mais vigente por decurso de prazo, o qual findou em 03/07/2009.

Contudo, é importante destacar que este Relatório de Auditoria visa avaliar atos e fatos de gestão ocorridos no exercício de 2018, período no qual o contrato estava vigente e em execução, devendo qualquer irregularidade constatada ser imputada a quem deu causa, bem como alertar para uma situação que pode estar ocorrendo no âmbito de outros contratos ainda vigentes.

Como consequência dessa constatação pode-se apontar (i) a elevação da exposição ao risco de processos judiciais para estabelecimento do vínculo de emprego com o tomador de serviços (VALEC), baseado na possibilidade de pleito de isonomia salarial de todo o período laborado, inclusive com todos os direitos da categoria; (ii) responsabilidade subsidiária da tomadora de serviços diante de processos judiciais por não pagamentos, pela contratada, de direitos trabalhistas ao trabalhador; (iii) não atendimento do cronograma estabelecido por não ter colaboradores para execução dos serviços do edital; bem como (v) prejuízo à imagem da empresa.

## **10. Prorrogação de contratos de apoio técnico às obras de ferrovias sem a comprovação da vantajosidade para a VALEC.**

Em virtude do extenso prazo para conclusão das ferrovias sob sua responsabilidade, a VALEC vem prorrogando recorrentemente os contratos acessórios de apoio técnico às obras.

A título de exemplo, o contrato nº 28, de 04 de julho de 2009, cujo objeto trata da prestação de serviços técnicos especializados de gerenciamento e assessoria técnica da implantação da FNS, foi prorrogado, conforme 13º Termo Aditivo, até julho/2019, quando completou 10 anos de vigência e executou um valor aproximado de R\$ 215,8 milhões.

Cumprе ressaltar que após esse último aditivo, o acordo foi encerrado, inclusive levando em conta o leilão realizado pelo Governo Federal, no final do mês de março de 2019, concedendo a FNS à iniciativa privada por 30 anos.

Em avaliação aos termos aditivos dos contratos nº 28/2009 e nº 25/2011, a Auditoria Interna da estatal constatou que as prorrogações ocorreram sem a comprovação da vantajosidade para a VALEC. Além disso, no momento da prorrogação dos Contratos nº 28/2009, 25/2011 e nº 45/2014, não foram propostas repactuações sobre os itens com indicativo de sobrepreço frente à tabela de consultoria do DNIT.

A VALEC tem entendido, na ocasião dos pleitos dos termos aditivos de prazo dos contratos, que a continuidade tem amparo no art. 57, inciso I, da Lei nº 8.666/1993, conforme a seguir:

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

*I - aos projetos cujos produtos estejam contemplados nas metas estabelecidas no Plano Plurianual, os quais poderão ser prorrogados se houver interesse da Administração e desde que isso tenha sido previsto no ato convocatório;*

Contudo, esse dispositivo não é automático e deve observar certas condições, conforme jurisprudência do TCU, que cita, por exemplo, em determinação ao DNER, nos termos da Decisão nº 090/2001 – 1ª Câmara do TCU:

***“8.2.1 ao contratar serviços de supervisão, fiscalização e gerenciamento de obras rodoviárias incluídas nas metas do Plano Plurianual, segundo o artigo 57, inciso I, da Lei nº 8.666/93, ajuste a duração desses contratos ao tempo previsto para a construção das respectivas rodovias, a não ser que outra opção, no sentido da descompatibilização de prazos, mostre-se comprovadamente mais vantajosa para a entidade; 8.2.2 abstenha-se de prorrogar os contratos de supervisão, fiscalização e gerenciamento de obras rodoviárias, salvo, eventualmente, se as condições do artigo 57, inciso I e § 2º, da Lei nº 8.666/93, forem rigorosamente cumpridas, e se justificada a vantagem da prorrogação em contraste com a possibilidade de uma nova contratação, conforme parecer referendado pela autoridade máxima da entidade; 8.2.3 faça inserir***

*nos próximos contratos de supervisão, fiscalização e gerenciamento de obras rodoviárias cláusulas que prevejam a diminuição ou supressão da remuneração da contratada, nos casos, ainda que imprevistos, de enfraquecimento do ritmo das obras ou de paralisação total, respectivamente; 8.2.4 adote providências para a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de supervisão, fiscalização e gerenciamento de obras rodoviárias em vigência, durante todo o prazo de execução, principalmente nas situações em que sobrevier paralisação ou **diminuição de ritmo das obras correspondentes que onere em demasia os encargos** da entidade, tendo em consideração o que dispõe o artigo 65, inciso II, alínea “d”, da Lei nº 8.666/93.(grifo nosso)*

Nesse sentido, a regra é a licitação, sendo exceção a prorrogação dos contratos. A continuidade da relação contratual, efetivada por meio da alteração do prazo inicial de vigência, evita a realização de nova licitação para a celebração do contrato. Portanto, a prorrogação deve observar as exigências legais, bem como a vantajosidade para a administração.

No âmbito da VALEC, observou-se que as gestões dos contratos, já na ocasião dos respectivos pleitos dos primeiros aditivos de prazo, solicitaram nova licitação para adequação do edital às necessidades da estatal.

Contudo, as licitações solicitadas não foram realizadas no decorrer dos anos, vindo os contratos a terem as respectivas vigências continuamente prorrogadas, mesmo diante dos contratos vigentes baseados em editais que não atendem mais aos interesses da VALEC, por conterem falhas, tais como: termo de referência sem especificar produtos a serem entregues; sem apresentar indicadores de resultado e metas de desempenho; bem como conter planilha orçamentária com as inconformidades recorrentemente apontadas pela Auditoria Interna.

Adicionalmente, quando da prorrogação, a Extensão Sul-ES da FNS era o único trecho que se encontrava em obras na Ferrovia, uma vez que o Tramo Norte está subconcedido e mais recentemente foi entregue o Tramo Central. Desde janeiro de 2018 a FNS-ES já estava praticamente paralisada com 95% de execução, percentual parecido dos últimos anos, diante do avanço extremamente lento das obras.

A VALEC encaminhou para avaliação da equipe de auditoria as planilhas que demonstrariam a vantajosidade da prorrogação dos citados contratos de apoio técnico. Em análise aos documentos encaminhados verificou-se que, considerando o método de limitação do preço global, compensando sobrepreços e subpreços de itens orçamentários, o valor final efetivamente foram mais vantajosos para a VALEC (diferença aproximada de 1%).

Contudo, o estudo apresenta fragilidades, como, por exemplo, a não observância nas planilhas comparativas do contrato nº 28/2009, da aplicação de desconto de 4,7% nos

valores da tabela do DNIT, desconto esse que foi apresentado pela empresa vencedora da licitação que resultou no referido acordo.

Nos termos da Decisão nº 090/2001 – 1ª Câmara do TCU, quando da prorrogação contratual, deve-se observar inclusive a vantajosidade frente à um novo certame. No caso da VALEC, considerando especialmente os contratos atuais baseados em editais que não atendem mais aos interesses da empresa, dever-se-ia demonstrar a vantagem da prorrogação frente à uma nova planilha orçamentária adaptada à realidade atual da estatal.

Assim, diante das falhas na planilha orçamentária, na ocasião dos pleitos dos termos aditivos de prazo dos contratos de apoio técnico, os gestores não comprovam a vantajosidade econômica em contraste com a possibilidade de uma nova contratação, não sendo realizada reformulação das planilhas, correção de vícios do orçamento recorrentemente apontados pelos órgãos de controle interno e externo, e adequação dos quantitativos ao ritmo do empreendimento.

Por fim, a VALEC informou que a atual diretriz da empresa é a não prorrogação dos contratos existentes ou sua prorrogação com repactuações de preço pela derradeira vez, com vistas à realização de novos certames licitatórios sem que haja interrupção dos serviços e prejuízos à VALEC.

Nesse sentido, deve-se ressaltar que não há qualquer óbice no instituto da prorrogação contratual, contudo, deve restar esclarecida e motivada sua continuidade, nos termos das normas e jurisprudências vigentes, situação que não foi observada pela Auditoria Interna da empresa no Relatório nº 31/2018 quando da avaliação dos contratos anteriormente citados.

## **11. Os itens medidos nos contratos de apoio técnico ao gerenciamento ambiental da FIOLE e FNS não estão previstos em planilha orçamentária, incorrendo em risco de superfaturamento devido à não comprovação dos insumos efetivamente utilizados pela contratada.**

Conforme constatado pela Auditoria Interna da VALEC, no Relatório nº 015/2018, ocorreu, nos contratos de apoio técnico para gerenciamento ambiental da FIOLE e FNS (contratos nº 047/2009 e nº 084/2010), remuneração à contratada por relatórios entregues, divergente do regime de empreitada por preço unitário especificado nos respectivos editais.

O contrato nº 047/2009 teve como objeto o serviço de apoio técnico ao gerenciamento ambiental e de execução, supervisão, acompanhamento e controle das atividades e compromissos associados ao licenciamento ambiental referente à construção e operação da FIOLE. O contrato, após 7 termos aditivos, foi encerrado em 03/11/2018.

Por sua vez, o contrato nº 084/2010 teve como objeto o serviço de apoio técnico ao gerenciamento ambiental e de execução, supervisão, acompanhamento e controle das atividades e compromissos associados ao licenciamento ambiental referente à construção e operação da FNS. O contrato foi aditivado pela 8ª vez e se encerrará em 04/01/2020.

Conforme os respectivos editais de concorrência, direcionados a contratação de empresa de consultoria ambiental, o regime de execução proposto foi o indireto por preço unitário, todavia, constatou-se que a empreitada foi remunerada por relatórios entregues, não previstos em planilha orçamentária e sem comprovação de insumos (mão de obra e material) utilizados, sem qualquer tipo de formalização dessa alteração do regime de execução.

Em sua manifestação, a VALEC informa que a remuneração dos serviços realizados nos contratos avaliados pela Auditoria Interna efetivamente é realizada por preço unitário. Contudo, para melhor gestão das demandas, a Superintendência competente solicita a mobilização dos profissionais necessários por meio de Ordens de Serviços, estas baseadas nos quantitativos da planilha, preços unitários e mão de obra disponível.

Ademais, os relatórios apenas reúnem informações resultantes da prestação do serviço em si, tornando-o um dos instrumentos de verificação da adequação dos serviços prestados. Assim, apesar dos pagamentos serem feitos tendo como referência a entrega dos relatórios, isto não se trata do pagamento pela sua elaboração, mas tão somente uma determinação prévia – afinal, a Ordem de Serviço tem seu detalhamento definido antes da prestação dos serviços – do momento em que tais serviços serão pagos, marcando o fim de determinada etapa de atividades e cujos dados são reunidos nesse documento.

Contudo, conforme apresentado no achado de auditoria, a AUDIN não obteve à época dos exames do Relatório nº 15/2018 evidências para comprovação do quantitativo efetivamente utilizado pela contratada, demonstrando fragilidade no processo de fiscalização. Durante a execução dos trabalhos, após a solicitação da Auditoria Interna, a gestão do contrato apresentou apenas os processos das medições, sem informar as Planilhas de Medição e as Memórias de Cálculo, para comprovação do quantitativo efetivamente utilizado pela contratada.

Esse tipo de medição (por relatório entregue), eleva o risco de superfaturamento, principalmente porque a VALEC, através de seu preposto, efetua as medições do contrato sem verificar se os profissionais e insumos (veículos, diárias, passagens, etc.) previstos no orçamento contratual foram utilizados pela empresa contratada na execução do contrato, podendo caracterizar liquidação irregular de despesas.

É obrigatório e de suma importância para a garantia dos princípios fundamentais da administração pública conforme o termo contratual, a norma de pagamentos e a legislação vigente, que a contratada apresente as comprovações de todos os serviços realizados.

Em consulta ao sistema SISFIT/VALEC, verificou-se que o volume de recursos fiscalizados alcança o montante de R\$ 204.061.959,38, somando-se o preço inicial dos contratos de

gerenciamento ambiental mais os termos de aditamentos contratuais e as quantias despendidas a título de reajuste (PO+TAC'S+R). O valor do contrato nº 047/2009, encerrado em novembro/2018, foi de R\$ 83.270.536,76 e do contrato nº 084/2010 é de R\$ 120.791.422,62.

Conforme alerta da Auditoria Interna, a fim de evitar que as irregularidades envolvendo o contrato em tela se repitam, a VALEC nas medições dos contratos de apoio, executados segundo o regime de empreitada por preço unitário, em que se remunera o esforço dispendido e não os produtos obtidos, deve verificar a compatibilidade dos insumos previstos em contrato (mão de obra, veículos, diárias, etc) com os efetivamente utilizados pela empresa contratada, incluindo-se a verificação da carga horária efetivamente trabalhada por cada profissional, glosando aqueles insumos não utilizados pela contratada na execução desses contratos.

A fim de sanar as falhas identificadas, a VALEC comunicou que já realizou de ofício alterações na forma de apresentação das planilhas de medição desde quando apontado no Relatório 15 da Auditoria interna, ainda em 2018. Além disso, não há mais a medição do item “Relatório de Atividades Técnicas” desde o ano de 2016.

Contudo, em contato com a Auditoria Interna da VALEC, verificou-se que o Plano de Ação sobre o assunto ainda está em curso, pendente de finalização pela área gestora, não havendo apresentação dos documentos comprobatórios da mobilização realizada no âmbito dos contratos avaliados.

Por fim, informou que as demais questões apontadas pela CGU já vem sendo levantadas e há a previsão de criação de um Grupo de Trabalho para análise e cálculo dos itens dos serviços realizados que se constatem que devam ser glosados.

# RECOMENDAÇÕES

1 – Adotar, quando da revisão do Planejamento Estratégico, Indicadores de Desempenho alinhados aos objetivos estratégicos da empresa, com a estipulação de metas desafiadoras, porém alcançáveis, e considerando todas as dimensões de desempenho possíveis, com previsão de medidas de eficiência e economicidade.

Achado nº 1

2 – Normatizar critérios objetivos de forma a subsidiar a equipe da área jurídica na classificação dos riscos processuais das demandas em que a VALEC é parte.

Achado nº 4

3 – Realizar reclassificação de risco de cada uma das demandas processuais da VALEC, considerando a definição de riscos objetivos previstos na recomendação 2.

Achado nº 4

4 – Realizar levantamento junto às instituições mantenedoras do montante efetivo de Depósitos Judiciais da VALEC, realizando a retificação dos valores reconhecidos em seus Demonstrativos Contábeis e adotar medidas visando a recuperação dos valores devidos à VALEC.

Achado nº 4

5 – Apresentar os resultados do Grupo de Trabalho constituído para harmonização da contabilidade da VALEC à luz das regras societárias, submetendo os Relatórios produzidos à avaliação da Diretoria Executiva e Conselho de Administração.

Achado nº 5

6 – Interagir junto a Ferrovia Norte Sul S/A no sentido de levantar com exatidão os valores a receber e a pagar entre as partes, retificando, nos Demonstrativos Contábeis da VALEC, eventuais informações divergentes.

Achado nº 6

7 – Informar o resultado dos processos administrativos instaurados com vistas à constituição de débito e glosa relativa aos encargos sociais de consultores no âmbito dos contratos nº 28/2009, 47/2009, 84/2010 e 25/2011.

Achado nº 8

8 – Apurar responsabilidade pelo pagamento a maior dos encargos sociais dos consultores no âmbito dos contratos nº 28/2009, 47/2009, 84/2010 e 25/2011.

Achado nº 8

9 – Avaliar a ocorrência do pagamento a maior dos encargos sociais dos consultores mobilizados no âmbito de outros contratos da VALEC, adotando as providências cabíveis para recuperação dos valores pagos indevidamente.

Achado nº 8

10 – Avaliar, no âmbito do contrato nº 25/2009, a adequação do critério para pagamento dos equipamentos e itens de TI, promovendo, se for necessário, as repactuações e glosas/compensações dos créditos porventura existentes, a apuração das responsabilidades de quem deu causa aos fatos e, se for necessário, a instauração da competente tomada de contas especial.

Achado nº 8

11 – Avaliar, no âmbito de outros contratos da VALEC, a adequação dos critérios para pagamento dos equipamentos e itens de TI, promovendo, se for necessário, as repactuações e glosas/compensações dos créditos porventura existentes, a apuração das responsabilidades de quem deu causa aos fatos e, se for necessário, a instauração da competente tomada de contas especial.

Achado nº 8

12 – Apurar responsabilidade pela mobilização de profissionais em atividades que não se vinculam ao objeto do contrato nº 28/2009.

Achado nº 9

13 – Avaliar a ocorrência, no âmbito de outros contratos da VALEC, da mobilização de profissionais em atividades que não se vinculam ao objeto dos respectivos acordos, procedendo à respectiva desmobilização.

Achado nº 9

14 – Normatizar a necessidade de se apresentar, quando da realização de prorrogações contratuais dos acordos de apoio técnico, a vantajosidade do termo aditivo frente à uma



nova licitação, repactuando valores e quantitativos da planilha orçamentária de forma a torná-los mais adequados às necessidades da VALEC e compatíveis com o ritmo do empreendimento.

Achado nº 10

15 – Averiguar as prorrogações dos contratos nº 28/2009, 25/2011 e 45/2014, avaliando a vantajosidade para a VALEC ou a repactuação de itens com indicativo de sobrepreço e, caso identificadas as irregularidades, que proceda a apuração de responsabilidade.

Achado nº 10

16 – Realizar o levantamento de eventuais pagamentos por itens sem a adequada comprovação de utilização pela contratada, no âmbito dos contratos nº 47/2009 e nº 84/2010, referentes ao gerenciamento ambiental da FIOL e FNS e, caso identificados, que proceda a apuração de responsabilidade.

Achado nº 11

# CONCLUSÃO

O trabalho buscou avaliar a gestão da VALEC no exercício 2018 em atendimento aos incisos IV, V e VI do art. 13 da Instrução Normativa TCU nº 63/2010 e conforme o escopo definido com o TCU, a partir da Decisão Normativa TCU nº 172, de 12.12.2018. Tendo em vista as avaliações realizadas, foram observadas impropriedades e irregularidades na gestão dos contratos de apoio técnico às obras sob responsabilidade da VALEC, com potencial de resultar dano ao erário.

Não há dúvida de que a construção de linhas férreas é o maior desafio imposto à VALEC, em especial, pela materialidade, relevância e criticidade dos projetos. Nessa linha, parte dos Indicadores Estratégicos devem refletir o desempenho da empresa neste quesito. Não foram identificados indicadores com este propósito entre aqueles adotados como estratégicos, assim mencionados no Relatório de Gestão - Exercício 2018.

Também o ambiente de Governança ganha ainda mais relevância na organização quando há uma forte dependência de fornecedores e/ou prestadores de serviço para a consecução dos objetivos traçados. Nessa condição, eventuais vulnerabilidades devem ser tempestivamente tratadas e solucionadas. Há sinalização de que os gestores não vêm conseguindo atender a estas demandas com a agilidade e efetividade desejadas, quando observadas, também, as atividades pertinentes a instrução de Procedimentos Disciplinares, e o atendimento às recomendações dos órgãos de controle interno.

Verificou-se que os registros contábeis apresentam fragilidades, bem como, a empresa não possui um sistema de gerenciamento de custos, propiciando, assim, um ambiente de risco na geração e disponibilização de informações. Também os controles, métodos e critérios existentes sobre os saldos de depósitos judiciais apresentam falhas e inconsistências, com potencial impacto direto nas demonstrações financeiras.

Em outra parte, identificou-se, nos contratos de apoio técnico das obras ferroviárias, falhas na supervisão e acompanhamento, implicando em incorreções nas medições e pagamentos; mobilizações fora do escopo do contrato; e pagamentos a título de mobilização não comprovada, principalmente nos contratos mais antigos, os quais vem sendo recorrentemente prorrogados.

A Auditoria Interna da Valec vem alertando, desde 2011, o Conselho de Administração (CONSAD), a Presidência da Estatal (Presi) e as áreas correlatas aos contratos de apoio técnico sobre o alto risco de superfaturamento decorrente de falhas nos critérios de medição e pagamento, resultando na prática de preços unitários acima da tendência central de mercado e indo de encontro, inclusive, a acórdãos exarados pelo TCU.

Assim, conclui-se que empresa não tem sido tempestiva na implementação de medidas corretivas sobre os contratos ainda vigentes. E ações preventivas com vistas a salvaguardar novas ocorrências não se mostraram efetivas durante o exercício avaliado. Ademais, os controles internos relativos aos procedimentos de contratação apresentam fragilidades, devendo a unidade promover mudanças para melhoria do ambiente de controle, governança e avaliação de riscos de seus processos licitatórios.

Nesse sentido, sem prejuízo das medidas a serem adotadas pelas áreas gestoras no âmbito dos Planos de Ação a serem firmados junto à Auditoria Interna da unidade, foram recomendadas avaliações internas quanto às falhas citadas neste Relatório, promovendo as repactuações e glosas/compensações dos créditos porventura existentes, a apuração das responsabilidades de quem deu causa aos fatos narrados e, se for necessário, a instauração da competente tomada de contas especial.

# ANEXOS

## I – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

Após encaminhamento de Solicitação de Auditoria Final 201900149/09, o gestor solicitou dilação de prazo para envio da resposta em mais 10 dias através do Ofício nº 3045/2019-PRESI, de 12 de agosto de 2019.

Posteriormente foram apresentadas manifestações por meio do Ofício nº 2961/2019-PRESI, de 22 de agosto de 2019, e Ofício nº 3681/2019-PRESI, de 7 de outubro de 2019, com as seguintes informações:

### **Achado nº 1**

#### **Manifestação da Unidade Examinada**

*2. Na literatura há várias classificações quanto aos indicadores de desempenho. No âmbito da VALEC, basicamente se adota, dentre os vários tipos existentes, os indicadores de “esforço” e os indicadores de “resultado”. Os indicadores de “esforço” avaliam as causas e têm um olhar voltado para o futuro, no sentido de como alcançá-lo. Já os indicadores de “resultado” avaliam as consequências e possuem um olhar dirigido ao passado, com relação à situação de referência. Em ambos os casos, os indicadores podem ser qualitativos ou quantitativos e se subdividem nas dimensões da economicidade, execução, excelência, eficiência, eficácia e efetividade.*

*3. A grande maioria dos indicadores da VALEC são de “eficácia” e de “execução” e o fato de a empresa não possuir nenhum indicador de economicidade não indica que as medidas de desempenho da alta gestão estão voltadas aos níveis táticos e operacionais, pelo contrário, pois são justamente os indicadores de economicidade que normalmente são utilizados para as medições de desempenho dos insumos dentro de um processo, ou seja, mais próximo dos níveis intermediários e mais distante do nível estratégico. Por outro lado, a empresa também entende que há espaço considerável para a melhoria da qualidade na elaboração do seu mapa estratégico e conseqüentemente, dos seus indicadores e metas de desempenho que avaliem de forma mais satisfatória o alcance dos objetivos estratégicos.*

*4. [...] há espaço para melhoria e evolução da VALEC em termos de processo de planejamento estratégico, assim espera-se que o rol de indicadores estratégicos venha a ser mais equilibrado em relação à todas as dimensões de desempenho.*

*5. [...] o planejamento estratégico da VALEC será revisado para alinhar-se ao PPA, ciclo 2020-2023. Nesse momento, medidas de desempenho serão revisadas e os indicadores poderão ser melhorados, substituídos, ou até serem criados novos indicadores, levando em conta todas as dimensões de desempenho.*

6. Com relação ao histórico dos indicadores estratégicos e os seus resultados e perspectivas futuras, a VALEC possui um instrumento específico que trata do assunto. Essas informações estão contidas no Relatório de Desempenho Empresarial (RDE), normalmente publicado em março do ano subsequente ao exercício.

7. O RDE além de evidenciar a evolução da VALEC, apresenta a avaliação da atuação da empresa, por meio dos seus objetivos, metas e indicadores, reunidos em seu Planejamento Estratégico Institucional – PEI, além da avaliação da Diretoria-Executiva e do Conselho de Administração.

8. Os RDEs estão publicados no sítio eletrônico da VALEC conforme o endereço: <http://www.valec.gov.br/a-valec/governanca/nucleo-de-gestao/gestao-estrategica> e são referentes aos anos de 2015, 2016 e 2017.

[...]

9. Está correta a auditoria quando afirma ser “ (...) necessária melhoria nos sistemas de controles interno (...)” e parcialmente correta quanto ao entendimento de que a VALEC “(...) não faz menção direta às estratégias para o enfrentamento destes últimos”.

[...]

11. Passos importantes já foram percorridos com a implantação de algumas ações como, por exemplo:

i. Gestão de Riscos Operacionais: os riscos, causas e problemas levantados ao longo das obras nas ferrovias FNS e FIOL, são subsídios para a melhoria dos sistemas de controle [...] (e) revisão crítica dos processos de trabalho em uso na Empresa; e

ii. Revisão e Adequação da Estrutura de Governança: No [...] ano de 2019 [...] com o enxugamento do organograma com viés de eficiência para o atingimento dos objetivos.

12. Destaca-se a alteração recente da estrutura organizacional da VALEC, que atribui à Assessoria Governança, Estratégia e Integridade - AGESI responsabilidades por ações que dotem a Empresa de manuais e normativos necessários e adequados, estímulo na implantação de gestão moderna com o uso de ferramentas gerenciais de processos de trabalho, gestão de riscos, controle e integridade.

13. Na pauta de reestruturação da VALEC também está a revisão de seu Planejamento Estratégico, com a divulgação de novo Mapa Estratégico para a orientação das ações a serem desenvolvidas na Empresa [...]

#### **Análise da Equipe de Auditoria.**

É necessário que a VALEC adote, em harmonia com o seu Plano Estratégico - e ao PPA vigente a partir de 2020 - Indicadores de Desempenho (ID) mais alinhados aos reais desafios estratégicos da empresa, estipulando metas igualmente desafiadoras e,

certamente, levando em conta todas as dimensões de desempenho possíveis, de efetividade, de eficiência e de economicidade, entre outras.

## **Achado nº 2**

### **Manifestação da Unidade Examinada – Processos Disciplinares**

21. [...] no âmbito de 19 processos disciplinares encerrados no exercício de 2018, a CGU observou que a instrução de PADS e Sindicâncias na VALEC, via de regra, era encerrada ou finalizada com pouca ou nenhuma efetividade.

22. Nesse sentido, importante destacar que [...] a estatal não contava com um setor específico para o tratamento das demandas correccionais, o que impactava sobremaneira o trâmite e a efetividade dos processos, tendo em vista que os mesmos eram conduzidos por grupos de trabalho.

23. Não obstante [...] ao longo dos anos, a VALEC aprimorou o tratamento das questões disciplinares, com a instituição de instrumentos que visavam proporcionar mais efetividade aos procedimentos disciplinares, como por exemplo, a instituição de Comitê de Juízo de Admissibilidade e a implementação dos institutos referentes ao Termo de Ajustamento de Conduta – TAC e ao Termo Circunstanciado Administrativo – TCA, tudo isso em consonância com as orientações da própria Corregedoria-Geral da União.

24. [...] atualmente, o tratamento das demandas disciplinares é atribuição da Superintendência de Correição, e que foi elaborado normativo interno com vistas à padronização do tratamento das questões. Com tais ações, objetiva-se o aprimoramento do tratamento das demandas e conseqüentemente, a maior efetividade nas conclusões.

[...]

#### **c) Da institucionalização de mecanismos objetivando aprimorar a eficácia dos processos disciplinares**

Considerando a necessidade de aprimoramento dos procedimentos preliminares à abertura de processos, em 22/06/2017, a VALEC constituiu, por meio da Portaria nº 311/2017, o Comitê de Juízo de Admissibilidade.

33. Dentre as competências a ele estabelecidas merece destaque o recebimento e tratamento das manifestações, denúncias, representações e respectiva realização de juízo de admissibilidade com análise prévia dos fatos apresentados por meio de checklist, diligências, instrução e identificação de evidências, providências adotadas antes da deflagração do processo administrativo disciplinar.

34. Para tanto, são avaliados os indícios de materialidade, irregularidades e responsabilidades, potencial ilícito disciplinar, prescrição, grau de prioridade, avaliação e dano ao erário e indícios de improbidade administrativa.

35. *Complementarmente ao Comitê de Juízo de Admissibilidade, a VALEC deu início aos estudos de mecanismos simplificados de apuração disciplinar. Além disso no âmbito do Sistema CGU-PAD foi implementada a aba “processos a instaurar”.*

36. *Desta forma em 15/08/2017 foram elaboradas e aprovadas as Instruções Normativas nº 003 e 004/2017-PRESI.*

37. *A Instrução Normativa nº 004/2017-PRESI, de 15/08/17, é referente ao Termo de Ajustamento de Conduta – TAC, aplicável nos casos de infração disciplinar de menor potencial ofensivo e na inexistência de prejuízo ao erário, circunstâncias que justifiquem a majoração da penalidade e crime e improbidade administrativa.*

38. *No que tange a Instrução Normativa nº 003/2017-PRESI, de 15/08/17, atinente ao Termo Circunstanciado Administrativo - TCA, foi consolidado para o uso nos casos de extravio ou dano a bem público, que implica em prejuízo de pequeno valor (menor ou igual ao limite estabelecido como de licitação dispensável, nos termos do art. 24, inciso II, da Lei nº 8666, de 21 de junho de 1993). Este procedimento é vedado nos casos em que o extravio ou dano do bem público estiver acompanhado de uma conduta dolosa.*

39. *Paralelamente, em 23/05/2017, o Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União emitiu a Portaria 1.196/2017-CGU, que regulamenta o uso de Sistema de Gestão de Procedimentos de Responsabilização de Entes Privados – CGUPJ no âmbito do Poder Executivo Federal.*

[...]

42. *Através da Portaria 328/2017, foram designados o Coordenador e o Administrador do Sistema CGU-PJ, com vistas a sistematização de informações, acompanhamento tempestivo e monitoramento dos processos de apuração de responsabilidade de pessoa jurídica, em atenção ao art. 3 da Portaria 1196/2017.*

43. *Relevante salientar os prazos de cadastros estabelecidos no art. 5º correlacionados aos registros das sanções, cadastro de processos e julgamentos. Ainda, a Portaria 1387-CGU, de 26/06/2017, instituiu o termo de uso do Sistema CGU-PJ. Nesta esteira, a ASSEC elaborou a Política de Uso do Sistema CGU-PJ de forma a assegurar o gerenciamento eficaz do sistema. A política foi aprovada pelo Conselho de Administração através da Resolução CONSAD nº 04 (Processo 51402.181179/2017-51), de 26/09/2017.*

44. *Paralelamente, com o auxílio da Corregedoria Setorial da Área de Transportes da CGU, também foi elaborada a Política de Uso do Sistema CGU-PAD, aprovada pelo Conselho de Administração consoante a Resolução CONSAD nº 05 (51402.081272/2014-14), de 26/09/2017.*

45. *Outro controle interno implementado foi Norma de Processo Administrativo Sancionatório de Rescisão Unilateral e de Constituição de Débito (2.4.0 - NGL.11.001) [...] aplicada nos casos de enquadramento de infrações e descumprimento contratuais, associado ao rito previsto na Lei nº 9.784/1999 e sanções administrativas previstas no art. do art. 87 da Lei nº 8666/1993.*

46. Em 25/04/2018, a Corregedoria passou a integrar o Regimento Interno [...] a estrutura física específica e exclusiva para tal finalidade não foi criada, motivo pelo qual a Assessoria de Controle-ASSEC e Assessoria Especial-ASESP foram designadas como responsáveis pelas competências em conjunto com o Comitê de Juízo de Admissibilidade.

47. Para consolidar todo o arcabouço normativo correccional, ainda restava pendente a aprovação de regulamento disciplinar. Com base na Proposição nº 004/2018-PRESI, na 1144ª Reunião Extraordinária da Diretoria Executiva, de 19/02/2018, a DIREX decidiu pelo arquivamento do processo 51402.058927/2013-71, assim como determinou à Assessoria de Controle-ASSEC a instrução de novo processo administrativo para reinício da elaboração de norma disciplinar.

[...]

49. A Norma Disciplinar foi elaborada e direcionada ao Diretor-Presidente por meio da Nota Técnica nº 004/2018, nos autos do processo 51402.221559/2018-17. Antes do envio à Presidência, a norma passou pela análise da CGU, reuniões de alinhamento, revisões de texto e crivo do setor jurídico da VALEC. Todas as sugestões e contribuições foram centralizadas para a análise da Assessoria de Controle de forma a garantir a efetividade no processo e evitar superposição de alterações.

50. Ato contínuo e de extrema relevância, através da Resolução CONSAD nº 03, de 21/05/2019, a Conselho de Administração aprovou a Norma Geral de Procedimento Disciplinar (2.3.0 NGL. 20.001).

51. Após a posse da nova Diretoria em 30/04/2019 e alinhados às diretrizes do Ministério da Infraestrutura, na 7ª Reunião Extraordinária de 30/05/2019, o Conselho de Administração aprovou a Reestruturação Organizacional da VALEC. Na reestruturação, foi criada a Superintendência de Correição. Por meio da Portaria 402/2019, de 25/06/2019, o Superintendente foi nomeado, dando início aos trabalhos da seccional de corregedoria no âmbito da VALEC [...]

#### **Análise da equipe de Auditoria – Processos Disciplinares**

Conquanto tenham sido muitas - e oportunas - as ações implementadas antes e durante o curso de 2018, estas não foram suficientes para revestir de maior efetividade a instrução de sindicâncias ou de Processos Administrativos Disciplinares na empresa. Espera-se que as demais ações levadas a efeito a partir de 2019, como, por exemplo, a criação da Superintendência de Correição e a nomeação do seu titular, tragam mais agilidade e efetividade à resolução destes procedimentos na VALEC.

#### **Manifestação da Unidade Examinada – Ouvidoria**

55. [...] é relevante destacar que o serviço de Ouvidoria foi instituído em resposta à determinação constante da “Ata da 324ª Reunião Ordinária do Conselho de Administração da Valec” [...] em maio de 2016 iniciou-se o funcionamento [...] dotada de equipe de atendentes e instalações próprias. Todos da equipe são certificados e



*participam dos treinamentos, oficinas e eventos promovidos pela CGU. A situação foi divulgada aos colaboradores da Valec, em publicação de 02 de maio de 2016 [...]*

*56. Ademais, a VALEC utiliza o Sistema e-Ouv (Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo Federal) a partir do direcionamento dentre os serviços que oferece à sociedade em seu Site Oficial (<http://www.valec.gov.br/>) [...]*

*57. A relevância no tratamento da temática é percebida (no) Regimento Interno de 2018, ao atribuir ao Conselho de Administração a competência para “estabelecer a Política de Seleção para os membros do Comitê de Auditoria e para os titulares da Auditoria Interna, da Ouvidoria, do Escritório de Gestão da Integridade e Conformidade e do Escritório de Gestão de Riscos”, assim como [...] atribuir a órgão da Presidência da VALEC “desenvolver as atividades vinculadas às competências regimentais da Ouvidoria estabelecidas do art. 16 deste Regimento Interno” [...]*

*58. Assim, em junho de 2018, a Gerente de Comunicação e Atendimento foi designada para desenvolver as atividades regimentais da Ouvidoria [...]*

*59. Mais recentemente, teve sua importância ratificada no Novo Modelo Organizacional da VALEC, aprovado em reunião do Conselho de Administração – CONSAD, de 30 de maio de 2019, com vigência a partir de 03 de junho de 2019, com as alterações aprovadas na reunião CONSAD de 19 de junho de 2019, cujas competências estão inseridas no Regimento Interno [...]*

*61. O serviço de Ouvidoria da VALEC não foi concebido para atuar como unidade correcional, nem tão pouco com viés de órgão de auditoria, atua, pois, como unidade que representa o cidadão e promove o aperfeiçoamento da qualidade dos serviços prestados à sociedade, situação que se alinha aos conceitos mais tradicionais sobre mencionado serviço.*

*[...]*

*62. Seu funcionamento encontra conformidade com a IN nº. 17, de 03 de dezembro de 2018, da lavra da Controladoria-Geral da União – CGU, que estabelece orientações para a atuação das unidades de ouvidoria das empresas estatais do Poder Executivo federal.*

*63. É regulado pela Resolução CONSAD nº 16, de 14 de dezembro de 2018 [...] que aprova a Norma Geral de Atendimento ao Usuário (2.6.0.NGL.14.001), a qual, dentre outros assuntos, trata do trâmite de todas as manifestações, inclusive a denúncia. A Norma Geral de Atendimento ao Usuário foi elaborada em conformidade com a legislação e os normativos vigentes [...]*

*65. Os tratamentos aos casos de manifestações tipificadas como “denúncia” encontram amparo nos incisos II, III e IV do Art. 18º da Resolução CONSAD nº 16, de 2018:*

*II. No caso da denúncia, entende-se por conclusiva a resposta que contenha informação sobre encaminhamento aos órgãos competentes de controle interno ou externo e sobre os procedimentos a serem adotados.*

III. A denúncia poderá ser encerrada quando:

[...]

c) não contenha elementos mínimos indispensáveis à sua apuração: i) autoria; ii) materialidade.

IV. Mesmo que a denúncia não tenha os mencionados elementos mínimos, o usuário será comunicado da decisão de não processamento do pleito, indicando quais os vícios que impediram a manifestação para que, caso queira, retifique a manifestação.

[...]

67. Na nova estrutura da VALEC o fluxo de tratamento para os casos de “denúncia” que na forma da alínea “a)” do Art. 9º da Resolução CONSAD nº 16, de 2018, anteriormente mencionada, à Ouvidoria não cabe apurar denúncias de irregularidades e infrações ou auditorias. Deve-se observar também o que preconiza o Art. 15 da IN nº 5, de 2018 CGU, que dispõe sobre o tratamento de denúncias na Ouvidoria.

68. Nesse contexto [...] o Memorando nº 14-CONFIS, de 13 de maio de 2019, trouxe importante determinação no que tange à correta definição de direcionamento interno e externo de manifestações caracterizadas por “denúncia”, assunto que desde então vem sendo estudado e encontra-se em fase final de encaminhamento (Processo nº 51402.005506/2019-31).

69. Dentre as medidas, a serem adotadas em consonância com o que já preconiza a art. 15, da IN nº 5, de 2018 CGU, estabelece que toda e qualquer denúncia recebida na VALEC seja direcionada ao Serviço de Ouvidoria (Sistema e-Ouv) a quem caberá o registro e o direcionamento interno e externo conforme previsto na Norma Geral de Atendimento ao Usuário (2.6.0.NGL.14.001), guardadas as prerrogativas específicas afetas às unidades de Correição, Auditoria Interna e Comitê de Ética [...]

#### **Análise da equipe de Auditoria – Ouvidoria**

O apontamento sobre a Ouvidoria da VALEC, na verdade, não traz qualquer achado de Auditoria. No entanto, a informação de que “a maior parte das manifestações recebidas naquele canal de comunicação com a sociedade estão vinculadas ao impacto das obras na desapropriação de imóveis de particulares ou aos danos causados a estas propriedades durante a construção das ferrovias” remanesce para robustecer o apontamento que aborda o ambiente de Governança na empresa, em especial, quanto à execução de contratos de apoio técnico, de gerenciamento e de fiscalização de obras.

#### **Manifestação da Unidade Examinada - Atendimento às recomendações emitidas pela CGU**

[...] 77. Especificamente em relação ao atendimento das demandas no âmbito dessa CGU e a inserção destas informações no Sistema Monitor [...] ressaltamos que desde a sua

*implantação no âmbito desta Estatal [...] novembro de 2015, a VALEC empenha-se para prestar o atendimento e inserção das informações da forma mais eficaz possível [...]*

*78. [...] além dos Relatórios [...] do próprio Sistema Monitor, a VALEC contava com outras demandas referentes a relatórios que não se encontravam inseridos no supracitado sistema, como por exemplo, o Relatório RAv/2014, no âmbito do qual apresentou 47 recomendações e o Relatório RAv/2017, contendo 30 recomendações [...]*

*80. Outra situação que impactou as atividades de atendimento às demandas da CGU [...] relaciona-se à mudança ocorrida no âmbito da equipe de auditoria da CGU responsável pela análise das respostas encaminhadas pela VALEC. Nesse sentido, até 2016 os trabalhos eram desenvolvidos pela Diretoria de Auditoria da Área de Infraestrutura, e posteriormente os trabalhos passaram a fazer parte das atribuições da Coordenação-Geral de Auditoria de Estatais dos Setores de Logística e Serviços.*

*81. Importante registrar os impactos que esta alteração trouxe [...] (a) VALEC.*

*82. Tais impactos refletiram-se diretamente na avaliação das manifestações da VALEC realizada no sistema Monitor, dificultando eventuais adoções de medidas perante determinadas situações que permaneciam aguardando análise, o que acarretava incertezas por parte da empresa em relação ao acatamento, ou não, das justificativas apresentadas ou acerca de eventuais providências diversas para o atendimento.*

*83. Isto posto, em relação ao trecho em que a CGU afirma que “Via de regra, estas respostas, ou reproduzem manifestações de agentes externos (geralmente empresas prestadoras de serviço de gerenciamento de obra e/ou fiscalização) sem um mínimo de evidências ou de intervenção por parte do gestor responsável pela área demandada”. Nesse sentido, cumpre destacar que a ação encontrava-se em consonância com o entendimento que existia por parte da Diretoria de Auditoria da Área de Infraestrutura e a equipe responsável pela respostas no âmbito da VALEC, tendo em vista que em algumas situações, dependendo do teor das constatações/recomendações exaradas, mostrava-se necessário cientificar a empresa envolvida acerca do teor da recomendação, oportunizando sua manifestação, ressaltando que, mas em todas as situações houve o aval da Superintendência e a Diretoria da área técnica.*

*84. Importante registrar que houve também uma grande rotatividade de Superintendentes e Diretores na VALEC, atrasando bastante as manifestações, tendo em vista a necessidade de cada Superintendente e Diretor conhecer todo o histórico das demandas para posteriormente avaliarem as questões.*

*85. Portanto, considerando que foram emitidas 206 recomendações, inseridas ou não no Sistema Monitor, destas quais 115 foram atendidas e/ou consolidadas, temos um índice de 55,82% de efetividade, que é um bom percentual, tendo em vista todas as situações descritas anteriormente.*

**Análise da equipe e Auditoria - Atendimento às recomendações emitidas pela CGU**

Em reunião realizada no dia 14.05.2019 com o Supervisor e o Coordenador da equipe de auditoria, os representantes da ASSEC reconheceram que o uso do Sistema Monitor pode ser aperfeiçoado caso seja atribuída maior ênfase à agilização do processo, bem como, à resolutividade das recomendações. Ainda, se propuseram a implementar esforços no sentido de começar a inserir, no sistema, evidências das ações implementadas e a se utilizarem da AUDIN na elaboração das respostas encaminhadas à CGU.

### **Achado nº 3**

#### **Manifestação da Unidade Examinada**

*95. O segundo e terceiro parágrafos desse item aponta que os controles atrelados à elaboração das demonstrações contábeis não estão condizentes com as boas práticas. Isso porque as demonstrações contábeis são elaboradas manualmente, com utilização de planilhas eletrônicas, acarretando fragilidade no controle e elevação do risco de geração de informações imprecisas.*

*96. Quanto a esse ponto, esta Superintendência de Planejamento, Orçamento e Finanças (SUPOF) esclarece que desde 2010 a VALEC vem trabalhando para a implantação de um sistema informatizado. Naquele ano, a VALEC contratou uma empresa para realizar o fornecimento de solução integrada de apoio a administração, englobando a aquisição de infraestrutura de tecnologia e serviços vinculados, para apoio ao planejamento, execução, controle e logística das funções institucionais da Empresa.*

*97. Contudo, a contratada abandonou a realização dos serviços, deixando de executar os serviços relacionados ao desenvolvimento do sistema informatizado. Diante dessa circunstância, a VALEC ajuizou a cobrança dos valores antecipados, entretanto, até o presente momento, o processo ainda está sob tramitação no judiciário.*

*98. No quarto parágrafo, do item 6, pontua-se que não há um sistema de controle de custos na empresa. Quanto a esse ponto, esclarecemos que a VALEC desenvolveu uma estrutura de custos por meio de um projeto de implementação de centro de custos. Entretanto, sua implementação depende também da aquisição de um sistema integrado para geração de informações gerenciais, contábeis e financeiras. Além disso, a VALEC por conta da sua natureza de empresa pública está promovendo ajustes nessa estrutura para adaptá-la à implantação do Sistema de Custos do Governo Federal – SIC.*

*99. Quanto ao parágrafo cinco, que aponta que o controle da depreciação também é realizado em planilhas, informamos que a área de TI da VALEC está desenvolvendo um sistema para controle de depreciação e amortização do ativo imobilizado e intangível, esse sistema encontra-se em fase de homologação.*

#### **Análise da equipe de Auditoria**

Apesar dos esforços citados em sua manifestação, além de um investimento considerável em tecnologia nos últimos anos, a empresa mantém controle manual para elaboração de demonstrações contábeis e demais controles financeiros.

Conforme manifestação, está havendo busca por soluções, seja no desenvolvimento interno de sistemas para o controle das depreciações/amortizações do Ativo Permanente, seja pela tentativa de implementação de um sistema de custos. Contudo, verifica-se que não houve prioridade no desenvolvimento de controles e provimento de recursos adequados para a área contábil, de forma a mitigar o risco de geração de informações incorretas por parte da companhia.

#### **Achado nº 4**

##### **Manifestação da Unidade Examinada**

*100. Nesse item é apontado a ausência de controles dos riscos associados aos processos e depósitos judiciais ajuizados contra a VALEC. Quanto à essa questão, informamos que os valores de contingências e dos depósitos judiciais são atualizados, trimestralmente, nas demonstrações contábeis da empresa, a partir de documentação encaminhada pela área jurídica da VALEC à SUPOF.*

*101. Complementarmente, nos manifestaremos em relação aos seguintes pontos apresentados pela CGU no bojo do presente apontamento, transcritos *ipsis literis*: (...) Em reunião com o responsável pela área de riscos processuais da Assessoria Jurídica - ASJUR, constatou-se que a classificação entre “improvável”, “provável” e “possível” está ocorrendo de acordo com a percepção do advogado responsável pelos respectivos processos. Atualmente, não há uma gerência de riscos dentro da empresa tratando deste assunto ou algum normativo/manual que auxilie na gestão de classificação de riscos de perdas processuais. (...) Ante o exposto, conclui-se pela ausência de controle dos riscos associados aos processos e depósitos judiciais ajuizados contra a VALEC. A falta de normas e orientações internas pode levar a classificações subjetivas dos riscos associados às ações judiciais. Além do mais, a VALEC pode estar abrindo mão de recursos que já poderiam ter retornado à companhia, tendo em vista os processos já finalizados e com possibilidade de levantamento de depósitos junto ao juízo.*

*102. No que se refere a este item, inicialmente, informamos que concordamos com o apontamento da CGU, no sentido de implementar um sistema para gestão de riscos que utilize critérios objetivos, muito embora seja relevante apontar que a avaliação acerca de riscos jurídicos sempre dependerá, de alguma forma, de avaliação técnica de um profissional do direito responsável. Nesse sentido, o sistema que se pretende implementar poderá considerar dados objetivos, tais como a existência de decisões favoráveis ou desfavoráveis, de jurisprudência e/ou precedentes favoráveis ou desfavoráveis ou de laudo pericial; porém, continuará a imprescindir do juízo do profissional responsável pelo feito no que se refere à avaliação da robustez dos argumentos de cada parte e do resultado da prova.*

*103. Nessa toada, informamos que a área de tecnologia da informação já está prospectando, junto a outros órgãos e entidades do Ministério da Infraestrutura, sistemas de cálculo de riscos jurídicos que considere fatores objetivos, por meio do preenchimento de informações pelos advogados responsáveis, sendo o cálculo do risco procedido pelo próprio sistema. Informamos também que se encontra em fase de elaboração normativo da Superintendência Jurídica estabelecendo obrigações no que*

*toca à alimentação do referido sistema, que passará a ser cobrada e monitorada pelas chefias tão logo o sistema seja implementado.*

*104. Outrossim, considerando o explicado no parágrafo 106, bem como o fato de que os advogados da VALEC, em sua avaliação do risco processual, não informam mera “percepção”, mas avaliação e juízo de caráter técnico, sugerimos a alteração dos trechos supracitados para a seguinte (alterações em negrito): (...) Em reunião com o responsável pela área de riscos processuais da Assessoria Jurídica - ASJUR, constatou-se que a classificação entre “improvável”, “provável” e “possível” está ocorrendo exclusivamente pela avaliação técnica do advogado responsável pelos respectivos processos. Atualmente, não há uma gerência de riscos dentro da empresa tratando deste assunto ou algum normativo/manual que auxilie na gestão de classificação de riscos de perdas processuais. (...) Ante o exposto, conclui-se pela ausência de padronização e uniformidade no controle dos riscos associados aos processos e depósitos judiciais ajuizados contra a VALEC. A falta de normas e orientações internas pode levar a excessiva dependência do juízo técnico na classificação dos riscos associados às ações judiciais. Além do mais, a VALEC pode estar abrindo mão de recursos que já poderiam ter retornado à companhia, tendo em vista os processos já finalizados e com possibilidade de levantamento de depósitos junto ao juízo.*

*105. Ainda neste ponto, trataremos agora de outros trechos do item 7:*

*(...)*

*Constatou-se que as desistências de processos judiciais não estão sendo consideradas nas planilhas de controle das contingências, apenas as inclusões. Por meio de consulta ao site da Justiça do Trabalho, pode-se notar que mesmo ações transitadas em julgado, já há dois anos, continuam sendo consideradas como “possível” nas planilhas de controle pela ASJUR, tais como: Ação trabalhista nº 0001276-94.2016.5.10.0004 e 0001264-80.2016.5.10.0004, com valores de causa de R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais).*

*(...)*

*Ainda, a partir de circularização com as entidades mantenedoras dos depósitos judiciais, constatou-se divergência com os saldos apresentados nas planilhas de controle da VALEC. Em apenas um dos casos da amostra avaliada, observou-se um saldo discrepante em mais de R\$ 1 milhão. Em outro caso, foi identificado um saldo no controle da VALEC de mais de R\$ 16 mil, enquanto consta como resgatado desde 2016 na conta bancária. Ademais, devido à grande quantidade de saldos e informações processuais divergentes, não foi possível estimar o total que estaria contabilizado indevidamente no Balanço da VALEC.*

*106. Em primeiro lugar, esclarecemos que não se trata de não consideração das desistências ou recolhimentos, mas em casos pontuais da não informação de tais dados, uma vez que as informações para provisionamento de processos judiciais são regularmente enviadas pela área jurídica trimestralmente e, antes de cada envio, é solicitado que os advogados informem atualizações.*

*107. Tendo isso em vista, com o objetivo de corrigir essa situação, e levando em conta o pontual e construtivo alerta da CGU, foi editada a Instrução de Serviço nº 001, de 20 de*

agosto de 2019 (DOC 07), formalizando os procedimentos de controle interno na Superintendência Jurídica, visando o máximo controle e normatização dos procedimentos internos.

108. Tal normativo inclui a obrigatoriedade de o advogado informar arquivamentos de processos, dados necessários à gestão de riscos e recolhimento de valores ao Tesouro, fragilidades apontadas no relatório da CGU. Foi estabelecida obrigatoriedade de atualização de tais informações pelos advogados, a qual deverá ser devidamente declarada periodicamente. Com isso, será criada uma cultura de controle interno que deverá sanar os problemas constatados e evitar passivos futuros, aprimorando a segurança da gestão dos processos judiciais e contábeis, máxime após a implantação do sistema informatizado.

109. Ainda sobre as ponderações apresentadas pela equipe de auditoria da CGU, no tocante a não haver "...gerência de riscos dentro da empresa tratando deste assunto ou algum normativo/manual que auxilie na gestão de classificação de riscos de perdas processuais", importante destacar que a VALEC tem se empenhado no sentido da evolução de seu modelo de gestão de risco. Em 2016 existia uma unidade denominada "Escritório de Gestão de Projetos – EGP", inicialmente com foco em obras, que contemplava uma "Gerência de Riscos – GERIS", responsável pelas ações de gestão de riscos estratégico/tático/operacionais na Empresa.

110. Posteriormente, ainda em 2016, houve reformulação do "EGP", que deu lugar ao "Núcleo de Gestão – NG" e a então GERIS torna-se o "Escritório de Gestão de Riscos – EGR", ligado diretamente à Presidência da VALEC, dotada de maior abrangência de atuação e independência nas suas atividades.

111. Em 2019, com o Novo Modelo Organizacional proposto para a Valec, apesar do viés de redução de sua estrutura, foi criada a Assessoria de Governança, Estratégia e Integridade – AGESI, com duas gerências: i. Gerência de Estratégia e Governança - GEGOV, responsável por elaborar, atualizar e disseminar metodologias de riscos e controle; e ii. Gerência de Controle, Riscos e Integridade – GECRI, responsável por averiguar a implantação e efetividade das ações de gestão em riscos, controle e integridade. As evidências estão registradas no próprio histórico da evolução dos Regimentos Internos da VALEC.

112. Quanto à questão de normativos e manuais, a partir de 2014, de maneira pioneira, a VALEC publicou a Política de Gestão de Riscos - PGR acompanhada do Plano de Ação para a Gestão de Riscos – PAGR como direcionador das ações em Gestão de Riscos na Empresa. Estes documentos garantiram o norteamento das ações desenvolvidas a partir daquele momento as quais as Unidades Organizacionais deveriam se submeter. A publicação se deu após sua aprovação pelo Conselho de Administração – CONSAD na Resolução nº 002/2014, de 18/09/2014. Complementarmente, em 2015 é publicado o Caderno de Gestão de Riscos com orientações práticas para a gestão de riscos nas Unidades. Em 24/01/2018 a Política de Gestão de Riscos tem sua atualização aprovada pelo CONSAD na sua 345ª Reunião Ordinária e está disponível na intranet no endereço: <<http://intranet/valec/index.php/governanca/gestao-de-riscos>>. Está em elaboração pela Gerência de Controle, Riscos e Integridade – GECRI, em apoio à Gerência de

*Governança e Estratégia- GEGOV, o Manual de Gestão de Riscos da VALEC. Este manual será o referencial para a gestão de riscos na prática dos setores da Empresa com modelagem moderna, esclarecedora e com exemplos didáticos. O texto já está pronto e será submetido para aprovação da Diretoria Executiva – DIREX respeitando-se o trâmite interno. A minuta do Manual está anexado ao Processo nº 51402.229583/2019-85.*

*113. Na questão da Gestão de Riscos em si, destaque-se que a análise e o tratamento de riscos que possam impactar no atingimento dos objetivos da Empresa são tratados de forma descentralizada. A Gestão de Riscos age em cada ação ou atividade executadas nos processos de trabalho e deve ser gerida por seu responsável, que é o melhor conhecedor de sua realidade. Conforme a Política de Gestão de Riscos preconiza, cada funcionário é um agente de gestão de riscos. Diversas ações e atividades são executadas em prol de uma gestão de riscos eficaz no interior da VALEC. Cita-se, inicialmente, a Gestão de Riscos Estratégica que levantou, inicialmente, 245 dados relacionados a riscos que podem impactar no atingimento dos 20 objetivos listados no Mapa Estratégicos da VALEC. Estes dados de riscos foram organizados e agrupados em Temas de Riscos e apensados a processos para seu acompanhamento e desenvolvimento de ações para seu controle e mitigação.*

*114. Após a aprovação dos Temas de Riscos Estratégicos pelo CONSAD em sua 339ª Reunião Ordinária, no dia 27/07/2017, foi levantada a preocupação particular com os riscos relacionados a área jurídica. O Conselho solicitou à Assessoria Jurídica o levantamento de todas as ações judiciais da VALEC, classificadas por tipo, causa, e análise de risco (probabilidade, nível e o impacto).*

*115. Na 341ª Reunião do CONSAD, de 26/09/2017, a Assessoria Jurídica apresentou suas informações e o CONSAD solicitou o detalhamento dos processos judiciais referentes a reequilíbrio econômico-financeiro. Mais ações estão registradas na ata da 343ª reunião do CONSAD, de 16/11/2017. Percebe-se, desta forma, que as ações foram desenvolvidas na área jurídica, mas necessitam de aperfeiçoamento e amadurecimento, o que é natural.*

*116. Portanto, é mister que a Gestão de Riscos – como outras ferramentas de gestão – esbarra na cultura de uma organização, seja ela pública ou privada. Desafios estão presentes na VALEC, mas avanços significativos foram alcançados. É comum, nas diversas áreas da Empresa o entendimento da necessidade da execução de ações mitigadoras de riscos em suas atividades. Ainda há um caminho a ser trilhado para a completa implantação destas ferramentas modernas de gestão nas estatais brasileiras.*

#### **Análise da equipe de Auditoria**

Em sua manifestação, a VALEC informou que o valor das contingências e dos depósitos judiciais são atualizados trimestralmente a partir da documentação encaminhada pela área jurídica. Ademais, a área de tecnologia da informação está prospectando, junto a outros órgãos e entidades do Ministério da Infraestrutura, sistemas de cálculo de riscos jurídicos que considere fatores objetivos.



No item 104 há sugestão de alteração do texto citado a respeito do juízo de caráter técnico no momento de classificar os processos entre “improvável”, “provável” e “possível”.

No item 107 é informado que foi editada a Instrução de Serviço nº 001, de 20 de agosto de 2019, que formaliza os procedimentos de controle interno na Superintendência Jurídica, visando o máximo de controle e normatização dos procedimentos internos. Este normativo incluiu a obrigatoriedade de o advogado informar arquivamentos de processos, além de dados necessários à gestão de riscos e recolhimento de valores ao Tesouro.

Tendo em vista que, além da busca por sistemas de cálculo de riscos, está em elaboração pela Gerência de Controle, Riscos e Integridade – GECRI, em apoio à Gerência de Governança e Estratégia – GEGOV, o Manual de Gestão de Riscos da VALEC, e que este será o referencial para modelagem e melhoria da gestão – a ser submetido à DIREX para aprovação -, nota-se que hoje há uma visível busca por melhoria de controles por parte da VALEC. Com relação à sugestão de alteração textual no item 104, não há objeção em aceitar a sugestão de mudança. Cabe destacar que a criação de Instrução visando os controles internos dos processos referentes à Assessoria Jurídica, contribui também como uma boa prática de gestão baseada em riscos.

#### **Achado nº 5**

##### **Manifestação da Unidade Examinada**

*117. A respeito desse assunto, a Diretoria da VALEC, na Reunião nº 1251/2019, de 05 de agosto de 2019, determinou a abertura de Grupo de Trabalho coordenado pela Gerência de Contabilidade com o objetivo de harmonizar os planos de contas da VALEC e da União.*

##### **Análise da equipe de Auditoria**

De acordo com a manifestação da unidade, após deliberação do assunto no âmbito da Diretoria Executiva será constituído Grupo de Trabalho a fim de harmonizar os planos de contas da VALEC ao da União. Nesse sentido, é relevante que o grupo avalie, à luz da contabilidade societária, questões como (i) a destinação dos recursos financeiros das outorgas; (ii) o controle do Ativo Permanente; e (iii) a dinâmica das operações de capitalização e transferência de recursos entre acionista e a estatal, entre outros aspectos, a fim de reavaliar a adequação dos registros contábeis das operações realizadas entre subconcessionária, subconcedente e poder concedente.

#### **Achado nº 6**

##### **Manifestação da Unidade Examinada**

*118. Nesse sentido, quanto ao questionamento referente ao Ativo de Subconcessão a Receber, no montante de R\$ 221,9 milhões, informamos que o saldo da VALEC está devidamente atualizado e refletindo a realidade, devendo a Subconcessionária FNS S.A.*

*efetuar os devidos ajustes, visto que esse tema já foi motivo de verificação entre as empresas e reconhecido pela FNS S.A. que havia divergência em seus números.*

*119. No que se refere a compensação de valores devidos pela empresa com a realização de obras suspensas e regularização de passivos ambientais que eram de sua responsabilidade e ficaram pendentes quando da entrega dos trechos que compõe a FNS, informamos que as tratativas para a resolução dessa pendência estão sendo elaboradas junto à Subsecretaria de Planejamento e Orçamentos (SPO) do Ministério da Infraestrutura, portanto, somente após esta aprovação, as empresas poderão proceder com os registros contábeis.*

*120. Especificamente no que se refere às alegadas multas devidas por esta estatal, expostas pela equipe de fiscalização da CGU, da seguinte forma:*

*Adicionalmente, observa-se no Balanço da FNS/SA um Ativo Não Circulante de “Contas a Receber – VALEC” no valor de aproximadamente R\$ 300 milhões. A Nota Explicativa 6, reproduzida abaixo, descreve a origem desse saldo.*

*Saldo referente a multa contratual pelo atraso e condições de entrega dos trechos ferroviários, objetos do contrato da subconcessão celebrado entre a FNS e a Engenharia Construções e Ferrovias S.A. (“Valec”), e ao Termo de Compromisso (“TC”) celebrado entre a FNS, o IBAMA – Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (“IBAMA”), a VALEC e a Vale S.A. (“Vale”). Este termo de compromisso obriga a Companhia a apresentar o levantamento atualizado dos passivos ambientais, existentes nos trechos em operação de ferrovia, e a apresentar plano de trabalho, perante o IBAMA, em conjunto com a VALEC e a Vale, para a solução das pendências relativas às licenças ambientais e as intervenções decorrentes de passivos ambientais. Os valores contabilizados, já reconhecidos pela Valec, encontram-se integralmente classificados no ativo não circulante, em decorrência de não estar determinado o fluxo de recebimento e são corrigidos anualmente pelo IGP-DI, conforme contrato. O valor final decorrente da referida multa encontra-se ainda em negociação entre a Companhia e a Valec.*

*Porém, avaliando-se os Passivos da Valec, não foi observado qualquer tipo de obrigação decorrente da multa supracitada, revelando-se nova divergência no encontro das contas das partes.*

*121. Pois bem, ocorre que a VALEC não deve nenhuma multa à FNS S.A., pois os valores que supostamente seriam devidos ou estão prescritos (caso das multas por atraso na entrega dos trechos) ou são nulos de pleno direito (caso das multas estabelecidas nos termos de recebimento. Vejamos.*

*122. No primeiro caso tem-se o seguinte quadro, levando-se em consideração a tolerância de 120 dias, prevista na cláusula 10.0, § 3º do Contrato de Subconcessão, para a entrega dos trechos:*

*- O Trecho I-A entre Porto Franco/MA e Araguaína/TO tinha como data limite para entrega o dia 20/12/2007, porém, foi entregue em 30/10/2009;*

- O Trecho II entre Araguaína/TO e Guaraí/TO tinha como data limite para entrega o dia 30/04/2009, porém, foi entregue em 29/12/2009; e

- O Trecho III entre Guaraí/TO e Palmas/TO tinha como data limite para entrega o dia 30/04/2010, porém, foi entregue em 10/12/2010.

123. Ou seja, durante o período em que deveria ter sido entregue e a data da efetiva entrega houve a incidência das penalidades contratuais. Tem-se, por certo e indubitável, que após a data das entregas respectivas, nenhuma multa relacionada ao atraso na entrega dos trechos pode ser computada, pois o fato gerador para tanto se exauriu. Igualmente, tem-se que o termo inicial para a cobrança das multas foi a data em que os trechos foram entregues, porquanto foi em tal data que a pretensão de recebê-las tornou-se líquida e certa (teoria da actio nata).

124. Outra informação relevante para o cálculo da prescrição é o protocolo de pedido administrativo para o pagamento das referidas multas, recebido em 12/12/2013 e respondido em 13/12/2013, no qual a VALEC afirmou devido o valor de R\$ 136.240.887,75. Pois bem, o Decreto nº 20.910/1932 (que regula a prescrição das dívidas passivas da Fazenda Pública) afirma que a prescrição permanece suspensa durante o período em que o pedido administrativo esteve em análise (art. 4º), no caso, um dia, e menciona a interrupção apenas para o caso de citação judicial (art. 7º).

125. Dessa forma, todas as multas prescreveram, nas seguintes datas: a relativa ao Trecho I-A, em 31/10/2014; a relativa ao Trecho II, em 30/12/2014; e a do Trecho III, em 11/12/2015.

126. Acaso se considere que teria se operado interrupção da prescrição quanto ao montante afirmado como devido (R\$ 136.240.887,75), ao arrepio, do fato do Decreto-Lei 20.910/1932 não prever hipótese de interrupção de prescrição que não a citação judicial, ainda assim estariam prescritas as multas. Isso porque o artigo 9º do referido diploma estabelece que a prescrição recomeça a correr a partir da data do fato que a interrompeu (13/12/2013) pela metade do tempo, ou seja, 2 anos e meio. Assim, ainda que se considerasse que houve interrupção de prescrição, esta teria ocorrido em 13/06/2016.

127. Já no caso de considerar-se a VALEC como regida pelo regime de direito privado, Código Civil, as multas, ainda assim, estariam prescritas. Isso porque estamos diante de um caso, na sistemática do Código Civil, de prescrição trienal, prevista no artigo 206, § 3º, inciso III:

Art. 206. Prescreve:

(...)

§ 3º Em três anos:

(...)

III - a pretensão para haver juros, dividendos ou quaisquer prestações acessórias, pagáveis, em períodos não maiores de um ano, com capitalização ou sem ela;

128. Assim, tem-se que todas as multas prescreveram: a relativa ao Trecho I-A, em 30/10/2012; a relativa ao Trecho II, em 29/12/2012; e a relativa ao Trecho III, em 10/12/2013. Ainda que se considere que houve interrupção da prescrição pela já mencionada correspondência da VALEC (hipótese do artigo 202, inciso VI), o prazo teria voltado a correr a partir da data da correspondência (13/12/2013) que reconheceu como parcialmente devidas as multas e, portanto, nesse caso, todas as multas prescreveram em 13/12/2016.

129. Ante o exposto, resta claro que, quer considerando a VALEC como Fazenda Pública, quer considerando-a como empresa privada, ainda que entendendo que teria havido interrupção da prescrição, todas as multas estão prescritas.

130. Já no que se refere às multas estabelecidas em Termo de Recebimento, tem-se que são nulas de pleno direito por ilegalidade (art. 166, inciso II, do Código Civil c/c arts. 18, inciso XIV e 23, inciso VIII, da Lei nº 8.987/95 – Lei de Concessões), uma vez que a Lei de Concessões prevê que as multas devem estar previstas no edital, não sendo possível sua instituição por mero Termo de Recebimento. Destarte, inquinadas do vício da ilegalidade ab ovo, tais multas são impassíveis de retificação, nos termos do art. 169 do Código Civil.

131. De bom alvitre destacar que essas multas (tanto as legais e prescritas quanto as ilegais) são objeto de contenda judicial, Processo nº 1013185-78.2018.4.01.3400, que tramita perante a 4ª Vara Federal do DF, sendo que a VALEC opôs todos esses argumentos e avalia como remoto o risco desse processo judicial ter deslinde desfavorável. Outrossim, no que se refere ao entendimento de que as multas seriam ilegais, tem-se que o TCU também entende assim, conforme consta do Acórdão nº 322/2019 – Plenário.

### **Análise da equipe de Auditoria**

A VALEC informou que o montante efetivamente devido a título de “Subconcessão a Receber” é aquele reconhecido em suas Demonstrações Financeiras, e não o contabilizado nos Balanços da FNS S/A. Complementou, ainda, que essa divergência já foi motivo de verificação entre as partes e que a subconcessionária reconheceu o erro em seus registros.

A respeito de possíveis compensações dos valores a receber, por parte da VALEC, foi informado que essa questão está sendo discutida junto à Subsecretaria de Planejamento e Orçamento do Ministério da Infraestrutura, aguardando-se à aprovação dos órgãos competentes para proceder com os registros contábeis.

Já no tocante às Multas que seriam devidas à FNS S/A pela VALEC, a estatal apresentou entendimento de que os valores não encontram respaldo jurídico para cobrança, estando parte deles prescrito ou sendo nulos de pleno direito. A questão ainda está sendo objeto de discussão judicial pelas empresas. Nesse contexto, deve-se ressaltar que a análise realizada pela equipe de auditoria limitou-se a avaliar os reconhecimentos e registros contábeis de valores entre as partes, não sendo realizada qualquer verificação jurídica ou operacional sobre a questão.

Apesar de todos os esclarecimentos apresentados pela VALEC, as Demonstrações publicadas na data base de 31/12/2018 ainda apresentam discordância de valores, devendo as empresas interagirem para resolução da questão.

### **Achado nº 7**

#### **Manifestação da Unidade Examinada**

[...]

132. [...] há memória de que a decisão à época foi no sentido de identificar, apurar e retificar as divergências dos referidos recolhimentos, embora os indícios de irregularidade levantados até então não permitissem estimar o grande montante alcançado pelo trabalho [...] da assessoria posteriormente contratada.

133. [...] a partir dos resultados obtidos, consolidou-se a expectativa de que faltavam internamente à Empresa os conhecimentos e instrumentos especializados necessários ao pleno sucesso do empreendimento para consolidar tal pesquisa em tempo hábil que possibilitasse o máximo aproveitamento dos recursos antes de sua prescrição legal.

134. [...] é imperativo ressaltar que a regularização e a organização dos cálculos e informações transmitidas das aludidas contribuições sociais devem, obrigatoriamente, obedecer a legislação pertinente à matéria, sob pena da cominação de pesadas [...]

135. De fato, a auditoria da Receita Federal ocorrida em 2017 impôs à VALEC uma penalidade de cerca de R\$ 1.800.000,00, por incorreção na apuração dos referidos cálculos no período de 2014 a 2015.

136. Mais ainda, nos estudos realizados preliminarmente, não havia garantia de que as divergências porventura apuradas se refeririam somente a créditos.

137. Em realidade, ficou demonstrado que a VALEC possuía, também, débitos previdenciários relativos a divergências na aplicação do RAT Ajustado e falta de pagamento da Contribuição Previdenciária sobre Receita Bruta durante o período no qual ele era obrigatório, que chegaram ao montante de R\$ 12.279.000,00. Tudo devidamente regularizado com os próprios créditos gerados.

138. [...] considerando que a remuneração se dá por êxito sobre o valor econômico auferido [...] no caso em que tivessem sido apurados unicamente débitos, não haveria honorários a pagar e o desembolso de recursos imposto a esta Empresa Pública se daria para pagamento de multa e juros das contribuições irregulares.

[...]

140. [...] pode-se afirmar que a assessoria trouxe completa segurança nos procedimentos desenvolvidos e informações sociais/fiscais/tributárias atualmente apresentadas via GFIP aos órgãos responsáveis.

141. Como evidência, há que se destacar duas notificações eletrônicas da Receita Federal que já questionaram as compensações realizadas em 2018 e início de 2019, tendo sido contestadas com base em consistente material proporcionado pela contratada. O Auditor-Fiscal da RFB responsável por um dos inquerimentos dá conta de que “A documentação fornecida até então é suficiente ao atendimento da Mensagem e-mac 108146. Desta forma, encerrarei este contato”. Em todo caso [...] o acordo firmado prevê no seu item 14.3 que a contratada estará obrigada a indenizar a contratante em decorrência do trabalho exercido. SMJ, esta cláusula obrigatória transcende o prazo de vigência contratual.

142. Por fim, com respeito ao aspecto que menciona as alterações contábeis das receitas da VALEC retroativas ao exercício de 2005, é imprescindível ressaltar que caberá à contratada avaliar o impacto dessas mudanças, apresentando consecutivamente as correções porventura necessárias nos cálculos já assentados.

### **Análise da equipe de Auditoria**

Em relação às obrigações por parte da contratada - objeto das cláusulas 14.3 do contrato - e à eventual perda do direito da VALEC em exercer essas garantias por decurso do prazo de 5 anos (estas, sim, questões mais relevantes), os gestores da VALEC, em sua manifestação, ratificam que o “acordo firmado prevê no seu item 14.3 que a contratada estará obrigada a indenizar a contratante em decorrência do trabalho exercido. SMJ, esta cláusula obrigatória transcende o prazo de vigência contratual”. (Grifei.)

### **Achado nº 8**

#### **Manifestação da Unidade Examinada**

*“ITEM 11. POTENCIAL SUPERFATURAMENTO EM CONTRATO DE APOIO TÉCNICO DA VALEC:*

143. No item “11”, parágrafos 11, da Solicitação de Auditoria, quanto a questões referentes ao Contrato nº 45/2014:

“(…)”

*Relativamente ao contrato nº 045/2014 – apoio ao gerenciamento da implantação da FIOL – não houve a medição de consultores devido ao preço da contratada ter sido inexecutável neste item. A licitação foi homologada, em descumprimento ao item 4.3 do edital (desclassificação), com preço inexecutável de R\$ 7.000,00 para o item orçamentário Consultor/Assessor Especial (CM), que na tabela de referência do DNIT apresentava valor de R\$ 16.307,18. Assim, até o momento este é o único contrato de consultoria da VALEC em que nenhum consultor foi medido. (...)” [grifo nosso]*

144. O Contrato nº 45/2014 originou-se do Procedimento Licitatório nº 3/2013, na modalidade concorrência. O item 4.3 do Edital tratou da forma de apresentação das propostas de preços.

145. Após a alínea “c” do subitem 4.3.1, constou a seguinte regra de desclassificação:

146. Será desclassificada a empresa que apresentar preços unitários, cujos valores de mão de obra estejam inferiores aos pisos salariais normativos da categoria correspondente, fixados por dissídio coletivo, acordos, convenções coletivas de trabalho ou pisos salariais estabelecidos por conselho profissional competente. Os dissídios, acordos e convenções deverão ser os estabelecidos segundo as localidades onde serão executados os serviços.

147. Dessa forma, na ausência de piso salarial para consultor, respeitado o mínimo para engenheiro estipulado em convenção coletiva de trabalho, não há que se falar em inexecutabilidade de proposta de preços.

148. O artigo 13 da Instrução Normativa nº 2/2008, vigente à época da licitação, então versava: “a administração pública não se vincula às disposições contidas em Acordos e Convenções Coletivas que não tratem de matéria trabalhista, tais como as que estabeleçam valores ou índices obrigatórios de encargos sociais ou previdenciários, bem como de preços para os insumos relacionados ao exercício da atividade”.

149. Por outro lado, o item 6.1.2 do Edital determinou a forma de desclassificação, conforme abaixo:

6.1.2 – Serão desclassificadas as propostas que não atenderem às exigências deste edital e seus anexos; que sejam omissas ou apresentem irregularidades insanáveis; que indiquem preço igual a zero, simbólicos e/ou irrisórios e ainda, valor global e/ou preço unitário superior ao orçamento referencial Anexo X Orçamento.

150. Além disso, o item 6 das observações constantes da Tabela de Consultoria do DNIT informa que “consiste em um compilado de valores referenciais para orçamentação de equipes de engenharia consultiva”. Assim, estabelece-se como valor referencial e não vinculativo.

151. Por fim, convém registrar que o critério de julgamento da licitação foi a combinação entre a melhor técnica e preço, o que não obrigava a Comissão julgadora à época, se restringir apenas a valores, desde que iguais ou menores do que o referencial, conforme regra do item 6.1.2 do instrumento convocatório.

152. Não obstante, não há que se falar em prejuízo, uma vez que não foi medido o consultor, conforme informa o próprio relatório da auditoria.

153. De intróito, a CGU relaciona uma série de supostas falhas das quais decorreriam os indicativos de prejuízos apregoados, as quais alcançariam a monta de R\$ 99.399.044,62 (noventa e nove milhões, trezentos e noventa e nove mil e quarenta e quatro reais), a saber:

i. Reajustamento com base em índice diverso do índice de Consultoria (Supervisão e Projetos);

ii. Planilha orçamentária com itens que não constam na tabela referencial do DNIT, e apresentando sobrepreço perante o mercado;

iii. Despesas diversas contendo duplicidades que deveriam estar classificadas nos custos administrativos;

iv. Deficiente detalhamento da qualificação técnica requerida de profissionais e tempo de experiência profissional divergente da tabela de consultoria do DNIT;

v. Falta de detalhamento do que deveria ser entregue pelos mobilizados/profissionais técnicos;

vi. Taxas incidentes sem distinção de encargos trabalhistas entre pessoal empregado e consultores especiais (autônomos), contratados pelas supervisoras;

vii. Custos administrativos (overhead) acima do referencial do DNIT; e

viii. Pagamentos a título de mobilização não comprovada.

154. Passando-se a analisar o texto do relatório referente ao apontamento 11, constata-se que no relato detalhado que se subsegue à referida enumeração não foram abordadas todas as falhas acima, ao tempo em que se abordou outras não enumeradas pelo r. órgão de controle ou que se repetiram nos apontamentos seguintes.

155. A título de exemplo, a falha relacionadas no item “iii” da lista acima (despesas diversas contendo duplicidades que deveriam estar classificadas nos custos administrativos), apesar de imprecisamente mencionada no §12 do apontamento 11, não fora detalhada, pelo que não se pôde constatar com segurança a sua origem para que se pudesse debatê-la, confira-se:

(§12) Outro indicativo de superfaturamento quantitativo ocorreu na medição e pagamento de itens dos contratos que não constam na tabela referencial do DNIT e que possuem sobrepreço frente ao praticado no mercado. Ainda, pagamento de itens em duplicidade que já estavam classificados nos custos administrativos.

(§13) Observa-se que na planilha orçamentária dos contratos de apoio técnico constam, principalmente, equipamentos e softwares não listados na tabela de referência oficial. Como o critério de medição e pagamento destes itens foi mensal, o possível sobrepreço frente ao mercado foi proporcional às prorrogações dos termos aditivos. Assim, embora o problema exista no contrato nº 45/2014, o valor possivelmente superfaturado (R\$ 38.217,93) não é significativo diante do valor global, uma vez que o contrato é relativamente recente. Este apontamento também foi observado nos contratos nº 028/2009 e 025/2011 e soma R\$ 8.619.803,36.

156. Observa-se que duas falhas foram mencionadas no §12 (“ii” e “iii”) e aparentemente iriam ser melhor detalhadas no §13, entretanto este último parágrafo passou a tratar especificamente de falhas relativas ao critério de medição e pagamento, bem como em aditivos de prorrogação de prazo ocorridos nos contratos mencionados.

157. Tais falhas (“ii” e “iii”) que dizem respeito à questão dos preços acima do valor de mercado ou de redundâncias remuneratórias nos custos administrativos, aparentemente não se relacionam com o suposto sobrepreço decorrente das supostas falhas nos critério de medição e pagamento e sucessivas prorrogações de trata o §13. Note-se, por oportuno, que a falha “ii” (planilha orçamentária com itens que não constam na tabela referencial do DNIT e apresentando sobrepreço perante o mercado) só viria a ser debatida no §14, e a falha “iii” (Despesas diversas contendo duplicidades que deveriam estar classificadas nos custos administrativos) não foi debatida em lugar algum do relatório.

158. Aliás, a matéria debatida no §13 é de fato a mesma discutida nos §§16, 17 e 18 (todos do apontamento 11). Também foi novamente abordada no §11 do apontamento



13. Portanto, para fins de organização textual, tal questão será debatida de forma conjunta no presente tópico, conforme se verá adiante.

159. De outro lado, a CGU relatou e detalhou, ainda no texto referente ao apontamento 11, falha não enumerada na lista supracitada, mas que fora essencialmente abordada em apontamento específico, a exemplo da ausência de memórias de cálculo em medições (§§10 e 14 do apontamento 11), tratada isoladamente no apontamento 14.

160. Aparentemente, esta falha (ausência de memória de cálculo) fora citada neste apontamento 11 para consignar que não fora possível aferir pela CGU, nos contratos 047/2009 e 084/010, eventual sobrepreço a título de encargos sociais equivocados e de ausência de relatórios específicos aos consultores (§10), e decorrente de falha em critérios de medição de equipamentos e softwares ou de itens de mão de obra em preço superior ao DNIT (§14).

161. Há, ainda, falhas não enumeradas, mas que foram detalhadas e que, por isso, serão tratadas no presente expediente, tais como: a) homologação de licitação com preço inexequível (§11 do apontamento 11) e b) falhas em critérios de medição e pagamento em equipamentos e softwares (§§13, 16, 17 e 18).

162. Faz-se estas considerações iniciais para explicar que:

i. a falha enumerada como “iii) Despesas diversas contendo duplicidades que deveriam estar classificadas nos custos administrativos” não será abordada por insuficiência de informações no relatório que permitam delimitá-la;

ii. a falha “ausência de memórias de cálculo em medições (§§10 e 14 do apontamento 11)” será tratada no tópico específico ao apontamento 14; e

iii. todas as demais falhas apontadas, detalhadas e relatadas pela CGU no apontamento 11, tenham sido elas enumeradas ou não, serão tratadas no presente tópico.

**Ponto 1: Reajustamento com base em índice diverso do índice de Consultoria (Supervisão e Projetos):**

163. Sobre a falha em questão, assim se posicionou a CGU:

(§4) No contrato nº 028/2009 – gerenciamento das obras da FNS, e no contrato nº 047/2009 – gerenciamento ambiental da FIOL, ocorreu possível superfaturamento decorrente do reajustamento contratual realizado a partir do Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI), quando o mais adequado para o serviço de apoio técnico seria o Índice de Consultoria (Supervisão e Projetos). Nos termos das leis nº 10.192/2001 e nº 8.666/1993, além do Decreto nº 1.054/1994 os critérios de reajuste devem basear-se em índices que reflitam a variação efetiva do custo de produção ou do preço dos insumos utilizados, admitida a adoção de índices setoriais ou específicos regionais, ou na falta destes índices gerais de preços. No caso em tela, existe o índice de Consultoria (Supervisão e Projetos) – custo nacional da construção civil e obras públicas apurado pela Fundação Getúlio Vargas (FGV).

(§5) Ressalta-se que ambos os contratos (28/2009 e 47/2009) tiveram acréscimo de aproximadamente 25% nos quantitativos inicialmente previstos. Durante o período de análise, o contrato nº 028/2009 já havia sido executado R\$ 167.990.839,96. Aplicando o reajustamento pelo IGP-DI, acumulado em 64,77%, contra os 41,61% calculados pelo Índice de Consultoria (Supervisão e Projetos), verifica-se um valor a maior na ordem de

R\$ 38.906.678,53 (ou 23,16% do valor medido e pago). Já no contrato nº 047/2009, que foi encerrado em novembro de 2018 a um custo total de R\$ 93.946.925,41 foi constatada diferença no montante de R\$ 23.608.862,35 (25,13%), apurada entre o efetivamente pago – corrigido pelo IGP-DI – e o que seria o valor final corrigido pelo já mencionado Índice de Consultoria.

164. De início, é necessário esclarecer, a título de exemplo, que o índice utilizado para reajustamento do Contrato 028/2009 é aquele contratualmente definido na Cláusula Nona da mencionada avença, a seguir transcrita: [...]

165. Assim, quando da assinatura dos contratos 028/2009 e 047/2009, não era possível prever qual seria o comportamento, a longo prazo, do índice pactuado para reajustamento, qual seja o IGP-DI.

166. Entretanto, em que pese a utilização do índice IGP-DI, ao contrário do que aponta a Controladoria-Geral da União, a utilização desse índice não tornou os referidos contratos desvantajosos, quando comparados à Tabela de Preços de Consultoria do DNIT, que é usualmente utilizada para a análise de vantajosidade em contratos dessa natureza.

167. Isso fica claramente demonstrado nos estudos feitos por esta VALEC, quando da celebração do último aditivo de ambos contratos.

168. Vale ressaltar que, especificamente quanto ao Contrato 028/2009 foram contratados os serviços com encargos sociais de 83,48% e despesas fiscais de 9,47%, valores esses consideravelmente abaixo daqueles constantes da Tabela de Preços de Consultoria do DNIT na data-base do contrato, o que a reforça a vantajosidade da avença.

169. As argumentações acima colocadas restam comprovadas na documentação juntada no anexo 1 deste documento (**DOC 08**), que não se limitam aos contratos 028/2009 e 047/2009, mas também para os demais contratos objeto da auditoria ora debatida, quais sejam 025/2011 e 084/2010 e 045/2013.

170. Deve ser considerado que conquanto a CGU entenda que o IGPDI não tenha sido o índice mais adequado à tipologia contratual, é ele o índice previsto em edital e que permaneceu durante a vigência contratual. Neste sentido, em respeito ao princípio da vinculação ao edital e ao ato jurídico perfeito, entende-se não haver respaldo jurídico para reputar os valores já pagos como indevidos, mormente quando tais princípios se associam à manutenção da vantajosidade durante toda a vigência contratual.

171. No mais, matéria idêntica à presente já fora exaustivamente debatida e consensada junto à CGU no Relatório de Acompanhamento da Execução de Programa de Governo nº 2/2017, em sua recomendação de nº 03, que restou cancelada.

**Ponto 2: Planilha orçamentária com itens que não constam na tabela referencial do DNIT, e apresentando sobrepreço perante o mercado;**

172. Sobre a falha acima, assim pronunciou-se a CGU:

*(§12) Outro indicativo de superfaturamento quantitativo ocorreu na medição e pagamento de itens dos contratos que não constam na tabela referencial do DNIT e que possuem sobrepreço frente ao praticado no mercado. (...)*

*(...)*

*(§14) (...)Adicionalmente, no contrato nº 028/2009, verificou-se um possível superfaturamento de R\$ 5.494.843,65 referente ao sobrepreço de itens de mão de obra (Coordenador P0 e Profissional Sênior P1), com preço superior ao da tabela referencial do DNIT.*

173. Sobre o suposto apontamento de sobrepreço trazido acima, é fundamental esclarecer que Tribunal de Contas União, em seu Acórdão 560/2015 - TCU/Plenário, que analisou questão semelhante nas obras da Ferrovia de Integração Oeste Leste para contratos de construção, já pacificou o entendimento de que a análise de sobrepreço deve se dar mediante a observação do método de limitação do preço global, não podendo ser considerada apenas a análise de itens isolados numa planilha contratual, segundo esta metodologia, já foi demonstrada a vantajosidade dos contratos objeto desta auditoria nos estudos constantes da documentação do anexo 1 (DOC 08), também utilizado na argumentação no ponto 1.

174. Nesse sentido, cabe trazer o mencionado entendimento daquela E. Corte de Contas:

*“Acórdão 560/2015*

*Exame Técnico*

*(...)*

*I. Sobrepreço global 254. Considerando a soma dos sete lotes, o orçamento do Edital 5/2010 alcança o valor de R\$ 4.243.946.480,82. Desse total, foram analisados itens que somam R\$ 2.070.800.856,78. Esses mesmos itens, se fossem orçados com base no preço paradigma, com referência no Sicro 2, teriam o valor total de R\$ 2.007.994.425,04, o que equivale a um sobrepreço de R\$ 62.806.431,74 (3,13% sobre o valor paradigma).*

*III. Encaminhamentos*

*(...)*

*259. No entanto, o valor relativo dos sobrepreços é pequeno, em média de 2,4% nos contratos. Portanto, considerando a incerteza intrínseca ao processo de orçamentação, bem como o fato dos contratos já estarem em andamento, propõe-se não dar prosseguimento à análise de superfaturamento nesses contratos”.*

175. No mesmo sentido, de forma ainda mais enfática e específica, o TCU se posicionou:

*“Acórdão 2792/2019 - Segunda Câmara*

*EXAME TÉCNICO*

*(...)*

*86. Sobre o assunto é pacífico o entendimento desta Corte de Contas de que para a apuração de sobrepreço em obras públicas, aplica-se preferencialmente o método da*

*limitação dos preços unitários ajustado (MLPUA) na análise de editais e o método da limitação do preço global (MLPG) no caso de obra já contratada (Acórdãos 2.307/2017-Plenário, Relator: Augusto Nardes, Acórdão 2.510/2016- Plenário, Relator: Augusto Sherman, 3.295/2015-Plenário, Relator: Bruno Dantas, 2.677/2015-2ª Câmara, Relator: André de Carvalho, 3.650/2013-Plenário, Relator: Ana Arraes) . 87. Por se tratar de obra concluída em 2009 e licitada a mais de quinze anos fica claro que o critério adotado para sobrepreço deve ser o método da limitação do preço global (MLPG) . Ainda sobre o MPLG é importante destacar o exposto no Acórdão 2.677/2015- 2ª Câmara, Relator: André de Carvalho: ‘Para a avaliação de sobrepreço na fase de licitação é preferível a aplicação do ‘Método da Limitação dos Preços Unitários Ajustado’, que permite verificar os critérios de aceitabilidade de preços unitários e globais (art. 40, inciso X, da Lei 8.666/1993) . Para contratos em andamento ou finalizados, é recomendável a aplicação do ‘Método da Limitação do Preço Global’, que admite a compensação entre sobrepreços e subpreços unitários durante a execução contratual, de forma a manter o equilíbrio econômico-financeiro do ajuste’. 88. Verifica-se, que, por si só, não pode se falar em débito apenas pela proposta apresentar itens com custo unitário com valores superiores aos de referência. Ainda sobre o tema vale lembrar o seguinte julgado: ‘Estando o preço global no limite aceitável, dado pelo orçamento da licitação, os sobrepreços existentes, devido à falta de critérios de aceitabilidade de preços unitários, apenas causam prejuízos quando se acrescentam quantitativos aos itens de serviço correspondentes. Os itens acrescentados, não previstos na licitação, devem seguir os valores de mercado, em atenção ao interesse público. Acórdão 296/2004-Plenário, Relator: Marcos Vilaça’.*

(...)

## CONCLUSÃO

*102. Por fim a utilização do Método da Limitação do Preço Global, adequado para a análise de sobrepreço em contratos em andamento ou finalizados, admite a ocorrência de sobrepreços em itens individuais que podem ser compensados por subpreços em outros itens, sendo relevante que o preço global não esteja em limite superior ao preço de referência, situação não verificada em nenhuma fase da Tomada de Contas Especial.*

*103. Além disso, considerar a impossibilidade jurídica de retroação do novo BDI ou de recálculo de valores de referência estabelecido para obras de artes especiais para atingir um contrato que então já estava extinto, de forma prejudicial ao contratado, ferindo a segurança jurídica necessária às relações contratuais mantidas pela União.*

*176. Ante o exposto, não há que se falar em sobrepreço de itens unitários, em relação à tabela referencial do DNIT, haja vista a necessidade de análise global dos preços contratados, pelo método já consagrado pelo TCU, e, sobremaneira, pela inequívoca vantajosidade dos contratos demonstrados nos estudos do anexo 1 (DOC 08).*

**Ponto 3: Deficiente detalhamento da qualificação técnica requerida de profissionais e tempo de experiência profissional divergente da tabela de consultoria do DNIT;**

*177. Em relação a este tema, a CGU consignou que:*

(§15) Observou-se ainda um indício de superfaturamento qualitativo nos contratos de apoio técnico. No caso do contrato nº 028/2009 foi especificando o tempo de experiência mínima de 3 (três) anos de formado para o Profissional Pleno (P2), sendo que a Tabela de Consultoria do DNIT exige o mínimo de 5 (cinco). Ou seja, houve a mobilização de Profissional Júnior (P3) como se fosse Profissional Pleno (P2). Já no âmbito do contrato nº 045/2014 houve a mobilização de profissionais pela análise curricular, mas sem levar em conta o tempo de experiência profissional da tabela referencial do DNIT. A situação é agravada nos casos dos técnicos sem diploma de formação e registro nos respectivos conselhos. Estima-se que esses fatos possam quantificar um superfaturamento de R\$ 2.430.090,89.

178. Primeiramente em relação ao Contrato 028/2009, cuja data-base é março/2009 (**DOC 08**), ressalta-se que já foi extinto por decurso de prazo em julho/2019, não tendo sido prorrogado. Além disso, a obrigatoriedade de vinculação às tabelas referenciais do DNIT passou a existir somente com o advento do Decreto 7.983/2013, de 08/04/2013, ou seja, posteriormente à contratação em comento, não havendo o que se falar em irregularidade nesse ponto, com relação a este contrato.

179. Nesse sentido, verifica-se que Edital 001/2009, que deu origem ao Contrato 028/2009 foi publicado em 12/01/2009, o que comprova a não obrigatoriedade de vinculação daquele instrumento à tabela referencial do DNIT, conforme documento do anexo 2 (**DOC 09**).

180. Da mesma forma, com relação ao Contrato 045/14, observa-se que o Edital 003/2013 em questão, no item 4.3, remete ao Anexo X – Orçamento a proposta de preços, ou seja, aos custos. No mencionado documento, resta claro que a data-base da orçamentação é fevereiro/2013, o que, por si só, desvincula a obrigatoriedade da VALEC em atender ao Decreto 7.983/2013, exarado em data posterior ao orçamento referencial da licitação, vide documentos juntados no anexo 3 (**DOC 10**) deste documento.

200. Assim, por força do princípio da vinculação ao edital, entende-se como plenamente legais as mobilizações dos profissionais realizadas com base nos termos do Edital 003/2013, visto que, repita-se, tais atos estão compatíveis aos termos daquele instrumento convocatório.

181. Ademais, no item 15 do referido Edital, observada a documentação do anexo 3 (**DOC 10**), é apresentada a estrutura das equipes, onde é possível visualizar no Quadro 2 a equipe de nível técnico Sênior (T1), Pleno (T2) e Auxiliar (T4). De pronto, verificamos que o nível técnico posto, trata-se de nível de ensino médio, pois não existe previsão editalícia que defina a necessidade de formação técnica específica, tampouco do registro desses profissionais nos respectivos conselhos de classe, para as categorias acima descritas.

182. Destaca-se que, de forma ilustrativa, a exigência constante da tabela de consultoria do DNIT, na forma exigida pela CGU, deixou de existir a a partir do ano de 2012, ou seja, mesmo o DNIT passou a exigir apenas experiência profissional, ou seja, análise curricular e não tempo de formação e/ou registro no conselho de classe, conforme documentação

constante no anexo 3 (**DOC 10**) deste documento, seja pelo padrão DNIT, seja pelo Edital, as mobilizações foram regulares.

183. Resta claro, ainda, na mencionada tabela de consultoria que, para o “Nível Técnico”, exige-se apenas formação de nível médio e, portanto, não há que se falar em necessidade de “conclusão de curso técnico”, ante a ausência de disposição editalícia, visto que foram mobilizados profissionais com ensino médio completo e análise curricular.

184. Demonstra-se, portanto, pela argumentação aqui exposta, que não deve prosperar a alegação que houve mobilização de profissionais sem qualificação técnica especificada no Edital. Ademais, deve ser refutada a hipótese de superfaturamento levantada por aquele órgão de controle, visto que toda a execução contratual deu-se em estrita obediência às regras editalícias, levando em consideração requisitos qualitativos, não havendo ainda vinculação à tabela de consultoria do DNIT, como entendido por àquela Controladoria.

185. Entretanto, atendendo ao entendimento da Controladoria-Geral da União, poderão ser feitas correções em aditivos futuros.

186. Oportuno ainda consignar que os contratos já celebrados na vigência do Decreto 7.983/2013, tal qual o de nº 026/2017, firmado com a empresa MAIA MELO, para serviços de supervisão, já atendem plenamente e desde a sua origem todos os requisitos qualitativos exigidos pelo DNIT. O Contrato mencionado encontra-se disponível para consultas no site: [www.valec.gov.br](http://www.valec.gov.br).

**Ponto 4: Falta de detalhamento do que deveria ser entregue pelos mobilizados/profissionais técnicos;**

187. A falha acima fora delineada nos seguintes termos:

(§9) Adicionalmente, a Norma de Consultoria, anexa aos editais dos contratos nº 028/2009 e 025/2011, especifica que o pagamento dos consultores está vinculado a apresentação do respectivo relatório específico. Porém, como não foram apresentados relatórios dos consultores mobilizados, estima-se um possível superfaturamento, calculado sobre o item Consultor e somado aos respectivos reajustes do contrato, de R\$ 10.469.162,67.

188. Os serviços questionados pela CGU, foram devidamente prestados, tendo sido apresentados os devidos relatórios para apreciação da Auditoria Interna, com relação ao questionamento. Assim, aguarda-se nova manifestação do controle interno para adoção de medidas cabíveis, posto que as comprovações foram encaminhadas pelo Memorando nº. 074/2019/DIPLAN, no qual é demonstrado que o tratamento desse caso no âmbito do Contrato 025/2011 encontra-se em andamento.

189. De igual forma, para o Contrato nº. 028/2009, já houve manifestação em mesmo sentido, a qual também encontra-se sob análise da Auditoria Interna da VALEC, conforme Memorando nº. 0059/2019/SUPEN.

190. Os mencionados documentos encontram-se juntados no anexo 4 (DOC 11).

**Ponto 5: Taxas incidentes sem distinção de encargos trabalhistas entre pessoal empregado e consultores especiais (autônomos), contratados pelas supervisoras;**

191. No que concerne às taxas relativas a encargos sociais incidentes sobre consultores autônomos e pessoal empregado (CLT), o órgão de controle interno do Executivo Federal considerou que:

(§8) Também foi constatado nos contratos nº 028/2009 e 025/2011 o pagamento de encargos trabalhistas, decorrente da contratação de consultores especiais, à alíquota própria de empregados/celetistas (em torno de 80%), quando o correto seria de 20% (contribuição social patronal) incidente sobre a remuneração do contribuinte individual/autônomo - art. 12, inciso V, alínea "g" da Lei nº 8.212/91. Os gestores reconheceram o erro e se prontificaram a proceder à respectiva glosa do valor pago a maior e à formalização de Termo Aditivo para correção do erro. Contudo, pelas últimas medições e Termos Aditivos verificados não foi observada essa correção. Ressalte-se que há perspectiva do Contrato nº 28/2009, a ser finalizado em julho/2019, não ser renovado, fazendo-se urgente e necessária tal reparação. O possível prejuízo decorrente deste apontamento foi estimado em R\$ 6.007.851,56.

192. Conforme trazido pela própria CGU, os gestores da VALEC reconheceram tal fato e, tendo em vista a controvérsia entre o que dizia os editais e as recomendações do r. órgão de controle interno, foram instaurados processos administrativos para cada contrato com vistas à constituição do débito administrativo e respectivas glosas, após a garantia ao contraditório e ampla defesa. Inclusive, muitas glosas já foram efetivadas e outras tantas estão na iminência de ocorrer, confira-se:

193. Entretanto, as recomendações da AUDIN, que provocaram todos os processos acima relacionados, diziam respeito exclusivamente aos contratos de supervisão, pelo que não foram instaurados processos para os demais contratos de apoio técnico e gerenciamento ambiental e obras.

194. Assim, diante da recomendação genérica ora trazida a lume, no intuito de que toda a universalidade de contratos em que houve medição de consultores fosse abrangida, instaurou-se os seguintes processos com vistas à constituição de débito e glosa relativa aos encargos sociais de consultores:

195. As planilhas acima estão também juntadas no anexo 5 (DOC 12).

**: Custos administrativos (overhead) acima do referencial do DNIT; e**

196. Sobre a matéria de overhead, assim considerou a CGU:

*(§7)As taxas incidentes de overhead dos contratos nº 028/2009 e 025/2011 foram em valor superior à da tabela do DNIT em 10%, acarretando um possível superfaturamento de R\$ 8.727.660,29.*

*197. Primeiramente há que ser considerado que ambos os contratos são decorrentes de editais anteriores ao Decreto 7.983/2013, época em que não havia a obrigatoriedade de adoção dos referenciais oficiais do DNIT, a exemplo da Tabela de Consultoria.*

*198. A despeito disso, deve ser lembrado que a Tabela de Consultoria do DNIT vigente à época dos editais previa a incidência de custo administrativo (overhead) na ordem de 50% (**DOC 10**), enquanto que, nos contratos auditados, utilizou-se o percentual de 40%, conforme planilhas em anexo.*

*199. Assim, quando se observa a contratação em sua origem, ela é absolutamente legal seja do ponto vista formal quanto material. Pelo que, com todo o respeito, não procedem as alegações da CGU no sentido de ter a VALEC adotado taxa de overhead em patamares acima dos do DNIT.*

*200. Em verdade, tem-se que apenas no ano de 2012 é que fora adotado na tabela referencial do DNIT o percentual mencionado pela CGU, na ordem de 30%. Índice este que foi adotado pela VALEC, a partir da vigência do Decreto 7.983/2013, por exemplo o Contrato nº. 026/2017, conforme documento de anexo 6 (**DOC 13**).*

*201. Outrossim, a vantajosidade dos contratos em tela, já foi devidamente comprovada de forma global, quando dos esclarecimentos relativos ao Ponto 1, conforme documentação que segue no anexo 1 (**DOC 08**).*

**Ponto 7: Pagamentos a título de mobilização não comprovada.**

*202. O suposto a pagamento a maior a título de mobilização não comprovada fora assim descrito pela CGU:*

*(§ 6) O Contrato nº 028/2009 estipulou uma cláusula, definindo, a título de mobilização, uma parcela correspondente a 5% do valor do Contrato, que foi paga após a assinatura da 1ª Ordem de Serviço. Como esta mobilização não foi comprovada, nem verificado o desconto desse valor em medições subsequentes, há indicativo de um valor pago a maior de R\$ 1.141.942,87 (próximo aos 5% do valor inicial do contrato).*

*203. O tema objeto deste item já foi debatido internamente nesta VALEC junto à Auditoria Interna, tendo sido integralmente acatado, como se vislumbra no quadro de pendências e correspondência comprobatória. A baixa se deu após a efetiva comprovação dos custos reais despendidos com as mobilizações realizadas pela Contratada no âmbito do Contrato 028/2009, não havendo que se falar em indicativo de superfaturamento.*

*204. O alegado neste item segue na documentação juntada no anexo 7 (**DOC 14**).*



**Ponto 8: Homologação de licitação com preço unitário inexequível (§11 do apontamento 11)**

205. Sobre a falha em questão, assim se posicionou a CGU:

(§11) Relativamente ao contrato nº 045/2014 – apoio ao gerenciamento da implantação da FIOL – não houve a medição de consultores devido ao preço da contratada ter sido inexequível neste item. A licitação foi homologada, em descumprimento ao item 4.3 do edital (desclassificação), com preço inexequível de R\$ 7.000,00 para o item orçamentário Consultor/Assessor Especial (CM), que na tabela de referência do DNIT apresentava valor de R\$ 16.307,18. Assim, até o momento este é o único contrato de consultoria da Valec em que nenhum consultor foi medido.

206. A apregoada inexequibilidade decorreria do fato de a proposta da licitante para preço unitário “Consultor/Assessor Especial” ser consideravelmente abaixo da tabela de referência do DNIT, motivo pelo qual, segundo aponta a CGU, até hoje nenhum consultor foi medido no referido contrato. Com efeito, ainda que de forma muito respeitosa, não se poderia deixar de esclarecer neste momento diversos pontos de equívoco da CGU e da própria VALEC no presente caso.

207. Antes de estabecer o debate mais minucioso sobre a questão, mostra-se muito produdente trazer a lume o teor parcial do item 4.3 do Edital nº. 003/2013:

Será desclassificada a empresa que apresentar preços unitários, cujos valores de mão de obra estejam inferiores aos pisos salariais normativos da categoria correspondente, fixados por dissídio coletivo, acordos, convenções coletivas de trabalho ou pisos salariais estabelecidos por conselho profissional competente. Os dissídios, acordos e convenções deverão ser os estabelecidos segundo as localidades onde serão executados os serviços.

208. De imediato, denota-se o enorme equívoco por tratar a questão acima como hipótese de desclassificação por inexequibilidade de preço, quando na verdade é hipótese de desclassificação pelo critério de aceitabilidade dos preços. Tais questões, embora se relacionem, não se confundem.

209. Conforme Lei 8.666/93, a análise da inexequibilidade deve ser feita pelo valor global e não por um preço unitário isoladamente, confira-se:

Art. 48. Serão desclassificadas:

II - **propostas com valor global** superior ao limite estabelecido ou com preços manifestamente inexequíveis, assim considerados aqueles que não venham a ter demonstrada sua viabilidade através de documentação que comprove que os custos dos insumos são coerentes com os de mercado e que os coeficientes de produtividade são compatíveis com a execução do objeto do contrato, condições estas necessariamente especificadas no ato convocatório da licitação.

**§ 1º Para os efeitos do disposto no inciso II deste artigo consideram-se manifestamente inexecutíveis, no caso de licitações de menor preço para obras e serviços de engenharia, as propostas cujos valores sejam inferiores a 70% (setenta por cento) do menor dos seguintes valores:**

**a) média aritmética dos valores das propostas superiores a 50% (cinquenta por cento) do valor orçado pela administração, ou**

**b) valor orçado pela administração.**

210. Denota-se claramente da inteligência do §1º do art. 48 da Lei 8.666/93 que a análise de exequibilidade deve ser feita ou com base na média dos valores globais das demais propostas apresentadas no certame ou do valor orçado pela Administração, naturalmente o valor global da contratação.

211. Note-se que não há nenhuma referência no texto legal à análise de exequibilidade de um item específico de forma isolada. Este, inclusive, é o entendimento do TCU, conforme Acórdão nº 637/2017 – Plenário – TCU:

**9.5.2. a inexecutabilidade de valores referentes a itens isolados da planilha de custos não caracteriza motivo suficiente para a desclassificação de proposta com fundamento no § 3º c/c inciso II, art. 48, da Lei 8.666/1993, pois o juízo sobre a inexecutabilidade, em regra, tem como parâmetro o valor global da proposta. (grifos nossos)**

212. Diferentemente da análise de exequibilidade que deve observar o valor global da proposta, o critério de aceitabilidade pode prever especificidades para o preço unitário. Entretanto, conforme disposição da Lei 8.666/93, é vedada a imposição de valor mínimo à preço unitário, confira-se:

Art. 40. O edital conterà no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, 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;**

213. Note-se, assim, que andou bem a VALEC ao não desclassificar a proposta da contratada na licitação com base na suposta inexecutabilidade da proposta, posto que para tanto nunca se poderia ter levado em conta o preço unitário do item “Consultor”, mas sim o valor global da proposta. Por outro lado, andou mal a VALEC por ter inserido no edital critério de aceitabilidade de preço unitário com base em um preço mínimo para o referido item, hipótese que é expressamente vedada pela legislação.

214. Nesta esteira de raciocínio, ainda que tivesse havido o descumprimento do item 4.3 do edital pela licitante vencedora, tal descumprimento não poderia nunca levar à não aceitação da sua proposta, posto tratar-se de exigência editalícia ilegal, logo impassível de produção de efeitos.

215. De todo modo, ainda equivocou-se a CGU ao considerar que restaria infringido o item 4.3 do edital ao argumento de que o preço unitário estaria abaixo da tabela de referência do DNIT. Isto porque na verdade o critério de aceitabilidade do preço unitário previsto no instrumento convocatório não dizia respeito ao preço referencial do DNIT, mas sim “aos pisos salariais normativos da categoria correspondente, fixados por dissídio coletivo, acordos, convenções coletivas de trabalho ou pisos salariais estabelecidos por conselho profissional competente.”

216. Neste contexto, podemos destacar que o preço de consultor apresentado na proposta da licitante vencedora encontrava-se, à época, acima do piso da categoria profissional de engenheiros, conforme documento anexo, em total conformidade com a Lei nº 4.950-A, de, 22/04/1966, que define a política de remuneração daquela categoria profissional.

217. Cabe destacar ainda, a título exemplificativo, que o preço para o profissional/consultor da proposta da contratada também se encontrava acima da função de engenheiro/profissional auxiliar da tabela de consultoria do DNIT, na data-base do contrato, qual seja, R\$ 6.102,00, vide documentação de anexo 8 (**DOC 15**).

218. A Controladoria questiona, inclusive, o porquê que não se mobilizou e não se mediou consultores neste Contrato 045/2014. Veja que restou esclarecido que o preço unitário era absolutamente regular e o eventual risco era total da contratada quanto à obtenção de lucro ou prejuízo na mobilização de profissional consultor.

219. O que de fato ocorreu, é que não houve qualquer necessidade de mobilização de profissionais para aquela função. Outro ponto é que uma vez que, desde o início da execução contratual, existia apenas 06 unidades de consultor especial previstas no item 1.1.1 da planilha do Contrato 045/2014, conforme se observa na planilha constante do anexo 1 (**DOC 08**), quantitativo reduzido a ser usado com parcimônia.

220. No mais, ainda que superadas todas as argumentações acima, note-se que a desclassificação por inexequibilidade não pode se dar de forma sumária. Em todos os casos deve ser oportunizado ao licitante a oportunidade de comprovação da exequibilidade do preço ofertado, considerando aquele praticado no mercado.

221. O Tribunal de Contas da União – TCU entende que: O critério definido no art. 48, inciso II, § 1º, alíneas “a” e “b”, da Lei nº 8.666/1993 conduz a uma presunção relativa de inexequibilidade de preços, devendo a Administração dar à licitante a oportunidade de demonstrar a exequibilidade da sua proposta. (Acórdão nº 587/2012 – Plenário, Rel. Min. Ana Arraes).

222. Ante à argumentação acima, entende-se que não há qualquer vício no procedimento licitatório ou procedimento legal, ao contrário do que aponta a CGU em seu relatório.

**Ponto 9: Critérios de medição e pagamento em equipamentos e softwares (§§13, 16, 17 e 18)**

223. A falha em questão é tratada em dois momentos do relatório da CGU, primeiramente no apontamento 11, conforme segue:

(§13) Observa-se que na planilha orçamentária dos contratos de apoio técnico constam, principalmente, equipamentos e softwares não listados na tabela de referência oficial. Como o critério de medição e pagamento destes itens foi mensal, o possível sobrepreço frente ao mercado foi proporcional às prorrogações dos termos aditivos. Assim, embora o problema exista no contrato nº 45/2014, o valor possivelmente superfaturado (R\$ 38.217,93) não é significativo diante do valor global, uma vez que o contrato é relativamente recente. Este apontamento também foi observado nos contratos nº 028/2009 e 025/2011 e soma R\$ 8.619.803,36.

(...)

(§16) A Auditoria Interna da Valec vem alertando, desde 2011, o Conselho de Administração (Consad), a Presidência da Estatal (Presi) e as áreas correlatas aos contratos de apoio técnico sobre o alto risco de superfaturamento decorrente de falhas nos critérios de medição e pagamento, resultando na prática de preços unitários acima da tendência central de mercado e indo de encontro, inclusive, a acórdãos exarados pelo TCU. A empresa não tem atuado de forma preventiva para salvaguardar novas ocorrências em contratos por assinar, e não tomou medidas corretivas em contratos ainda vigentes. Os gestores têm decidido pelas prorrogações dos contratos, apoiados em procedimentos de análise instruídos pelos setores responsáveis pelas contratações e pela Assessoria Jurídica da empresa.

(§17) O processo da licitação do Contrato nº 25/2011 (concorrência nº 024/2010), por exemplo, traz um alerta da Auditoria Interna à Gerência de Licitação e Contratos GELIC relativo ao sobrepreço de itens de TI que constavam na planilha referencial. Mesmo com o alerta, a Superintendência de Planejamento e Desenvolvimento acabou optando pela compra dos equipamentos, conforme se observa da resposta encaminhada pela GELIC: “[...]essa diferença já havia sido detectada pela GELIC, sendo questionada a [...] Superintendência de Planejamento (área requisitante), com relação às diferenças apontadas, sendo respondido o seguinte, com o "de acordo" do Diretor de Planejamento: Foram pesquisados preços dos equipamentos de diversos fornecedores [...] e em seguida apurou-se a média dos valores para compor o preço da proposta. Neste item optou-se pela compra dos equipamentos para atender os profissionais que irão trabalhar no projeto. Esta alternativa é mais econômica do que o aluguel dos equipamentos, observando-se, ainda, que a compra só será efetivada quando a VALEC não puder disponibilizar parte dos seus equipamentos para a equipe do projeto.” (Original sem grifo)

(§19) Os fatos evidenciam que os equipamentos deveriam ser adquiridos pela VALEC. Ocorre que, tanto no edital, quanto no contrato, - e ratificado pelas medições avaliadas - os equipamentos foram pagos como “aluguel mensal”, contrário, portanto, às

*manifestações preliminares da GELIC (e da própria área requisitante) de que os itens deveriam ser adquiridos e pagos no primeiro período do contrato (os pagamentos adicionais, no caso de renovação ou dilatação do prazo contratual, deveriam limitar-se apenas aos custos correspondentes à manutenção dos equipamentos, evitando-se, assim, o sobrepreço).*

*224. Posteriormente, o assunto foi novamente abordado no no §11 do apontamento 13, in verbis:*

*(§11) Também deveria ser observado pelo gestor a necessidade de se buscar a repactuação de índice de reajuste, taxas incidentes e preços dos equipamentos ou readequação dos critérios de medição e pagamento dos mesmos, os quais deveriam ser adquiridos e pagos no primeiro período do contrato, sendo que a continuidade de pagamentos desses equipamentos, no caso de renovação ou dilatação do prazo contratual, limitar-se-iam apenas aos custos correspondentes à sua manutenção, evitando-se o sobrepreço.*

*225. Em análise preliminar realizada pela VALEC, verificou-se a existência no Edital de Concorrência nº. 024/2010, de orçamento referencial específico para, em tese, aquisição de equipamentos de informática e softwares.*

*226. Deduz-se que tal planilha referencial tratava de compra de equipamento e softwares, pois o valor unitário de cada um dos itens, quando divididos pelo prazo original do Contrato nº. 025/2011 (12 meses), convergem com os preços unitários constantes da planilha de medição e pagamento para os mesmos itens.*

*227. Assim, o apontado pela CGU de que no processo de licitação do Edital nº. 024/2010 tais equipamentos e softwares foram pagos como “aluguel mensal” diverge da análise acima apresentada. Porém, também em tese, os pagamentos deveriam ter cessado após os 12 meses iniciais do contrato, limitando-se a remuneração à contratada de custos correspondentes à manutenção dos mesmos equipamentos, conforme entendimento da CGU. Tal fato será devidamente analisado e, em caso de comprovação da necessidade de repactuação de preços e/ou efetivação de glosas, será instaurado o devido processo administrativo de constituição de débito.*

*228. A documentação que respalda a alegação acima exposta consta do anexo 9 (DOC 10) a este documento.”*

### **Análise da equipe de Auditoria**

Os parágrafos 153 ao 162 da manifestação da Valec, embora pertinentes ao apontamento de nº 8, trazem um questionamento quanto “à forma” da Solicitação da Auditoria final (na verdade, versão preliminar deste relatório), a saber: 162 [...] *i. a falha enumerada como “iii) Despesas diversas contendo duplicidades que deveriam estar classificadas nos custos administrativos” não será abordada por insuficiência de informações no relatório que permitam delimitá-la;”. (g.n.)*

Não obstante essa falha no achado não ser abordada pelos gestores, argumentando *falta de esclarecimentos na Solicitação de Auditoria sobre* quais despesas continham duplicidades, ressaltamos que a própria SA final trazia o seguinte texto: *“a equipe de auditoria está disponível para prestar os esclarecimentos necessários”*. Assim, a dúvida poderia ser tratada tempestivamente com a equipe caso a manifestação se referisse a essa falha no achado.

Contudo, as despesas diversas não detalhadas no achado se referem a duplicidades já conhecidas pela empresa e cabíveis ainda de glosas, tratadas reiteradamente pela Auditoria Interna da estatal com as superintendências. São despesas medidas em planilha orçamentária, como os itens Serviços Gráficos (ex. cópias de memórias de cálculo) e Relatório de Atividades.

Referente ao assunto, o Superintendente de Construção através do Memorando nº 002-06--2011-SUCON, de 01 de junho de 2011, traz a seguinte observação: *“Obs. As memórias de cálculo não são consideradas como relatório, pois estão incluídas nos custos administrativos da contratada.”*. A necessidade de glosa do pagamento do item Relatório de Atividades nos contratos vem sendo apontada pela AUDIT em vários relatórios e no Memorando nº 159/2013-AUDIN, de 22 de julho de 2013, que cita: *“[...] é obrigação das empresas contratadas a elaboração deste tipo de relatório sem nenhum custo adicional, sabendo que já são cobrados os serviços gráficos e mão de obra necessária para elaboração dos relatórios.”*.

No contrato nº 028/2009 o possível superfaturamento decorrente de itens pagos em duplicidade é de aproximadamente R\$ 750.000,00. Nos contratos nº 047/2009 e nº 084/2010 não foram quantificados valores por falta de memória de cálculo das medições, não sendo tendo efetividade para glosa a alteração comentada no parágrafo 261 da manifestação da Valec, em que é citado:

*“261. Em que pese todo o exposto, informamos que a Valec já realizou de ofício alterações na forma de apresentação das planilhas de medição desde quando apontado no Relatório 15 da Auditoria interna, ainda em 2018. Além disso, não há mais a medição do item “Relatório de Atividades Técnicas” desde o ano de 2016.”*

Cabe destacar, ainda, que o Relatório Nº 82 - Construção de Ferrovias da CGU traz, dentre as principais irregularidades evidenciadas, e no contexto de custos das obras fiscalizadas em contratos de apoio técnico de supervisão das obras da FNS e FIOI, o seguinte achado:

*“Superfaturamento de quantidade em razão do pagamento de Relatórios de Atividades produzidos com insumos custeados em duplicidade, no montante apurado de R\$ 144.000,00 (Lote 3F) e R\$ 122.760,00 (Lote 4S).”, gerando a recomendação 13: “Que a Valec verifique a ocorrência de pagamento de Relatórios de Atividades produzidos com insumos custeados em duplicidade, nos contratos de supervisão de obras de todos os lotes licitados, no âmbito da Ferrovia Norte-Sul – Extensão Sul e da Ferrovia de Integração Oeste Leste (Fiol), promovendo, se for necessário, as repactuações e glosas/compensações dos*

*créditos porventura existentes ou a instauração da competente tomada de contas especial, caso não haja saldo contratual remanescente.”.*

Mais recentemente, a Valec também tomou ciência da deliberação do Tribunal de Contas da União em Acórdão nº 958/2018 – Plenário relacionado a um de seus contratos de apoio técnico, que cita: “[...] quanto ao achado III.2 “superfaturamento decorrente de itens pagos em duplicidade”, cabe a adoção de medidas administrativas [...] visando glosar os pagamentos relativos ao item orçamentário 7.1 da planilha contratual (relatórios de atividade) [...]”.

Ressalta-se que a ocorrência de um achado em um contrato tomado por amostragem, pode também estar acontecendo em outros contratos, os quais não foram objeto de avaliação pelos órgãos de controle. Assim, seria prudente a verificação, pela estatal, de idêntica ocorrência em contratos semelhantes, principalmente em relação às Planilhas Orçamentárias.

Contudo, uma vez que o assunto não foi suficientemente detalhado pela equipe de auditoria neste Relatório, o mesmo não será aprofundado na apresentação do achado. Isto posto, remanesce a possibilidade de acompanhamento por parte da Auditoria Interna da VALEC de medidas corretivas eventualmente acordadas com a área gestora, quer por meio de um Plano de Ação, quer por meio de recomendações específicas.

#### Ponto 1: Reajustamento com base em índice diverso do índice de Consultoria (Supervisão e Projetos).

A argumentação da manifestação não prospera diante dos termos das Leis nº 10.192/2001 e nº 8.666/1993, além do Decreto nº 1.054/1994, que determinam que os critérios de reajuste devem basear-se em índices que reflitam a variação efetiva do custo.

A gestão da VALEC encaminhou para avaliação da equipe de auditoria as planilhas que demonstrariam a vantajosidade da prorrogação dos citados contratos de apoio técnico. Em análise aos documentos encaminhados, verificou-se que, considerando o método de limitação do preço global compensando sobrepreços e subpreços de itens orçamentários, o valor final foi, efetivamente, mais benéfico para a VALEC frente a tabela atualizada de consultoria do DNIT.

Contudo, o estudo apresenta fragilidades como, por exemplo, a não observância nas planilhas comparativas do contrato nº 28/2009 da aplicação de desconto de 4,7% nos valores da tabela do DNIT, desconto esse que determinou a empresa vencedora da licitação, e que resultou no referido acordo.

Restou demonstrado ainda, com base nos apontamentos recorrentes da Auditoria Interna - inclusive os recentes do Relatório nº 31/2018 - que o edital e a planilha orçamentária dos certames apresentam falhas.

Ainda, a VALEC entende não haver respaldo jurídico para reputar os valores já pagos – frisa-se, com base no IGP-DI e não no Índice de Consultoria -, como indevidos, tendo em vista o princípio da vinculação ao edital. Contudo, o Acórdão TCU nº 1.368/2010-

Plenário é claro no sentido de que a vinculação ao edital não é absoluta, devendo a Administração buscar a condição que lhe seja mais vantajosa.

*“O que não se pode admitir é o fato de os cofres públicos federais deverem injustificadamente suportar contratos excessivamente onerosos ao argumento do pacta sunt servanda, ou de que o instrumento convocatório não havia previsto a referida repacutação.*

*É lógico que, em se tratando da alteração de cláusulas econômico-financeiras, há de ser estabelecido acordo bilateral entre as partes, devendo, sempre, a Administração Pública velar pela seleção da proposta que lhe seja mais vantajosa, sem prejuízo da justa retribuição ao terceiro contratado [...]”.*

Nesse sentido, entende-se que poderia ter sido pretendida pela VALEC a alteração dos contratos, por acordo das partes, segundo o Art. 65 da Lei nº 8.666/93.

Ao final, a unidade examinada cita no parágrafo 171: *“No mais, matéria idêntica à presente já fora exaustivamente debatida e consensada junto à CGU no Relatório de Acompanhamento da Execução de Programa de Governo nº 2/2017, em sua recomendação de nº 03, que restou cancelada”.*

Observa-se que esta Controladoria já tratou - Relatório de Avaliação da Execução de Programa de Governo nº 82/2017 - da necessidade de repactuações dos índices econômicos (de IGP-DI - Custo Nacional da Construção Civil e Obras Públicas para serviços de Consultoria / Supervisão e Projetos – Coluna 39) dos contratos de supervisão da Valec. Entre as principais irregularidades evidenciadas quanto aos custos das obras fiscalizadas, tem-se o achado *“Aplicação de índice impróprio para o reajuste do contrato, implicando em prejuízo à Valec no valor total de R\$ 89.309.782.45”* e que gerou a seguinte recomendação:

*“Que a Valec verifique a ocorrência de aplicação de índices impróprios para o reajuste dos contratos de supervisão e execução de obras de todos os lotes licitados, no âmbito da Ferrovia Norte-Sul – Extensão Sul e da Ferrovia de Integração Oeste Leste (Fiol), promovendo, se for necessário, as repactuações e glosas/compensações dos créditos porventura existentes ou a instauração da competente tomada de contas especial, caso não haja saldo contratual remanescente.”.*

Ressalte-se que essa recomendação foi incorporada do Relatório de Acompanhamento 02/2017 (recomendação 5) a qual ainda consta pendente de atendimento de glosa.

Ponto 2: Planilha orçamentária com itens que não constam na tabela referencial do DNIT, e apresentando sobrepreço perante o mercado.

A gestão da VALEC informa que a análise do sobrepreço deve se dar mediante a observação do método de limitação do preço global, não podendo ser considerada apenas a análise de itens isolados numa planilha orçamentária, citando inclusive Acórdãos do TCU que ratificam essa situação.



A Controladoria corrobora com os Acórdãos do Tribunal de Contas e ressalta que, na própria conclusão do Acórdão TCU nº 2.792/2019 - Segunda Câmara, foi admitida a ocorrência de sobrepreços em itens individuais, os quais podem ser compensados por subpreços em outros itens, desde que não acarrete preço global em limite superior ao preço de referência.

Contudo, os Acórdãos citados também trazem o alerta para a possibilidade de ocorrência de jogo de planilhas nos contratos. (Observa-se um indicativo da ocorrência de jogo de planilha no contrato nº 28/2009.)

Observou-se sobrepreço de 19% da categoria de profissional P1 frente a tabela de consultoria do DNIT, sendo essa categoria a única que apresentou média das medições (19 un/mês) acima do previsto no quantitativo inicial (15 un/mês). Esse problema também foi constatado em insumos da planilha orçamentária, como veículos, os quais tiveram sobrepreço de 76% e aditivo de 40% nas unidades mensais.

Nesse sentido, conclui-se que, diante de significativos sobrepreços unitários, a gestão da VALEC deveria ter atuado no sentido de preservar o equilíbrio econômico-financeiro entre as partes do contrato, nos termos do art. 58, inciso I e § 2º, c/c o art. 65, inciso I e § 6º, da Lei 8.666/1993.

Ponto 3: Deficiente detalhamento da qualificação técnica requerida de profissionais e tempo de experiência profissional divergente da tabela de consultoria do DNIT.

A gestão da VALEC argumentou que os editais e os orçamentos dos referidos contratos foram elaborados anteriormente ao Decreto nº 7.983/2013, afastando a obrigatoriedade de vinculação às tabelas referenciais do DNIT. Assim, a unidade entende que as mobilizações estão dentro da previsão do instrumento convocatório, conforme o princípio da vinculação ao edital.

Contudo, como boa prática, tendo a Valec à época um referencial orçamentário (tabela do DNIT), o qual foi utilizado como balizador para definição dos itens orçamentários, entende-se adequado observar os referenciais quantitativos e qualitativos desse referencial na definição dos custos e qualificação técnica dos profissionais.

Por fim, a gestão da VALEC informou que os contratos celebrados após a vigência do Decreto nº 7.983/2013 atendem plenamente todos os requisitos qualitativos do DNIT.

Ponto 4: Falta de detalhamento do que deveria ser entregue pelos mobilizados/profissionais técnicos.

A VALEC afirmou que os serviços acima referenciados foram devidamente prestados, sendo inclusive encaminhados os relatórios dos consultores para a Auditoria Interna da estatal. Contudo, em contato com a Auditoria da VALEC, verificou-se que o Plano de Ação sobre o assunto ainda está em curso, pendente de finalização pela área gestora, sendo que os documentos apresentados até o momento não foram considerados válidos para efeito comprobatório.

Ponto 5: Taxas incidentes sem distinção de encargos trabalhistas entre pessoal empregado e consultores especiais (autônomos), contratados pelas supervisoras.

A VALEC informou a instauração de processos internos com vistas à constituição de débito e glosa relativa aos encargos sociais de consultores.

Contudo, não foi observada essa retificação, segundo as últimas medições e Termos Aditivos verificados. Ressalte-se que o Contrato nº 28/2009 foi finalizado em julho/2019, não sendo observada a reparação.

Ponto 6: Custos administrativos (overhead) acima do referencial do DNIT.

A gestão da VALEC informou não haver ilegalidade na contratação, tendo em vista que o percentual de *overhead* de 30% passou a ser considerado pelo DNIT apenas a partir da vigência do Decreto nº 7.983/2013, anterior, portanto, à formalização dos editais e acordos dos contratos acima referenciados.

Contudo, a equipe de auditoria reforça que a vinculação ao edital não é absoluta, nos termos do Acórdão TCU nº 1.368/2010-Plenário, devendo a Administração buscar a condição que lhe seja mais vantajosa.

**“O que não se pode admitir é o fato de os cofres públicos federais deverem injustificadamente suportar contratos excessivamente onerosos ao argumento do pacta sunt servanda, ou de que o instrumento convocatório não havia previsto a referida repacutação.”**

*É lógico que, em se tratando da alteração de cláusulas econômico-financeiras, há de ser estabelecido acordo bilateral entre as partes, devendo, sempre, a Administração Pública velar pela seleção da proposta que lhe seja mais vantajosa, sem prejuízo da justa retribuição ao terceiro contratado [...]”.* (grifo nosso).

Nesse sentido, entende-se que poderia ter sido pretendida pela VALEC a alteração dos contratos, por acordo das partes, segundo o Art. 65 da Lei nº 8.666/93.

Ponto 7: Pagamentos a título de mobilização não comprovada.

Conforme manifestação da gestão da VALEC, o assunto já foi debatido e acatado pela Administração da estatal, sendo inclusive dada baixa na recomendação relativa ao assunto.

Contudo, a AUDIN relatou o assunto novamente em Relatório recente, informando que o estudo apresentado pela gestão do contrato não efetiva a comprovação dos custos reais dispendidos com as mobilizações realizadas pela contratada, nos termos do item 6. Controle dos Serviços De Mobilização, Instalação e Desmobilização, da Norma Valec de Mobilização, Instalação e Desmobilização - 80-ES-028A-92-8001, a qual solicita, para comprovação, além da Ficha de Registro de Empregados, documentos como passagens, comprovantes de estadia, etc.

Segundo o item 6. Controle dos Serviços De Mobilização, Instalação e Desmobilização, da Norma Valec de Mobilização, Instalação e Desmobilização - 80-ES-028A-92-8001:

*“[...] III - pessoal especializado e não especializado*

- *a comprovação de mobilização de pessoal deverá ser feita através da apresentação à fiscalização da Ficha de Registro de Empregados, assim como de documentos (passagens estadias, etc...) que caracterizem a mudança de domicílio do contratado quando este residir fora do estado onde se realiza a obra. [...]*

A mobilização de pessoal deve também considerar o deslocamento da origem até o local da obra, assim como o seu retorno, bem como a observância do item 10. Forma de Pagamento, da referida norma:

*[...] Cada equipamento ou pessoal mobilizado deverá ser pago da seguinte forma:*

- *50% do valor contratado na mobilização*
- *50% do valor contratado na desmobilização [...]*

Assim, qualquer metodologia de cálculo para comprovar a mobilização, que não apresente os documentos solicitados em norma, devem ser revistos diante da possível ocorrência de liquidação irregular de despesa.

#### Ponto 8: Homologação de licitação com preço unitário inexequível (§11 do apontamento 11).

Em sua manifestação, a VALEC apresentou esclarecimento sobre a inexequibilidade do preço para o cargo de consultor no âmbito do contrato 45/2014. Justifica a inexistência de piso salarial para o cargo de consultor, não podendo ser citada a regra constante da alínea "c" do subitem 4.3.1 do Edital do Procedimento Licitatório nº 3/2013 como motivadora para desclassificação da empresa. Ademais, informou que a tabela de consultoria do DNIT se estabelece apenas como referencial e que o critério de julgamento da licitação foi a combinação entre técnica e preço, não obrigando a Comissão julgadora a se restringir somente aos valores, desde que iguais ou menores do que o referencial. Por fim, ratificou que efetivamente não houve medição de consultor no referido contrato, não havendo prejuízo para a VALEC.

O argumento do gestor esclarece que a contratada assumirá o prejuízo em eventual necessidade de mobilização de profissional consultor.

No mais, embora o edital tenha especificado a necessidade de coerência entre os preços unitários propostos sob pena de desclassificação, não sendo coerente o preço para consultor diante do preço dos outros profissionais orçados e do preço de referência, a equipe de auditoria afasta o apontamento por entender que o impacto do risco da não mobilização de consultor, neste contrato, não é capaz de afetar o atingimento dos objetivos da VALEC.

#### Ponto 9: Critérios de medição e pagamento em equipamentos e softwares (§§13, 16, 17 e 18).

De acordo com a gestão da VALEC, não foi adotado o critério de "aluguel mensal" para pagamento dos referidos equipamentos. Informou, ainda, que o valor unitário de cada um dos bens, quando divididos pelo prazo original do contrato nº 25/2009, converge com o preço unitário constante da planilha de medição e pagamento desses itens.

Contudo, a VALEC ratifica que após o período inicial do contrato, 12 meses, os pagamentos deveriam ter sido cessados, limitando-se a remuneração da contratada aos custos correspondentes à manutenção dos equipamentos. Assim, comunica que o fato será analisado e, em caso de comprovação da necessidade de repactuação de preços e/ou efetivação de glosas, será instaurado o devido processo administrativo de constituição de débito.

### **Achado nº 9**

#### **Manifestação da Unidade Examinada**

##### ***“ITEM 12. UTILIZAÇÃO DE PESSOAL TERCEIRIZADO EM ATIVIDADES CRÍTICAS E FINALÍSTICAS DA VALEC:***

*229. O apontamento 12 trata especificamente de auditoria realizada no âmbito do Contrato 028/2009, firmado com a empresa PACS. Ao relatar o ocorrido, o órgão de controle apontou diversas falhas na execução deste contrato, a saber:*

- i. exercício de atividades previstas no Regimento Interno da empresa, inclusive atribuições consideradas críticas e/ou finalísticas;*
- ii. subordinação direta dos terceirizados ao tomador dos serviços;*
- iii. pessoalidade em relação ao colaborador terceirizado;*
- iv. baixa qualidade dos serviços da contratada em função da redução de disponibilidade de pessoal efetivamente diretamente ligado a ela para a elaboração de seus produtos;*
- v. incompatibilidades entre as atividades desenvolvidas pelos mobilizados e o objeto do contrato;*
- vi. realização de atividades pelos mobilizados que deveriam ser realizadas por pessoal do quadro da VALEC; e vii. alteração da finalidade de mobilização de pessoal da gerenciadora, configurando-se mão de obra indireta.*

*230. De imediato é preciso ressaltar que se as situações acima realmente ocorriam no Contrato 028/09, elas certamente não ocorrem mais porque o referido contrato já se extinguiu pelo decurso do prazo, não tendo sido prorrogado pela atual gestão da VALEC.*

*231. Entretanto, cumpre esclarecer que não há a possibilidade de profissionais mobilizados no referido contrato terem desempenhado atividades previstas no Regimento Interno, ou mesmo atribuições críticas ou finalísticas, posto que não se tem notícia da formalização de atos administrativos, tomadas de decisões, expedição de ordens e medidas afins por pessoas não ocupantes de cargos públicos na VALEC. O referido contrato tinha por escopo atividades acessórias e de apoio aos agentes públicos e não a sua substituição com assunção de seus encargos, responsabilidades e poderes.*

*232. Do mesmo modo, a apregoada subordinação direta e pessoalidade em relação ao mobilizado não pode ser presumida com base no fato de um mesmo profissional ter permanecido prestando seus serviços no mesmo setor por um longo tempo. Afinal, não existe nenhum cabimento imaginar-se uma suposta necessidade de a contratada fazer substituição periódica de seus empregados. Não são informadas outras evidências da configuração de tais situações pela CGU.*

233. *Por fim, consigna-se que toda a matéria foi exaustivamente debatida já no âmbito da auditoria interna, por ocasião do Relatório de Auditoria nº 021/2016, cujas recomendações foram todas tidas por atendidas pela AUDIN, e toda a matéria amplamente debatida pela DIREX e pelo CONSAD, conforme documentação constante do Anexo 10 (DOC 17)."*

### **Análise da equipe de Auditoria**

A VALEC informou que, caso realmente tenham ocorrido, essas situações de mobilizações de terceirizados para exercerem atividades críticas/finalísticas da empresa, já não ocorrem mais, uma vez que o Contrato nº 28/2009 não está mais vigente por decurso de prazo (finalizado em 03/07/2019).

Contudo, é importante destacar que este Relatório de Auditoria visa avaliar atos e fatos de gestão ocorridos no exercício de 2018, período no qual o contrato estava vigente e em execução, devendo qualquer irregularidade constatada ser imputada a quem deu causa, bem como alertar para uma situação que pode estar ocorrendo no âmbito de outros contratos ainda vigentes.

Ademais, a gestão da VALEC comunicou que *"não há a possibilidade de profissionais mobilizados no referido contrato terem desempenhado atividades previstas no Regimento Interno, ou mesmo atribuições críticas ou finalísticas, posto que não se tem notícia da formalização de atos administrativos, tomadas de decisões, expedição de ordens e medidas afins por pessoas não ocupantes de cargos públicos na VALEC."*

Contudo, a simples lotação de mobilizados em setores como RH e Auditoria Interna não se amolda ao objeto do contrato, servindo, por si só, como alerta para que a gestão verifique a ocorrência no âmbito de outros contratos. Ademais, a própria gestão da VALEC encaminhou em sua manifestação a este achado o Relatório de Auditoria nº 21/2016, no qual consta assinatura de trabalhador mobilizado por empresa terceirizada, demonstrando taxativamente a alocação de terceirizado em atividade crítica e divergente do escopo do contrato firmado.

O referido fato serve também como indicador de que a questão deve ser novamente levada ao Conselho de Administração e Diretoria Executiva, uma vez que há um potencial conflito de interesse na avaliação realizada pela AUDIN à época, bem como vulnerabilidade sobre as conclusões obtidas decorrente desse conflito.

### **Achado nº 10**

#### **Manifestação da Unidade Examinada**

**"ITEM 13. PRORROGAÇÃO DE CONTRATOS SEM A COMPROVAÇÃO DA VANTAJOSIDADE PARA A VALEC:**

234. *Em relação ao apontamento 13, a CGU aduz a ocorrência de prorrogações contratuais sem a comprovação da vantajosidade para a VALEC e aborda as seguintes*

situações relacionadas aos Contratos 28/09 (Gerenciamento FNS) e 84/10 (Gerenciamento Ambiental FNS):

- i. prorrogação indefinida dos contratos de apoio técnico, tornando regra o que deveria ser exceção (§§ 1 e 4);*
- ii. manutenção de editais que não atendem mais aos interesses da VALEC (§5);*
- iii. não comprovação da vantajosidade econômica em relação a uma nova contratação (§6);*
- iv. prorrogações sem a reformulação de planilhas, correção de vícios do orçamento e adequação dos quantitativos ao ritmo do empreendimento (§6);*
- v. ausência de pareceres da autoridade máxima (Conselho de Administração) no sentido de justificar as prorrogações em vez de realizar novo certame (§7);*
- vi. indicativos de prejuízos na última prorrogação do Contrato 84/10, porque a nova vigência aditada não observou a ocorrência do leilão de subconcessão ocorrida em março de 2019 (§8);*
- vii. existência de sanção de impedimento de contratar com a UNIÃO em desfavor da empresa detentora do Contrato 028/2009, não se mostrando prudente novo aditamento (§9); e*
- viii. deveriam ter sido observadas pelo gestor, por ocasião das prorrogações, a repactuação de índice de reajuste, taxas incidentes, preços de equipamentos e readequação dos critérios de medição e pagamento (§11).*

235. Antes de se adentrar às particularidades mencionadas pela CGU, é oportuno ressaltar que a atual diretoria da VALEC tem adotado uma diretriz de não prorrogação dos contratos existentes ou sua prorrogação com repactuações de preço pela derradeira vez, com vistas à realização de novos certames licitatórios sem que haja interrupção dos serviços e prejuízos à VALEC. Exemplo disto é o próprio Contrato 028/09, objeto do relatório, que encontra-se extinto por decurso de prazo.

236. Diferentemente do exposto pela CGU nos itens “i” a “iv”, e “viii” acima relatados, a VALEC procedeu apenas à prorrogação dos contratos de apoio técnico que se demonstraram inequivocamente necessários ao acompanhamento e gestão de empreendimentos específicos em execução sob sua responsabilidade (obras). Assim, não há que se falar em manutenção de contratos que não atendiam aos interesses da administração pública, tampouco que haveria prorrogações indefinidas, posto que estas estavam diretamente vinculadas aos prazos de conclusão das obras.

237. Nesta seara, cumpre destacar que, as prorrogações contratuais sempre foram feitas após a devida verificação da vantajosidade econômica da extensão dos prazos contratuais originalmente pactuados, como já devidamente demonstrado no tratamento da “falha 1” do apontamento 11 dessa mesma auditoria, em que foram anexados as planilhas de estudo de vantajosidade dos contratos ora fiscalizados.

238. Ademais, ainda que não se tenha realizado as alterações contratuais mencionadas pela CGU, é evidente que tal fato não prejudicou a vantajosidade dos contratos, conforme já exaustivamente debatido.

239. Todavia, caso a CGU mantenha o entendimento de que os contratos, mesmo firmados anteriormente ao Decreto 7.983/13, devem ser ajustados para alinhar-se ao referencial de custos (tabela DNIT), isto poderá ser feito em aditivos futuros.

240. Ao revés do relatado no item “v” acima, no sentido de que o CONSAD ainda não teria se posicionado sobre a vantajosidade das prorrogações no âmbito da VALEC, depreende-se da ata 320 que a matéria fora sim exaustivamente debatida e resolvida nas atas subsequentes 321, 327, 331, e 334, pelo que a própria Auditoria Interna da VALEC entendeu que as recomendações apontadas haviam sido resolvidas, conforme o já mencionado Anexo 10 (**DOC 17**).

241. No que concerne ao item “vi” relatado acima em relação ao Contrato 84/10, a última renovação do Contrato 084/2010 ocorreu em 03/01/2019, prorrogando a vigência até 03/01/2020. Para que tal renovação ocorresse, os trâmites internos se iniciaram ainda antes dessa data, qual seja, 19/11/2018, período em que ainda não havia data definida para a realização do leilão de subconcessão da Ferrovia Norte Sul, que ocorreu em março/2019, com assinatura do contrato em 31/07/2019.

242. Entretanto, independentemente da ocorrência do leilão e da assinatura do contrato de subconcessão, a responsabilidade pela manutenção das licenças ambientais da FNS só passa a ser da Subcessionária, no caso a RUMO S.A., quando da transferência da titularidade das licenças pelo IBAMA, o que ainda não ocorreu, apesar de já solicitado pela Valec (ANEXO 11 – Carta n. 289/2019 SUMAD/DIREN/VALEC de 01/08/2019, (**DOC 18**)).

243. Oportunamente cabe destacar que, quando da apresentação de proposta de aditamento do referido contrato, prevendo-se a subconcessão da ferrovia, programou-se uma redução significativa de atividades no segundo semestre de 2019, visando atender somente aos serviços e responsabilidades que continuariam sob a responsabilidade da Valec.

244. Assim, a prorrogação da vigência contratual para além da data prevista para a assunção do trecho pelo subcessionário, justificou-se não só pela indefinição das datas à época, bem como pela continuidade de algumas responsabilidades da VALEC mesmo após a subconcessão do trecho, como também pela mitigação dos riscos provenientes das naturais incertezas inerentes a um processo licitatório desta magnitude.

245. A minimização dos riscos ambientais era uma preocupação caso a licitação para subconcessão da ferrovia não ocorresse ou houvesse algum problema na assunção do trecho pelo licitante vencedor, o que poderia acarretar em perda de licenças, imposição de multas e demais penalidades, trazendo prejuízos à Valec e ao interesse público.

246. Deve ser lembrado, ainda, que até a data atual já foi executado mais de 75% do Contrato, o que nos permite concluir que, diante de uma eventual necessidade ou interesse da Administração em fazer supressão do objeto contratual, a fim de fazê-lo

*encerrar pelo esgotamento do seu objeto, não haveria qualquer risco ou prejuízo ao erário, já que tais supressões estariam dentro dos limites legais.*

*247. Quanto ao apontamento relacionado à eventual irregularidade no aditamento do Contrato 028/2009 (item vii), importa esclarecer que ele encontra-se encerrado desde 03/07/2019 por decurso de prazo, sendo que o seu último termo aditivo (13º T.A) foi celebrado na data de 12/06/2018. Época em que a empresa detentora do Contrato 028/2009 detinha condições de habilitação, tendo sido apresentada a referida certidão de “nada consta”, conforme documentos do Anexo 12 (DOC 19).”*

### **Análise da equipe de Auditoria**

A VALEC informou que a atual diretriz da empresa é a não prorrogação dos contratos existentes ou sua prorrogação com repactuações de preço pela derradeira vez, em ambos os casos, com vistas à realização de novos certames licitatórios sem que haja interrupção dos serviços e prejuízos à VALEC.

Nesse sentido, deve-se ressaltar que não há qualquer óbice no instituto da prorrogação contratual, contudo, deve restar esclarecida e motivada sua continuidade, nos termos das normas e jurisprudências vigentes, situação que não foi observada pela Auditoria Interna da empresa quando da avaliação dos contratos anteriormente citados.

A VALEC encaminhou para avaliação da equipe de auditoria as planilhas que demonstrariam a vantajosidade da prorrogação dos citados contratos de apoio técnico. Em análise aos documentos encaminhados verificou-se que, considerando o método de limitação do preço global, compensando sobrepreços e subpreços de itens orçamentários, o valores finais efetivamente foram mais vantajosos para a VALEC (diferença aproximada de 1%).

Contudo, o estudo apresenta fragilidades, como, por exemplo, a não observância nas planilhas comparativas do contrato nº 28/2009, da aplicação de desconto de 4,7% nos valores da tabela do DNIT, desconto esse que foi apresentado pela empresa vencedora da licitação que resultou no referido acordo.

Nos termos da Decisão nº 090/2001 – 1ª Câmara do TCU, quando da prorrogação contratual, deve-se observar inclusive a vantajosidade frente à um novo certame. No caso da VALEC, considerando especialmente os contratos atuais baseados em editais que não atendem mais aos interesses da empresa, dever-se-ia demonstrar a vantagem da prorrogação frente à uma nova planilha orçamentária adaptada à realidade atual da estatal.

Assim, diante das falhas na planilha orçamentária, na ocasião dos pleitos dos termos aditivos de prazo dos contratos de apoio técnico, os gestores não comprovam a vantajosidade econômica em contraste com a possibilidade de uma nova contratação, não sendo realizada reformulação das planilhas, correção de vícios do orçamento e adequação dos quantitativos ao ritmo do empreendimento.



Por fim, e após a realização da reunião de busca conjunta de soluções, arguiu ser necessária a verificação dos quantitativos de todas as medições executadas, e dos respectivos termos aditivos, com vistas a identificação de eventuais irregularidades e/ou superfaturamento nos mencionados contratos e, uma vez ratificadas, proceder a apuração de responsabilidades.

### **Achado nº 11**

#### **Manifestação da Unidade Examinada**

*248. A CGU informa que, conforme a Auditoria Interna da VALEC, os contratos de apoio técnico para gerenciamento ambiental (047/2009 e 084/2010) apresentam liquidação irregular de despesas, conforme seguintes constatações:*

- i. ausência da efetiva comprovação da contraprestação dos serviços;*
- ii. ausência dos quantitativos medidos, conforme regime de preços unitários especificado nos respectivos editais;*
- iii. relatórios de produto/entrega previstos em contrato, mas não constantes da planilha orçamentária;*
- iv. esgotamento do saldo contratual apenas para a realização das ordens de serviços previstas; e*
- v. ausência de verificação se os itens previstos no orçamento contratual foram utilizados pela contratada na execução do contrato.*

*249. Com relação aos itens “ii”, “iv” e “v” cabe destacar que é fato que os contratos fiscalizados tratam de contratação por preço unitário e assim é realizada a remuneração dos serviços realizados.*

*250. O que ocorre é que para melhor gestão das demandas, a Superintendência solicita a mobilização dos profissionais necessários para consecução de suas atividades por meio de ordens de serviço, com base nos quantitativos de planilha, preços unitários e mão de obra disponíveis.*

*251. A partir dessa mensuração são emitidas as ordens de serviço, respeitando os preços unitários e as limitações da planilha, e, somente após a comprovação da conclusão de cada demanda, mediante apresentação dos relatórios comprobatórios, os pagamentos são realizados, pagos de forma complexiva mas sempre lastreados nos preços unitários contratuais.*

*252. A utilização de ordens de serviço possui o intuito de minimizar a efetivação de mobilizações desnecessárias, sendo certo que as equipes dimensionadas são aquelas efetivamente necessárias para realização dos serviços para manutenção das Licenças Ambientais da VALEC, pautadas em normativos referenciais do IBAMA.*

*253. Os serviços prestados por meio dos contratos de apoio técnico para o gerenciamento ambiental (contratos 047/2009 e 084/2010) são definidos com base em*

determinações oriundas do IBAMA e que, por sua vez, condicionam a emissão e a manutenção de licenças ambientais.

254. Cientes de tais determinações, as contratadas apresentam Proposta de Ordem de Serviço, que é avaliada pela equipe técnica da SUMAD de modo a que se assegurem não somente a adequação quanto aos objetivos a serem alcançados, como também a razoabilidade dos insumos a serem utilizados na prestação desses serviços em termos qualitativos e quantitativos. Ademais, mediante decisão motivada, a autoridade licenciadora poderá modificar as condicionantes e as medidas de controle e adequação das exigências ambientais, motivo bastante relevante para se proceder com as discussões prévias dos serviços a serem prestados, conforme é realizado no âmbito das propostas de ordens de serviços.

255. Cabe registrar que as Propostas de Ordens de Serviço apresentadas pelas contratadas detalham: o cronograma das atividades a serem realizadas; a relação de profissionais a serem destacados às referidas atividades, bem como suas respectivas categorias e planilhas de despesas com mão de obra, veículos, instalações, equipamentos, serviços gráficos e demais itens, também distribuídos ao longo dos meses durante os quais tais atividades serão realizadas.

256. Neste sentido, a Ordem de Serviço resultante da interação entre a equipe técnica da SUMAD e as contratadas traduz o mais fiel possível, as determinações emanadas da Autoridade Ambiental em termos de insumos necessários ao seu atendimento. Esse procedimento, portanto, vai ao encontro de recomendação exarada pelo Plenário do Tribunal de Contas da União em seu Acórdão 508/2018, tal como segue:

*“9.7.4 nas futuras contratações de serviços de supervisão de obras, evite a previsão de pagamentos por homem-mês ou relacionados à merda permanência de mão de obra ou disponibilização de equipamentos, devendo haver previsão de pagamentos estritamente atrelados a produtos entregues ou resultados alcançados, os quais devem ser previamente definidos em bases compreensíveis, tangíveis, objetivamente observáveis e comprováveis, com níveis esperados de qualidade da prestação do serviço e respectivas adequações de pagamentos” (grifo nosso)*

257. Cabe, ademais, registrar que as Ordens de Serviço não têm entre suas finalidades a remuneração de relatórios, uma vez que estes apenas reúnem informações resultantes da prestação do serviço em si, tornando-os um dos instrumentos de verificação da adequação dos serviços prestados.

258. Adicionalmente, em que pese o fato de os pagamentos serem feitos tendo como referência a entrega dos relatórios, isto não se trata do pagamento pela sua elaboração, mas tão somente uma determinação prévia – afinal, a OS tem seu detalhamento definido antes da prestação dos serviços – do momento em que tais serviços serão pagos, marcando o fim de determinada etapa de atividades e cujos dados são reunidos nesse documento.

259. *Faz-se evidente, portanto, que não se pode falar em “liquidação irregular de despesa e conseqüente pagamento sem a efetiva comprovação da contraprestação dos serviços e dos quantitativos medidos”, afinal, a precisa definição das atividades é previamente acordada entre a contratante e a contratada na Ordem de Serviço, assegurando sua adequação e o zelo pela coisa pública, além de ser informada por meio dos relatórios e das visitas/fiscalização in loco por parte da equipe da SUMAD.*

260. *Não é sem propósito registrar, por fim, que, se realmente fossem indevidos os pagamentos, por suposta não prestação de serviços, não teriam sido atendidas as condicionantes de licenças ambientais, ou sequer as teria se obtido. Tais situações, que não ocorreram, poderiam ter levado inclusive à interrupção das obras de instalação das ferrovias objetos desta análise. Por óbvio, portanto, a emissão/manutenção das licenças ambientais provam, por si só, a prestação dos serviços que, por sua vez, e diante do acima exposto, foram adequadamente remunerados.*

261. *Em que pese todo o exposto, informamos que a Valec já realizou de ofício alterações na forma de apresentação das planilhas de medição desde quando apontado no Relatório 15 da Auditoria interna, ainda em 2018. Além disso, não há mais a medição do item “Relatório de Atividades Técnicas” desde o ano de 2016.*

262. *As demais questões apontas pelo órgão de Controle Interno Federal já vem sendo levantadas e há a previsão de criação de um Grupo de Trabalho para análise e cálculo dos itens dos serviços realizados que se constatem que devam ser glosados.”*

#### **Análise da equipe de Auditoria**

Em sua manifestação, a VALEC informa que a remuneração dos serviços realizados nos contratos avaliados pela Auditoria Interna efetivamente é realizada por preço unitário. Contudo, para melhor gestão das demandas, a Superintendência competente solicita a mobilização dos profissionais necessários por meio de Ordens de Serviços, estas baseadas nos quantitativos da planilha, preços unitários e mão de obra disponível.

Informa ainda que os pagamentos são realizados somente após a comprovação da conclusão de cada demanda e mediante apresentação dos relatórios comprobatórios. Ademais, os relatórios apenas reúnem informações resultantes da prestação do serviço em si, tornando-o um dos instrumentos de verificação da adequação dos serviços prestados. Assim, apesar dos pagamento serem feitos tendo como referência a entrega dos relatórios, isto não se trata do pagamento pela sua elaboração, mas tão somente uma determinação prévia do momento em que tais serviços serão pagos, afinal, a OS tem seu detalhamento definido antes da prestação dos serviços, marcando o fim de determinada etapa de atividades e cujos dados são reunidos nesse documento.

Nesse sentido, corrobora-se com a manifestação da VALEC de que os Relatórios devem ser apenas o meio de informação, divergindo dos produtos, que são as entregas efetivamente realizadas por meio da utilização de insumos previstos na planilha orçamentária. Assim também entende o Tribunal de Contas da União, conforme voto disposto no Acórdão TCU nº 168/2017:

*“[...] a discussão não pode estar adstrita à conclusão de que a simples entrega de um relatório representa o pleno cumprimento da obrigação contratual. Os relatórios são meios de informação dos trabalhos realizados e das informações produzidas; enquanto os produtos representam os trabalhos realizados e as informações produzidas para assegurar a qualidade esperada na especificação do objeto contratual.”.*

Contudo, conforme apresentado no achado de auditoria, a AUDIN não obteve, à época dos exames do Relatório nº 15/2018, evidências para comprovação do quantitativo efetivamente utilizado pela contratada, demonstrando fragilidade no processo de fiscalização.

De todo modo, a VALEC ressalta que os serviços foram prestados pois *“a emissão/manutenção das licenças ambientais provam, por si só, a prestação dos serviços que, por sua vez, e diante do acima exposto, foram adequadamente remunerados.”.*

Nessa linha, deve-se ressaltar apenas que o alerta da auditoria foi no sentido do risco de superfaturamento, uma vez que a não apresentação dos documentos comprobatórios dos profissionais e insumos efetivamente utilizados durante os trabalhos da contratada podem levar a VALEC a realizar pagamentos por itens não utilizados durante o contrato.

A fim de sanar as falhas identificadas, a VALEC comunicou que já realizou de ofício alterações na forma de apresentação das planilhas de medição desde quando apontado no Relatório 15 da Auditoria interna, ainda em 2018. Além disso, não há mais a medição do item “Relatório de Atividades Técnicas” desde o ano de 2016. Informou, também, que as demais questões apontadas pela CGU já vem sendo levantadas e há a previsão de criação de um Grupo de Trabalho para análise e cálculo dos itens dos serviços realizados que se constatarem que devam ser glosados.

Por fim, e após a realização da reunião de busca conjunta de soluções, arguiu que o achado de auditoria requer avaliação técnica integral dos contratos como medida administrativa antecedente a eventual instrução de procedimento disciplinar visando a apuração de responsabilidades.



## CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

### CERTIFICADO DE AUDITORIA ANUAL DE CONTAS

**Certificado:** 201900149

**Unidade Auditada:** VALEC Engenharia, Construções e Ferrovias S.A.

**Ministério Supervisor:** MINISTÉRIO DA INFRAESTRUTURA

**Município (UF):** Brasília (DF)

**Exercício:** 2018

1. Tendo em vista o escopo de auditoria previamente acordado com o Tribunal de Contas da União e os registros consignados nos Relatórios de Auditoria nº 201900149, expresso a seguinte opinião sobre a gestão da VALEC Engenharia, Construções e Ferrovias S.A., no período de 01/01/2018 a 31/12/2018.

2. Destaca-se, de início, que foi acordado com o Tribunal de Contas da União que o escopo da auditoria - além da análise da conformidade das peças que compõem a prestação de contas - seria limitado aos seguintes temas: (a) gestão de contratos de fiscalização, de gerenciamento e de apoio técnico relativos às obras de infraestrutura contratadas pela empresa estatal; e (b) terceirização. Adicionalmente, foram avaliados os controles internos relacionados à elaboração das demonstrações contábeis da empresa.

3. Foram apontados potenciais prejuízos à VALEC decorrentes de falhas no acompanhamento e supervisão dos contratos de apoio técnico às obras ferroviárias. Entre as falhas identificadas, destacam-se a utilização de indicador inadequado para reajustamento de contratos, a realização de pagamento a título de mobilização não comprovada e a prorrogação dos prazos contratuais sem observar a adequada vantajosidade para a estatal.

4. Segundo os auditores - em que pese a auditoria interna da estatal, desde 2011, estar emitindo alertas sobre riscos de potenciais prejuízos em contratos de apoio técnico - a empresa não tem sido tempestiva na implementação de medidas corretivas sobre os contratos ainda vigentes e as ações preventivas com vistas a salvaguardar novas ocorrências não se mostraram efetivas durante o exercício avaliado. Sem prejuízo das medidas a serem adotadas pelos gestores da estatal em decorrência de planos de ação firmados com a auditoria interna da empresa, foram recomendadas avaliações em relação às falhas apontadas, promovendo, se for o caso, as repactuações e as glosas ou as compensações dos créditos porventura existentes e a apuração das responsabilidades de quem deu causa aos fatos constatados.

5. Ainda no âmbito dos contratos de apoio técnico, foi constatada a utilização de pessoal terceirizado em atividades próprias a empregados da VALEC e em desacordo com o escopo do contrato de prestação de serviços. Nesse caso, recomendou-se a

apuração da responsabilidade pelas mobilizações ocorridas em desconformidade com o escopo do contrato e a realização de levantamento para identificar se o fato ocorreu no âmbito de outros contratos da VALEC, promovendo, se for caso, as respectivas desmobilizações.

6. No que tange à elaboração das demonstrações contábeis, foi destacado o risco de geração de informações incorretas, tendo em vista a insuficiência dos controles existentes. Apontou-se também que os controles, métodos e critérios existentes sobre os saldos de depósitos judiciais apresentam falhas e inconsistências, com potencial impacto nos saldos das demonstrações contábeis. Além disso, constatou-se que os registros contábeis da empresa não demonstram adequadamente a essência das transações de concessão e subconcessão de ferrovias. Foram, então, feitas recomendações para sanear as fragilidades identificadas.

7. Diante do exposto, em função dos exames realizados sobre o escopo selecionado, consubstanciados no que foi trazido nos parágrafos precedentes, e considerando especialmente os itens 8, 9, 10 e 11 do Relatório nº 201900149, propõe-se certificar as contas dos integrantes do rol de responsáveis relacionados na matriz de responsabilização em anexo como **REGULAR COM RESSALVAS**. Ressalta-se que, entre os responsáveis certificados por regularidade, há agentes cuja gestão não foi analisada por não estar englobada no escopo da auditoria de contas, definido conforme artigo nº 13, § 2º, da Decisão Normativa TCU nº 172/2018.

8. Desse modo, o Ministro de Estado supervisor deverá ser informado de que as peças sob a responsabilidade da CGU foram entregues ao TCU, com vistas à obtenção do Pronunciamento Ministerial de que trata o art. 52, da Lei n.º 8.443/92, e posterior remessa ao Tribunal de Contas da União.

Brasília/DF, 10 de outubro de 2019.