



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

Processo nº: 10.469/16

Jurisdicionada: Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal – Caesb

Assunto: Auditoria Operacional

Montante em Exame: R\$ 223.889.781,24¹

Ementa: Auditoria Operacional para verificar a adequação da metodologia de implementação do sistema de custos de saneamento ambiental utilizado na elaboração de orçamentos estimativos da Caesb, em cumprimento ao Plano Geral de Ação do TCDF para 2016, aprovado pela Decisão nº 67/15, e ao item IV da Decisão nº 6.504/08. Encaminhamento do relatório prévio de auditoria à jurisdicionada mediante o Despacho Singular nº 121/17-GCMA. Remessa de esclarecimentos pela Caesb. **Nesta fase:** exame de mérito da auditoria. Unidade Técnica apresenta o relatório final de auditoria, com recomendações e determinação à jurisdicionada. **Voto convergente, com pequeno ajuste na determinação para que a jurisdicionada encaminhe plano de ação para implementação das recomendações efetuadas.**

RELATÓRIO

Cuidam os autos de auditoria operacional realizada na Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal – Caesb, com o objetivo de verificar a adequação da metodologia de implementação do sistema de custos de saneamento ambiental utilizado na elaboração de orçamentos estimativos da Caesb, em cumprimento ao Plano Geral de Ação do TCDF para 2016, aprovado pela Decisão nº 67/15, e ao item IV da Decisão nº 6.504/08.

Por meio do Despacho Singular nº 121/17-GCMA (peça 44), foi autorizada a remessa de cópia da versão prévia do relatório de auditoria (peça 39) aos gestores da Caesb, basicamente, para

¹ Valor total das obras contratadas pela Caesb de 2013 a 2015



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

conhecimento e manifestação, no prazo de 30 (trinta) dias, acerca dos achados de auditoria e das demais questões apontadas no relatório.

Em atendimento, a Caesb encaminhou ao Tribunal, mediante a Carta nº 20.177/17-PR, os esclarecimentos que julgou necessários sobre o aludido relatório (peça 47).

Após análise das informações prestadas pela jurisdicionada, a equipe de auditoria, que contou com a anuência do titular do Núcleo de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia/Secretaria-Geral de Controle Externo/TCDF – NFO/Segecex, bem como do titular da Secretaria de Auditoria/TCDF (peças 51 e 55), elaborou o relatório final de auditoria.

Nesta fase, encontra-se em exame o mérito da auditoria operacional, consubstanciada no mencionado relatório.

A equipe de auditoria dividiu o relatório em quatro partes, sendo que, antes delas, elaborou um resumo do trabalho realizado.

Na primeira parte, relativa à introdução, abordou questões relacionadas com o objeto, com os custos referenciais e a elaboração de orçamento, a formação do preço e de sistemas referenciais de custos, com os objetivos, com o escopo, com a metodologia e com os critérios de auditoria.

Na segunda, tratou dos resultados alcançados, onde formulou a seguinte questão de auditoria, de modo a alcançar o objetivo proposto:

“A Caesb adota procedimentos para implementação do sistema de referência de custos para orçamentação de obras de saneamento básico de modo a observar os princípios da economicidade e da transparência?”.

Na sequência, respondeu assim à aludida questão:

“A Caesb não dispõe de procedimentos uniformes na definição de custos de referências de obras públicas de saneamento básico, de modo a garantir a qualidade e a confiabilidade de seus valores e sua correspondência com a realidade de mercado. Identificou-se defasagem temporal e erros na coleta de dados, falhas no processo de crítica dos preços coletados, inadequações metodológicas nos parâmetros de obtenção dos custos de mão de obra e de equipamentos e ausência de metodologia para aferição das composições de preços unitários, no tocante aos coeficientes de consumo dos materiais e produtividades de equipamentos e mão de obra. Ademais, verificou-se deficiências



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

na disponibilização de acesso de informações aos usuários, tais como, os preços de insumos e os parâmetros do sistema de referência de custos.”

Tendo como base tal resposta, evidenciou falhas no sistema de referência de custos para orçamentação de obras de saneamento básico, que constituíram os achados de auditoria, a saber:

- a) Achado 1: a metodologia de coleta e de análise crítica dos preços pesquisados é inadequada;
- b) Achado 2: o procedimento de atualização e validação dos custos de mão de obra não possui periodicidade pré-estabelecida e não é tempestivo;
- c) Achado 3: os parâmetros de custos dos equipamentos são inadequados, defasados e ineficientes;
- d) Achado 4: inconsistência dos procedimentos de elaboração, atualização e validação das composições do BCGU;
- e) Achado 5: deficiência na disponibilização de acesso e de consulta de informações aos usuários.

Na terceira, a equipe de auditoria concluiu o trabalho como se segue:

“433. A presente auditoria visou analisar a adequação da metodologia de implementação do sistema de custos de saneamento ambiental utilizado na elaboração de orçamentos estimativos da Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal – Caesb, sendo elaborada para o trabalho apenas uma questão de auditoria.

434. Nessa questão, entendeu-se que não há na Caesb procedimentos uniformes na definição de custos de referências de obras públicas de saneamento básico, de modo a garantir a qualidade e a confiabilidade de seus valores e sua correspondência com a realidade de mercado, uma vez que a metodologia de coleta e de análise crítica dos preços pesquisados é inadequada; os procedimentos de atualização e validação dos custos de mão de obra não possuem periodicidade pré-estabelecida e não são tempestivos; os parâmetros de custos dos equipamentos são inadequados, defasados e ineficientes; os procedimentos de elaboração, atualização e validação das composições são inconsistentes. Além disso, verificou-se que há deficiência na disponibilização de acesso e de consulta de informações aos usuários do sistema.

435. Conclui-se, portanto, que o sistema referencial de custos da Caesb (BCGU) apresenta deficiências metodológicas que não permitem garantir a observância do princípio da economicidade dos orçamentos estimativos



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

elaborados, bem como a plena transparência dos seus atos.

436. Por fim, ressalta-se que a realização dos trabalhos se desenvolveu de forma adequada, destacando-se o empenho por parte da equipe técnica da Caesb em fornecer, sem embaraço, todas as informações solicitadas pela equipe de auditoria.”

Na quarta e última parte do relatório, fez as seguintes sugestões ao eg. Plenário:

“I. Tomar conhecimento:

a) do presente Relatório de Auditoria, (Peça 49);

b) da Carta nº 20177/17 – CAESB (Peça 47);

II. Recomendar à Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal – Caesb que:

a) Em relação à metodologia de coleta e de análise crítica dos preços pesquisados, estabeleça formalmente um padrão metodológico que oriente:

1. a pesquisa de preços dos insumos (materiais e equipamentos) e a subsequente análise crítica, em consonância com parâmetros e metas usualmente utilizados em sistemas referenciais de custos, incluindo os seguintes elementos: i) a definição dos termos utilizados, ii) o estabelecimento de uma periodicidade para a pesquisa de preços dos insumos do BGCU mais compatível com as flutuações dos preços do mercado;

2. a sistemática adotada para a atualização/incorporação dos custos unitários dos insumos do SICRO e do SINAPI;

3. as informações necessárias e detalhadas acerca: i) da sequência de abordagens para a coleta de preços (e.g. abordagens diretas, internet, contato telefônicos), ii) da quantidade de coletas realizadas para cada insumo, e iii) das condições de transações comerciais definidas para a coleta de preços (e.g. preço com pagamento à vista, forma de utilização dos descontos, inclusão dos impostos, apropriação de frete, considerações sobre as promoções);

4. o detalhamento das limitações do sistema referencial, especialmente quanto aos efeitos obtidos em função de quantitativos elevados dos itens cotados, ou seja, do efeito escala;

5. os procedimentos padronizados para análise crítica dos dados pesquisados, fixando: i) parâmetros para validação e aceitabilidade dos preços pesquisados, ii) metodologia para cálculo do preço referencial de cada produto;

b) Em relação ao procedimento de atualização e validação dos custos de mão de obra, estabeleça formalmente um padrão metodológico para:



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

1. a pesquisa de preços de mão de obra e a subsequente análise crítica em consonância com parâmetros e metas usualmente utilizados em sistemas referenciais de custos, incluindo os seguintes elementos: i) a definição dos termos utilizados; ii) o estabelecimento de uma periodicidade para a pesquisa de preços da mão de obra do BGCU mais compatível com as flutuações dos preços do mercado;

2. a sistemática adotada para a atualização/incorporação dos salários obtidos do SICRO e do SINAPI, de modo a não defasar os referidos custos unitários, interferindo, assim, nas flutuações de preços de cada categoria profissional;

c) Em relação aos parâmetros de custos dos equipamentos, de forma a guardar consonância com o SINAPI, SICRO e demais sistemas oficiais de custos utilizados pela Administração Pública, bem como em respeito ao princípio da eficiência previsto no art. 37 da Constituição Federal, revise e estabeleça formalmente um padrão metodológico para:

1. obtenção dos parâmetros de referência dos custos dos equipamentos, incluindo: i) a definição dos termos utilizados; ii) a revisão dos parâmetros de vida útil, valor residual, coeficiente de manutenção, taxa de juros adotada para o cálculo do custo de oportunidade do capital e consumo específico de combustíveis, de forma a convergir com o praticado pelo SINAPI e pelo SICRO;

2. cálculo de todas as parcelas referentes ao custo horário dos equipamentos: i) custos de propriedade: depreciação, remuneração do capital, seguros e impostos; ii) custo de manutenção: material rodante / pneus, partes de desgaste e reparos em geral; e iii) custos de operação: combustível, filtros e lubrificantes e mão de obra de operação;

d) Em relação aos procedimentos de elaboração, atualização e validação das composições do BGCU, elabore um normativo padronizando os procedimentos empregados para a elaboração, atualização, revisão e validação das composições de custos unitários, avalizando:

1. a compatibilização de todas as composições do sistema, inclusive oriundas de empresas do mesmo ramo, como o SINAPI e o SICRO, conforme o caso, garantindo a proporcionalidade entre custos e complexidade dos serviços;

2. a realização de apropriações de custos em campo e aferições das composições de custos unitários existentes, por meio de sistemáticas predefinidas, registrando a execução dos serviços por meio de fotografias e filmagens, procurando acompanhar a execução de pelo menos um ciclo produtivo completo de determinado serviço, anotando-se a produção horária média obtida pela equipe, as condições climáticas dos dias e horários em que as observações foram efetuadas, e registrando as demais condições que possam influir na produtividade e desempenho da equipe, tais como distância do canteiro até as frentes de trabalho; a fim de garantir confiabilidade ao sistema;



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

3. exclusão de serviços auxiliares não passíveis de padronização que eventualmente estejam agregados em algumas composições do sistema;

e) Disponibilize as seguintes informações aos usuários externos do Banco Geral de Custos Unitários (BGCU), permitindo, ainda, a extração/geração de relatórios no formato “.xls”, ou similar: relatório de composições de preços unitários; especificação dos materiais/serviços e critério de medição e pagamento dos serviços; segregação dos serviços por tipologia de obras, para facilitar as consultas por parte dos usuários; relatório do custo horário dos equipamentos; relatório de custo dos insumos (materiais e mão de obra); e uma publicação que encerre as alterações das metodologias e dos parâmetros adotados no Banco Geral de Custos Unitários;

III. Determinar à Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal – Caesb que encaminhe, no prazo de 120 dias, documentação que demonstre as medidas já adotadas para implementação dos pontos tratados no item II, de forma a permitir o monitoramento e o acompanhamento de sua implementação.

IV. Dar ciência do presente Relatório de Auditoria, do Relatório/Voto do Relator e da Decisão que vier a ser tomada à Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal – Caesb.”

É o relatório.

VOTO

Cuidam os autos de auditoria operacional realizada na Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal – Caesb, com o objetivo de verificar a adequação da metodologia de implementação do sistema de custos de saneamento ambiental utilizado na elaboração de orçamentos estimativos da Companhia, em cumprimento ao Plano Geral de Ação do TCDF para 2016, aprovado pela Decisão nº 67/15, e ao item IV da Decisão nº 6.504/08.

Por meio do Despacho Singular nº 121/17-GCMA (peça 44), foi autorizada a remessa de cópia da versão prévia do relatório de auditoria (peça 39) aos gestores da Caesb, basicamente, para conhecimento e manifestação, no prazo de 30 (trinta) dias, acerca dos achados de auditoria e das demais questões apontadas no relatório.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

Em atendimento, a Caesb encaminhou ao Tribunal, mediante a Carta nº 20.177/17-PR, os esclarecimentos que julgou necessários sobre o aludido relatório (peça 47).

Após análise das informações prestadas pela jurisdicionada, a equipe de auditoria, que contou com a anuência do titular do Núcleo de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia/Secretaria-Geral de Controle Externo/TCDF – NFO/Segecex, bem como do titular da Secretaria de Auditoria/TCDF (peças 51 e 55), elaborou o relatório final de auditoria, mantendo as conclusões anteriormente alcançadas no relatório prévio.

Nesta fase, encontra-se em exame, pois, o mérito da auditoria operacional, consubstanciada no relatório final de auditoria.

Verifico, primeiramente, que a equipe de auditoria justificou a realização da auditoria operacional, tendo em conta o grande volume de recursos dispendidos pela Caesb com obras de saneamento, aliado à necessidade de se aprimorar o seu sistema de custos referenciais, proporcionando maior qualidade das informações ali contidas a fim de torná-las mais precisas e fidedignas.

Sobre o sistema de custos referenciais, esclareceu:

“Um sistema referencial de preço tem como objetivo estabelecer um preço condizente com o do mercado e não apenas cumprir meras formalidades burocráticas, de tal forma que se evitem preços subestimados e aviltantes, que podem resultar em licitações desertas, devido à falta de interesse das empresas prestadoras de serviço, obras inacabadas ou empresas em difícil situação econômico-financeira, enquanto que os preços superestimados, em outro viés, poderão originar superfaturamento em contratos, em suas mais variadas formas.”

Para alcançar o objetivo da auditoria, a Unidade Técnica, considerando a importância do sistema de referência de custos como balizador dos preços das licitações, formulou a seguinte e única questão de auditoria:

- “a Caesb adota procedimentos para implementação do sistema de referência de custos para orçamentação de obras de saneamento básico de modo a observar os princípios da economicidade e da transparência?”.

A fiscalização desenvolvida pela equipe de auditoria possibilitou responder à pergunta efetuada, evidenciando diversas falhas, a saber:



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

a) a Caesb não dispõe de procedimentos uniformes na definição de custos de referências de obras públicas de saneamento básico, de modo a garantir a qualidade e confiabilidade de seus valores e sua correspondência com a realidade de mercado;

b) os ciclos de atualização da pesquisa de preços feita pela Caesb não possuem periodicidade pré-estabelecida e não são tempestivos, não dispondo, ainda, de metodologia que padronize a coleta e a análise crítica dos preços pesquisados, não garantindo, assim, um grau de precisão adequado se comparado com os preços efetivamente enfrentados pelo executor da obra;

c) a coleta de preços realizada pela Caesb não contempla os efeitos obtidos em função dos quantitativos dos itens cotados, ou seja, do efeito escala;

d) há inadequações metodológicas nos parâmetros de obtenção dos custos de mão de obra e de equipamentos e ausência de metodologia para aferição das composições de custos unitários, no que concerne aos coeficientes de consumo dos materiais e produtividades de equipamentos e mão de obra;

e) há inconsistências nas próprias composições de custos unitários, a exemplo da falta de correlação entre custos unitários dentro da mesma família e utilização de metodologias de apropriação de custos distintas para o mesmo grupo de serviços;

f) não há atualização e revisão periódica das composições de custos, de modo que reflitam o avanço tecnológico e as variações dos procedimentos executivos e as condições de execução dos serviços;

g) o Banco Geral de Custos Unitários da Caesb – BGCU não disponibiliza aos usuários externos informações essenciais à elaboração ou avaliação de um orçamento, como os critérios e parâmetros adotados para o cálculo do custo dos equipamentos, dos materiais e da mão-de-obra das composições de custos unitários, bem como a especificação dos materiais/serviços e o critério de medição e pagamento dos serviços.

As impropriedades apontadas constituíram os achados de auditoria, a seguir dispostos:



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

- a) Achado 1: a metodologia de coleta e de análise crítica dos preços pesquisados é inadequada;
- b) Achado 2: o procedimento de atualização e validação dos custos de mão de obra não possui periodicidade pré-estabelecida e não é tempestivo;
- c) Achado 3: os parâmetros de custos dos equipamentos são inadequados, defasados e ineficientes;
- d) Achado 4: inconsistência dos procedimentos de elaboração, atualização e validação das composições do BGCU;
- e) Achado 5: deficiência na disponibilização de acesso e de consulta de informações aos usuários.

Completando o trabalho, a equipe de auditoria, à luz dos referidos achados, e com o intuito de sanear as falhas encontradas, propôs várias medidas à jurisdicionada, as quais consistiram nas sugestões ao eg. Plenário, que se seguem:

[...]

II. Recomendar à Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal – Caesb que:

a) Em relação à metodologia de coleta e de análise crítica dos preços pesquisados, estabeleça formalmente um padrão metodológico que oriente:

1. a pesquisa de preços dos insumos (materiais e equipamentos) e a subsequente análise crítica, em consonância com parâmetros e metas usualmente utilizados em sistemas referenciais de custos, incluindo os seguintes elementos: i) a definição dos termos utilizados, ii) o estabelecimento de uma periodicidade para a pesquisa de preços dos insumos do BGCU mais compatível com as flutuações dos preços do mercado;

2. a sistemática adotada para a atualização/incorporação dos custos unitários dos insumos do SICRO e do SINAPI;

3. as informações necessárias e detalhadas acerca: i) da sequência de abordagens para a coleta de preços (e.g. abordagens diretas, internet, contato telefônicos), ii) da quantidade de coletas realizadas para cada insumo, e iii) das condições de transações comerciais definidas para a coleta de preços (e.g. preço com pagamento à vista, forma de utilização dos descontos, inclusão dos impostos, apropriação de frete, considerações sobre as promoções);

4. o detalhamento das limitações do sistema referencial,



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

especialmente quanto aos efeitos obtidos em função de quantitativos elevados dos itens cotados, ou seja, do efeito escala;

5. os procedimentos padronizados para análise crítica dos dados pesquisados, fixando: i) parâmetros para validação e aceitabilidade dos preços pesquisados, ii) metodologia para cálculo do preço referencial de cada produto;

b) Em relação ao procedimento de atualização e validação dos custos de mão de obra, estabeleça formalmente um padrão metodológico para:

1. a pesquisa de preços de mão de obra e a subsequente análise crítica em consonância com parâmetros e metas usualmente utilizados em sistemas referenciais de custos, incluindo os seguintes elementos: i) a definição dos termos utilizados; ii) o estabelecimento de uma periodicidade para a pesquisa de preços da mão de obra do BGCU mais compatível com as flutuações dos preços do mercado;

2. a sistemática adotada para a atualização/incorporação dos salários obtidos do SICRO e do SINAPI, de modo a não defasar os referidos custos unitários, interferindo, assim, nas flutuações de preços de cada categoria profissional;

c) Em relação aos parâmetros de custos dos equipamentos, de forma a guardar consonância com o SINAPI, SICRO e demais sistemas oficiais de custos utilizados pela Administração Pública, bem como em respeito ao princípio da eficiência previsto no art. 37 da Constituição Federal, revise e estabeleça formalmente um padrão metodológico para:

1. obtenção dos parâmetros de referência dos custos dos equipamentos, incluindo: i) a definição dos termos utilizados; e ii) a revisão dos parâmetros de vida útil, valor residual, coeficiente de manutenção, taxa de juros adotada para o cálculo do custo de oportunidade do capital e consumo específico de combustíveis, de forma a convergir com o praticado pelo SINAPI e pelo SICRO;

2. cálculo de todas as parcelas referentes ao custo horário dos equipamentos: i) custos de propriedade: depreciação, remuneração do capital, seguros e impostos; ii) custo de manutenção: material rodante / pneus, partes de desgaste e reparos em geral; e iii) custos de operação: combustível, filtros e lubrificantes e mão de obra de operação;

d) Em relação aos procedimentos de elaboração, atualização e validação das composições do BGCU, elabore um normativo padronizando os procedimentos empregados para a elaboração, atualização, revisão e validação das composições de custos unitários, avalizando:

1. a compatibilização de todas as composições do sistema, inclusive oriundas de empresas do mesmo ramo, como o SINAPI e o SICRO, conforme o caso, garantindo a proporcionalidade entre custos e complexidade dos serviços;



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

2. a realização de apropriações de custos em campo e aferições das composições de custos unitários existentes, por meio de sistemáticas predefinidas, registrando a execução dos serviços por meio de fotografias e filmagens, procurando acompanhar a execução de pelo menos um ciclo produtivo completo de determinado serviço, anotando-se a produção horária média obtida pela equipe, as condições climáticas dos dias e horários em que as observações foram efetuadas, e registrando as demais condições que possam influir na produtividade e desempenho da equipe, tais como distância do canteiro até as frentes de trabalho; a fim de garantir confiabilidade ao sistema;

3. exclusão de serviços auxiliares não passíveis de padronização que eventualmente estejam agregados em algumas composições do sistema;

e) Disponibilize as seguintes informações aos usuários externos do Banco Geral de Custos Unitários (BGCU), permitindo, ainda, a extração/geração de relatórios no formato “.xls”, ou similar: relatório de composições de preços unitários; especificação dos materiais/serviços e critério de medição e pagamento dos serviços; segregação dos serviços por tipologia de obras, para facilitar as consultas por parte dos usuários; relatório do custo horário dos equipamentos; relatório de custo dos insumos (materiais e mão de obra); e uma publicação que encerre as alterações das metodologias e dos parâmetros adotados no Banco Geral de Custos Unitários;

III. Determinar à Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal – Caesb que encaminhe, no prazo de 120 dias, documentação que demonstre as medidas já adotadas para implementação dos pontos tratados no item II, de forma a permitir o monitoramento e o acompanhamento de sua implementação;

[...]”.

Acolho o relatório final de auditoria, dada a especificidade do assunto nele tratado, a sua robustez, pertinência e excelência, adotando, pois, como razões de decidir, as considerações nele efetuadas pela equipe de auditoria.

Ademais, entendo oportuno destacar que as recomendações a serem efetuadas à Caesb, presentemente, mostram-se pertinentes e adequadas para sanear os achados de auditoria apontados, além do que, confirmando o que disse a equipe de auditoria, elas deverão proporcionar o aumento da eficiência, da economicidade e da transparência nas contratações de obras de saneamento ambiental da Caesb, por meio da melhoria na qualidade das informações do BGCU, utilizado como sistema referencial na elaboração de orçamentos estimativos da Companhia.

Tenho, também, quanto à sugestão de determinação à



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

Caesb, para que envie ao Tribunal documentos que demonstrem as providências já adotadas para implementação das medidas recomendadas, que cabe um pequeno ajuste. Penso que a determinação deve ser no sentido de que a jurisdicionada elabore e encaminhe ao Tribunal plano de ação para implementação das medidas recomendadas, por se encontrar mais diretamente relacionada com o disposto no item 6 do Manual de Auditoria Operacional do TCDF e, também, com os próprios comentários feitos pela equipe de auditoria, ao longo do relatório, de que a Caesb, apesar de ter informado a adoção de medidas com vistas à melhoria dos seus procedimentos, relativos ao sistema de custos, não detalhou as atividades necessárias para tal e a situação atual, nem o cronograma previsto para a implementação das mudanças.

Diante do exposto, acompanhando os termos do relatório final de auditoria operacional, VOTO, com pequeno ajuste, no sentido de que o egrégio Plenário:

I – tome conhecimento:

a) do relatório final de auditoria (peça 49);

b) da Carta nº 20.177/17-PR, encaminhada pela Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal – Caesb, em atendimento ao Despacho Singular nº 121/17-GCMA (peça 47);

II – recomende à Caesb que:

a) em relação à metodologia de coleta e de análise crítica de preços pesquisados, estabeleça formalmente um padrão metodológico que oriente:

1. a pesquisa de preços dos insumos (materiais e equipamentos) e a subsequente análise crítica, em consonância com parâmetros e metas usualmente utilizados em sistemas referenciais de custos, incluindo os seguintes elementos: i) a definição dos termos utilizados, e ii) o estabelecimento de uma periodicidade para a pesquisa de preços dos insumos do BGCU mais compatível com as flutuações dos preços do mercado;

2. a sistemática adotada para a atualização/incorporação dos custos unitários dos insumos do SICRO e do SINAPI;

3. as informações necessárias e detalhadas acerca: i) da



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

sequência de abordagens para a coleta de preços (e.g. abordagens diretas, internet, contato telefônicos), ii) da quantidade de coletas realizadas para cada insumo, e iii) das condições de transações comerciais definidas para a coleta de preços (e.g. preço com pagamento à vista, forma de utilização dos descontos, inclusão dos impostos, apropriação de frete, considerações sobre as promoções);

4. o detalhamento das limitações do sistema referencial, especialmente quanto aos efeitos obtidos em função de quantitativos elevados dos itens cotados, ou seja, do efeito escala;

5. os procedimentos padronizados para análise crítica dos dados pesquisados, fixando: i) parâmetros para validação e aceitabilidade dos preços pesquisados, e ii) metodologia para cálculo do preço referencial de cada produto;

b) em relação ao procedimento de atualização e validação dos custos de mão de obra, estabeleça formalmente um padrão metodológico para:

1. a pesquisa de preços de mão de obra e a subsequente análise crítica em consonância com parâmetros e metas usualmente utilizados em sistemas referenciais de custos, incluindo os seguintes elementos: i) a definição dos termos utilizados, e ii) o estabelecimento de uma periodicidade para a pesquisa de preços da mão de obra do BGCU mais compatível com as flutuações dos preços do mercado;

2. a sistemática adotada para a atualização/incorporação dos salários obtidos do SICRO e do SINAPI, de modo a não defasar os referidos custos unitários, interferindo, assim, nas flutuações de preços de cada categoria profissional;

c) em relação aos parâmetros de custos dos equipamentos, de forma a guardar consonância com o SINAPI, SICRO e demais sistemas oficiais de custos utilizados pela Administração Pública, bem como em respeito ao princípio da eficiência previsto no art. 37 da Constituição Federal, revise e estabeleça formalmente um padrão metodológico para:

1. obtenção dos parâmetros de referência dos custos dos equipamentos, incluindo: i) a definição dos termos utilizados, e ii) a revisão dos parâmetros de vida útil, valor residual, coeficiente de manutenção, taxa de juros adotada para o cálculo do custo de



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

oportunidade do capital e consumo específico de combustíveis, de forma a convergir com o praticado pelo SINAPI e pelo SICRO;

2. cálculo de todas as parcelas referentes ao custo horário dos equipamentos: i) custos de propriedade: depreciação, remuneração do capital, seguros e impostos, ii) custo de manutenção: material rodante / pneus, partes de desgaste e reparos em geral, e iii) custos de operação: combustível, filtros e lubrificantes e mão de obra de operação;

d) em relação aos procedimentos de elaboração, atualização e validação das composições do BGCU, elabore um normativo padronizando os procedimentos empregados para a elaboração, atualização, revisão e validação das composições de custos unitários, avalizando:

1. a compatibilização de todas as composições do sistema, inclusive oriundas de empresas do mesmo ramo, como o SINAPI e o SICRO, conforme o caso, garantindo a proporcionalidade entre custos e complexidade dos serviços;

2. a realização de apropriações de custos em campo e aferições das composições de custos unitários existentes, por meio de sistemáticas predefinidas, registrando a execução dos serviços por meio de fotografias e filmagens, procurando acompanhar a execução de pelo menos um ciclo produtivo completo de determinado serviço, anotando-se a produção horária média obtida pela equipe, as condições climáticas dos dias e horários em que as observações foram efetuadas, e registrando as demais condições que possam influir na produtividade e desempenho da equipe, tais como distância do canteiro até as frentes de trabalho; a fim de garantir confiabilidade ao sistema;

3. exclusão de serviços auxiliares não passíveis de padronização que eventualmente estejam agregados em algumas composições do sistema;

e) disponibilize as seguintes informações aos usuários externos do Banco Geral de Custos Unitários (BGCU), permitindo, ainda, a extração/geração de relatórios no formato “.xls”, ou similar: relatório de composições de preços unitários; especificação dos materiais/serviços e critério de medição e pagamento dos serviços; segregação dos serviços por tipologia de obras, para facilitar as



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

consultas por parte dos usuários; relatório do custo horário dos equipamentos; relatório de custo dos insumos (materiais e mão de obra); e uma publicação que encerre as alterações das metodologias e dos parâmetros adotados no Banco Geral de Custos Unitários;

III – determine à Caesb que, no prazo de 60 dias, elabore e encaminhe ao Tribunal plano de ação para implementação das recomendações constantes do item II anterior, ou de outras ações que entender necessárias para resolução dos problemas apontados no relatório de auditoria;

IV – dê ciência do relatório de auditoria, do relatório/voto e desta decisão à Caesb, para subsidiar o atendimento das medidas requeridas.

Brasília, em 3 de julho de 2018.

MANOEL DE ANDRADE
Relator