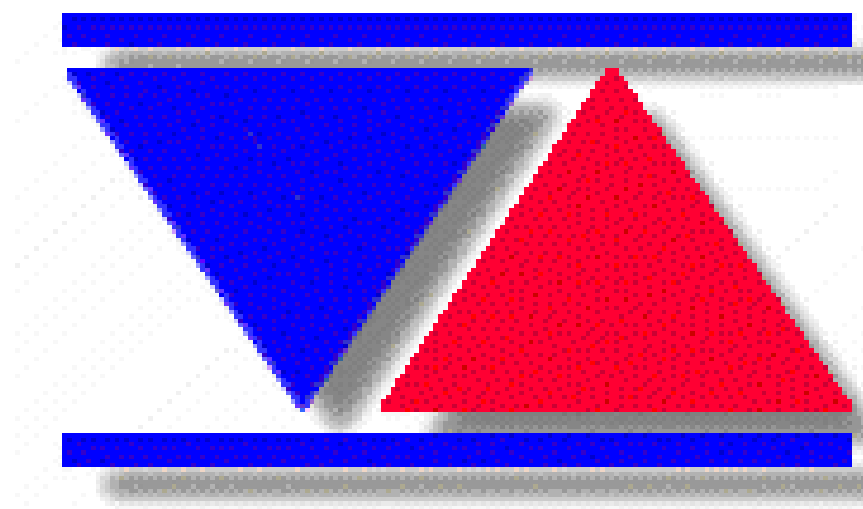

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA (TCE/BA)
1ª COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
GERÊNCIA DE AUDITORIA 1C



RELATÓRIO DE AUDITORIA

ACOMPANHAMENTO DE LICITAÇÕES, CONTRATOS E CONVÊNIO
EMPRESA BAIANA DE ÁGUAS E SANEAMENTO S/A – EMBASA
EXERCÍCIO: 2019



SUMÁRIO

1 IDENTIFICAÇÃO DO TRABALHO.....	03
2 INTRODUÇÃO E OBJETIVO.....	03
3 PROCEDIMENTOS E FONTES DE CRITÉRIO.....	03
4 RESULTADO DA AUDITORIA.....	04
4.1 Ameaça Estratégica - Riscos a Geração de Caixa e ao Valor da Empresa..	04
4.2 Intempestividade na Incorporação de Ativos.....	9
5 CONTRATOS DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA.....	12
5.1 Atraso na Execução dos Serviços.....	12
5.2 Obra Paralisada.....	16
5.3 Obra em Andamento.....	17
6 CONCLUSÃO.....	18



RELATÓRIO DE AUDITORIA

1 IDENTIFICAÇÃO DO TRABALHO

EXERCÍCIO:	2019
ENTIDADE:	Empresa Baiana de Águas e Saneamento S/A (EMBASA)
NATUREZA:	Acompanhamento de Licitações, Contratos e Convênios
GESTOR:	Rogério Costa Cedraz

2 INTRODUÇÃO E OBJETIVO

Em cumprimento à Ordem de Serviço n.º 087/2019, expedida pela Primeira Coordenadoria de Controle Externo, efetuou-se o acompanhamento das licitações e da execução de contratos e convênios, formalizados pela Empresa Baiana de Águas e Saneamento S/A (EMBASA), vigentes no exercício de 2019.

3 PROCEDIMENTOS E FONTES DE CRITÉRIO

No acompanhamento das licitações, contratos e convênios, foram efetuados o levantamento das informações, a verificação do cumprimento das cláusulas aplicáveis e o estágio de implantação dos respectivos objetos dos contratos e convênios selecionados.

As principais fontes de critério utilizadas foram:

- Constituição Federal de 1988;
- Lei Federal n.º 4.320/1964 – Institui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal;
- Lei Federal n.º 5.172/1966 - Estabelece o Código Tributário Nacional – CTN, dispendo sobre o Sistema Tributário Nacional e instituindo normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios;
- Lei Federal n.º 6.404/1976 - Dispõe sobre as Sociedades por Ações;
- Lei Federal n.º 8.666/1993 - Institui normas para Licitações e Contratos da Administração Pública;
- Lei Federal n.º 8.987/1995 - Trata das Concessões e Permissão para Prestação de Serviços Públicos;
- Lei Federal n.º 11.445/2007 - Estabelece as diretrizes nacionais para o Saneamento Básico;
- Lei Federal n.º 12.462/2011 - Institui o Regime de Contratação Direta;
- Decreto Federal n.º 7.217/2010 - Regulamenta a Lei Federal 11.445/2007;
- Decreto Federal n.º 7.581/2011 - Trata da contratação integrada;
- Lei Estadual n.º 9.433/2005 - Dispõe sobre as Licitações e Contratos Administrativos pertinentes a obras, serviços, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes do Estado da Bahia;

- Lei Estadual nº 11.172/2008 - Institui princípios da Política Estadual de Saneamento Básico e disciplina o Convênio de Cooperação entre entes federados;
- Decreto Estadual nº 9.534/2005 - Aprova os Termos de Referência para elaboração dos editais de licitação de obras e serviços de engenharia da administração pública direta, autarquias, fundações, empresas públicas e sociedade de economia mista do Poder Executivo Estadual;
- NBC TA 570 - Normas Brasileiras de Contabilidade, Convergentes com as Normas Internacionais de Auditoria Independente (ISA570), que trata das responsabilidades do auditor independente, na auditoria de demonstrações contábeis, em relação à continuidade operacional; e
- IN 1700/2017 da Receita Federal do Brasil - Dispõe sobre a determinação e o pagamento do Imposto de Renda e da Contribuição Social Sobre o Lucro Líquido das pessoas jurídicas e disciplina o tratamento tributário do PIS/Pasep e da Cofins.

4 RESULTADO DA AUDITORIA

4.1 Riscos a Geração de Caixa e ao Valor da Empresa

A Norma Técnica de Auditoria Independente NBC TA 570 trata das responsabilidades do Auditor quanto a eventos ou condições, decisões políticas, essas últimas notadamente em relação ao Setor Público, que venham a afetar os serviços prestados pelo ente auditado, bem como exemplifica eventos como perda de mercado, perda de clientes importantes e/ou surgimento de concorrente altamente competitivo, dentre outros. Ademais, trata diretamente sobre a necessidade do Auditor divulgar tais eventos e os planos da Administração para tratar os mesmos quando da existência de incertezas ou dúvidas significativas por parte do Auditor.

Os exames evidenciaram riscos estratégicos na EMBASA. Tais riscos geraram incertezas significativas relacionadas ao mercado de Água e Saneamento que afetam diretamente os serviços prestados pela Empresa, notadamente riscos relacionados a “Novos Entrantes” (Porter, Michael E. – 2005 - Estratégia Competitiva) que, no curto, médio e longo prazo, podem vir a afetar significativamente a geração de caixa da companhia, seu valor de mercado, bem como, em última circunstância, sua continuidade operacional em função da perda de seus clientes (Municípios) de maior rentabilidade ou, em hipótese provável, levar à necessidade de aportes financeiros constantes do Estado da Bahia para sua continuidade operacional.

Para entendimento do contexto em que se encontra a Companhia, seguem algumas premissas relacionadas aos riscos acima aventados:



- **Premissa 01 - Distribuição da Receita e Resultado Líquido por Contrato**

A EMBASA presta serviços a 368 dos 417 municípios baianos. Dos 368 municípios onde opera, seis são responsáveis por 95% de seu resultado líquido, conforme segue:

TABELA 1 – Seis maiores municípios em Resultado Líquido e Receita

Em R\$ mil				
Município	Resultado Líquido	%	Receita	%
Jequié	8.992	6%	31.732	2%
Camaçari	9.484	6%	62.574	4%
Barreiras	10.015	6%	31.171	2%
Vitória da Conquista	13.728	8%	62.058	4%
Candeias	30.191	18%	50.678	3%
Salvador	82.904	51%	664.070	38%
Total 6 maiores	155.315	95%	902.284	52%
Total no Semestre	163.285	100%	1.746.949	100%

Fonte: Contabilidade (jan a jun/2019).

Salvador e Candeias montam 69% do resultado líquido da EMBASA, já a Região Metropolitana de Salvador corresponde a 77%:

TABELA 2 – Resultado Líquido por Componente da RMS

Em R\$ mil		
Município	Resultado Líquido	%
Dias D'Ávila	(4.043)	-2%
Itaparica	(2.220)	-1%
São Sebastião do Passé	(518)	0%
Madre de Deus	(209)	0%
Simões Filho	(178)	0%
São Francisco do Conde	(137)	0%
Vera Cruz	259	0%
Pojuca	686	0%
Mata de São João	4.172	3%
Lauro de Freitas	5.495	3%
Camaçari	9.484	6%
Candeias	30.191	18%
Salvador	82.904	51%
Total RMS	125.887	77%
Total do Semestre	163.285	100%

Fonte: Contabilidade (jan a jun/2019).

Os dados acima expostos demonstram a concentração de faturamento e de rentabilidade dos serviços prestados pela EMBASA, bem como a fragilidade de sua sustentabilidade quando confrontada com o risco de perda de uma pequena parcela de seus contratos com os Municípios em que presta serviços.

- **Premissa 02 - Baixo grau de contratualização**

De acordo com informações prestadas pela Companhia, até a conclusão deste Relatório, dos 368 municípios operados, 194 encontram-se com seus contratos vencidos, 6 eram operados sem a existência de contrato, 153 eram Contratos de Programa¹ e 15 Contratos de Concessão². Em síntese, a EMBASA, durante o período em análise, operava com 53% dos seus sistemas sem contrato. Entretanto, considerando que a contribuição para o resultado líquido dos contratos vencidos corresponde a 94%, conclui-se que apenas 6% do resultado da companhia possuía cobertura contratual.

Dos 6 maiores municípios em margem líquida de contribuição para o resultado da EMBASA (vide **Tabela 1**), apenas Barreiras, que contribui com 6% do resultado, tem seu contrato não vencido. Dos componentes da RMS, apenas Vera Cruz, que contribui com 0,42% do resultado, tem seu contrato não vencido.

- **Premissa 03 – O setor de Água e Saneamento e o potencial econômico e financeiro da EMBASA**

Os serviços de Água e Saneamento têm sido alvo de diversas matérias e conjecturas amplamente divulgadas pela imprensa relacionadas à privatização. Comentários sobre a venda, necessidade de melhoria da eficiência e o valor de mercado das empresas de Água e Saneamento brasileiras e, muitas vezes, de forma específica da EMBASA, são frequentes na mídia, que as relacionam constantemente à necessidade de mudanças no marco regulatório do setor promovidas junto ao Congresso Nacional.

As questões suscitadas na imprensa envolvem o valor das companhias, a possibilidade de agregar tais recursos aos cofres públicos, bem como a eficiência operacional dessas empresas quanto ao atingimento de metas, principalmente em relação à abrangência dos serviços de água e esgotamento sanitário.

Cabe destacar que a EMBASA tem atingido consecutivos resultados positivos: R\$38,0 milhões de resultado líquido em 2015, R\$104,0 milhões em 2016, R\$180,0 milhões em 2017, R\$355,0 milhões em 2018 e R\$163,0 milhões no primeiro semestre de 2019. Os crescimentos consecutivos e constantes (766% de 2015 a 2018) geraram um aumento na sua geração de caixa (R\$189,0 milhões em 2017 e R\$266,0 milhões em 2018). Tais resultados devem ser analisados ainda sob o aspecto de que a Embasa aumentou seus investimentos em 188,89%, comparando-se os períodos de 2008 a 2017 (R\$4,94 bilhões) e de 1998 a 2007 (R\$1,71 bilhão).

¹Contrato de Programa é o modelo mais recentemente utilizado, em substituição ao anterior Contrato de Concessão, por estar adaptado à legislação federal e por ter adotado o princípio da cooperação entre os entes federados (Município e Estado), normatizado pela Lei Estadual nº 11.172/08.

²Os vencimentos dos Contratos de Concessão concentrados entre 2015 e 2018 ocorrem, em maioria, devido a terem sido firmados entre 1995 e 1997, com prazo de vinte anos, resultado, dentre outros fatores, da promulgação da Lei nº 8.987/1995.

Evolução da Regulamentação Legal do Setor de Saneamento para Intensificar a Participação do Capital Privado

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 23, inc. IX, atribui à União, Estados e Municípios a competência comum para a promoção de melhorias nas condições de saneamento básico (conceito que abrange água, esgoto, gestão de resíduos sólidos e drenagem de água de chuva). Entretanto, o entendimento consolidado quanto à titularidade do direito de exploração desses serviços é determinado pelo art. 30, inc. V da Constituição Federal, pacificado quando da decisão, em 2012, do Supremo Tribunal Federal, em relação à Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.842/RJ, que define como titular dos serviços os Municípios.

A EMBASA foi criada em maio de 1971, com objetivo básico de executar a política de abastecimento de água e de esgotamento sanitário no Estado da Bahia, implantando, operando e expandindo os sistemas com esse fim em quaisquer municípios do estado. Os investimentos decorrentes da implantação desses sistemas, a longo prazo, são ressarcidos pela cobrança de tarifas dos serviços prestados, delegados legalmente pelos Estados e Municípios concedentes. Para tal, a EMBASA estabelece contratos com Municípios Baianos para a prestação de serviços que são regulados pelas Lei Federal nº 11.445/2007 e Lei Estadual nº 11.172/2008.

O Decreto Federal nº 7.217/2010, que regulamenta a Lei Federal nº 11.445/2007, em seu art. 38, determina que os titulares de serviços públicos, os Municípios, poderão prestar os serviços de saneamento básico diretamente ou de forma contratada. Na prática, em função da Lei 11.445/07 e da sua regulamentação em 2010, o abastecimento de água e os serviços de esgotamento sanitário são passíveis de fornecimento através de uma autarquia municipal, empresa pública ou sociedade de economia mista, bem como através da contratação de empresas privadas e/ou pela celebração de Parcerias Públicas e Privadas.

Entretanto, entrevistas com a Administração da Companhia evidenciaram diversos projetos de lei e medidas provisórias que têm sido ferramentas voltadas a rever e alterar a Lei nº 11.445/2007, a exemplo, mais recentemente, as Medidas Provisórias nº 844/2018 e 868/2018. Em síntese de teor destas propostas, estão a necessidade do Município consultar previamente a iniciativa privada sobre o interesse em operar o sistema de abastecimento (realizando o processo licitatório e tirando a prerrogativa das empresas públicas de fechar diretamente tais serviços³), bem como a instituição de normas de referência nacional e não estadual. As implicações das mudanças propostas correspondem a extrair a vantagem competitiva das empresas públicas de saneamento e facilitar o ingresso do capital privado no setor de água e saneamento.

³Muito embora as mudanças no marco legal, admitindo a concorrência de forma mais ampla, as empresas públicas de saneamento estadual ainda tem a prerrogativa da contratação direta com os Municípios, via Contratos de Programa, sem licitação, baseado no inciso XXVI do artigo 24, da Lei de Licitações e Contratos Públicos: “na celebração de contrato de programa com ente da Federação ou com entidade de sua administração indireta, para a prestação de serviços públicos de forma associada nos termos do autorizado em contrato de consórcio público ou em convênio de cooperação”.

Até a conclusão deste Relatório, se encontrava em tramitação na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei nº 3261/2019, cuja proposta é a alteração da Lei 11.445/2007, incrementando medidas que afetam o mercado de Água e Saneamento e os interesses da EMBASA.

A proposta principal (Art. 18 do PL - Substitutivo) determina que, para as situações onde a prestação dos serviços públicos de saneamento básico por empresa pública ou sociedade de economia mista sem contrato de programa ou cuja vigência esteja expirada, na data de publicação da Lei, terá seu contrato transformado em contrato provisório e deverá ser objeto de licitação pública em até 48 meses.

Em virtude da fragilidade da estrutura de contratualização da EMBASA (conforme Premissa 02) com os municípios baianos, o PL3261/2019, caso tenha seu texto aprovado como se encontra proposto, representa ameaça de perda, em médio prazo, de 78% do faturamento da Empresa. Em virtude de, dentre os contratos vencidos, se encontrarem os Municípios representantes de 95% da rentabilidade da EMBASA, (conforme descrito na Premissa 01), tal possibilidade tem o potencial de transformar a EMBASA de empresa rentável e geradora de caixa em empresa deficitária, dependente de aportes do Governo. Segundo estudos desenvolvidos pela Assessoria da Presidência da Empresa, remetidos para apreciação e análise do Governador do Estado da Bahia, a possibilidade de perdas com a aprovação do PL3261/2019 montariam em R\$13,2 bilhões, assim distribuídos:

- R\$ 2,2 bi** referente ao passivo total da Embasa, sem considerar penalidades de contratos rescindidos (fornecedores e financiamento);
- R\$ 619,7 mi** referente ao saldo a pagar da PPP Foz do Jaguaribe, firmado entre Embasa e BRK;
- R\$ 5,7 bi** referente à desvalorização do capital próprio, inviabilizando a venda no mercado de capitais
- R\$ 385,1 mi** referente ao fim dos desembolsos dos contratos de financiamento atuais, resultando em obras que serão paralisadas;
- R\$ 1,1 bi** referente à devolução máxima dos recursos já repassados pelos agentes financeiros devido à paralisação de obras que ficarão sem funcionalidade;
- R\$ 420,6 mi** referente à devolução máxima dos recursos já repassados pelo OGU devido à paralisação de obras que ficarão sem funcionalidade;
- R\$ 2 bi** referente à perda dos contratos de financiamento em negociação com KFW, BID, JICA e BNB(1,2 bilhões já extintos);
- R\$ 733,7 mi** referente à rescisão do contrato de trabalho de 4.940 funcionários próprios e 263 aprendizes.

Conforme citado, a EMBASA tem seus contratos com os Municípios Baianos vencidos (apenas 6% do Resultado Líquido da empresa está sustentado por Contratos), impossibilitando ou gerando grande ressalva ao seu valor quando calculado pelo método de fluxos de caixa descontado. Isto é, o valor da Empresa seria reduzido ao seu valor patrimonial. Entretanto, o patrimônio da Empresa é constituído basicamente por seus Investimentos junto aos Municípios e o PL3261/2019 não trata diretamente das questões relativas aos investimentos das Companhias Estaduais ainda não amortizados. Na eventual perda de seus contratos, os investimentos residuais serão pauta de negociação.

Aspecto social a ser destacado é o de que, em relação às regiões não rentáveis, existe, no Projeto de Lei (Art. 8 do PL Substitutivo: em referência aos Art. 2 - XI e Art. 3 - XIV da Lei 11.445/2007), a definição de uma Unidade Regional de Saneamento, cuja responsabilidade de criação através de lei ordinária seria dos Estados. Sua constituição seria dada pelo agrupamento de municípios (não necessariamente limítrofes) para dar viabilidade aos de menor poder econômico. Entretanto, como a adesão a tal unidade seria facultativa, é lógico presumir que Municípios rentáveis não queiram se unir aos economicamente inviáveis, descaracterizando a possibilidade da universalização dos serviços nos Municípios menos atrativos através do investimento privado.

Conclui-se que a EMBASA se encontra exposta a forte ameaça de perda de seus clientes, o que, a médio prazo, poderá afetar sua eficiência operacional e ter impactos profundos em sua sustentabilidade, sendo essencial o foco em ações no sentido de mitigar riscos.

4.2 Intempestividade na Incorporação de Ativos

A EMBASA não possui controles internos eficazes sobre o acompanhamento de seus Ativos de Contrato, nomenclatura aplicada às “Obras em Andamento” da Empresa. Verificou-se, junto ao setor de Patrimônio, a existência de diversos bens relacionados a obras nos sistemas de abastecimento de água e tratamento de esgoto que já se encontravam em uso e não haviam sido transferidos para o Ativo Intangível (Imobilizado em Operação), portanto, não haviam iniciado sua amortização, resultando na reclassificação de contas patrimoniais de forma extemporânea, com impactos no resultado da Companhia e consequentes efeitos tributários.

Verificou-se que o montante R\$1,9 bilhão foi incorporado aos Ativos Operacionais da Empresa nos exercícios de 2016 a 2019 de forma extemporânea, uma vez que já haviam entrado em operação em exercícios anteriores, conforme abaixo demonstrado:

TABELA 3 – Ativos de Contrato incorporados extemporaneamente Em R\$

Entrada em Operação	Incorporado em:			
	2019	2018	2017	2016
Não oneroso*	56.545.756	5.371.403	70.340.941	150.268.714
2009				767.895
2010				
2011				1.352.857
2012				6.755.842
2013		358.586	758.500	14.296.064
2014	6.813.353	4.559.159	66.026.778	67.946.975
2015	8.113.216	453.658		59.149.082
2016	17.863.235		3.555.662	
2017	10.175.552			
2018	13.580.400			



Entrada em Operação	Incorporado em:			
	2019	2018	2017	2016
Oneroso	814.518.123	67.584.557	165.547.542	581.792.633
2000	2.246.812			
2001	5.389.923			
2002	3.250.225			
2003	352.375			
2004	8.483.726			
2005	3.802.965	3.117.995		
2006	5.821.826		589.714	
2007	8.045.672	4.781.655		
2008	15.578.657	4.849.947	2.332.791	
2009	27.453.966	2.104.705	6.796.226	307.981
2010	18.741.060	446.230	12.761.883	299.149
2011	95.721.364	1.971.339	102.356	922.769
2012	65.998.650	513.456	9.806.789	46.890.510
2013	72.322.423	4.347.481	32.322.199	145.685.322
2014	90.771.583	13.355.411	51.529.170	289.505.964
2015	80.290.464	9.315.906	4.968.052	98.180.939
2016	102.692.229	15.033.498	44.338.361	
2017	127.755.290	7.746.934		
2018	79.798.914			
Total por ano	871.063.879	72.955.960	235.888.482	732.061.348

Fonte: Contabilidade/Patrimônio.

*Ativos não onerosos não produzem efeitos fiscais ao resultado da companhia.

A Tabela 3 evidencia um total de ativos não onerosos de R\$282,5 milhões e oneroso de R\$1.629,4 milhões. O erro resultou em reclassificações de R\$1,9 bilhão e ajustes de R\$232,0 milhões em contrapartida da conta patrimonial “Ajuste de Exercícios Anteriores”, correspondentes às amortizações não contabilizadas. Os fatos distorceram significativamente as demonstrações financeiras, com efeitos na análise gerencial da EMBASA e com perdas tributárias.

Ressalte-se, ainda, que tais eventos já haviam sido mencionados por ocasião de inspeção⁴ realizada em 2017, onde foram verificados lançamentos de ajustes que afetaram os exercícios de 2009 a 2016. Em 2018, a KPMG Auditores Independentes ressaltou as Demonstrações Financeiras com base em estimativas de distorções daquelas contas em R\$393,0 milhões, sendo R\$73,0 milhões de incorporações retroativas, que impactaram na reclassificação dos ativos não circulantes.

Os ajustes correspondentes às amortizações não contabilizadas geraram créditos tributários pela não utilização das despesas como redutoras da base de cálculo do Programa de Integração Social (PIS) e da Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (COFINS), do Imposto de Renda (IR) e da Contribuição Social Sobre o Lucro (CSSL) no total de R\$96,3 milhões, sendo R\$23,5 milhões já prescritos. O imposto pago a maior, parcela não prescrita, está demonstrado na tabela a seguir:

⁴Protocolo TCE/009504/2017.

TABELA 4 – Imposto pago a maior (parcela não prescrita) Em R\$

Descrição	2014	2015	2016	2017	2018
Amortização extemporânea	20.627.316	26.065.445	31.091.404	30.384.473	26.668.582
Imposto de Renda	8.671.578	11.999.257	7.772.851	7.596.118	8.342.472
Contribuição Social	3.121.768	4.319.733	2.798.226	2.734.603	3.003.290
PIS e Cofins	1.908.027	2.411.054	2.875.955	2.810.564	2.466.844
Imposto a Recuperar	13.701.372	18.730.043	13.447.032	13.141.284	13.812.606
Total a Recuperar					72.832.338

Fonte: Contabilidade/Patrimônio

A Companhia, até a conclusão deste Relatório, não havia solicitado o crédito do valor de R\$72,8 milhões, tendo apresentado a seguinte justificativa:

“Novo advogado foi consultado sobre a possibilidade de a Embasa entrar com ação na justiça solicitando revisão dos valores pagos e aproveitamento da despesa, mas não podemos desconsiderar a ação de imunidade (set/2013) que trará de volta os valores pagos a partir de set/2008”

Ressalte-se que, por ocasião de Inspeção do exercício de 2017, a Empresa já havia se pronunciado quanto a recuperação de tais tributos, alegando estar em “fase final de elaboração de consulta à RFB quanto à formalização necessária para recuperação de créditos de ajustes contábeis”. Entretanto, apesar das recomendações, a EMBASA não levou adiante o processo de recuperação.

Na ocasião, ressaltou-se que os créditos vinham prescrevendo e alertou-se para a necessidade de reestruturação de processos e agilidade nos pedidos de compensação, destacando os artigos 165 e 168 do Código Tributário Nacional – CTN, sobre o direito à restituição do pagamento de valor indevido ou a maior, bem como a prescrição do direito, abaixo transcritos:

Art. 165. O sujeito passivo tem direito, independentemente de prévio protesto, à restituição total ou parcial do tributo, seja qual for a modalidade do seu pagamento

[...]

Art. 168. O direito de pleitear a restituição extingue-se com o decurso do prazo de 5 (cinco) anos

Como se verifica, o prazo para pleitear a restituição dos créditos, devidamente corrigidos, se extingue em 5 anos. Portanto, a demora no pedido de restituição acarreta, ano a ano, na prescrição dos valores, com prejuízo aos cofres da Companhia e ao Estado, seu acionista majoritário.

Conforme comentado, a demora no reconhecimento contábil do erro levou ao prejuízo de R\$23,5 milhões, já prescritos. Caso a EMBASA houvesse acatado as recomendações deste Tribunal, poderia ter evitado a perda, por prescrição, de R\$13,3 milhões dos R\$23,5 milhões atualmente prescritos.



Foi revisada a sistemática utilizada pela Companhia para apuração dos valores dos trabalhos sobre comento, isto é, da revisão de seu Ativo de Contrato diretamente atrelado ao seu Ativo Intangível. Verificou-se que os mesmos correspondem a uma Ação Estratégica, originada do Plano Estratégico da Embasa. Existia prévio conhecimento da EMBASA da existência de obras concluídas cuja documentação se encontrava na extinta Diretoria de Gestão, que não havia sido enviada para registro contábil e apuração fiscal.

É importante ressaltar que os ajustes procedidos afetaram de forma material os resultados pretéritos da EMBASA, além de terem sido usados para análise de performance da Empresa e como base de cálculo para gratificação do desempenho de suas equipes.

Recomenda-se que a EMBASA revise seus processos internos tornando tempestivo o registro dos investimentos em obras de fornecimento de água e esgotamento sanitário, ajustando suas demonstrações financeiras e promovendo a recuperação dos tributos pagos a maior. A demora na apuração e registro desses valores não somente distorce as demonstrações financeiras, prejudicando a correta visão patrimonial e financeira da Companhia, bem como gera prejuízos pelo pagamento a maior dos Tributos, quantificados atualmente em R\$23,5 milhões, sendo que R\$13,3 notificados por este Tribunal sem a devida ação tempestiva da EMBASA.

5 CONTRATOS DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

5.1 Atraso na Execução de Obras

A Auditoria constatou atraso no andamento das obras dos contratos, conforme detalhado a seguir:

5.1.1 Contrato 460012634/2017

O Contrato nº 460012634/2017, firmado em 08/11/2017 com a MRM Construtora Ltda. no valor de R\$13.917.473,46, cujo objeto é a execução das obras de implantação do Sistema de Esgotamento Sanitário de Itiúba, com entrega prevista para 19/07/2020, encontra-se com atraso na sua execução.

Analisando a 8ª Medição, constatou-se que a obra encontra-se em atraso, uma vez que o valor medido acumulado é de R\$2.150.888,23, correspondente a 15,45%, enquanto pelo cronograma atualizado o valor previsto deveria ser de R\$7.593.626,81, corresponde a 54,60%, evidenciando um atraso de 39,15%.

Esta Auditoria, através da Solicitação nº SCRNO5/2019, solicitou esclarecimentos quanto ao mencionado atraso e a EMBASA se pronunciou afirmando que:

1. Os serviços da rede coletora de esgoto e ramais prediais estavam previstos para serem executados a partir de outubro de 2018, entretanto a contratada só os iniciou 2 meses após essa data (dezembro de 2018). [...].

- 2.No contrato da obra está previsto a execução de uma travessia de rede coletora de esgoto sob a linha férrea que atualmente está sob concessão da FCA (Ferrovia Centro Atlântica S/A), Para executar tal travessia a Embasa precisa obter da FCA uma autorização, a qual é obtida através da elaboração e protocolização de um processo de solicitação de permissão para travessia [...].
3. As atividades na Estação Elevatória de Esgoto 1 (EEE-1) não foram iniciadas no prazo por decisão da contratada, o que levou a Embasa a notificá-la várias vezes por conta de tal morosidade. [...].
4. O traçado de projeto da Linha de recalque 1 interceptava duas propriedades privadas. Em função da dificuldade encontrada em desapropriar tais áreas, foi necessário mudar o traçado dessa unidade do Sistema, de forma a realinhá-la completamente em via pública. [...]
5. No dia 09/08/2018 a contratada iniciou a atividade de limpeza da área prevista para execução da ETE, entretanto existiram desentendimentos com os posseiros da referida área e os mesmos não permitiram a continuação das atividades. Em função disso, foi escolhida uma nova área para implantação da ETE, sendo necessário realizar a revisão de todos os projetos dessa unidade. [...].

5.1.2 Contrato 460013028/2018

O Contrato nº 460013028/2018, firmado em 02/03/2018 com a Ambiente Engenharia Ltda. no valor de R\$7.094.327,48, cujo objeto é a execução de Obras complementares de implantação do SES de Chorochó, com entrega prevista para 31/12/2019, encontra-se com atraso na sua execução.

Analisando as medições disponibilizadas pela EMBASA, constatou-se que valor medido acumulado até a Medição nº 11 foi de R\$2.059.648,36, correspondente a 29,03%. Avaliando o cronograma físico-financeiro, verificou-se que deveria ter um desembolso de 55,94%, no valor de R\$3.968.214,18, evidenciando um atraso de 26,91%.

Esta Auditoria, através da Solicitação nº SCRNO6/2019, requereu esclarecimentos à EMBASA que se pronunciou afirmando:

1. Volume elevado de rochas encontrado durante a execução dos serviços e dificuldade de se obter a renovação da autorização necessária para o uso de explosivos em detonação de rochas junto ao Exército Brasileiro. A primeira licença foi emitida e venceu em 15/05/2019. Após esse período houve uma alteração na regulamentação do Exército Brasileiro para emissão do licenciamento e mesmo a empresa Ambiente Engenharia tendo apresentado em 30/04/2019 o processo com as documentações exigidas aos órgãos competentes, até a presente data não foi emitida a autorização, comprometendo o cronograma físico da obra. Deste modo, atualmente encontram-se paralisados os serviços da execução da estação de tratamento de esgoto - ETE e do interceptor, que dependem da licença para a continuidade das escavações.
2. Houve a necessidade da aquisição do material de jazida, para a execução da terraplanagem da ETE, pois o projeto e orçamento licitado previam a utilização do solo oriundo das próprias escavações das lagoas. Todavia, o material (solo) encontrado



durante os serviços de escavação, mostrou-se inadequado tecnicamente, após a realização dos ensaios de campo e laboratório. Desse modo, foi necessário providenciar a regularização da exploração da jazida visando a liberação para a execução dos serviços pela empresa contratada, o que implicou na necessidade de aumento do prazo para execução da ETE.

Do quanto exposto, observa-se que as sondagens de solo, que deram suporte à elaboração do Projeto Básico licitado, se apresentaram deficientes na identificação da origem geológica do material coletado. Tais fatores foram determinantes para o atraso na execução das obras, comprometendo a produtividade do Contrato.

5.1.3 Contrato 460012919/2018

O Contrato nº 460012919/2018, firmado em 22/01/2018 com a MAF Projetos e Obras Ltda. no valor de R\$12.566.822,26, cujo objeto é a implantação do Sistema de Esgotamento Sanitário de Jeremoabo, com prazo de conclusão previsto para 02/08/2020, encontra-se com atraso na sua execução.

Analisando a 7ª Medição, constatou-se que a obra encontra-se em atraso, uma vez que o valor medido acumulado é de R\$2.248.855,81, correspondente a 17,90%, enquanto, pelo cronograma atualizado, o valor previsto deveria ser de R\$4.777.575,85, corresponde a 38,02%, evidenciando um atraso de 20,12%.

Esta Auditoria, através da Solicitação nº SCRNO6/2019, requereu esclarecimentos à EMBASA que se pronunciou afirmando:

As obras não foram iniciadas no prazo estipulado após a emissão da Ordem de Serviços, o que levou a Embasa a notificar a empresa por conta de tal atraso e morosidade. Com isso, os serviços somente foram iniciados no mês dezembro/2018;

Ainda não houve emissão de posse referente a nova área da ETE, uma vez que a mudança da área foi necessária pois no terreno previsto em projeto para a implantação da mesma, foi executado o canteiro de obras com usina de asfalto de responsabilidade do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte - DNIT para execução dos serviços de restauração da BR 110. Essas intervenções ocorreram após a fase de projeto;

Devido à existência de vegetação nativa na nova área da ETE foi necessário a contratação de profissional para realização de inventário florestal visando a aquisição da autorização da supressão de vegetação junto ao INEMA. A Embasa já protocolou a documentação do processo e até a presente data não houve manifestação desse Órgão. A emissão da referida autorização pelo INEMA é condição necessária para início das obras da ETE.

5.1.4 Contrato 460012889/2018

O Contrato nº 460012889/2018, firmado em 16/01/2018 no valor de R\$2.569.985,04, cujo objeto é a implantação do Sistema de Abastecimento de Água do povoado de Piabanha, no município de Aracatu, tem prazo de execução de 360 dias, encontra-se com atraso na sua execução.

Avaliando o cronograma físico-financeiro, constatou-se que os serviços realizados até a Medição nº 10, referente ao período de 01/07/2019 a 31/07/2019, apresentavam um valor acumulado de R\$1.200.218,02, correspondente a 46,70% do valor contratado, quando o cronograma vigente previa um valor acumulado de R\$2.284.162,34, correspondente a 88,88% do Contrato, evidenciando um atraso de 42,18%.

Esta Auditoria solicitou esclarecimentos quanto ao mencionado atraso e a EMBASA se pronunciou afirmando que:

Devido à necessidade de definição do novo traçado da adutora que alimenta o povoado de Piabanha, visando garantir a viabilidade da obra, tomando como princípio a economicidade, visto que, a mesma, acompanha a estrada vicinal que dá acesso ao povoado, que é em terreno natural, com as fortes chuvas que ocorreram ao longo dos anos, após a execução do projeto licitado, houve modificação no greide desta via, para a recuperação pavimento, rebaixando em média 0,40 metro, modificando a cota de implantação do traçado original da adutora. Com este fato superveniente, foi verificada a presença de rochas, aos quais não foram identificados na sondagem do projeto original, sendo assim, mantendo o traçado original, o volume de rocha superaria o valor que poderia ser acrescido ao contrato, desta forma, foi estudado um novo traçado, que implicou na utilização a faixa de servidão em terrenos particulares, havendo a necessidade de regularização dos processos de desapropriação, impedindo a conclusão destes trechos no prazo contratual estabelecido, necessitando de um aditivo de prazo e valor, já aprovado pela Diretoria Executiva.



Foto 1 – Execução da Estação Elevatória



Foto 2 – Construção de Floculador / Decantador



A EMBASA deve envidar esforços para a conclusão dos Contratos, visto que o atraso nas obras possibilita o incremento de despesas administrativas, reajustamentos não previstos, acréscimos nos custos de fiscalização, além de representar um ônus à sociedade, pela demora na disponibilização dos benefícios esperados com a consecução das obras.

5.2 Obra paralisada

5.2.1 Contrato nº 460009568/2016

O Contrato nº 460009568/2016 foi firmado com Consórcio MRM / CBS, no valor de R\$58.018.777,04, cujo objeto é a execução dos contratos de ampliação do Sistema Integrado de Abastecimento de Barra de Pojuca, envolvendo o comissionamento das unidades, a pré-operação, a partida e a operação assistida do sistema implantado e o fornecimento de materiais e equipamentos, exclusive aqueles que serão fornecidos pela Embasa, encontra-se paralisado.

Esta Auditoria solicitou justificativa para a paralisação da obra e a EMBASA se pronunciou afirmando que:

Durante o período entre 2016 e 2019 foram necessárias diversas tratativas entre EMBASA, INEMA e FUNDAÇÃO GARCIA D'Ávila, a qual é gestora da Reserva Saparinga, para alinhamentos sobre o melhor posicionamento das estruturas do sistema produtor do SIAA Barra do Pojuca (captação, adutora - 1Km e estação de água bruta), visto que as mesmas foram projetadas nesta área, para que possam ser concedidos os atos autorizativos relacionados à regularização ambiental da obra: Licença de Instalação – LI e Autorização de Supressão de Vegetação – ASV e Outorga;

Desta forma, neste período ocorreram adequações no projeto para que a captação, estação elevatória e adutora de água bruta do sistema pudessem ser implantadas na área a Reserva e posteriormente operadas de forma a compatibilizar as características ambientais da área com as necessidades de abastecimento da população da região, ou seja, com o menor impacto ambiental e social possível;

Uma vez definida a localização final destas estruturas, a Embasa pode dar continuidade à regularização ambiental da obra junto ao INEMA em 2019, através dos processos anteriormente iniciados para obtenção de LI (nº2016.001.002696/INEMA/LIC-02696) e ASV e Outorga (nº2015.001.005141/ INEMA/REQ);

Atualmente a conclusão destes processos depende da complementação de documentos e estudos para fins de parecer técnico do INEMA e autorização da ASV, Outorga e Licença de Implantação condição necessária para a retomada das obras. A previsão é que a concessão destes atos autorizativos ocorra no terceiro trimestre de 2019.

A EMBASA deve envidar esforços para a solução da situação apontada, para a regularização ambiental e para minimizar os prejuízos causados à população, disponibilizando os benefícios esperados com a consecução das obras.

5.3 Obra em andamento

5.3.1 Contrato 460013263/2018

O Contrato nº 460013263/2018, firmado em 22/05/2018 com a IQ Construtora Ltda., no valor de R\$4.441.973,92, cujo objeto foi a implantação do novo Sistema Integrado de Abastecimento de Água de Rio do Antônio a partir da Barragem do Tuvisco, no município do Rio do Antônio, encontra-se com os serviços encerrados sem que o sistema esteja concluído, além do referido contrato apresentar saldo residual.

Analisando a Medição nº 10 (final), disponibilizada pela EMBASA, constatou-se que os serviços realizados apresentavam um valor acumulado de R\$4.088.594,83, correspondente a 92,04% do valor contratado, ficando um de saldo de 7,96%.

Com a inspeção *in loco* constatou-se que os serviços foram encerrados sem que o sistema estivesse concluído, já que uma interferência entre a adutora de água bruta do sistema e um trecho da linha férrea existente na área impediram a conclusão da obra.

A EMBASA se pronunciou afirmando que:

Por se tratar de uma obra emergencial devido à crise hídrica que assolou a região culminando na redução da oferta de água à população a ordem de serviço foi emitida no dia 22/05/2018 onde a sua vigência final ocorreu no dia 21/05/2019.

Houve a necessidade de apresentação do projeto da travessia para a VLI, o qual foi feito em 25/02/2019, protocolado sob nº 1270. A aprovação da execução da Travessia pela VLI logística excedeu o limite para que pudesse ser realizado no período de vigência do contrato da obra do Truvisco, por se tratar de uma obra emergencial a mesma finalizou no dia 21/05/2019. Sobre o histórico para a aprovação da execução da travessia pela VLI logística, segue o histórico:

[...]

10 – Em 08/11/2019? A EMBASA emitiu ordem de serviço para a consultora revisar o projeto da travessia atendendo as solicitações da VLI, para prosseguir com a aprovação processo de liberação de execução da travessia sob a linha férrea, cujo prazo para atendimento a essa solicitação será até o dia 08/01/2020.

Todo o trecho a jusante da travessia mencionada, até as localidades de Rio do Antônio/Ibitira, cerca de 80% do contrato, está sendo utilizado para abastecimento provisório do sistema, a partir de uma interligação na Barragem de Comocoxico até que os serviços para complemento da AAB sejam concluídos, após a aprovação do projeto da travessia pela VLI. A Barragem do Truvisco foi inicialmente prevista em projeto face à sua segurança hídrica em relação à Barragem do Comocoxico. A população local já está sendo abastecida de forma satisfatória.

Após a conclusão do processo de aprovação da travessia por parte da VLI Logística, a EMBASA irá realizar um procedimento interno (RILC) para contratação de empresa especializada para a execução da travessia e interligação à Barragem do Truvisco.



Foto 3 – Captação



Foto 4 – Filtro da Estação de Tratamento de Água

A EMBASA deve envidar esforços para realizar nova licitação de forma a minimizar incremento nos custos de execução e um ônus à sociedade, pela demora na disponibilização dos benefícios esperados com a consecução das obras.

6 CONCLUSÃO

Como resultado da inspeção ora realizada, esta Auditoria constatou a necessidade da EMBASA atuar de forma tempestiva para:

- mitigar riscos relacionados à perda dos seus contratos de maior rentabilidade, com potencial de afetar sua geração de caixa, seu valor, bem como, em última circunstância, sua continuidade operacional (item 4.1);
- efetuar a revisão de seus processos internos para o tempestivo registro de investimentos, ajustando as demonstrações financeiras e promovendo a recuperação dos tributos pagos a maior (item 4.2);
- evitar o atraso na execução de obras (item 5.1); e
- elaborar plano de ação de retomada das obras paralisadas (item 5.2).

A Auditoria sugere que seja dado conhecimento do teor deste Relatório ao Presidente da EMBASA para que sejam adotadas as medidas necessárias à correção das fragilidades detectadas.

Salvador, 16 de dezembro de 2019.

Quadro de Assinaturas

Este documento foi assinado eletronicamente por:

Bruno Mascarenhas da Silveira Ventim
Coordenador de Controle Externo - Assinado em 19/12/2019

Marcos Tadeu Carneiro Lima
Gerente de Auditoria - Assinado em 19/12/2019

Miguel Pelegrini Raphael
Líder de Auditoria - Assinado em 19/12/2019

Sandra Bokor Ferreira Carneiro
Líder de Auditoria - Assinado em 19/12/2019

Pasquale Magnavita Netto
Auditor de Contas Públicas - Assinado em 19/12/2019

Kleber Miranda Morgado
Auditor Estadual de Controle Externo - Assinado em 19/12/2019



Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço <https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia>, digitando o código de autenticação: KYNTI5MZMW