

VOTO

Em exame, prestação de contas da Eletrosul Centrais Elétricas S.A., relativa ao exercício de 2012.

2. No último pronunciamento realizado pela Secretaria do TCU no estado de Santa Catarina – Sec-SC (peça 163), foi proposto o julgamento pela irregularidade das contas do então diretor-presidente, Sr. Eurides Luiz Mescolotto (falecido em 27/9/2017), e do diretor de engenharia, Sr. Ronaldo dos Santos Custódio, com a respectiva condenação em débito e o pagamento de multa em razão da celebração do 5º Termo Aditivo ao Contrato 84491053, firmado com a empresa Engevix Engenharia S/A, que continha serviços já cobertos contratualmente (35 dias de Gerenciamento e Qualidade e Operação e Manutenção de Canteiro, de 28/07/2012 a 31/08/2012) ou desnecessários (61 dias de Operação e Manutenção de Canteiro, de 01/09/2012 a 31/10/2012), cujo dano calculado pela unidade seria de R\$ 851.591,54, já desconsiderada a retenção de R\$ 500.023,48 realizada pela Eletrosul.

3. Para os demais responsáveis mencionados na peça 2 destes autos a Sec-SC propõe que suas contas sejam julgadas regulares. Foram propostas também determinações a Eletrosul acerca do destino do valor que havia sido retido por ocasião da última medição.

4. O Ministério Público junto ao TCU (peça 165) acompanha a proposta sugerida pela unidade técnica, sem prejuízo de que seja incluída autorização para o parcelamento do débito.

5. Convém anotar que o Contrato 84491053 (peça 28, p. 1 a 57), celebrado entre a Eletrosul e a empresa Engevix, tinha por objeto o fornecimento de bens e a prestação de serviços para a conclusão da UHE Passo de São João (UHPJ), com 77 MW, localizada no rio Ijuí, às margens da pequena cidade de Roque Gonzales (5 mil habitantes), no extremo noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, quase na divisa com a Argentina.

6. O valor inicial do contrato era de R\$ 56.645.643,66. Segundo análise da Sec-SC, R\$ 46.457.073,18 seriam relativos à execução de obras e R\$ 10.188.570,48 seriam relativos à prestação de serviços, dentre eles, o de gerenciamento de qualidade e operação e manutenção de canteiro de obras.

7. O prazo inicialmente previsto de vigência desse contrato era de 400 dias, uma vez que se tratava de obra já em andamento, em virtude de o contrato anterior com a empresa Energ Power S.A ter sido rescindido.

8. A Engevix ficou responsável pela montagem dos bens que haviam sido contratados pela Energ Power, mas que agora estavam sob a responsabilidade da Eletrosul. Parte desses equipamentos ainda não havia sido entregue pelos fornecedores, sendo que alguns estavam na Rússia, como a empresa Power Machines da Rússia. A Eletrosul tinha 106 contratos com outras empresas no âmbito desse empreendimento. Cabia, ainda, à Engevix fornecer o canteiro de obra para todos esses prestadores de serviço, assim como gerenciar e controlar a qualidade dos serviços executados por ela e pelas outras contratadas. São esses últimos serviços os responsáveis pela proposta de irregularidade das contas.

9. Após a celebração de cinco termos aditivos, o contrato passou a ter 1064 dias de duração (de 2/12/2009 a 31/10/2012), e seu valor passou para R\$ 72.138.924,42, sendo R\$ 49.318.322,40 relativos à parte de obras e R\$ 22.820.602,02, aos serviços de gerenciamento e qualidade e de operação e manutenção do canteiro.

II – Histórico dos autos

10. A apuração do indício de dano ao erário que enseja a proposta de irregularidade das contas teve início com a realização de audiência dos responsáveis mencionados no 2º parágrafo pelo motivo a seguir transcrito:

“aumento da ordem de 15 milhões de reais – equivalente a 26,5% do valor original do contrato – dos valores correspondentes aos itens “Gerenciamento e Qualidade” e “Operação e manutenção do canteiro de obras” do Contrato 84491053 firmado com a empresa Engevix Engenharia S/A proporcionalmente ao número de dias de atraso da obra – 664 dias além dos 400 originais – sem se levar em conta a sua diminuição de ritmo, visto que não ocorreu alteração significativa no escopo do objeto, com indício de pagamento seja por serviços não realizados seja pela manutenção antieconômica de mobilização plena de equipe da empresa contratada simplesmente com o objetivo de aguardar, a qualquer momento, a entrega de equipamentos com atraso, consistindo dano ao erário decorrente de ato de gestão antieconômico”

11. A evidência deste indício de irregularidade se consubstanciou em entendimento do então diretor da Sec-SC, baseado em respostas apresentadas pela empresa Engevix, como ele mesmo afirmou em sua instrução (peça 115):

29. A proposta pela irregularidade das contas, atualmente fundamentada, unicamente, na questão que ora se discute, originou-se do entendimento deste Diretor, baseado em resposta apresentada pela empresa Engevix, de que (peça 107, p. 2):

(...) 15 milhões referiram-se à simples manutenção de toda uma equipe de gerenciamento de qualidade e operação e manutenção de canteiro de obras durante um período em que tal canteiro ficou, a maior parte do tempo, ocioso, pois não houve aumento do escopo da obra, mas simples atraso na entrega de equipamentos adquiridos separadamente pela Eletrosul.

12. Na análise das respostas às audiências e às oitivas, o auditor da Sec-SC (peça 106) propôs julgar regulares com ressalva as contas dos responsáveis, incluindo a irregularidade acima transcrita como uma das ressalvas.

13. O diretor com a anuência do secretário da unidade técnica (peças 107 e 108) divergiu da proposta acima e propôs o julgamento pela irregularidade das contas, sem condenação em débito, porém com aplicação de multa, proposta que contou, na essência, com a concordância do Ministério Público junto ao TCU (peça 109).

14. Após a apresentação de memoriais por Ronaldo dos Santos Custódio (peças 111 e 112), o então relator do feito, Exmo. **Ministro Raimundo Carreiro** (peça 113) restituuiu os autos à unidade técnica para novo exame.

15. Por meio da instrução da peça 115, da lavra do diretor signatário do pronunciamento pela irregularidade das contas (peça 107), a Sec-SC alterou seu entendimento anterior. Antes, ela considerava que aditivos ao contrato, no valor de R\$ 15 milhões, eram indevidos, visto que o prazo original de 400 dias tinha sido ampliado em mais 664, totalizando 1064 dias, sem alteração significativa no escopo do objeto principal.

16. Nessa nova manifestação, após análise de extenso material probatório, a unidade técnica considerou justificado o prazo prorrogado até o 4º termo aditivo, ou até 25/7/2012 (966 dias desde o início do contrato), pois, segundo o cronograma apresentado nos memoriais (peça 114), a obra havia sido concluída no final de julho de 2012. Todavia, a Sec-SC reputou indevida a extensão de 98 dias autorizada pelo 5º termo aditivo, assinado em 19/7/2012, que estendeu o contrato até 31/10/2012.

17. Logo, na referida instrução (peça 115), a unidade técnica concluiu pela necessidade de citação dos diretores presidente e de engenharia e da empresa Engevix pelo valor de R\$ 2.474.867,02, sendo R\$ 1.637.701,70 relativo a pagamentos por 87 dias de gerenciamento e qualidade e R\$ 837.165,33, relativos a extensão em 148 dias dos serviços de operação e manutenção de canteiro.

18. As alegações de defesa apresentadas (peças 129, 130 e 132) foram acolhidas parcialmente pela unidade técnica (peças 136 e 137), que, a partir da leitura da exposição de motivos que amparou o 5º termo aditivo, reconheceu como devidos 52 dias do prazo aditivado. Logo, no cálculo realizado pela Sec-SC, restaram sem comprovação 35 dias do serviço de Gerenciamento e Qualidade (87 – 52=35), no valor de R\$ 773.981,70, e 96 dias (148 – 52) de operação e manutenção de canteiro, no valor de R\$ 577.633,33.

19. Faz-se necessário realizar uma pequena correção no valor do débito calculado pela unidade técnica. O valor aditivado para o serviço de gerenciamento e qualidade foi de R\$ 1.637.701,70 para 87 dias. Logo, por regra de três simples, os 35 dias desse serviço inquinados seriam equivalentes à R\$ 658.845,51, e não a R\$ 773.981,70. De igual modo, o valor aditivado para o serviço de operação e manutenção de canteiro foi de R\$ 837.165,33 referente a 148 dias. O valor para 96 dias seria R\$ 543.026,16. Desta forma, o débito de acordo com as premissas da unidade técnica seria de R\$ 1.201.871,67. Abatendo-se desse valor a retenção realizada pela Eletrosul de R\$ 500.023,48 no último pagamento, o valor discutido nos presentes autos seria de R\$ 701.848,19, e não R\$ 851.591,54 como propõe a unidade técnica.

20. A unidade técnica havia calculado o sobrepreço multiplicando o valor médio informado pelos responsáveis relativos ao 4º termo aditivo pelo número de dias impugnados. Acontece que o valor médio informado pelos responsáveis apresentava erro de cálculo.

21. O Sr. Ronaldo dos Santos Custódio voltou a apresentar elementos adicionais de defesa (peças 144 a 150) que, por determinação do novo relator, Exmo. **Ministro Aroldo Cedraz**, foram examinados pela Sec-SC (peça 153 e 154).

22. Nesta nova análise, a unidade técnica propôs a manutenção, *in totum*, da proposta de encaminhamento anterior, no sentido de julgar irregulares as contas dos responsáveis e da empresa Engevix e condená-los à devolução de R\$ 851.591,54. Foi mantida também a proposta de julgamento das contas do Sr. Antônio Waldir Vittori regulares com ressalva, em razão da cessão de empregados da Eletrosul sem embasamento legal.

23. Novos memoriais foram apresentados à peça 160, pelo Sr. Ronaldo dos Santos Custódio, em contraponto a instrução da peça 153.

24. Também foi colacionado aos autos cópia do Acórdão 2.770/2018-TCU-2ª Câmara e do Relatório de Fiscalização 22/2008, realizada na Eletrosul (peças 161 e 162).

25. Por meio da instrução da peça 163, a Sec-SC, com amparo no acórdão e no relatório de auditoria acima mencionados, concluiu que não mais subsistia o fundamento para a ressalva nas contas do Sr. Antônio Waldir Vittori. Desta forma, a unidade técnica suprimiu a proposta de regularidade com ressalva de suas contas, modificando o encaminhamento sugerido pela instrução da peça 136 apenas neste ponto (peças 163 e 164).

26. Em seu último pronunciamento (peça 165), o Procurador do Ministério Público junto ao TCU, Dr. Marinus Marsico, acompanhou a derradeira proposta de encaminhamento da unidade técnica.

III

27. Ante o exposto, passo ao exame dos autos.

28. Entendo que as contas dos diretores presidente (já falecido) e de engenharia devem ser julgadas regulares com ressalva pelos motivos que passo a expor.

29. Para quantificação do suposto débito, entendo que deve ser analisado todo o período de vigência de contrato e não apenas os últimos meses.

30. O serviço de gerenciamento e qualidade foi orçado pela Eletrosul (peça 26, p. 3) em R\$ 6.892.140,43, e compreendia o período de realização em dez meses conforme demonstra a memória de cálculo que acompanhou o orçamento base (peça 26, p. 15-17). Logo, o valor mensal seria de R\$ 689.214,04.

31. Por seu turno, apesar de a Engevix ter apresentado o exato valor global estimado pela Eletrosul para o empreendimento, para o serviço de gerenciamento e qualidade ela ofertou o valor de R\$ 7.529.663,00, integralmente pago ao longo de dez meses, entre março e dezembro de 2010, de acordo com os boletins de medição n. 3 a 12 (peça 25, p. 17, 22, 28, 33, 40, 47, 58, 65, 71 e 84). Os boletins de medição 1 e 2 não mediram esse serviço, pois a obra encontrava-se em fase inicial de instalação do canteiro e mobilização.

32. Esse serviço consiste basicamente no fornecimento de relatórios mensais de atividades. O critério de pagamento especificado no contrato seria a aceitação de cada relatório mensal emitido pela contratada. A emissão do último relatório de gerenciamento e qualidade estava previsto para o mês em que entrasse em operação comercial a segunda unidade geradora, marco que caracterizava a conclusão do empreendimento.

33. A primeira extensão de prazo ocorreu por meio do segundo termo aditivo. Durante sua vigência, foram medidos treze relatórios de gerenciamento e qualidade, entre os meses de janeiro de 2011 a janeiro de 2012 (boletins de medição 14, 16 a 27, peça 25, p. 99 a 289). Logo, não houve interrupção na medição desse serviço entre o fim do prazo do contrato original (dez/2010) e o início da primeira prorrogação (jan/2011).

34. Durante a vigência do quarto termo aditivo, foram medidos mais quatro relatórios de gerenciamento e qualidade, de fevereiro a maio de 2012, pois de acordo com o seu cronograma, a segunda unidade geradora entraria em operação em 15/5/2012. Até esse momento, os relatórios de gerenciamento e qualidade acompanhavam a premissa inicial.

35. Contudo, devido a atrasos no fornecimento de equipamentos, e devido a retrabalhos em razão de falhas no isolamento dos estatores dos geradores (os quais ficaram muito tempo guardados), e por isso tiveram que ser rebobinados, a entrada em operação da 2º unidade geradora ocorreu apenas em 5/7/2012. Foi essa a razão utilizada para a celebração do 5º termo aditivo, que acrescentou mais 87 dias do serviço de gerenciamento e qualidade, aproximadamente mais três meses. Deste modo, tal aditivo estendeu o prazo desse serviço até 30/8/2012, ou seja, um mês além do prazo previsto para a emissão do último relatório de gerenciamento e qualidade (jul/2012).

36. Foi por esse motivo que a unidade técnica reputou indevido 35 dias desse serviço, por entender que ele só deveria ocorrer até o mês de julho/2012.

37. De fato, assiste razão a unidade técnica neste quesito, uma vez que o último relatório de gerenciamento e qualidade emitido foi, de fato, relativo ao mês de julho de 2012. Logo, considerando que o 4º termo aditivo havia remunerado esse serviço até o mês de maio de 2012, restava pendente o pagamento pelos relatórios dos meses de junho e julho de 2012 apenas.

38. Todo o relato acima pode ser sintetizado na tabela a seguir:

Período	Número de Relatórios devidos	Valor Referência Eletrosul (R\$ 689.214,04 por relatório)	Valor Pago	Sobrepreço
Contrato Original	10	R\$ 6.892.140,40	R\$ 7.529.663,00	R\$ 637.522,60
2º Termo aditivo	13	R\$ 8.959.782,52	R\$ 7.454.367,24	-R\$ 1.505.415,28
4º Termo Aditivo	4	R\$ 2.756.856,16	R\$ 2.258.898,90	-R\$ 497.957,26

Período	Número de Relatórios devidos	Valor Referência Eletrosul (R\$ 689.214,04 por relatório)	Valor Pago	Sobrepreço
5º Termo Aditivo	2	R\$ 1.378.428,08	R\$ 1.631.101,10	R\$ 252.673,02
Total	29	R\$ 19.987.207,16	R\$ 18.874.030,24	-R\$ 1.113.176,92

39. Do exposto, observa-se que, para o serviço de gerenciamento e qualidade, houve de fato um sobrepreço unitário no contrato original, em comparação com o valor de referência, assim como houve um sobrepreço de quantitativo no 5º termo aditivo, visto que previu o pagamento para três meses, quando eram devidos apenas dois meses, como corretamente apontou a unidade técnica. Todavia, esses sobrepreços foram compensados pelos descontos identificados no segundo e no quarto termos aditivos.

40. A explicação para esses descontos deveu-se a um erro no cálculo do valor dos aditivos celebrados para esses serviços. Em vez de se calcular o valor por mês dos relatórios, assim como a Eletrosul calculou em seu orçamento inicial de referência, a Eletrosul tomou por base o valor total do serviço no contrato original e dividiu-o pela duração do contrato original em dias (400). Essa forma de cálculo distorceu o correto valor do serviço, visto que no contrato original ele era previsto para 10 meses, ou quase 300 dias e não para 400 dias, ou quase 13 meses.

41. Utilizando-se o mesmo raciocínio acima para o serviço de operação e manutenção de canteiro, temos a seguinte tabela:

Período	Número de meses para operação e manutenção de canteiro previstos	Valor Referência Eletrosul (R\$ 1.967.485,90 /10 meses) = R\$ 196.748,59	Valor Pago	Sobrepreço
Contrato Original	10	R\$ 1.967.485,90	R\$ 2.262.609,00	R\$ 295.123,10
2º Termo aditivo	13	R\$ 2.557.731,67	R\$ 2.239.982,70	-R\$ 317.748,97
4º Termo Aditivo	4	R\$ 786.994,36	R\$ 678.782,70	-R\$ 108.211,66
5º Termo Aditivo	2	R\$ 393.497,18	R\$ 837.165,33	R\$ 443.668,15
Total	29	R\$ 5.705.709,11	R\$ 6.018.539,73	R\$ 312.830,62

42. Conforme se observa da tabela acima, o desconto observado no serviço de gerenciamento e qualidade não se replicou para o serviço de operação e manutenção do canteiro. Todavia, o valor do desconto no primeiro supera o sobrepreço do segundo (R\$ 1.113.176,92 – 312.830,62).

43. A razão do sobrepreço desse serviço, em comparação com o desconto do anterior, pode ser explicada pela extensão de prazos de cada um. Enquanto o de gerenciamento e qualidade foi prorrogado até 31/8/2012, o de operação e manutenção de canteiro foi prorrogado até 31/10/2012.

44. Os cálculos constantes nas tabelas acima foram os mais conservadores possíveis do ponto de vista do erário. Adotou-se as premissas utilizadas pela unidade técnica de se considerar válido os dois serviços até o mês em que entrou em operação a segunda unidade geradora (julho de 2012).

45. Com isso, procurou-se afastar qualquer discussão acerca da validade da extensão desses serviços até os meses de agosto ou outubro de 2012. Ou seja, com a premissa mais rigorosa em prol da administração, não se verifica dano ao erário na prestação desses serviços.

46. Poder-se-ia questionar a ausência de proporcionalidade da medição desses serviços com a execução física da obra, conforme recente entendimento jurisprudencial consolidado pelos

Acórdãos 1.247/2016, 1.002/2017, 1.555/2017 e 1.695/2018, todos do Plenário, que, em suma, pregam que os editais de obras públicas prevejam critérios de medição de administração local, com pagamentos proporcionais à execução financeira da obra, abstendo-se de prever o custeio desse item como um valor fixo mensal.

47. Entendo que a jurisprudência mencionada não se amolda ao caso concreto por alguns motivos. Primeiro pela diferença temporal. A jurisprudência se firmou a partir de 2016, enquanto o empreendimento foi realizado entre 2009 a 2012.

48. Segundo porque a Usina Hidrelétrica de Passo de São João apresentou algumas particularidades que a distanciam de uma obra comum. A primeira empresa que havia sido contratada para execução de todo o empreendimento, e que havia celebrado os subcontratos para fornecimento dos elementos eletromecânicos da usina, teve o contrato rescindido, de modo que a Engevix foi contratada para concluir o empreendimento. Entretanto, ela não ficou responsável por esses subcontratos de fornecimento. A Eletrosul que se responsabilizou por eles. Logo, os atrasos verificados não eram de sua responsabilidade.

49. Além disso, o canteiro da obra não se destinava apenas aos seus funcionários. Havia numerosos contratos com outras empresas que se utilizavam desse canteiro.

50. Logo, como a maioria dos atrasos não foi decorrente de culpa da contratada, entendo que tal regra, mesmo que se vigente a época, poderia ser relativizada no caso em tela.

51. De todo exposto, as contas dos diretores presidente e de engenharia devem ser julgadas regulares com ressalvas, dando-lhes quitação. A ressalva se justifica pela prorrogação de prazo dos serviços inquinados com motivação insuficiente a fundamentá-los, fato que ensejou o moroso desenrolar destes autos.

52. Os demais gestores, membros dos conselhos de administração e fiscal, devem ter suas contas julgadas regulares com expedição de quitação plena.

53. Acerca das demais propostas de determinação à Eletrosul, como tinham relação com a irregularidade que restou afastada, deixo de acompanhá-las.

54. Quanto à proposta de recomendação à Controladoria-Geral da União (CGU) para que analisasse encontro de contas por ela recomendada em sua auditoria interna, entendo não mais pertinente tal proposição, uma vez que o exame aqui realizado já o fez, e restou afastada a possibilidade de prejuízo ao erário.

55. Por último, compete esclarecer à Eletrosul e à Engevix que o exame aqui realizado teve por fim apenas aferir se houve ou não prejuízo ao erário e não implica de forma alguma a estipulação de crédito a favor desta última.

Ante o exposto, VOTO para que seja acolhida a minuta de acórdão que ora trago à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 26 de março de 2019.

Ministro VITAL DO RÊGO
Relator