**TC 007.920/2012-1**

**Natureza:** Relatório de Auditoria

**Assunto:** Temática Luz para Todos - Obras de eletrificação rural georreferenciadas – Rio Branco-AC

**Ministro Relator:** Raimundo Carreiro

**Processos de interesse (TC):**
006.838/2012-0; 013.066/2012-9.

## INTRODUÇÃO

Este pronunciamento refere-se à fiscalização 324/2012 – Obras de eletrificação rural georreferenciadas - Rio Branco - AC, realizada pela Secex-AC na Companhia de Eletricidade do Acre (Eletroacre), Grupo Eletrobras, no período compreendido entre 23/4/2012 e 21/5/2012.

2. A presente auditoria integra a Temática Luz para Todos, inserida no âmbito do Fiscobras 2012 (Acórdão 367/2012-TCU-Plenário) e constituída de quinze fiscalizações realizadas em obras de eletrificação rural executadas por distribuidoras de energia elétrica controladas pela Centrais Elétricas Brasileiras S/A (Eletrobras), contempladas com dotação orçamentária em 2012 (LOA 2012) dentro do Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Energia Elétrica (Programa Luz para Todos - PLpT).

3. De início, vale destacar que uma dessas fiscalizações (TC-006.838/2012-0) foi realizada por equipe própria da 3ª Secretaria de Fiscalização de Obras (Secob-3), em fase piloto, tendo como objetivo produzir conhecimento e desenvolver procedimentos padrões a serem disseminados para as demais equipes de auditoria. As demais fiscalizações foram executadas de forma descentralizada pelas regionais, com a supervisão desta Secretaria.

4. Destaca-se, também, que os trabalhos das quinze auditorias integrantes da Temática Luz para Todos serão objeto de consolidação no TC-013.066/2012-9, de responsabilidade da Secob-3, com vistas a avaliar, conjuntamente e com visão mais ampla, os principais resultados das fiscalizações descentralizadas e os possíveis pontos de melhoria na execução das obras, buscando contribuir para o real alcance da universalização do acesso e uso da energia elétrica no meio rural.

## DIRETRIZES PARA A REALIZAÇÃO DOS TRABALHOS

5. Conforme diretrizes estabelecidas quando da definição dos trabalhos, divulgados por meio do Memorando 15/2012-Adplan, as quatorze fiscalizações realizadas pelas secretarias regionais (Secex Acre, Alagoas, Amazonas, Piauí, Rondônia e Roraima) contaram com a supervisão e apoio técnico da Secob-3.

6. As atividades de supervisão centralizadas por esta unidade Técnica tiveram por fim precípuo difundir e padronizar critérios e métodos utilizados na apuração de achados e na classificação dos indícios de irregularidades porventura detectados, limitando-se a temas estritamente vinculados a aspectos que exijam conhecimentos especializados na área de engenharia ou fiscalização de obras públicas.

7. Os trabalhos desenvolvidos pela Secob-3 envolveram, antes do início das fiscalizações, a realização de oficina de capacitação em Brasília-DF, que contou com a presença de auditores das Secex regionais que participariam, direta ou indiretamente, dos trabalhos de execução posteriores.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48739018.

Na ocasião, foram repassadas informações sobre os objetivos gerais da fiscalização Temática e os principais critérios a serem observados em auditorias de obras, inclusive o Memorando-Circular 9/2012-Segecex, que trata da operacionalização do Fiscobras 2012.

8. Quanto ao acompanhamento e apoio durante a realização das fiscalizações, cabe ressaltar que os supervisores não foram a campo, tendo sido os procedimentos executados pelas equipes das regionais, com apoio e orientação da Secob-3. A análise direta dos papéis de trabalho obtidos pelas secretarias regionais (editais, atas, contratos, projetos, relatórios, pareceres e outros) somente foi implementada quando indispensável ao esclarecimento de dúvidas apresentadas pelas equipes de auditoria ou para complementar as informações preliminarmente repassadas pelas unidades técnicas.

**RESULTADOS DOS TRABALHOS DA SECEX-ACRE**

9. Especificamente em relação à fiscalização 324/2012 – Obras de eletrificação rural georreferenciadas – Rio Branco- AC, verifica-se que seu objetivo foi avaliar a legalidade da aplicação de recursos federais previstos para os lotes 25 a 40 do edital da Concorrência 005/2012, cujas obras são de eletrificação rural do PLpT em diversos municípios do estado do Acre. Esses lotes tinham como meta realizar 4.980 ligações domiciliares, no valor de R$ 44.863.012,27.

10. Registre-se que, para esta Concorrência 005/2012, promovida pela Eletrobras Distribuição Piauí, antiga Companhia Energética do Piauí – Cepisa, nenhuma empresa apresentou proposta para os lotes que abarcavam os municípios do Acre (lotes 25 a 40). Em consequência, o certame foi deserto. Acrescenta-se que a Concorrência 005/2012 foi precedida por outras duas licitações: Concorrência Ceron 004/2011 e, posteriormente, a Concorrência Eletroacre 004/2011. Ambos os certames tiveram as empresas desclassificadas por apresentarem preços superiores aos dos orçamentos base.

11. Neste trabalho, as principais constatações da equipe de auditoria foram:

Achado 3.1 - Ausência de licitação autônoma para aquisição de equipamentos e/ou materiais, embora técnica e economicamente recomendável – classificação IG-C;

Achado 3.2 - Inadequação ou inexistência dos critérios de aceitabilidade de preços unitário e global – classificação OI;

Achado 3.3 - Inclusão inadequada de itens na composição do BDI – classificação OI;

Achado 3.4 - Ausência de ART do projeto básico – classificação OI;

Achado 3.5 - Orçamento do Edital / Contrato / Aditivo incompleto ou inadequado – classificação OI.

**ANÁLISE DA SECOB -3**

12. De forma a subsidiar esta análise, segue síntese dos achados de auditoria apontados no Relatório de Fiscalização da Secex-AC (peça 14).

> **Achado 3.1 - Ausência de licitação autônoma para aquisição de equipamentos e/ou materiais, embora técnica e economicamente recomendável.** O edital da Concorrência 005/2012 previu que a empresa contratada deveria fornecer todos os insumos para a execução da obra, até mesmo os mais relevantes, como os transformadores, os cabos e os postes. Segundo a Secex-AC, esse fato não guarda conformidade com a jurisprudência do TCU, a qual determina a necessidade de licitação autônoma no caso de objetos de natureza divisível em que a divisão não traga prejuízos para o complexo da obra, bem como não traga perdas de economia de escala para a licitação (Acórdão 157/2009-TCU-Plenário). A ausência de licitação autônoma também infringe o art. 23, § 1º, da Lei 8666/93, que determina que as obras devem ser divididas

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48739018.

em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis. Essa irregularidade culminou em majoração dos preços contratados, bem como deixou de ampliar a competitividade da licitação.

Segundo jurisprudência desta Corte, caso não seja possível a realização de licitação autônoma, impõe-se a adoção de BDI diferenciado. Como essa alternativa também não foi adotada, a Secex-AC também apontou essa irregularidade.

Diante dessas irregularidades, a Secex-AC propôs chamar em audiência os responsáveis pela elaboração das planilhas orçamentárias, pela aprovação do projeto básico, pela emissão do parecer jurídico, pela homologação do certame e os membros da comissão permanente de licitação.

**Achado 3.2 - Inadequação ou inexistência dos critérios de aceitabilidade de preços unitário e global.** O edital de licitação determinou que as propostas dos licitantes não poderiam apresentar preços acima dos previstos pela Cepisa para postes, cabos, transformadores e também para o preço global. Para os demais itens, possibilitava variações de até 30%. Esse eventual acréscimo não guarda conformidade com a Lei 11.768/2008 (LDO 2009), bem como com a jurisprudência deste Tribunal. Contudo, em decorrência de os itens que podem sofrer variações de até 30% serem pouco representativos quando comparados aos postes, cabos e transformadores e em razão de a licitação restar deserta, foi proposto dar ciência à Diretoria de Distribuição das Centrais Elétricas Brasileiras, responsável pela Presidência das Empresas Distribuidoras de Energia da Eletrobras, quanto à inobservância do previsto no art. 125, *caput*, da Lei 12.465/2011 (LDO 2012), no art. 40, inciso X, da Lei 8.666/93, bem como nos Acórdãos 3977/2009-TCU-2ª Câmara e 87/2008-TCU-Plenário.

**Achado 3.3 - Inclusão inadequada de itens na composição do BDI.** Foi constatado, na composição do BDI da Concorrência Cepisa 005/2012, a utilização de custos que não deveriam figurar como indiretos, exemplo: móveis e utensílios e alojamento (moradia, café, almoço, jantar e extra). Esse fato não guarda conformidade com a jurisprudência desta Corte, a qual determina que as despesas relacionadas à administração local da obra, pelo fato de poderem ser quantificadas, devem constar da planilha orçamentária da obra como custo direto.

Houve a utilização de alíquotas de ISS superiores às estabelecidas na legislação tributária dos municípios. Utilizou-se, por exemplo, o percentual de 5% para o município de Cruzeiro do Sul quando a lei municipal prevê 2%.

Também foram utilizadas alíquotas de PIS/COFINS para regimes não cumulativos (1,65% e 7,6%) quando as obras de construção, empreitada e subempreitada, segundo a Lei 12.375/2010, devem contribuir com 0,65% e 3,00% até 31/12/2012.

Em que pese esses fatos, a Secex-AC, em razão de não se ter identificado sobrepreço global nos orçamentos analisados, entendeu suficiente dar ciência à Diretoria de Distribuição das Centrais Elétricas Brasileiras, responsável pela Presidência das Empresas Distribuidoras de Energia da Eletrobras, quanto às irregularidades constatadas.

**Achado 3.4 – Ausência de ART do projeto básico.** Constatou-se a ausência das Anotações de Responsabilidade Técnica – ART pela elaboração do projeto básico e das planilhas orçamentárias em desconformidade com o art. 1º da Lei 6.496/1977, com o art. 109, § 5º, da Lei 11.768/2008, com o art. 1º da Resolução Confea 425/1998, com o art. 7º da Resolução Confea 361/1991, bem como o entendimento jurisprudencial do TCU, consubstanciado na Súmula 260. Diante desse fato, a Secex-AC entendeu

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48739018.

pertinente dar ciência à Diretoria de Distribuição das Centrais Elétricas Brasileiras, responsável pela Presidência das Empresas Distribuidoras de Energia da Eletrobras, quanto às irregularidades constatadas.

**Achado 3.5 – Orçamento do Edital / Contrato / Aditivo incompleto ou inadequado.** Não havia a indicação das fontes de referência de preços nas planilhas orçamentárias da Concorrência Cepisa 005/2012. Segundo a Secex-AC, esse fato obsta a aferição do cumprimento do disposto no art. 109 da Lei 11.768/2008 (LDO 2009). Diante disso, foi proposto dar ciência à Diretoria de Distribuição das Centrais Elétricas Brasileiras, responsável pela Presidência das Empresas Distribuidoras de Energia da Eletrobras quanto a essa irregularidade.

13. Quanto aos critérios e métodos utilizados na apuração e classificação dos indícios de irregularidades constatados, considera-se congruente o relato desenvolvido pela Secex-AC para a Tipificação do Achado, considerando os tópicos Situação Encontrada e Conclusão da Equipe.

14. Quanto à análise da planilha orçamentária contratada, a Secex-AC não apontou irregularidade no preço global. A partir da elaboração da Curva ABC dos serviços do contrato, em uma amostra de 80,12% do valor contratado e tendo como referência os preços dos insumos Sinapi, chegou-se a um subpreço de 1,2%, correspondendo a um desconto em relação aos referenciais legais de R$ 441.830,22. Essa análise encontra-se na peça 8 deste processo.

15. Nesse sentido, entende-se que o método utilizado na análise do orçamento contratado para as Obras de eletrificação rural georreferenciadas – Rio Branco- AC, objeto do edital da Concorrência 005/2012, desenvolveu-se em consonância com os preceitos usualmente utilizados pela Secob-3 e estatuídos nos normativos aplicáveis às auditorias de conformidade.

16. Com relação ao mérito dos Achados de Auditoria propriamente ditos, entende-se que os achados 3.2 (Inadequação ou inexistência dos critérios de aceitabilidade de preços unitário e global), 3.3 (Inclusão inadequada de itens na composição do BDI), 3.4 (Ausência de ART do projeto básico) e 3.5 (Orçamento do Edital / Contrato / Aditivo incompleto ou inadequado) são condizentes com os elementos acostados aos autos, razão pela qual anui-se com as propostas de encaminhamento esquadrinhadas para cada constatação. Ressalva-se, porém, que, em razão de se tratar de licitação realizada pela Cepisa e contratação efetivada pela Eletroacre, os propostas de ciência deverão ser encaminhadas apenas a estas duas Entidades e não à Diretoria de Distribuição das Centrais Elétricas Brasileiras S.A. A determinação mais geral, como sugeriu a Secex-AC, seria necessária caso as outras entidades do Sistema Eletrobras também tivessem sido auditadas nesta fiscalização e nessas auditorias tivessem sido encontradas essas mesmas constatações.

17. Em relação ao "Achado 3.1 - Ausência de licitação autônoma para aquisição de equipamentos e/ou materiais, embora técnica e economicamente recomendável", há considerações a serem feitas. Primeiramente, a Secex-AC registra que a adoção da licitação autônoma para a compra dos transformadores, dos cabos e dos postes culminaria em uma economia de R$ 5.674.694,71, representando 12,6% do valor estimado para os lotes 25 a 40 da Concorrência 005/2012. Esses cálculos foram realizados a partir da adoção de BDI zero para esses insumos, uma vez que haveria uma licitação realizada pela Eletroacre para a compra desses produtos.

18. Embora seja possível a realização de licitação autônoma para compra desses produtos, registre-se que, ao realizá-la, a Distribuidora de energia transfere para si todos os custos que a contratada teria com a estocagem, a guarda e a respectiva logística de distribuição desses materiais. Por certo, esses custos impactariam negativamente na eventual economia que seria feita com a realização da licitação autônoma.

19. Note-se que, no âmbito do PLpT, há diversos contratos no estado do Acre. Somente nesta Concorrência 005/2012, são 16 lotes e, também no âmbito desta Temática, a Concorrência

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48739018.

Centralizada 002/2009 – Ceron contempla mais sete lotes com obras em todos os municípios do Acre. Esses fatos apontam para o elevado nível de gerenciamento necessário à Eletroacre para gerir as compras, a estocagem, a guarda e entrega de postes, transformadores e cabos de forma a cumprir as metas estabelecidas para o programa. Também recairiam sobre a Eletroacre as responsabilidades pela entrega tempestiva dos materiais. Caso houvesse atrasos na entrega dos materiais, as contratadas poderiam requisitar recomposição contratual por perdas decorrentes de paralisação causada pela própria Administração. Esses fatos revelam o ônus a ser suportado pela Contratante no caso de licitação autônoma.

20. Diante do o exposto, entende-se que, embora a realização de licitação autônoma para a compra de postes, transformadores e cabos pela Eletroacre seja possível, não restam caracterizados os benefícios apontados pela Secex-AC quando se analisam as consequências desse ato de uma forma mais ampla, abarcando os custos e responsabilidades advindas da compra em separado desses produtos para o conjunto de obras do PLpT.

21. Como alternativa à licitação autônoma, a jurisprudência deste Tribunal recomenda, nos casos de inviabilidade dessa possibilidade, a aplicação de um percentual de BDI diferenciado para a aquisição de equipamentos/materiais que correspondam a um percentual significativo das obras. Esse é o entendimento trazido pelo item 9.1.4 do Acórdão 325/2007-TCU-Plenário e, por meio do item 9.2 do mesmo acórdão, foi encaminhada cópia dessa deliberação às Centrais Elétricas Brasileiras – Eletrobras orientando-a quanto ao uso dessa metodologia em futuras contratações.

22. Nota-se que esse procedimento foi aplicado pela Ceron ao prever um BDI de 28,35% para insumos e outro de 53,22% para mão de obra. Mesmo que esses percentuais sejam superiores aos definidos no Acórdão 2369/2011-TCU-Plenário e no Acórdão 325/2007-TCU-Plenário, fato registrado no achado 3.3 do relatório de auditoria, no qual apontou-se a inserção de itens que não deveriam figurar no BDI, conclui-se que, embora os percentuais não estejam corretos, houve a diferenciação de BDI para materiais.

23. Por fim, não se vislumbra ofensa ao art. 23, § 1º, da Lei 8.666/93. O objeto do programa foi divido em diversos lotes com quantidades e abrangências territorial menores exatamente para ampliar a competitividade prevista neste artigo.

24. Diante do exposto, propõe-se que não seja acatado o item 6.1 da Proposta de Encaminhamento inserida às fls. 30 a 32 do Relatório de Fiscalização (peça 14).

25. Encaminhem-se, assim, os autos ao Secretário, para posterior remessa ao Gabinete do Exmo Ministro Relator Raimundo Carreiro.

SECOB-3, em 29 de junho de 2012.

(assinado eletronicamente)
CLÁUDIO GOMES DE MORAES
AUFC – Matr.: 7820-4

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48739018.