



TC 008.749/2012-4

Natureza: Relatório de Auditoria

Assunto: Temática Luz para Todos - Obras de eletrificação rural – Cacoal e outros- RO

Ministro Relator: Raimundo Carreiro

Processos de interesse (TC): 006.838/2012-0; 013.066/2012-9; 007.964/2012-9; 010.384/2012-0.

INTRODUÇÃO

Este pronunciamento refere-se à fiscalização 320/2012 – Obras de eletrificação rural – Cacoal e outros - RO, realizada pela Secex-RO na Eletrobras Distribuição Rondônia (Ceron), Grupo Eletrobras, no período compreendido entre 19/4/2012 e 25/5/2012.

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).

3. De início, vale destacar que uma dessas fiscalizações (TC-006.838/2012-0) foi realizada por equipe da 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 precípua 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. 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 todos os procedimentos executados pelas equipes das regionais, com apoio 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-RONDÔNIA

9. Especificamente em relação à fiscalização 320/2012 – Obras de eletrificação rural - Cacoal e outros- RO, verifica-se que seu objetivo foi avaliar a legalidade da aplicação dos recursos federais nas obras de eletrificação rural do Programa Luz para Todos - PLpT nos municípios de Alvorada do Oeste, Cacoal, Espigão D'Oeste, Ministro Andreazza, Pimenta Bueno e Primavera de Rondônia, do estado de Rondônia, executadas no âmbito do Contrato PR/159/2009, firmado em 29/1/2010 entre a Ceron e a empresa Instaladora São Luiz Ltda, no valor de R\$ 23.496.846,53.-O contrato original possui meta total de instalação de 2.520 ligações domiciliares, sendo que, até maio de 2012, o avanço físico era de 3.080 ligações. Essa diferença a maior entre a meta de ligações a serem realizadas e o de fato executado não se constitui em irregularidade uma vez que os pagamentos são por unidades realizadas, não havendo prejuízo. Acrescente-se também que as metas iniciais são estimativas baseadas no senso de 2000 do IBGE e, portanto, são números macros que, a princípio, são passíveis de alteração.

10. A verificação da execução física das obras pela equipe de auditoria teve limitações de cunho logístico em razão da extensão geográfica atingida pelo contrato e das dificuldades de acesso às localidades rurais atendidas. Em razão disso, a amostra selecionada para verificação constituiu-se de 30 unidades domiciliares, distribuídas em quatro localidades pertencentes a quatro municípios contemplados pelo Contrato PR/159/2009.

11. O Contrato PR/159/2009, objeto da presente fiscalização, é oriundo da Concorrência Centralizada 006/2009, promovida pela Eletrobras Distribuição Rondônia (Ceron). Esse mesmo certame deu origem a outros contratos, os quais também são objeto de outras fiscalizações da Temática Luz para Todos. Primando pela uniformização dos procedimentos e de modo a evitar a constituição de posicionamentos divergentes sobre um mesmo tema, no âmbito da Temática, a análise do referido processo licitatório foi conduzida apenas no âmbito deste processo. Os demais processos trataram exclusivamente da análise dos respectivos contratos e obras.

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

Achado 3.1 - Projeto executivo sem aprovação pela autoridade competente – classificação OI;

Achado 3.2 - Julgamento da fase de habilitação em desacordo com os critérios do edital ou da legislação– classificação OI;

Achado 3.3 - Inadequação ou inexistência dos critérios de aceitabilidade de preços unitário e global – classificação OI;

Achado 3.4 - Restrição à competitividade da licitação decorrente de critérios inadequados de habilitação e julgamento– classificação OI;

Achado 3.5 - Inadequação no recebimento, estocagem ou guarda de equipamentos e materiais classificação OI;

Achado 3.6 - Fiscalização inadequada da obra consubstanciada na existência de pagamentos de serviços não recebidos ou feito a empresas não vinculadas à obra – classificação OI

ANÁLISE DA SECOB-3

13. De forma a subsidiar esta análise, segue síntese dos achados de auditoria apontados no Relatório de Fiscalização da Secex-RO (peça 23).

Achado 3.1 - Projeto executivo sem aprovação pela autoridade competente. Consta do Edital da Concorrência 006/2009 (Anexo VI - Minuta de Contrato, Cláusula Décima Quarta, alínea "c") a possibilidade de o projeto executivo ser aprovado tacitamente pelo simples decurso do prazo (10 dias), sem a necessidade de aprovação expressa da Administração. Esse fato contraria o § 1º do art. 7º da Lei 8.666/93, o qual estabelece a obrigatoriedade de aprovação pela autoridade competente dos trabalhos relativos a cada etapa necessária para a execução das obras e serviços. A equipe de auditoria propôs dar ciência à entidade que a aprovação tácita do projeto executivo está em desacordo com o § 1º do art. 7º da Lei 8.666/93.

Achado 3.2 - Julgamento da fase de habilitação em desacordo com os critérios do edital ou da legislação. A exigência de índices contábeis de liquidez geral e de liquidez corrente iguais ou superiores não foi atendida no julgamento do recurso da empresa Instaladora São Luiz. Considerou-se que o patrimônio líquido superior a 10% do valor total estimado da licitação era suficiente para comprovar a boa situação financeira da empresa. Diante disso, foi proposto dar ciência à Eletrobrás Distribuição Rondônia para que, no julgamento da habilitação dos licitantes, observe os critérios objetivos estabelecidos no edital de licitação.

Achado 3.3 - Inadequação ou inexistência dos critérios de aceitabilidade de preços unitário e global. O Edital possibilitou que os preços unitários de postes, cabos e transformadores fossem superiores em até 10% aos valores indicados nas planilhas orçamentárias e em até 30% para os demais itens. Esse eventual acréscimo não guarda conformidade com a Lei 11.768/2008 (LDO 2009), bem como com a jurisprudência deste Tribunal. A Secex RO registrou ainda que essa irregularidade não causou dano ao Erário. Assim, foi proposto dar ciência à Ceron quanto a esse fato.

Achado 3.4 - Restrição à competitividade da licitação decorrente de critérios inadequados de habilitação e julgamento. O edital da Concorrência 006/2009-CERON previa no item 11.7.3.1 que a licitante que concorrer a mais de um lote deverá apresentar atestado compatível com o quantitativo acumulado dos lotes. Em cumprimento a essa determinação do edital, a comissão de licitação, quando inquirida pelas licitantes, posicionou-se no sentido de que a empresa que não apresentasse atestados de capacidade técnica condizentes com o quantitativo acumulado para os lotes aos quais concorresse seria inabilitada para todos os lotes, sendo, conseqüentemente, eliminada do procedimento licitatório. Segundo a Secex-RO, a inabilitação para todos os lotes aos quais concorreu, decorrente da não comprovação do quantitativo de capacidade técnica acumulada, não prestigia o princípio da competitividade do processo licitatório, inabilitando licitantes que, a princípio, teriam condições de concorrer aos lotes para os quais efetivamente comprovaram ter capacidade técnica para a execução da obra. Diante disso, foi proposto dar ciência à Ceron quanto à necessidade de definição de critérios objetivos para a inabilitação dos licitantes que não comprovarem a capacidade técnica acumulada dos lotes para os quais concorreram, abstendo-se de inabilitar em todos os lotes aqueles que demonstrarem ter, efetivamente, capacidade técnica para executar a obra ou serviço de engenharia em ao menos um dos lotes pretendidos.

Achado 3.5 - Inadequação no recebimento, estocagem ou guarda de equipamentos e materiais. Constatou-se inadequação na estocagem e guarda de materiais aplicados na obra, como a deposição de postes diretamente no chão e a guarda de transformadores, cabos e medidores do lado de fora do almoxarifado da empresa e também defeitos na estrutura de postes. Essas ocorrências podem ocasionar desaparecimento de bens, bem como danos à estrutura física dos materiais. Diante disso, foi proposto dar ciência à Ceron quanto às irregularidades.

Achado 3.6 - Fiscalização inadequada da obra consubstanciada na existência de pagamentos por serviços não recebidos ou feito a empresas não vinculadas à obra. Constatou-se que, em uma amostragem de consumidores atendidos na ODI nº 308.3137, em Primavera de Rondônia/RO, cinco consumidores que já possuíam ligação clandestina de energia elétrica anterior receberam o kit interno do Luz para Todos – LPT. Apesar de já possuírem fios, tomadas, interruptores e lâmpadas no interior das residências, o kit interno do LPT foi cobrado pela empresa executora. Em virtude da baixa materialidade desse kit (R\$ 197,39) e dos custos advindos de um monitoramento decorrente de uma eventual determinação, a Secex-RO entendeu adequado apenas dar ciência à Ceron quanto à irregularidade.

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

15. Em relação aos preços contratados, a Secex-RO não apontou irregularidades no Contrato PR/159/2009 e, diante disso, não anexou os resultados da análise aos autos. Não obstante, a planilha com essa análise orçamentária foi encaminhada para verificação por parte da Secob-3.

16. Sobre a análise de preços, foi possível observar a inexistência de referência Sinapi para boa parte dos serviços contratados. A partir dessa constatação e a fim de inferir a regularidade desses valores, a equipe da Secex-RO elaborou a Curva ABC dos insumos que compõem os serviços mais representativos da obra, correspondendo a 48% do valor contratado. O resultado dessa avaliação expedita apontou indícios de **subpreço** de 15% para a amostra analisada. Em função dessa análise, entende-se adequado o entendimento da Secex-RO de não apontar irregularidade quanto a este item. A planilha com essa análise foi acostada à peça 26 deste processo.

17. Nesse sentido, entende-se que o método utilizado na análise do orçamento contratado para as Obras de eletrificação rural – Cacoal e outros - RO, objeto do Contrato PR/159/2009, embora de forma expedita e constituído de poucos itens, desenvolveu-se em consonância com os preceitos usualmente utilizados pela Secob-3 e estatuídos nos normativos aplicáveis às auditorias de conformidade.

18. Com relação ao mérito dos Achados de Auditoria propriamente ditos, entende-se que os achados 3.1 (Projeto executivo sem aprovação pela autoridade competente), 3.3 (Inadequação ou inexistência dos critérios de aceitabilidade de preços unitário e global), 3.5 (Inadequação no recebimento, estocagem ou guarda de equipamentos e materiais) e 3.6 (Fiscalização inadequada da obra consubstanciada na existência de pagamentos por serviços não recebidos ou feito a empresas não vinculadas à obra) são condizentes com os elementos acostados aos autos, razão pela qual concorda-se com as propostas de encaminhamento esquadrihadas para essas constatações.

19. Quanto ao achado 3.5 (Restrição à competitividade da licitação decorrente de critérios inadequados de habilitação e julgamento), a Secex-RO entendeu que o edital deveria prever um critério objetivo de inabilitação dos licitantes que não comprovassem a capacidade técnica acumulada dos lotes para os quais concorreram, abstendo-se de inabilitar em todos os lotes aqueles que demonstrarem ter, efetivamente, capacidade técnica para executar a obra ou serviço de engenharia em ao menos um dos lotes pretendidos.

20. Primeiramente, considera-se que o edital estava correto ao prescrever que “o licitante deve apresentar atestado compatível com o quantitativo acumulado dos lotes”, pois cabe à empresa demonstrar que possui experiência e capacidade suficientes para executar os lotes para os quais apresentou proposta. Portanto, essa é a regra geral a ser cumprida, a qual está amparada na Lei 8.666/93. Nota-se que a proposta da Secex-RO visa aproveitar propostas de empresas que não atenderam a esse dispositivo. Ou seja, a proposta seria uma exceção à regra geral. Nesse caso, as empresas que não atendessem à regra geral do edital ainda seriam habilitadas para os lotes em que comprovassem capacidade técnica.

21. Registre-se que essa possibilidade poderia até aumentar a competitividade em alguns casos. Entretanto, ao se estabelecer, no edital, critérios objetivos de habilitação para as empresas que não atenderam a regra geral, permite-se que todas as empresas interessadas na licitação apresentem propostas para todos os lotes do certame, independente de ter capacidade técnica para executá-los ou não, pois ela só seria desclassificada daqueles em que os atestados não fossem suficientes para habilitá-la. Essa abertura tem como consequência a possibilidade de a regra geral (apresentar atestado compatível com os lotes pretendidos) ser sobrepujada por uma exceção, que, ao final, não encontra guarida na Lei 8.666/93.

22. Importa registrar também que, em uma licitação de vários lotes, as concorrentes têm preferência por lotes determinados. Esse fato decorre principalmente da execução de obras em áreas próximas às que serão licitadas, o que impacta positivamente na logística das empresas e no emprego de recursos técnicos disponíveis. Sabendo disso, as empresas podem oferecer para esses lotes preços mais competitivos. Porém, se a alocação dependesse de algum critério do edital, de forma que a empresa somente soubesse qual lote lhe seria adjudicado após a abertura das propostas, as licitantes não poderiam contar com as vantagens de já ter uma obra em área próxima e apresentar um preço tão competitivo, já que a situação seria incerta.

23. Além disso, as empresas que são alocadas em lotes de sua preferência proporcionam contratos mais seguros à Administração já que tem melhores condições de executá-lo. Caso haja a possibilidade de as empresas serem alocadas em lotes de localização não ideal (definidos por critério do edital), possivelmente, a Administração terá maiores problemas para atingir os objetivos do contrato. Nesse caso, a contratação tende a ser menos vantajosa à Administração.

24. Ademais, qualquer critério objetivo de alocação de empresas nos diversos lotes de uma licitação valerá para todas as licitantes e esse fato poderá concentrar um maior número de empresas em determinados lotes. Por exemplo, caso o critério seja eliminar as empresas que não atingirem a capacidade total dos lotes para os quais concorreram, escalonadamente, do lote de que exige maior capacidade de execução (e consequentemente de maior valor) para o lote de menor capacidade de execução (lote de menor valor), inevitavelmente, haveria um maior número de concorrentes para os lotes de menor valor e os lotes de maior valor seriam menos concorridos. Esse fato também poderia representar um ônus extra à Administração que, a princípio, teria uma licitação com possibilidade de ter uma distribuição de licitantes não equilibrada entre os diversos lotes.

25. Por essas razões, propõe-se que não seja acatado o item I.d da Proposta de Encaminhamento inserida à fl. 17 do Relatório de Fiscalização (peça 23).

26. Quanto ao achado 3.2 (julgamento da fase de habilitação em desacordo com os critérios do edital ou da legislação), vale registrar que não se adstrinje a questões de engenharia, fato que faz fugir às competências de supervisão preestabelecidas para a Secob-3 no âmbito da Temática LpT. Assim, deixa-se de analisar essa irregularidade.



27. Diante de todo exposto, encaminhem-se os autos ao Secretário, para posterior remessa ao Gabinete do Exmo Ministro Relator Raimundo Carreiro.

SECOB-3, em 9 de julho de 2012.

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