GRUPO I – CLASSE V – Plenário
TC 010.387/2012-9
Natureza(s): Relatório de Auditoria
Entidades: Centrais Elétricas Brasileiras S.A, Eletrobras Distribuição Rondônia S. A.
Interessado: Congresso Nacional
Advogado constituído nos autos: não consta.

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE AUDITORIA. FISCOBRAS 2012. PROGRAMA LUZ PARA TODOS. ELETROBRAS DISTRIBUIÇÃO RONDÔNIA. OCORRÊNCIAS QUE NÃO SE ENQUADRAM NO ART. 91, § 1º, INCISO IV, DA LEI 12.465, DE 12 DE AGOSTO DE 2011 (LDO 2012). DETERMINAÇÕES. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Trata-se de relatório de auditoria realizada em cumprimento ao Acórdão 367/2012 - Plenário, na Eletrobras Distribuição Rondônia S.A., no período compreendido entre 19/4/2012 e 18/5/2012 (peças 20/22).

2. A auditoria, realizada por equipe da Secex-RO, integra o ciclo de fiscalizações de obras do corrente exercício (Fiscobras 2012) e está inserida na Temática "Luz para Todos", coordenada pela Secob-3.

3. Conforme o relatório da equipe técnica, o trabalho centrou-se no Contrato CERON/PR/177/2011, firmado entre a Eletrobrás Distribuição Rondônia e a empresa Materiais de Construção Dom Bosco Ltda, no valor de R$ 33.595.046,69, concernente aos municípios de Chupinguaia e Vilhena, localizados no Estado de Rondônia.

4. Registra a equipe que o Contrato mencionado decorreu da Concorrência Centralizada 004/2011, promovido pela Eletrobras Distribuição Rondônia (Ceron).

5. Concluídos os exames considerados cabíveis pela equipe de fiscalização, são registrados os seguintes achados de auditoria:

"(...)

3 - ACHADOS DE AUDITORIA

3 - ACHADOS DE AUDITORIA

3.1 - Houve recebimento indevido da obra.

3.1.1 - Tipificação do achado:

Classificação - outras irregularidades (OI)

3.1.2 - Situação encontrada:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 49038948.

No decorrer dos trabalhos de campo nos municípios de Vilhena/RO e Chupinguaia/RO, de 7/5/2012 a 10/5/2012, foram constadas ocorrências que possivelmente indicam falha por parte da fiscalização da obra: presença de postes com ferragem exposta e ligações em unidades consumidoras não habitadas, o que, em tese, não se coaduna com os critérios dispostos nos Manuais de Operacionalização do Programa Luz Para Todos.

Os postes com qualidade deficiente, apresentando defeitos e com ferragem exposta são:

a) Poste 11/200, fabricação Mega Poste, data de fabricação 21/11/2011, instalado na Rede de Distribuição Monofásica Tensão 13,8kv (Poste nº 8), derivação do ramal que atende a consumidora Flaviana Mendes da Silva, CPF 713.773.282-87, OS-503-DOS5-2011;

b) Poste 11/400 (Poste Nº 247) da Rede de Distribuição Trifásica Tensão 13,8kv, OS-535-DOS5-2011.

Adicionalmente, constatou-se o atendimento de duas unidades consumidoras de energia nas quais as residências, ainda em obras, estavam desabitadas, contrariando disposições do Manual de Operacionalização do Programa Luz Para Todos. São as seguintes as unidades consumidoras não habitadas:

a) OS-503-DOS5-2011, consumidor 01, Rita Neuza Pereira, CPF 727.519.402-34 - Neste caso, a residência se encontrava ainda sem teto, com as obras paralisadas. Valor do orçamento: R$ 5.389,20.

b) OS-503-DOS5-2011, consumidor 02, José Ribamar Holanda de Lima, CPF 585.282.453-49. Valor do orçamento: R$ 6.097,51.

3.1.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

(OI) - Contrato CERON/PR/177/2011, 16/11/2011, Contratação de empresa de engenharia para levantamento de dados, elaboração de projetos e execução de obras de eletrificação rural georreferenciados, com cadastramento de consumidores, instalação e ligação de medidores no estado de Rondônia, com fornecimento integral de materiais, equipamentos e de mão-de-obra, em atendimento ao Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Energia Elétrica Luz Para Todos., Material para Construção Dom Bosco Ltda.

Estimativa do valor potencial de prejuízo ao erário: 11.486,71

3.1.4 - Causas da ocorrência do achado:

Possível falha na fiscalização da execução do contrato.

Não observação das normas do Manual de Operacionalização do Programa Luz Para Todos.

A fiscalização da Contratante não exigiu que a construtora procedesse aos reparos necessários.

3.1.5 - Efeitos/Conseqüências do achado:

Redução da durabilidade do material empregado (efeito real)

Pagamentos indevidos (efeito real)

3.1.6 - Critérios:

Lei 8666/1993, art. 73; art. 76

Norma Técnica - MInistério de Minas e Energia - ANEXO À PORTARIA No 628, DE 3 DE NOVEMBRO DE 2011 - Manual de Operacionalização do Programa Luz Para Todos.

3.1.7 - Evidências:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 49038948.

Achado - Recebimento indevido da obra - Postes com defeito e unidades consumidoras não habitadas..

Orçamento das unidades consumidoras não habitadas. - Orçamento das unidades consumidoras não habitadas.

3.1.8 - Conclusão da equipe:

Foram identificadas a utilização de materiais com defeito e a ligação de unidades consumidoras não habitadas, indicando, possivelmente, falha na fiscalização do contrato. Esta falha detectada não compromete a gestão do Contrato 177/2011-CERON, visto se tratarem de ocorrências pontuais. Desta forma, as providências de exigir a substituição dos materiais danificados, assim como a glosa, no valor total de R$ 11.486,71, dos pagamentos das ligações efetuadas em desconformidade com o Manual do Programa Luz Para Todos, sanearão as irregularidades detectadas.

3.2 - Projeto executivo sem aprovação pela autoridade competente.

3.2.1 - Tipificação do achado:

Classificação - outras irregularidades (OI)

3.2.2 - Situação encontrada:

Consta do Projeto Básico (subitem 4.5) do Edital da Concorrência 004/2011 (Anexo VI - Minuta de Contrato), assim como do Contrato CERON/PR/177/2011 (Cláusula Décima Quinta, alínea "c"), a possibilidade de o Projeto Executivo ser aprovado tacitamente, ou seja, aprovado pelo simples decurso do prazo (10 dias), sem a necessidade de aprovação expressa da Administração. Entende-se que a aprovação tácita dos projetos executivos, prevista no subitem citado, contraria o § 1º do art. 7º da Lei 8.666, de 21/6/1993, que estabelece a obrigatoriedade de aprovação, pela autoridade competente, dos trabalhos relativos a cada etapa necessária para a execução das obras e serviços, in verbis:

"§1º A execução de cada etapa será obrigatoriamente precedida da conclusão e aprovação, pela autoridade competente, dos trabalhos relativos às etapas anteriores, à exceção do projeto executivo, o qual poderá ser desenvolvido concomitantemente com a execução das obras e serviços, desde que também autorizado pela Administração".

Ao encontro da necessidade de aprovação expressa do projeto executivo no caso concreto sob análise, esta Corte de Contas possui julgados que determinam a submissão de editais e projetos para aprovação, previamente à execução das obras, cf. determinação 9.3 do Acórdão 1663/2008 - Plenário, e determinação 9.10.1do Acórdão 1733/2009 - Plenário.

3.2.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

(OI) - Contrato CERON/PR/177/2011, 16/11/2011, Contratação de empresa de engenharia para levantamento de dados, elaboração de projetos e execução de obras de eletrificação rural georreferenciados, com cadastramento de consumidores, instalação e ligação de medidores no estado de Rondônia, com fornecimento integral de materiais, equipamentos e de mão-de-obra, em atendimento ao Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Energia Elétrica Luz Para Todos., Material para Construção Dom Bosco Ltda.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 49038948.

3.2.4 - Causas da ocorrência do achado:

Deficiência de controles internos.

3.2.5 - Efeitos/Conseqüências do achado:

A ausência de manifestação expressa da Contratante, em relação à aprovação do Projeto Executivo, pode acarretar em projetos que não correspondam aos critérios do Programa Luz para Todos, favorecendo a execução de obras em desconformidade com os padrões estabelecidos nos Manuais do Programa. (efeito potencial)

3.2.6 - Critérios:

Acórdão 1663/2008, item 9.3, TCU, Plenário

Acórdão 1733/2009, item 9.10.1, TCU, Plenário

Lei 8666/1993, art. 7º, § 1º; art. 7º, caput

3.2.7 - Evidências:

Projeto Básico - Evidência - Item 4.5 - Após o recebimento das propostas dos projetos executivos elaborados pela CONTRATADA, a CONTRATANTE deverá se manifestar, por escrito, no prazo de 10 (dez) dias corridos, findo este prazo o projeto estará automaticamente aprovado, folhas 7/8.

Contrato - Cláusula Décima Quinta, alínea "c"., folha 11.

Edital Concorrência nº 004/2011 - Centrais Elétricas de Rondônia - Anexo VI - Minuta de Contrato, folha 28.

3.2.8 - Conclusão da equipe:

A aprovação do Projeto Executivo pelo simples decurso do prazo, sem a análise e aprovação expressa por parte da Administração, contraria o § 1º do art. 7º da Lei 8.666, de 21/6/1993, que estabelece a obrigatoriedade de aprovação pela autoridade competente, favorecendo Projetos Executivos que não atendam às necessidades reais da Administração. O achado não caracteriza irregularidade grave, porém deve ser objeto de determinação à Eletrobras Distribuição Rondônia para que proceda à análise e aprovação expressa dos Projetos Executivos.

3.3 - Inclusão inadequada de itens na composição do BDI.

3.3.1 - Tipificação do achado:

Classificação - outras irregularidades (OI)

3.3.2 - Situação encontrada:

Não há componentes de custo direto na fórmula do BDI adotada pela Eletrobras Distribuição Rondônia, tampouco há itens cuja inclusão seria vedada. Todos os componentes do cálculo de BDI estão em consonância com a jurisprudência desta Corte de Contas, e todos os percentuais adotados para esses componentes respeitam o limite máximo indicado no Acórdão 325/2007-Plenário. No entanto, foi identificado o cômputo indevido de 5% de ISS no cálculo de BDI relativo a materias. O cálculo efetuado pela Eletrobras Distribuição Rondônia resulta em um BDI de 36,72%, ou seja, acima do limite máximo estipulado no referido acórdão, de 28,87%. Ressalte-se que o acórdão admite o

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 49038948.

cômputo de garantia, a um máximo de 0,42%, que não foi adotado pela Eletrobras Distribuição Rondônia, bem como a já extinta CPMF. Do que se deduz que o percentual de BDI obtido pelo cálculo da Eletrobras Distribuição Rondônia deveria ser ainda menor do que o limite do Acórdão 325/2007-Plenário. A licitante vencedora apresentou um BDI de 36,42%, sendo a diminuição no percentual de Administração Central, no valor de 7,78% a única diferença na composição de seu BDI para o estabelecido pela Eletrobras Distribuição Rondônia.

O BDI fixado pela contratante apresenta a seguinte composição:

AC - Administração Central - 8,03%

CF - Custo Financeiro - 1,20%

MI - Margem de Incerteza - 2,05%

TM - Tributos Municipais - 5%

TE - Tributos Estaduais - 0%

TF - Tributos Federais - 3,65%

MC - Margem de Contribuição - 9,96%

Desta forma, verifica-se que sua composição não apresenta itens que deveriam constar dos custos diretos, não havendo, assim, duplicidade de cobrança nesses custos. Entretanto, o percentual adotado pela Eletrobras Distribuição Rondônia encontra-se acima do limite estipulado pelo Acórdão 325/2007-Plenário.

A Eletrobras Distribuição Rondônia procedeu ao cálculo distinguindo o BDI de mão de obra - com inclusão de ISS - e o BDI de materiais - sem inclusão de ISS, e a partir desses dados e das participações de mão de obra e material, obteve o BDI geral, a ser aplicado a todos os itens de composição de custo. No cálculo do BDI de mão de obra, com inclusão do ISS, foi obtido o percentual de 36,72%. Ocorre que, ao calcular o BDI de materiais, em que pese a indicação na planilha de que não haveria incidência do ISS, o valor desse tributo permaneceu computado, obtendo-se novamente o valor de 36,72%, que, assim, acabou tornando-se o valor geral de BDI. Observou-se que em outros lotes (que originaram outros contratos a partir da Concorrência 4/2011 em Rondônia), o valor de 5% do ISS foi retirado no cálculo do BDI de material, o que resultou em um percentual para este BDI de 28,81, e consequentemente, quando combinado com o BDI de mão de obra de 36,72%, gerou o BDI geral de 31,08%, valor que ainda encontra-se acima do limite máximo aceitável definido por acórdão deste Tribunal.

A composição do BDI elaborada pela licitante vencedora segue os mesmos moldes do BDI calculado pela Eletrobras Distribuição Rondônia, apenas com uma redução no percentual de Administração Central, que foi estabelecido em 7,78% pela licitante, ao passo que a Eletrobras Distribuição Rondônia utilizou o percentual máximo admitido pelo Acórdão 325/2007, de 8,03%. Observou-se que a licitante comete o mesmo equívoco da não retirada do valor de ISS para o BDI de materiais. Desta forma, o BDI geral aplicado pela empresa foi de 36,42%, portanto, bem acima do limite máximo admitido por esta Corte.

A fórmula utilizada para o cálculo do BDI foi a seguinte: BDI = {[1 + AC + CF +MI/1 -(TM + TE + TF + MC)] - 1} x 100. A inclusão da margem de lucro no denominador ao invés de no numerador causa majoração do percentual do BDI, em que pese ser uma fórmula adotada por outras entidades, a exemplo da CODEVASF (Acórdão 2.369/2011-Plenário, parágrafo 36).

3.3.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

(OI) - Contrato CERON/PR/177/2011, 16/11/2011, Contratação de empresa de engenharia para levantamento de dados, elaboração de projetos e execução de obras de eletrificação rural

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 49038948.

georreferenciados, com cadastramento de consumidores, instalação e ligação de medidores no estado de Rondônia, com fornecimento integral de materiais, equipamentos e de mão-de-obra, em atendimento ao Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Energia Elétrica Luz Para Todos., Material para Construção Dom Bosco Ltda.

Estimativa do valor potencial de prejuízo ao erário: 3.859.277,25

3.3.4 - Causas da ocorrência do achado:

Critério mal concebido

Inobservância da jurisprudência do TCU.

3.3.5 - Efeitos/Conseqüências do achado:

Contratação por preço superior ao que poderia ter sido praticado (efeito real) - Em que pese a contratação ser compatível com o valor de mercado, caso o BDI adotado houvesse sido equivalente ao percentual máximo definido pelo Acórdão 325/2007-Plenário, ou seja, 28,87%, o valor total do contrato seria de R$ 31.735.769,44. Em confronto com os R$ 33.595.046,69 efetivamente contratados, a adoção do BDI conforme limite máximo aceito pelo referido acórdão acarretaria uma economia de R$ 3.859.277,25 para os cofres públicos.?

?

Persiste o risco de ocorrerem pagamentos com valor acima do que seria possível com a adoção do BDI adequado, caso venham a ser firmados termos aditivos ao contrato.

3.3.6 - Critérios:

Acórdão 325/2007, item 5, TCU, Plenário

3.3.7 - Evidências:

Composição BDI - Contrato 177-2011 - BDI acima do limite estabelecido no Acórdão/TCU 325/2077 - Plenário.

3.3.8 - Conclusão da equipe:

O BDI apresentado pela licitante vencedroa, calculado com base na composição de BDI estipulada pela Eletrobras Distribuição Rondônia, em que pese apresentar apenas componentes admitidos pela jurisprudência desta casa, bemo como os percentuais desses componentes encontrarem-se de acrodo com o limite estabelecido pelo Acórdão 325/2007-Plenário, está significativamente acima do BDI máximo indicado pelo referido acórdão. A não exclusão dos 5% referentes a tributos municipais, ou seja, ao ISS no cômputo do BDI para materiais, é responsável pela grande elevação na taxa de BDI, mas mesmo que esse tributo não houvesse sido computado, o BDI então resultante, de 31,08%, ainda seria superior ao limite máximo permitido. Apesar da não ocorrência de sobrepreço na contratação, uma vez que o valor contratado está compatível com o valor de mercado, e ainda, de não haver à época da licitação a obrigatoriedade de se adotar uma fórmula predeterminada para o cálculo do BDI, a utilização do percentual máximo permitido pelo Acórdão 325/2007-Plenário ocasionaria redução no valor contratado, e consequente economia ao erário. Ainda, podem ocorrer despesas advindas de futuros aditivos contratuais, motivo pelo qual deve-se determinar à contratante que proceda à correção na taxa de BDI para adequá-lo ao limite do Acórdão 325/2007-Plenário.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 49038948.

3.4 - Fuga à licitação por meio de inclusão de objeto estranho ao licitado.

3.4.1 - Tipificação do achado:

Classificação - outras irregularidades (OI)

3.4.2 - Situação encontrada:

Há previsão no Projeto Básico do Edital de Concorrência nº 004/2011-CERON de, decorrente de comum acordo entre partes, a Contratada vir a ser convidada a executar obras em municípios diversos daqueles previstos nos lotes para os quais concorreu, visando atender aos princípios da economicidade e da celeridade. Em que pese o atendimento aos princípios apontados no Projeto Básico elaborado pela Eletrobrás Distribuição Rondônia, não se pode olvidar que a realização de obras em municípios diversos dos licitados afronta disposições da Constituição Federal e da Lei 8.666/1993, ferindo o princípio vinculação ao edital, acarretando prejuízos às empresas que teriam interesse em executar obras nos eventuais novos municípios incluídos na execução do contrato, à margem do procedimento licitatório.

3.4.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

(OI) - Contrato CERON/PR/177/2011, 16/11/2011, Contratação de empresa de engenharia para levantamento de dados, elaboração de projetos e execução de obras de eletrificação rural georreferenciados, com cadastramento de consumidores, instalação e ligação de medidores no estado de Rondônia, com fornecimento integral de materiais, equipamentos e de mão-de-obra, em atendimento ao Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Energia Elétrica Luz Para Todos., Material para Construção Dom Bosco Ltda.

3.4.4 - Causas da ocorrência do achado:

Riscos mal gerenciados que podem se materializar, provocando ofensa ao princípio da vinculação ao edital.

Inobservância do princípio da vinculação ao edital.

3.4.5 - Efeitos/Conseqüências do achado:

Prejuízos às empresas interessadas em executar obras em municípios que não compuseram o procedimento licitatório (efeito potencial)

Aquisições sem o devido caráter competitivo (efeito potencial)

3.4.6 - Critérios:

Lei 8666/1993, art. 2º, caput ; art. 3º, caput ; art. 65, § 1º

3.4.7 - Evidências:

Projeto Básico - Evidência - Item 2.4 - De comum acordo entre as partes, a CONTRATADA para um determinado lote poderá vir a ser convidada a executar obras em municípios diferentes daqueles previstos no lote, para atender os princípios de economicidade e/ou celeridade, respeitado o previsto no § 1º, Art. 65, da Lei nº 8.666/93, folha 6.

3.4.8 - Conclusão da equipe:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 49038948.

A previsão de efetuar obras em municípios diversos dos que efetivamente compuseram o processo licitatório afronta o princípio da vinculação ao edital, podendo acarretar prejuízos às eventuais empresas que tenham interesse em realizar as obras nos novos municípios, incluídos na execução do contrato à margem do procedimento licitatório. O achado classifica-se como "Outras Irregularidades", devendo-se dar ciência à entidade responsável pela elaboração do Edital acerca da falha, evitando-se a repetição em processos licitatórios futuros, assim como se deve determinar à Eletrobras Distribuição Rondônia que se abstenha de aplicar a cláusula em tela, visto que a execução de obras de eletrificação rural em municípios diversos dos previstos no lote para os quais as contratadas concorreram afronta o princípio da vinculação ao edital.

3.5 - Restrição à competitividade da licitação decorrente de critérios inadequados de habilitação e julgamento.

3.5.1 - Tipificação do achado:

Classificação - outras irregularidades (OI)

3.5.2 - Situação encontrada:

Consta do Edital nº 004/2011-CERON, nos requisitos de qualificação técnica, item 10.7.4.1.1, a previsão de que o licitante que concorrer a mais de um lote do Edital deverá apresentar atestado de capacidade técnica compatível com o quantitativo acumulado dos lotes. Conforme Adendo 003 do Edital, de 27/6/2011, a Eletrobrás Distribuição Rondônia se posicionou 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, consequentemente, eliminada do procedimento licitatório. A inabilitação para todos os lotes aos quais concorreu, decorrente da não comprovação do quantitativo de capacidade técnica acumulado, 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 execução da obra.

Em decorrêcia da referida previsão de inabilitação quando não comprovado o requisito técnico supra, a Comissão de Licitação inabilitou empresas que concorreram a mais de um lote, o que, em tese, pode ter restringido o caráter competitivivo da licitação regida pelo Edital nº 004/2011-CERON. Ora, a divisão em lotes do objeto a ser licitado visa, justamente, a ampliação da competitividade do certame, desde que as parcelas sejam viáveis técnica e economicamente, conforme art. 23, §1º , da Lei 8666/1993. Configura-se contraditória a posição da Comissão de Licitação ao inabilitar, para todos os lotes, licitantes que comprovaram ter capacidade técnica para executar parte dos lotes para os quais concorreram. Desta forma, em homenagem ao princípio da competitvidade, que deve estar presente nos processos de licitação, melhor se coadunaria com o princípio em tela o estabelecimento de critério objetivo para a inabilitação dos licitantes somente em lotes para os quais não restou comprovada a capacidade técnica requerida, continuando a concorrer no processo licitatório nos lotes para os quais detenha, comprovadamente, capacidade técnica acumulada.

3.5.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

(OI) - Contrato CERON/PR/177/2011, 16/11/2011, Contratação de empresa de engenharia para levantamento de dados, elaboração de projetos e execução de obras de eletrificação rural georreferenciados, com cadastramento de consumidores, instalação e ligação de medidores no estado

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 49038948.

de Rondônia, com fornecimento integral de materiais, equipamentos e de mão-de-obra, em atendimento ao Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Energia Elétrica Luz Para Todos., Material para Construção Dom Bosco Ltda.

3.5.4 - Causas da ocorrência do achado:

Riscos mal gerenciados que podem comprometer a competitividade da licitação.

Inobservância de dispositivo legal.

3.5.5 - Efeitos/Conseqüências do achado:

Aquisições sem o devido caráter competitivo (efeito potencial)

3.5.6 - Critérios:

Lei 8666/1993, art. 3º, § 1º, inciso I

3.5.7 - Evidências:

Edital Concorrência nº 004/2011 - Centrais Elétricas de Rondônia - Item 10.7.4.1.1 - A licitante que concorrer a mais de um lote deverá apresentar atestado compatível com o quantitativo acumulado dos lotes, folha 12.

Adendo 003 do Edital de Concorrência nº 004/2011 - Centrais Elétricas de Rondônia S.A. - Item 7, folha 4.

3.5.8 - Conclusão da equipe:

O posicionamento da Comissão de Licitação no sentido de inabilitar o licitante que não comprovar a capacidade técnica acumulada de todos os lotes, não aproveitando a capacidade técnica efetivamente comprovada para habilitação nos lotes pretendidos, para os quais estava capacitado a executar o contrato, restringe a competitividade do certame, afrontando o art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei 8666/1993. Neste sentido, a definição de um critério objetivo no Edital da licitação se faz necessária, propiciando a inabilitação do licitante somente nos lotes para os quais não tenha capacidade técnica acumulada comprovada, habilitando-o a concorrer para os lotes que tenha demonstrado capacidade técnica de execução da obra ou serviço.

3.6 - Inadequação ou inexistência dos critérios de aceitabilidade de preços unitário e global.

3.6.1 - Tipificação do achado:

Classificação - outras irregularidades (OI)

Justificativa de enquadramento (ou não) no conceito de IG-P da LDO - O valor total do contrato permanece inalterado e não houve aditivos de alteração de quantitativos, de forma que a falha do Edital 004/2011-CERON, até o momento, não produziu dano efetivo.

3.6.2 - Situação encontrada:

O critério de aceitabilidade de preço unitário, constante do Edital nº 004/2011-CERON, publicado no DOU em 31/5/2011, prevê a possibilidade de serem aceitos valores propostos pelas licitantes

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 49038948.

superiores em até 30% dos preços orçados no Projeto Básico.

A permissão de acréscimo em 30% constante do Edital, embora caracterize um critério de aceitabilidade de preço unitário, está em desacordo com a Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2011 (Lei 12.309, de 2010), uma vez que essa lei determina que os preços não podem estar acima da mediana do Sinapi, os quais, por sua vez, devem servir de base para os preços do Projeto Básico e, consequentemente, servir de limite superior aos preços da proposta comercial da empresa.

3.6.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

(OI) - Contrato CERON/PR/177/2011, 16/11/2011, Contratação de empresa de engenharia para levantamento de dados, elaboração de projetos e execução de obras de eletrificação rural georreferenciados, com cadastramento de consumidores, instalação e ligação de medidores no estado de Rondônia, com fornecimento integral de materiais, equipamentos e de mão-de-obra, em atendimento ao Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Energia Elétrica Luz Para Todos., Material para Construção Dom Bosco Ltda.

3.6.4 - Causas da ocorrência do achado:

Deficiência de controles internos

3.6.5 - Efeitos/Conseqüências do achado:

Aquisições ou contratações de equipamentos por preços maiores que o de mercado (efeito potencial)

3.6.6 - Critérios:

Acórdão 585/2011, item 9.5.1, Tribunal de Contas da União, Plenário

Lei 8666/1993, art. 40, inciso X

Lei 12309/2010, art. 127

3.6.7 - Evidências:

Edital Concorrência nº 004/2011 - Centrais Elétricas de Rondônia - Item 8.9.4, folha 5.

3.6.8 - Conclusão da equipe:

Embora a previsão de aceitabilidade de preços unitários até 30% maiores do que os previstos no Orçamento Estimado da entidade licitante configure-se como grave, a falha não causou dano efetivo ao erário até o momento, sendo, portanto, suficiente dar ciência à entidade acerca da irregularidade constatada.

4 - ESCLARECIMENTOS ADICIONAIS

4.1 - Da justificativa para a escolha do Relator:?

A relatoria do presente processo, incumbida ao Exmo Ministro Raimundo Carreiro, segue a orientação contida no item 9.2 do Acórdão 367/2012-TCU-Plenário, no qual foi detrminado aplicar, quanto à relatoria da fiscalização temática do Programa Luz Para Todos, o art. 17 da Resolução-TCU 175, de 25/5/2005.

No caso específico, a obra é de responsabilidade da Eletrobrás Distribuição Rondônia, empresa do Grupo Eletrobras, cujo órgão repassador dos recursos se encontra na lista do Exmo Ministro Raimundo

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 49038948.

Carreiro. Assim, o presente processo, bem como os demais 14 processos que constituem a Temática Programa Luz Para Todos, foram distribuídos ao relator Exmo Ministro Raimundo Carreiro.?

5 - CONCLUSÃO

Entre os benefícios estimados desta fiscalização pode-se mencionar a cientificação da entidade acerca das falhas constatadas, evitando-se as suas reincidências.

6 - PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Proposta da equipe

Ante todo o exposto, somos pelo encaminhamento dos autos ao Gabinete do Exmo. Sr. Ministro-Relator Raimundo Carreiro, com as seguintes propostas:

Responsável: Centrais Elétricas de Rondônia S.A. - Eletrobras - MME

I - determinar à Eletrobras Distribuição Rondônia que:

I.a) proceda, doravante, à análise e à aprovação expressa dos Projetos Executivos das obras, em conformidade com o art. 7º da Lei 8.666/1993 (3.2);

I.b) proceda à correção do BDI conforme definido no Acórdão TCU 325/2007-Plenário, que estipula um percentual máximo de 28,87%, (3.3);

I.c) efetue, no prazo de 60 dias, a glosa dos pagamentos indevidos, feitos em desconformidade com os critérios definidos no Manual do Programa Luz para Todos, no valor total de R$ 11.486,71, eviando a documentação comprobatória a esta Corte de Contas (3.1);

I.d) abstenha-se de aplicar a cláusula constante do subitem 2.4 do Projeto Básico nos contratos decorrentes da Concorrência nº 004/2011-CERON, visto que a execução de obras de eletrificação rural em municípios diferentes daqueles constantes dos lotes para os quais as contratadas concorreram configura ofensa ao princípio da vinculação ao edital (4.1);

II - determinar à Secretaria de Controle Externo em Rondônia que monitore as medidas acima definidas;

III - dar ciência à Eletrobras Distribuição Rondônia:

III.a) de que o critério de aceitabilidade previsto no item 8.9.4 do Edital de Concorrência nº 004/2011-CERON, o qual admite a possibilidade de aceitação de preços unitários em valores superiores até 30% dos indicados nas planilhas orçamentárias afronta o disposto no art.127, da Lei 12.3309/2010 - LDO 2011 (3.5);

III.b) da necessidade de subsituição dos materiais com defeito, junto à contratada, identificados no âmbito da execução do Contrato CERON/PR/177/2011 (3.1);

III.c) de que a previsão, em seus processos licitatórios, da possibilidade de execução de obras e serviços de engenharia, em municípios diversos dos que figuraram no certame, configura fuga à licitação por meio de inclusão de objeto estranho ao licitado, ofendendo o princípio da vinculação ao edital (4.1);

III.d) da necessidade de definição de critério objetivo para 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 (3.4);

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 49038948.

IV - comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que não foram detectados indícios de irregularidades que se enquadrem no disposto no inciso IV, § 1º, do art. 91, da Lei nº 12.465/2011 (LDO/2012) na obra de eletrificação rural em Vilhena/RO e Chupinguaia/RO, objeto do Contrato CERON/PR/177/2011, celebrado entre a Eletrobras Distribuição Rondônia e a Materiais de Construção Dom Bosco LTDA;

V - encaminhar cópia desse Relatório e do Acórdão que vier a ser prolatado às Centrais Elétricas de Rondônia S.A. - Eletrobras."

6. Na condição de coordenadora dos trabalhos, a Secob-3 emitiu a seguinte manifestação sobre os resultados da fiscalização da Secex-RO (peças 24/25):

"(...)

9. Especificamente em relação à fiscalização 322/2012 – Obras de eletrificação rural - Vilhena 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 Vilhena e Chupinguaia, ambos do estado de Rondônia, executadas no âmbito do Contrato PR/177/2011, firmado em 10/11/2011 entre a Ceron e a empresa Material para Construção Dom Bosco Ltda, no valor de R$ 33.595.046,69. O contrato original possui meta total de instalação de 1.940 ligações domiciliares, sendo que, até maio de 2012, o avanço financeiro do contrato era de 13% e o avanço físico de 11,5% (223 ligações).

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 41 unidades domiciliares, distribuídas em sete localidades pertencentes aos dois municípios contemplados pelo Contrato PR/177/2011.

11. O Contrato PR/177/2011, objeto da presente fiscalização, é oriundo da Concorrência Centralizada 004/2011, 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 - Houve recebimento indevido da obra – classificação OI;

Achado 3.2 - Projeto executivo sem aprovação pela autoridade competente – classificação OI;

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

Achado 3.4 - Fuga à licitação por meio de inclusão de objeto estranho ao licitado – classificação OI;

Achado 3.5 - Restrição à competitividade da licitação decorrente de critérios inadequados de habilitação e julgamento – classificação OI;

Achado 3.6 - Inadequação ou inexistência dos critérios de aceitabilidade de preços unitário e global – classificação OI

ANÁLISE DA SECOB-3

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 49038948.

13. De forma a subsidiar esta análise, segue síntese dos achados de auditoria apontados no Relatório de Fiscalização da Secex-RO (peça 20).

Achado 3.1 - Houve recebimento indevido da obra. A vistoria da obra detectou que a ocorrência de ferragens expostas em dois postes já implantados, bem a existência de duas ligações domiciliares em residências desabitadas e ainda em obras. Esses fatos contrariam as disposições do Manual de Operacionalização do PLpT. Diante disso, a Secex/RO propôs dar ciência à Ceron quanto à necessidade de substituição dos postes com defeito e, também, determinar à Ceron que glose R$ 11.486,71 dos futuros pagamentos à Contratada em razão de ter realizado as ligações em casas desabitadas e em obras.

Achado 3.2 - Projeto executivo sem aprovação pela autoridade competente. O Projeto Básico (subitem 4.5) do Edital da Concorrência 004/2011 (Anexo VI - Minuta de Contrato), bem como o Contrato CERON/PR/177/2011 (Cláusula Décima Quinta, alínea "c"), estabeleceram a possibilidade de aprovação tácita do Projeto Executivo por parte do contratante depois de decorridos 10 dias corridos sem manifestação, por escrito, da própria Contratante. 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 determinar à entidade que, doravante, promova a análise e aprovação expressa desses projetos em conformidade com § 1º do art. 7º da Lei 8.666/93.

Achado 3.3 - Inclusão inadequada de itens na composição do BDI. A composição do BDI de materiais da empresa contratada, seguindo o orçamento de referência, previa 5% dos respectivos custos para pagamento de tributos municipais. Como se trata de fornecimento de materiais, a inserção desse custo é indevida. O BDI de materiais contratado foi de 36,42%, superior ao do Acórdão 325/2007-TCU-Plenário. Diante desse fato, propôs determinação à Ceron para que procedesse à correção do BDI contratado aos limites permitidos no Acórdão 325/2007-TCU-Plenário, no percentual de 28,87%.

Achado 3.4 - Fuga à licitação por meio de inclusão de objeto estranho ao licitado. O projeto básico do edital de Concorrência 004/2011-CERON previa que a Contratada poderia ser convidada a executar obras em municípios diversos daqueles previstos nos lotes para os quais concorreu. Esse fato afronta disposições da Constituição Federal e da Lei 8.666/1993, ferindo o princípio vinculação ao edital. Diante disso, a Secex-RO propôs dar ciência à entidade responsável pela elaboração do Edital acerca da falha, evitando-se a repetição em processos licitatórios futuros, e determinar à Eletrobras Distribuição Rondônia que se abstenha de aplicar a cláusula em tela no Contrato PR/177/2011.

Achado 3.5 - Restrição à competitividade da licitação decorrente de critérios inadequados de habilitação e julgamento. O edital da Concorrência 004/2011-CERON previa no item 10.7.4.1.1 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, consequentemente, 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.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 49038948.

Achado 3.6 - 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 Ceron para postes, cabos e 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 12.309/2010 (LDO 2011), 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.

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/177/2011 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 50% do valor contratado. O resultado dessa avaliação expedita apontou indícios de sobrepreço de 4,5% para a amostra analisada. Porém, em decorrência de a análise contemplar apenas 50% do contrato e de decorrer da comparação de insumos e não de serviços, não se pode concluir pela existência de sobrepreço global no Contrato PR/177/2011, razão pela qual anui-se com a conclusão da Secex-RO de não apontar irregularidade quanto a este item. A planilha com essa análise foi acostada à peça 23 deste processo

17. Nesse sentido, entende-se que o método utilizado na análise do orçamento contratado para as Obras de eletrificação rural – Vilhena e outros - RO, objeto do Contrato PR/177/2011, 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 (Houve recebimento indevido da obra), 3.2 (Projeto executivo sem aprovação pela autoridade competente), 3.4 (Fuga à licitação por meio de inclusão de objeto estranho ao licitado) e 3.6 (Inadequação ou inexistência dos critérios de aceitabilidade de preços unitário e global) são condizentes com os elementos acostados aos autos, razão pela qual concorda-se com as propostas de encaminhamento esquadrinhadas para essas constatações.

19. Em relação ao achado 3.3 (Inclusão inadequada de itens na composição do BDI), a Secex-RO propôs determinar à Ceron que procedesse à correção do BDI de 36,42% para 28,87%, de modo a conformá-lo ao parâmetro definido por meio do Acórdão 325/2007-TCU-Plenário. Entretanto, a análise de preço realizada pelo Tribunal deve sempre se basear na comparação entre o preço contratado e o preço de referência, sendo esse formado pelo custo de referência multiplicado pelo BDI de referência. Assim, a adoção de uma taxa de BDI superior à taxa de referência não é suficiente para que se afirme que um contrato está com sobrepreço, pois é preciso analisar o conjunto. Neste caso, as análises dos preços contratados não confirmaram a existência de sobrepreço global na obra. Amparado nesse fato e também na jurisprudência do TCU, a exemplo dos Acórdãos 1551/2008-TCU-Plenário e 3947/2009-TCU-Plenário, propõe-se não acatar a proposta decorrente do achado 3.3 do Relatório de Fiscalização, item I.b do encaminhamento.

20. 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

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 49038948.

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.

21. 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.

22. 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 atestado 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.

23. 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.

24. 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.

25. 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.

26. Por essas razões, propõe-se que não seja acatado o item III.d da Proposta de Encaminhamento inserida à fl. 20 do Relatório de Fiscalização (peça 20).

27. Por fim e com fundamento na Portaria-Segecex 11/2012, a qual aprovou o Manual Fiscobras 2012, as comunicações de indício de irregularidade à Comissão Mista de Planos,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 49038948.

Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional somente devem acontecer quando o relatório trata de irregularidades graves com indicativo de paralisação. Como os achados desta fiscalização são do tipo "outras irregularidades – OI", entende-se que o item IV da proposta de encaminhamento inserida à fl. 20 do Relatório de Fiscalização (peça 20) também não deva ser acatado.

28. Encaminhem-se, assim, os autos ao Secretário, para posterior remessa ao Gabinete do Exmo Ministro Relator Raimundo Carreiro, com a seguinte proposta de encaminhamento:

28.1 não acatar os itens "I.b", "III.d" e "IV" da proposta de encaminhamento inserida à fl. 20 do Relatório de Fiscalização (peça 20)."

É o Relatório.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 49038948.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 49038948.