

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 007.920/2012-1

Natureza(s): Relatório de Auditoria

Entidades: Companhia de Eletricidade do Acre (Eletroacre), Grupo Eletrobras

Interessado: Congresso Nacional

Advogado constituído nos autos: Mariana Araújo Becker (OAB/DF 14.675); Beatriz Helena C. Nunes (OAB/DF 29.059)

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE AUDITORIA. FISCOBRAS 2012. PROGRAMA LUZ PARA TODOS. COMPANHIA DE ELETRICIDADE DO ACRE. 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 Companhia de Eletricidade do Acre (Eletroacre), no período compreendido entre 23/4/2012 e 21/5/2012 (peças 14/18).

2. A auditoria, realizada por equipe da Secex-AC, 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 exame do Edital da Concorrência 005/2012 promovida pela Eletrobras Distribuição Piauí - EDP, antiga Cepisa, cujo objeto é a contratação de empresa de engenharia para levantamento de dados, elaboração de projetos e execução de obras de eletrificação rural.

4. No caso vertente, estão em foco as obras de eletrificação rural georreferenciadas – Rio Branco/AC, que incluem os lotes 25 a 40, no valor estimado de R\$ 44.863.012,27. Impende ressaltar que a Concorrência 005/2012 foi deserta para os lotes 25 a 40 que englobam os municípios do Acre. Além disso, foram realizadas as Concorrências 004/2011 Ceron e 004/2011 Eletroacre cujas certamistas foram desclassificadas por apresentarem preços superiores ao do orçamento base.

5. Concluídos os exames considerados cabíveis pela equipe de fiscalização, a Secob 3 acolheu em parte as conclusões da Secex/AC:

“(…)

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 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 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 esquadrihadas 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 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 dividido 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).

É o Relatório.