

## VOTO

Registro, inicialmente, que atuo neste processo em substituição à ministra Ana Arraes, nos termos da Portaria TCU 289, de 21 de outubro de 2014.

2. Cuidam os autos de levantamento de auditoria realizado pela Secretaria de Fiscalização de Obras de Energia e Aeroportos – SecobEnergia, no âmbito do Fiscobras 2012, nas obras das usinas nucleares de Angra I e II, contratadas pela Eletrobras Termonuclear S.A. - Grupo Eletrobras/MME.

3. O principal foco dos trabalhos de auditoria foi o contrato GCC.A/CT-545/08, celebrado entre a Eletrobras Eletronuclear e a Construtora Norberto Odebrecht S.A. para prestação de serviços de natureza contínua nas usinas nucleares de Angra I e II, especificamente relacionados à área de engenharia e voltados ao suporte e à conservação e manutenção de equipamentos, instalações e edificações industriais e prediais, incluídos ainda aqueles necessários à implementação de modificações de projetos. Assinado em junho de 2009, no valor inicial de R\$ 49,85 milhões para execução em 36 meses, o contrato foi prorrogado por mais 24 meses e alcançou R\$ 82,65 milhões.

4. Em decorrência dos trabalhos de auditoria, a SecobEnergia apontou quatro potenciais irregularidades no contrato de manutenção das obras de Angra I e II e propôs a realização de oitiva da Construtora Odebrecht e da Eletronuclear. Ao acolher as propostas da unidade técnica, a Ministra Ana Arraes determinou a realização das diligências necessárias ao exame da matéria e as oitivas da unidade jurisdicionada e da empresa contratada sobre:

i) falta de detalhamento dos orçamentos do edital e do contrato, face à ausência de discriminação dos quantitativos de mão de obra em nível de categoria profissional;

ii) percentual de BDI praticado no contrato superior aos referenciais previstos na jurisprudência deste Tribunal sem as devidas justificativas;

iii) aplicação indiscriminada de encargos sociais de “horistas” para todo o efetivo de mão de obra alocado ao contrato;

iv) existência de item contratual materialmente relevante sem qualquer detalhamento e remunerado como verba, em montante de R\$ 8.461.775,28 (10% do valor do contrato aditivado), discriminado como “quantia fixa”;

5. Mais do que o aspecto formal, é importante notar que os apontamentos dizem respeito a possíveis fragilidades na própria elaboração do orçamento, com impacto direto nos valores contratados.

6. O orçamento apostado ao contrato não foi detalhadamente discriminado, nos termos exigidos pelo art. 7º, § 2º, inciso II da Lei 8.666/1993 e pela jurisprudência deste Tribunal, consubstanciada na Súmula 258. Limitou-se a quantificar relevante parcela de mão de obra em valores globais, discriminados por grupo funcional, sem estabelecer detalhamento de serviços e de categorias profissionais. Além de evidente afronta legal, o inadequado grau de especificação do orçamento impediu avaliação conclusiva acerca da economicidade e da regularidade dos serviços contratados pela Eletronuclear.

7. Dessa forma, a partir das diligências e oitivas, a SecobEnergia trouxe aos autos as medições contratuais e, como estas discriminaram cada categoria profissional e o número de horas trabalhadas por cada funcionário, a unidade técnica teve condições de aferir a regularidade dos preços praticados.

8. Embora tenha calculado um superfaturamento global de 5,79%, baseado nos referenciais de salários do Datafolha, a unidade técnica ponderou que as especificidades da contratação, aliadas à ausência de identificação perfeita das comparações de preços, referendavam os valores pactuados.

9. É necessário destacar que o Tribunal de Contas da União não tolera qualquer percentual de sobrepreço e não considera, indistintamente, que índices inferiores a 10% correspondem a variações normais de mercado (acórdãos 3.382/2012 e 1.999/2012 do Plenário). Este fator não poderia ser considerado isoladamente para afastar a ocorrência de superfaturamento.

10. Entretanto, não podem ser ignoradas as particularidades da contratação em exame, que diz respeito a prestação de serviço em usinas nucleares. A avença fiscalizada, afeta essencialmente à contratação de mão de obra, não encontra paradigma perfeito nas tabelas oficiais de custos. Por isso, são relevantes as ponderações da unidade instrutiva, que demonstraram a significativa alteração do resultado da análise diante de variações nos referenciais de preços assumidos. Anotou a SecobEnergia que, se substituída a referência inicial para os salários, que adotou os valores médios do Datafolha, pelos máximos constantes da mesma tabela, as conclusões deixam de ser por um superfaturamento de 5,79% e passam para um subpreço da ordem de 24%. Nesse cenário, na linha dos exames da unidade técnica, é forçoso concluir pela inexistência de superfaturamento.

11. Ainda assim, não posso deixar de registrar que o agrupamento de variadas classes de profissionais em um mesmo item de orçamento, ou a adoção de parcela genérica como a denominada “quantia fixa”, não se apoiam em preceitos da boa engenharia de custos. Deve ser reconhecido que existem especificidades na mão de obra contratada que dificultam o levantamento dos custos individuais de todos os itens, mormente ante a inexistência de paradigmas para comparação. Nada obstante, tais casos poderiam ter sido resolvidos pontualmente, com a adoção de valores de atividade similar em itens específicos, com a devida justificação.

12. A consolidação de numerosos itens em um só grupo leva a uma simplificação que, muitas vezes, depõe contra a competitividade, a economicidade e transparência do certame. O orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição dos custos unitários possui importância capital para escolha da proposta mais vantajosa.

13. No caso em exame, notadamente com relação aos itens de mão de obra, devo reconhecer que as medições detalhadas mitigaram a irregularidade e reduziram a gravidade da falta, especialmente porque a avaliação de preços procedida pela unidade instrutiva demonstrou não existir superfaturamento na execução contratual.

14. Entretanto, a conduta pode servir de modelo para futuros empreendimentos e nem mesmo a complexidade das obras torna legítima essa sistemática de orçamento. É firme a jurisprudência deste Tribunal, consolidada na Súmula 258, de não ser admitida discriminação de quantitativos nas planilhas orçamentárias sob a unidade “verba”, “grupo” ou similar sem que exista detalhamento da exata grandeza de cada item.

15. Pela gravidade, a irregularidade justificaria a formulação de determinação corretiva e a responsabilização dos gestores. Entretanto, como o contrato já se encontra encerrado, e diante das demais especificidades do caso, acolho, com os ajustes que julgo pertinentes, a proposta da SecobEnergia. É suficiente, portanto, dar ciência à Eletronuclear da obrigatoriedade de adotar, desde o projeto básico, planilhas orçamentárias que expressem a composição dos custos unitários dos itens de serviço com detalhamento suficiente à sua precisa identificação, abstendo-se, por conseguinte, de utilizar-se de grandes “grupos funcionais” para a mão de obra ou de outras unidades genéricas do tipo “quantia fixa”, como constatado no contrato GCC.A/CT-545/08.

16. Afastada a ocorrência de superfaturamento, as outras duas falhas apontadas na auditoria também perdem substância e passam a ter caráter essencialmente formal.

17. O percentual de BDI adotado no contrato, conquanto superior à média fixada na jurisprudência deste Tribunal, não provocou superfaturamento na execução contratual. A rigor, a aplicação de BDI acima de determinado padrão não acarreta, por si só, sobrepreço ou dano ao erário, uma vez que um BDI elevado pode ser compensado por custos diretos inferiores aos paradigmas. Nesse sentido, diante de um contrato já encerrado, ao considerar que o exame global dos preços partiu

da equação “*custo referencial + BDI referencial ≤ custo contratado + BDI contratado*” e concluiu pela regularidade, a falha pode ser considerada afastada.

18. Do mesmo modo, a adoção de encargos sociais de “horistas” para todo o efetivo de mão de obra não configurou superfaturamento no modelo contratual. Além de adotado o referencial de 220 horas mensais, considerando que o ajuste estabeleceu a aferição e o pagamento apenas das horas efetivamente trabalhadas, é natural que seja aplicado o percentual de funcionários “horistas”. A taxa de encargos, apesar de mais elevada em comparação a funcionários “mensalistas”, apenas incide sobre as horas realmente trabalhadas e, por isso, é compatível com o regime contratual.

Ante o exposto, é suficiente cientificar a unidade jurisdicionada acerca das impropriedades constatadas, razão pela qual alinho-me às propostas da SecobEnergia e VOTO por que o Tribunal adote a deliberação que submeto a este colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 22 de outubro de 2014.

WEDER DE OLIVEIRA  
Relator