

TC 006.838/2012-0

**Apenso:** TC 007.891/2013-0; TC 028.596/2013-7;  
TC 030.599/2014-8; TC 016.322/2015-0

**Tipo:** Relatório de Auditoria

**Unidade jurisdicionada:** Eletrobrás Distribuição Piauí (EDP), Centrais Elétricas Brasileiras S.A. (Eletrobrás) e Companhia Hidro Elétrica do São Francisco (Chesf)

**Responsável:** Marcos Aurélio Madureira da Silva, Diretor-Presidente das Empresas Distribuidoras de Energia da Eletrobras (CPF 154.695.816-91); João Bosco de Almeida, Diretor-Presidente da Chesf (CPF 059.132.414-87)

**Procurador:** não há

**Interessado em sustentação oral:** não há

**Proposta:** audiência

## INTRODUÇÃO

Tratam os autos de auditoria realizada sobre o Contrato 110/2009, firmado entre a Eletrobrás Distribuição Piauí – EPD e a Energy Instalações Elétricas Ltda., relativo às obras de eletrificação rural em onze municípios do Estado do Piauí, concretizadas em cumprimento ao Programa Luz para Todos (PLpT). Tal fiscalização deu-se no âmbito do Fiscobras 2012 e efetivou-se durante o período de 13/3/2012 a 11/5/2012, Fiscalis 248/2012.

2. A presente instrução visa examinar o atendimento às determinações e oitiva decorrentes do Acórdão 2.231/2012-TCU-Plenário, que processou os achados de tal auditoria.

## HISTÓRICO

3. A execução do projeto examinado no âmbito da auditoria consubstanciava-se na ligação de 7.412 consumidores e demandava a construção de 1.726,30 km de rede elétrica de alta tensão e de 736 km de rede de baixa tensão no estado do Piauí. Como dito, o empreendimento está inserido no “Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Energia Elétrica – Luz par Todos” e foi orçado inicialmente em R\$ 43.510.584,63.

4. Assinou-se o contrato em 23/9/2009 e sua vigência inicial era de vinte meses, período que abarcaria o prazo de quinze meses previstos para a execução das obras. O termo final do contrato deu-se em 22/3/2013, em função da celebração de aditivos contratuais de prorrogação de prazo.

5. No mais, idealizou-se a análise do Contrato 110/2009 como uma experiência piloto para a fiscalização de orientação centralizada de outros quatorze contratos selecionados no âmbito do PLpT, cuja consolidação se deu no TC-013.066/2012-9, Acórdão 3.299/2014-TCU-Plenário, de 26/11/2014.

6. Concluiu-se a fiscalização em 15/6/2012, mediante a elaboração do Relatório de Auditoria inserido na peça 40 destes autos, que originou o Acórdão 2.231/2012-TCU-Plenário, de 22/8/2012. A equipe de auditoria reportou os seguintes achados:

6.1. perda potencial ou efetiva de serviços realizados, em face da não execução concomitante de serviços essenciais à integridade da obra (item 3.1 do relatório), tais como: **a)** manutenção tempestiva do sistema de proteção contra sobrecarga de energia e descargas atmosféricas (chaves fusíveis e para-raios utilizados para proteção dos transformadores e das instalações a jusante); **b)** controle de qualidade dos materiais e serviços executados pela contratada;

6.2. atrasos injustificáveis nas obras e serviços (item 3.2 do relatório). Verificou-se que apenas 44,5% das ligações previstas haviam sido realizadas até 3/1/2012, mesmo após a celebração de dois aditivos de prorrogação de prazo, que caracterizou a incapacidade de atendimento das metas programadas e, por consequência, o não cumprimento dos objetivos do Programa Luz para Todos, em relação ao Contrato 110/2009;

6.3. inadequação ou inexistência dos critérios de aceitabilidade de preços unitário e global (item 3.3 do relatório). O Edital da Concorrência 1.92.2007.4130, que precede o Contrato 110/2009, determinava que se desclassificassem as propostas com valores globais acima de 7,5% dos preços contidos no orçamento básico, em afronta ao art. 40, X, da Lei 8.666/93 e à Súmula 259 do TCU. Além disso, não estabelecia critérios e limites para a aceitação dos preços unitários, mesmo tratando-se de empreitada por preços unitários;

6.4. ausência de termo aditivo formalizando alterações das condições inicialmente pactuadas (item 3.4 do relatório). Constataram-se alterações nos quantitativos de ligações para os diversos municípios inseridos no Contrato 110/2009 sem a devida formalização.

7. Tais achados processaram-se no Acórdão 2.231/2012-TCU-Plenário, de 22/8/2012. Em síntese, determinou-se à Eletrobras Distribuição PiauÍ S.A - EDP que realizasse estudo para identificar as causas das falhas dos dispositivos de proteção e para que implementasse o plano de inspeção previsto no contrato com o fim de avaliar a resistência mecânica de postes e cruzetas confeccionados pela contratada (achado 3.1), ainda em relação a tal achado, promoveu-se a oitiva da EDP para que se manifestasse sobre sua omissão quanto à aplicação do plano de inspeção previsto no Contrato 110/2009; além disso, fixou-se prazo para que a EDP informasse as providências adotadas com o fim de superar os atrasos havidos na obra e cumprir os objetivos do PLpT (achado 3.2); em arremate, determinou-se que a EDP formalizasse termo aditivo para que as alterações procedidas no número de ligações domiciliares executadas de fato estivessem retratadas no Contrato 110/2009 (achado 3.4).

8. No mais, cientificou-se a Companhia Hidro Elétrica do São Francisco S.A – Chesf de que o uso de critérios de aceitabilidade de preços unitários e globais na licitação objeto do Edital de Concorrência Nacional CN – 1.92.2007.41.30, que deu origem ao Contrato 110/2009, violaram dispositivos da lei de licitações e da Lei de Diretrizes Orçamentárias (achado 3.3).

9. A oitiva e as determinações efetivaram-se por meio do Ofício 619/2012-TCU/Secob-3, de 28/8/2012, cujas respostas juntaram-se nas peças 55 e 56 destes autos. A notificação da Chesf deu-se por meio do Ofício 620/2012-TCU/Secob-3, de 28/8/2012, entregue em 11/9/2012.

10. Em seguida, instruíram-se os autos com proposta de diligência à EDP para a coleta de documentos e informações complementares (peça 57). Ademais, constatou-se a existência de sinais de planejamento deficiente por parte da EDP, vez que celebrou diversos contratos do PLpT sem dispor dos recursos necessários a uma gestão adequada, sequer contratou a contento serviço de apoio para lhe auxiliar neste mister. Tal diligência realizou-se por meio do Ofício 418/2015-TCU/SeinfraElétrica, de 24/8/2015, entregue em 11/9/2015, cuja resposta juntou-se na peça 63 destes autos.

## EXAME TÉCNICO

11. Em preliminares, registra-se que se tratou cabalmente o achado 3.3 do Relatório de Auditoria 248/2012 no Acórdão 2.231/2012-TCU-Plenário, de 22/8/2012, por isso, não será objeto desta análise. O item 9.3 desta decisão cientificou a Chesf das falhas do procedimento licitatório realizado de forma centralizada em âmbito nacional sob a responsabilidade de tal companhia.

12. Ademais, consigna-se que se incluirá ao final desta análise tópico específico sobre eventuais deficiências no planejamento da gestão de contratos pela EDP, consoante hipótese levantada na instrução anterior. Dessa forma, o escopo deste exame abarcará a verificação de cumprimento dos itens do Acórdão 2.231/2012-TCU-Plenário e a possível falha levantada.

## **I. Item 9.1.1 do Acórdão 2.231/2012-TCU-Plenário**

9.1.1 - elabore estudo com a finalidade de identificar as causas das falhas nos dispositivos de proteção, apontadas neste relatório, pautado em laudos técnicos colhidos a partir de amostras de chaves fusíveis e para-raios danificados retirados das redes instaladas nas cidades de Valença do Piauí e Elesbão Veloso, tudo em conformidade com as Normas da ABNT aplicáveis e as demais constantes no Caderno de Especificações Técnicas para Rede de Distribuição Rural do Programa Luz para Todos e, encaminhe ao Tribunal, no prazo de 90 (noventa) dias, os laudos, as conclusões e o plano de ação proposto para minimizar as falhas evidenciadas;

### **I.1. Manifestações da Eletrobras Distribuição Piauí S.A - EDP**

13. Por meio da Carta CT/PR-154/2012, recebida em 1/10/2012, a EDP informou que as fiscalizações e inspeções sobre os materiais e equipamentos são realizados de forma randômica, em função do elevado número de obras fiscalizadas, mas que também são realizadas inspeções visuais durante as visitas às obras e que são solicitados à contratada relatórios de testes dos fabricantes. Registrou ainda que realizava, naquele momento, a coleta de amostras e que posteriormente enviaria cópia dos laudos técnicos dos testes realizados, dentro do prazo determinado (peça 56, p. 3).

14. Em complemento, juntou-se a Carta CT/PR-031/2013, recebida em 13/3/2013. Tal expediente esclarece que, em 8/9/2012, se retiraram amostras de equipamentos de proteção da rede (chaves fusíveis e para-raios) instalados nas obras de Tranqueira, no município de Valença, e de Mororó, no município de Elesbão Veloso (ODIs 2001389 e 2001780), relativas ao Contrato 110/2009, conforme relatório de fiscalização da EDP (peça 55, p. 3). Submeteram-se os para-raios a dois testes: um na própria EDP (Usina Diesel) e outro no laboratório da Universidade Federal de Campina Grande/PB, por outro lado, testaram-se as chaves fusíveis apenas no laboratório da Universidade Federal. Os testes na EDP deram-se em 15/10/2012 e os ensaios na Universidade em 9/11/2012.

15. Os testes realizados no laboratório da EDP indicaram que a amostra de para-raios não apresentava defeito, mas os testes realizados na Universidade Federal afirmaram que os para-raios testados continham defeito de fabricação que poderia causar o acionamento indevido do dispositivo de proteção, desligando o sistema sem que ocorresse sobretensão. Tal defeito consistia na ausência da mola que garante o contato entre a espoleta e o terminal intermediário do para-raios. Por outro lado, as chaves fusíveis submetidas a exames no laboratório da Universidade Federal não apresentaram defeitos, conforme relatório de ensaio anexo à resposta da EDP (peça 55, p. 3).

16. Ademais, a EDP encaminhou cópia da carta CEDA 173/2012, de 27/11/2012, por meio da qual a Contratada (Energy) admite o defeito nos para-raios e compromete-se a substituir os dispositivos defeituosos (peça 55, p. 19). Informa, ainda, que a EDP fiscalizaria as substituições dos elementos viciados no lote objeto dos ensaios (peça 55, p. 4).

17. Por fim, em resposta à diligência objeto do Ofício 418/2015-TCU/SeinfraElétrica, no dia 9/10/2015, a EDP repetiu as informações anteriormente repassadas e acrescentou que já se haviam substituído as peças defeituosas e que acompanhou os consertos realizados nos municípios de Valença e de Elesbão Veloso (peça 63, p. 7).

### **I.2. Análise**

18. Nesse contexto, considera-se cumprida a determinação inserida no item 9.1.1 do Acórdão 2.231/2012-TCU-Plenário, de 22/8/2012, tendo em vista que a EDP identificou as causas das falhas nos dispositivos de proteção apontadas no Relatório de Auditoria 248/2012 e apresentou os laudos técnicos e conclusões dos estudos realizados, além de propor e executar o plano de ação idealizado para minimizar as falhas evidenciadas, consistente na substituição das peças defeituosas dos dispositivos de proteção comprometidos.

## **II. Item 9.1.2 do Acórdão 2.231/2012-TCU-Plenário**

9.1.2 – implemente o plano de inspeção previsto na Cláusula Décima do Contrato 110/2009 com

vistas a avaliar a resistência mecânica de postes e cruzetas confeccionados pela Contratada, em conformidade com as Normas da ABNT aplicáveis e as demais constantes no Caderno de Especificações Técnicas para Rede de Distribuição Rural do Programa Luz para Todos, encaminhando ao Tribunal, no prazo de 30 (trinta) dias, os laudos e as conclusões dos trabalhos realizados, bem como o planejamento das atividades de controle de qualidade desses serviços até o término do contrato;

## II.1. Manifestações da Eletrobras Distribuição Piauí S.A - EDP

19. Por meio da Carta CT/PR-154/2012, recebida em 1/10/2012, a EDP informou que se estabeleceu um cronograma de inspeções nos almoxarifados das empresas contratadas para a execução das obras do Programa Luz para Todos, anexou cópia do planejamento (peça 56, p. 7-10) e informou que o mesmo já fora integralmente cumprido. Em específico, informou que se fiscalizou o Contrato 110/2009 em 19/3/2012, em 4/5/2012 e em 12/7/2012, mediante inspeção no almoxarifado da Energy.

20. Na primeira inspeção, 19/3/2012, alega que se realizaram testes gerais e que o relatório estaria anexo à sua resposta (doc. 2 do Memorando PLpT 265/2012, que integra a Carta CT/PR-154/2012). Entretanto, ao compulsar tal expediente, verifica-se tratar de relatório de inspeção alusivo ao Contrato 333/2011, em vez daquele relativo ao Contrato 110/2009 (peça 56, p. 19-23). Menciona ainda que não se realizaram testes de resistência mecânica naquela oportunidade, porque não haviam postes com tempo de cura ideal para o exame, nos termos da NBR 8451/8452, mas que selecionaram amostras para o teste de resistência mecânica a se realizar em data futura.

21. Em 4/5/2012, submeteram-se as amostras aos testes de resistência. Ensaíram-se postes fabricados em 26/3/2012 e em 11/4/2012, sendo reprovada a amostra de 11/4/2012, porque não suportou o esforço de carga máxima requerido. Atingiu 255 kgf em vez de 300 kgf, conforme relatório do laboratório (peça 56, p. 25). Por isso, solicitaram-se providências à Contrata por meio do Ofício PLPT 54/2012, de 8/5/2012 (peça 56, p. 27). Tais medidas incluíram a revisão dos cálculos estruturais dos elementos e a realização de ensaios para garantia de qualidade na produção do concreto: ruptura de corpos de provas, exame dos agregados e certificação do aço, com base nas normas técnicas que menciona. Esclarece ainda que as providências solicitadas teriam sido atendidas (peça 56, p. 4).

22. A Contratada respondeu às solicitações por meio da Carta CEDA 76/2012, de 20/6/2012. Nesse expediente, informa que se realizaram os procedimentos e dispõe-se a realizar novos testes de resistência mecânica. De fato, juntaram-se laudos de rompimento de corpos de prova de concreto com resistência superior a 25 Mpa com tempo de cura de 28 dias, como requer a NBR 8451:2011, bem como certificados de qualidade dos agregados do concreto (cimento, areia, brita e aditivo), além de laudo de ensaio de resistência do aço, de acordo com as normas da ABNT (peça 56, p. 28-45).

23. Em 12/7/2012, realizaram-se novos ensaios de resistência mecânica nos postes amostrados no almoxarifado da Energy. Tal relatório indica que as amostras fabricadas em 22/6/2012 atenderam aos critérios da norma técnica (peça 56, p. 46).

24. No mais, informa que essas medidas (controle tecnológico da produção do concreto armado) passaram a ser adotadas em todos os demais contratos geridos pela EDP (peça 56, p. 4).

25. Por fim, em resposta à diligência objeto do Ofício 418/2015-TCU/SeinfraElétrica, no dia 9/10/2015, a EDP disse que não dispõe dos documentos atinentes ao item 10.6 do Contrato (plano de inspeção) e que também não conseguiu tais elementos junto à Chesf, empresa responsável pela condução da contratação. Acrescentou que o próprio PLpT possui uma equipe que planeja e executa um plano anual de inspeção junto às contratadas, todavia não juntou cópia de planejamento ou inspeção realizados pelo departamento do PLpT (peça 63, p. 7-8).

26. Ainda nesse sentido, repetiu as informações já relatadas acima no sentido de que teria realizado três inspeções no almoxarifado da Energy, em 19/3/2012, 4/5/2012 e em 12/7/2012. Além disso, quanto à realização de controle de materiais antes de 19/3/2012 e após 12/7/2012, limitou-se a

afirmar que tal procedimento dá-se como parte da rotina do acompanhamento e da fiscalização das obras. Juntou, no mais, cópia de uma apresentação sobre a realização de inspeções pela EDP, datada de 11/12/2012, e anexou cronograma de inspeções de todos os contratos do PLpT geridos pela EDP, no qual consta a programação de inspeção na Energy em 12/7/2012 (peça 63, p. 36-46).

27. Ademais, quanto ao pedido de esclarecimentos sobre lacunas de manifestação no relatório de inspeção de 19/3/2012, disse que nem todos os itens inspecionados no almoxarifado são certificados pela EDP, por isso, haveriam itens em tal relatório sem expressa opinião da empresa acerca de sua conformidade com as normas. É que, segundo seu relato, os materiais e equipamentos recebidos de fornecedores de renome nacional, cadastrados pela EDP, são dispensados da análise *in loco*.

28. Outro ponto questionado em diligência refere-se às providências adotadas pela EDP em virtude dos resultados negativos para o teste de resistência realizados nas amostras de postes em 4/5/2012, isso é, se a resistência medida atenderia aos esforços de projeto ou se teriam sido realizados reforços ou substituições de peças inadequadas. Em sua resposta, limita-se a dizer que a amostra se referia a produção mínima de postes, sem que comprometesse a aplicação nas obras, bem como que a produção somente teria sido liberada em 25/5/2012 quando teriam sido realizados ensaios na matéria prima de fabricação dos postes (peça 63, p. 9-10).

29. Além disso, limitou-se a dizer que o controle tecnológico do concreto empregado na fabricação dos postes no início da execução do Contrato 110/2009 se dava de forma rotineira mediante inspeção visual dos materiais aplicados em sua fabricação, bem assim que o controle foi incrementado somente após a aquisição da fábrica de postes pela Contratada, quando passou a cobrar a certificação das ferragens e exigir melhor acondicionamento dos agregados. Entretanto, não juntou qualquer documento que comprovasse a realização de testes no concreto ou em seus componentes antes da inspeção de 19/3/2012 e nem após 12/7/2012. Nesse sentido, nada de novo se juntou em relação à suposta contratação da empresa Kalfix pela Energy para o controle tecnológico do concreto empregado na fabricação dos postes, nem cópia do contrato de prestação de serviço nem outros relatórios de testes no concreto (peça 63, p. 10).

30. Em arremate, não apresentou cópia dos instrumentos de contratação de empresa para a execução de serviços de apoio à fiscalização, como solicitado na diligência.

## II.2. Análise

31. Extraí-se da determinação inserida no item 9.1.2 do Acórdão 2.231/2012-TCU-Plenário, de 22/8/2012 que a EDP deveria implementar o plano de inspeção previsto na Cláusula 10.6 do Contrato 110/2009, com o fim de avaliar a resistência mecânica de postes e cruzetas confeccionada pela Contratada, além de garantir, por meio de planejamento adequado, que houvesse efetivo controle de qualidade desses serviços até o término do contrato.

32. O plano de inspeções previsto no contrato não se implementou formalmente, tendo em vista que a EDP menciona expressamente que não dispõe de tais documentos e que também não os obteve junto à Chesf, a quem atribui a responsabilidade por sua elaboração. Nada obstante, apresentaram-se os laudos e conclusões dos trabalhos realizados para a aferição da qualidade de produção dos postes e cruzetas, que, aliás, foram realizados antes mesmo da prolação do acórdão, a partir de provocação da própria equipe de fiscalização. Ressalta-se, inclusive, que a EDP teria levado a prática de controle dos elementos estruturais de concreto armado para a gestão de todos os demais contratos sob sua gestão (peça 56, p. 4), evidenciando que esta parte da determinação surtiu efeito.

33. Por outro lado, nada há nos autos a demonstrar que a EDP tenha planejado as atividades de controle de qualidade das estruturas de concreto armado até o término do contrato. Em verdade, o último relatório de inspeção dos postes é de 12/7/2012, de forma que durante a vigência do sétimo termo aditivo do ajuste, 22/11/2012 a 22/3/2013, não se comprovou a realização de testes de qualidade.

34. Dessa forma, considera-se parcialmente cumprida a determinação inserida no item 9.1.2 do

Acórdão 2.231/2012-TCU-Plenário, de 22/8/2012, tendo em vista que a EDP demonstrou ter avaliado a resistência mecânica dos postes e cruzetas confeccionados pela Contratada, mas não comprovou ter planejado ou mesmo realizado novos testes até o término do contrato.

35. Ainda nessa direção, pontua-se que a não implementação de estratégia para a realização de inspeções na fabricação dos postes e cruzetas de concreto armado até o final do contrato indica que persistem as deficiências de gestão de contrato apuradas pela equipe de auditoria. No mais, a permanência de tais falhas provoca risco de danos às instalações de eletrificação rural, com potencial interrupção no fornecimento de energia elétrica, o que prejudica os consumidores servidos e pode levar a EDP a sofrer sanções da Aneel e, em última instância, frustra os objetivos do PLpT.

36. Verifica-se, pois, que a função pedagógica do controle deve atuar com maior rigor, por meio da aplicação da multa prevista no art. 268, inciso VII, do RITCU, que, no caso, dependerá de audiência do gestor responsável, pois o Ofício 619/2012-TCU/Secob-3, de 28/8/2012, não mencionou a possibilidade de aplicação direta da multa, na forma do art. 268, § 3º, do RITCU.

37. Nesse sentido, propor-se-á a audiência do gestor responsável pelo descumprimento parcial do item 9.1.2 do Acórdão 2.231/2012-TCU-Plenário, uma vez que não adotou providências suficientes para a implementação do plano de inspeções previsto no Contrato 110/2009. A indicação nominal do responsável e os demais elementos de responsabilização serão inseridos em tópico específico da presente instrução.

### **III. Item 9.1.3 do Acórdão 2.231/2012-TCU-Plenário**

9.1.3 - informe, no prazo de 30 (trinta) dias, as providências adotadas com vistas a cumprir os objetivos e metas estabelecidos no Programa Luz para Todos, especialmente quanto aos trabalhos relacionados ao Contrato 110/2009;

#### **III.1. Manifestação da Eletrobras Distribuição PiauÍ S.A - EDP**

38. Por meio da Carta CT/PR-154/2012, recebida em 1/10/2012, a EDP informou que realiza acompanhamento mensal do cumprimento das metas dos contratos do PLpT, por intermédio de reuniões com as contratadas. Apresentou, no mais, cópia de atas de reuniões, mas nenhuma que se reportasse ao contrato em análise. Disse, ainda, que as contratadas são notificadas nos casos em que as metas não são atingidas. Além disso, registrou que a evolução das metas no âmbito do Contrato 110/2009 se deu por meio de nota técnica anexa (peça 56, p. 4). Ademais, juntou cópia de duas notificações de penalidades que seriam aplicadas à Contratada pelo descumprimento das metas pactuadas: Ofício CT-PLPT-060/2012, de 3/9/2012, referente à advertência pela ligação de somente 45 domicílios contra os 228 pactuados para julho de 2012 (peça 56, p. 112) e Ofício CT-PLPT-064/2012, de 5/9/2012, referente à multa pela inexecução de ligações pactuadas até 6/7/2012 (peça 56, p. 108), no valor de R\$ 5.404.822,76. Ambas as penalidades estavam ainda em fase de alegações de defesa prévia.

39. Nesse sentido, ressalta-se que a nota técnica mencionada traz somente um apanhado dos aditivos até então celebrados, sem acrescentar qualquer informação objetiva quanto às providências adotadas com vistas à garantia de cumprimento das metas do Contrato, a não ser menção de que o contrato estava em fase de ajustes de contas e que era provável a aplicação de sanções à empresa contratada (peça 56, p. 74).

40. Ademais, em relação às sanções contratuais, solicitaram-se os documentos conclusivos dos processos administrativos que visavam à aplicação de tais penalidades (Ofício 418/2015-TCU/SeinfraElétrica, de 24/8/2015), mas não consta da resposta enviada pela Distribuidora qualquer informação a este respeito (peça 63).

#### **III.2. Análise**

41. Depreende-se da leitura do Relatório de Fiscalização 248/2012 que se alertou a EDP de que o ritmo de execução das obras era insuficiente para o atingimento das metas pactuadas, daí porque

se determinou que implementasse solução para a recuperação da produtividade. Entretanto, as providências adotadas pela Distribuidora limitaram-se a notificações para aplicação de penalidades à Contratada, as quais sequer foram efetivamente comprovadas. Instada a se manifestar sobre os desdobramentos do processo de sanção, a EDP nada disse a respeito, como se verifica da leitura de sua resposta à diligência objeto do Ofício 418/2015-TCU/SeinfraElétrica, de 24/8/2015 (peça 63).

42. Embora tenha acolhido as justificativas para o atraso nas obras, a equipe de auditoria foi clara ao informar que o ritmo atual de execução das obras era insuficiente e demandava intervenção da Distribuidora. Estimou-se que o contrato se encerraria em 22/6/2012 com um desembolso de apenas 61% do previsto, com a ligação de 4.033 domicílios, que representa 54,4% do número inicial se nada fosse feito para incrementar a produtividade. Entretanto, os números finais do ajuste indicam que o contrato se estendeu por sete meses além do previsto e que o desembolso foi de 68,9%, com a ligação de 4.081 domicílios, o que equivale a 55,1% do total previsto (peça 63, p. 4-5). Não houve, portanto, incremento na produtividade da contratada, pelo contrário, o ritmo de execução das obras diminuiu após a intervenção desta Corte de Contas.

43. A inércia da EDP em providenciar meios para o incremento da produtividade das obras do PLpT se deve à deficiência na gestão de contratos por parte daquela Distribuidora e levou ao não cumprimento das metas de ligações domiciliares no PLpT em relação ao Contrato 110/2009. Há relatos, inclusive, de atrasos no pagamento dos serviços prestados por parte da EDP (peça 55, p. 133-135), a corroborar a constatação de deficiências na gestão do contrato. Esperava-se, pelo menos, que se exigisse um plano de recuperação da produtividade da Contratada, mediante o incremento de mão-de-obra ou de novas tecnologias e, ainda, que se demonstrasse a efetivação das medidas punitivas.

44. Dessa forma, considera-se não cumprida a determinação inserida no item 9.1.3 do Acórdão 2.231/2012-TCU-Plenário, de 22/8/2012, uma vez que a EDP não demonstrou ter tomado providências efetivas para a recuperação da produtividade das obras relativas ao Contrato 110/2009, que, em verdade, teve o ritmo de execução diminuído após a intervenção desta Corte de Contas. Incide, pois, a hipótese de aplicação da multa prevista no art. 268, inciso VII, do RITCU, que, no caso, dependerá de audiência do gestor responsável, pois o Ofício 619/2012-TCU/Secob-3, de 28/8/2012, não mencionou a possibilidade de aplicação direta da multa, na forma do art. 268, § 3º, do RITCU.

45. Nesse sentido, propor-se-á a audiência do gestor responsável pelo descumprimento do item 9.1.3 do Acórdão 2.231/2012-TCU-Plenário, uma vez que não se demonstrou a adoção de providências efetivas para a recuperação do ritmo das obras, como, por exemplo, a exigência de plano de incremento de mão-de-obra ou de utilização de novas tecnologias aptas a adequar a produtividade da empresa àquela pactuada, tampouco comprovou-se a aplicação de sanções à Contratada. A indicação nominal do responsável e os demais elementos de responsabilização serão inseridos em tópico específico da presente instrução.

#### **IV. Item 9.1.4 do Acórdão 2.231/2012-TCU-Plenário**

9.1.4 - formalize termo aditivo ao Contrato 110/2009 de forma a que sejam retratadas as alterações procedidas às condições inicialmente pactuadas, quanto ao número de ligações domiciliares que foram de fato executadas nos municípios cujas obras foram concluídas, encaminhando ao Tribunal, no prazo de 30 (trinta) dias, os documentos pactuados;

##### **IV.1. Manifestação da Eletrobras Distribuição Piauí S.A - EDP**

46. Notificada a cumprir tal determinação por meio do Ofício 619/2012-TCU/Secob-3, de 28/8/2012, entregue em 10/9/2012, a EDP não se manifestou sobre este item. As respostas juntadas nas peças 55 e 56 dos autos nada dispõem a este respeito.

47. A resposta à diligência – Ofício 418/2015-TCU/SeinfraElétrica, de 24/8/2015, entregue em 11/9/2015, inserida na peça 63 dos autos – também não contém informações objetivas a este respeito, a não ser a notícia de que se teria celebrado o sétimo aditivo contratual, que se refere à extensão do

prazo de vigência por mais quatro meses: 22/11/2012 a 22/3/2013.

#### **IV.2. Análise**

48. Apenas o quarto termo aditivo refere-se a alterações no objeto do contrato. O primeiro aditivo trata de fórmulas de cálculo de reajuste de preços e de critérios de correção para pagamentos em atraso; o segundo aditivo trata da inserção de cláusula de retenção de valores para o caso de pendências na obra; o terceiro, o quinto, o sexto, e o sétimo tratam de prorrogação de prazo contratual.

49. Nesse sentido, verifica-se que se assinou o quarto termo aditivo em 9/11/2011, antes das análises consubstanciadas no Relatório de Fiscalização 248/2012, de forma que tal ajuste não satisfaz o comando do item 9.1.4 do Acórdão 2.231/2012-TCU-Plenário. Ademais, o objeto do quarto termo aditivo refere-se a ajustes qualitativos: são ajustes no método de execução das redes em função de limitações técnicas em determinadas localidades abrangidas pelo contrato. Os quantitativos de domicílios atendidos permaneceram inalterados (peça 56, p. 96).

50. Dessa forma, considera-se não cumprida a determinação inserida no item 9.1.4 do Acórdão 2.231/2012-TCU-Plenário, de 22/8/2012. Esperava-se que a EDP formalizasse termo aditivo para compatibilizar o quantitativo de domicílios efetivamente atendidos com o estabelecido no contrato, o que na prática não ocorreu, nem sequer apresentaram-se justificativas pela omissão.

51. A ausência de cumprimento desta determinação ressalta que a deficiência na gestão do contrato por parte da EDP persiste mesmo após intervenção deste Tribunal, e prejudica o acompanhamento do PLpT, limitando a validade dos indicadores do programa.

52. Verifica-se, pois, que a função pedagógica do controle deve atuar com maior rigor, por meio da aplicação da multa prevista no art. 268, inciso VII, do RITCU, que, no caso, dependerá de audiência do gestor responsável, pois o Ofício 619/2012-TCU/Secob-3, de 28/8/2012, não mencionou a possibilidade de aplicação direta da multa, na forma do art. 268, § 3º, do RITCU.

53. Nesse sentido, propor-se-á a audiência do gestor responsável pelo descumprimento do item 9.1.4 do Acórdão 2.231/2012-TCU-Plenário, uma vez que não formalizou termo aditivo ao Contrato 110/2009 para compatibilizar a quantidade de domicílios atendidos com o montante fixado no contrato. A indicação nominal do responsável e os demais elementos de responsabilização serão inseridos em tópico específico da presente instrução.

#### **V. Item 9.2 do Acórdão 2.231/2012-TCU-Plenário**

9.2 - com fulcro no artigo 250, inciso V, do Regimento Interno do TCU, promover a oitiva da Eletrobras Distribuição Piauí S.A. - EDP para, no prazo de quinze dias, manifestar-se acerca da omissão na aplicação do plano de inspeção técnica dos materiais e serviços adquiridos por meio do Contrato 110/2009, em desacordo com a Cláusula Décima do mesmo ajuste, considerando a possibilidade de terem sido aceitos materiais e serviços de baixa qualidade, conforme impropriedades indicadas no relatório de fiscalização;

#### **V.1. Manifestações da Eletrobras Distribuição Piauí S.A - EDP**

54. Por meio da Carta CT/PR-154/2012, recebida em 1/10/2012, a EDP informou que houve dificuldades de instalação das contratadas no Estado do Piauí, sob a alegação de dificuldades de obtenção de recursos humanos qualificados e de materiais, que estariam escassos, em função da alta demanda provocada pelo PLpT. Ademais, pontuou que havia somente um contrato de fiscalização terceirizado para auxiliar no acompanhamento das obras do PLpT, de forma que as inspeções dos materiais eram realizadas durante as inspeções *in loco* e também por ocasião do recebimento das obras. Por fim, registrou que teria efetivado um novo contrato de fiscalização para atender à demanda do PLpT (peça 56, p. 4-5). Entretanto, não trouxe aos autos qualquer elemento que comprove tais alegações, não há juntada de relatórios de inspeções ou de recebimento de obras a evidenciar eventuais ações de controle, ainda que fora do plano de inspeções na forma do contrato. Tampouco há

argumentos que justifiquem a não implementação do plano de inspeção previsto.

## V.2. Análise

55. As justificativas apresentadas pela EDP para sua omissão no dever de implementar o plano de inspeção previsto na Cláusula 10.6 do Contrato 110/2009 não medram. É que a baixa disponibilidade de fiscais indica falta de planejamento, que poderia ter sido solucionada pela implementação do plano de inspeções. A omissão é causa, não consequência da baixa disponibilidade de fiscais na obra. A EDP poderia, inclusive, ter suprido a baixa disponibilidade de fiscais por meio da contratação de empresa especializada para prestar serviços técnicos de apoio à fiscalização, caso houvesse melhor se planejado para o acompanhamento das obras.

56. A omissão no dever de implementar o plano de inspeções decorre de deficiências da gestão do Contrato 110/2009 por parte da EDP e limitou o planejamento das ações de controle sobre tal contrato, implicando em riscos de danos às instalações de eletrificação rural, com potencial interrupção no fornecimento de energia elétrica, o que prejudica os consumidores servidos pelo sistema e pode levar a EDP a sofrer sanções da Aneel e, em última instância, frustra os objetivos do PLpT.

57. Nada obstante, entende-se que não é o caso de aplicar sanções aos responsáveis por esta ocorrência. Melhor que se considere os efeitos de tal omissão na graduação da pena a ser aplicada pelo descumprimento de determinação inserida no item 9.1.2 do Acórdão 2.231/2012-TCU-Plenário, de 22/8/2012, uma vez que se tratam de fatos intimamente relacionados.

## VI. Deficiência de planejamento na gestão do Contrato 110/2009

58. Na instrução anterior verificou-se que haviam indícios nos autos a caracterizar planejamento deficiente por parte da EDP, uma vez que teria celebrado diversos contratos relacionados ao PLpT sem dispor de recursos humanos e logísticos necessários e suficientes para fazer frente ao acompanhamento e supervisão de tais ajustes. Além disso, a inexecução parcial de contratos celebrados no âmbito do PLpT, com o consequente não cumprimento das metas do programa corroborariam os indícios atinentes à deficiência de planejamento.

59. De fato, as análises acima expendidas demonstram que a deficiência na gestão do Contrato 110/2009 é causa de diversas irregularidades apuradas pela equipe de fiscalização. A deficiência é tanta, que a EDP não logrou sanar as ocorrências nem mesmo após as determinações proferidas por esta Corte de Contas.

60. Nesse sentido, juntamente com as propostas de aplicação de multa à Distribuidora pelo descumprimento de determinações deste Tribunal, propor-se-á recomendações à EDP no sentido de que melhor planeje e gerencie seus contratos de execução de obras, em especial, aqueles do PLpT.

## VI. Da responsabilidade pelo descumprimento das determinações do TCU

61. O gestor Marcos Aurélio Madureira da Silva (CPF 154.695.816-91) deve ser responsabilizado pelo descumprimento das determinações objeto do Acórdão 2.231/2012-TCU-Plenário, de 22/8/2012. É que o Ofício 619/2012-TCU/Secob-3, de 28/8/2012 (peça 46), recebido em 10/9/2012 (peça 53), deu-lhe ciência do conteúdo de tal decisão e deflagrou os prazos para seu cumprimento – de noventa e de trinta dias. Portanto, as determinações dever-se-iam cumprir no máximo até 10/12/2012 e, compulsando a prestação de contas anuais da EDP, TC-029.260/2013-2 (peça 2, p. 7), constatou-se que ele foi o diretor-presidente da concessionária durante tal período.

62. Portanto, deve o gestor mencionado responder por sua omissão em fazer cumprir as determinações inseridas nos itens 9.1.2, 9.1.3 e 9.1.4 do Acórdão 2.231/2012-TCU-Plenário, consoante análise detalhada de responsabilização em anexo.

## CONCLUSÃO

63. Analisou-se os desdobramentos do Acórdão 2.231/2012-TCU-Plenário, de 22/8/2012, que

se prolatou em decorrência dos achados de auditoria colhidos na análise do Contrato 110/2009, firmado entre a Eletrobrás Distribuição Piauí – EPD e a Energy Instalações Elétricas Ltda., para a realização das obras de eletrificação rural em onze municípios do Piauí, concretizadas no âmbito do Programa Luz para Todos (PLpT). Tais achados registram-se no Relatório de Fiscalização 248/2012.

64. A execução do projeto previa a ligação de 7.412 consumidores e demandava a construção de 1.726,30 km de rede elétrica de alta tensão e de 736 km de rede de baixa tensão e foi orçado inicialmente em R\$ 43.510.584,63, mas o contrato encerrou-se com a ligação de 4.081 consumidores e dispêndio de R\$ 38.381.747,58. Isso é, 68,9% de evolução financeira e 55% de execução física.

65. Os achados de auditoria indicavam deficiência na gestão do Contrato 110/2009 pela EDP e ensejaram determinações para que a EDP: **a)** identificasse a causa de falhas nos dispositivos de proteção da rede elétrica instalada; **b)** implementasse o plano de inspeções previsto no contrato a fim de avaliar a resistência mecânica dos postes e cruzetas utilizadas nas obras, bem como para que se garantisse o efetivo controle da fabricação destes materiais até o final do contrato; **c)** adotasse providências a fim de incrementar a produtividade das obras, garantindo o cumprimento das metas estabelecidas no contrato; **d)** formalizasse termo aditivo para que o contrato retratasse o número de ligações domiciliares de fato executadas. Além disso, determinou-se a oitiva da EDP para que se manifestasse acerca de sua omissão em implementar o plano de inspeções desde o início das obras.

66. Nesse sentido, considerou-se cumprida a determinação contida no item 9.1.1 do Acórdão 2.231/2012-TCU-Plenário, tendo em vista que a EDP demonstrou a causa das falhas nos dispositivos de proteção da rede elétrica e providenciou a solução dos problemas (item 18 desta instrução).

67. Por outro lado, analisou-se que se cumpriu apenas parcialmente ao comando do item 9.1.2 da decisão, vez que a EDP evidenciou ter avaliado a resistência mecânica dos postes usados na obra, mas não comprovou ter planejado ou mesmo feito novos testes até o término do contrato, ensejando a aplicação da multa prevista no art. 268, inciso VII, do RITCU (item 34 a 37 desta instrução).

68. Ademais, concluiu-se que a EDP não comprovou ter adotado providências aptas a incrementar a produtividade do Contrato 110/2009, uma vez que o ritmo das obras se retraiu após a determinação inserida no item 9.1.3 da decisão. Além disso, verificou-se que a determinação constante do item 9.1.4 do acórdão também não se cumpriu, uma vez que não se celebrou termo aditivo para ajustar o número de ligações domiciliares efetivadas ao parâmetro contratual. Tais falhas ensejam a aplicação da multa prevista no art. 268, inciso VII, do RITCU (item 43 a 45 e 50 a 53 desta instrução).

69. Quanto ao item 9.2 do acórdão, entendeu-se não justificada a omissão da EDP em implementar o plano de inspeções previsto na Cláusula 10.6 do Contrato 110/2009 desde o início das obras. Por outro lado, ponderou-se que não se deve sancionar os responsáveis pela gestão do contrato com base neste fato, uma vez que a ocorrência está intimamente relacionada ao descumprimento do comando do item 9.1.2 do acórdão. É melhor sopesar os efeitos desta omissão na gradação da multa a ser aplicada por descumprimento de tal determinação (item 57 desta instrução).

70. Por fim, constatou-se que houve deficiências no planejamento e na gestão do Contrato 110/2009. A falha é tamanha que a EDP não logrou sanar as irregularidades de gestão apontadas pela equipe de fiscalização mesmo após as determinações proferidas por este Tribunal. Tal constatação levará à proposta de recomendações à Distribuidora (item 59 desta instrução).

71. No mais, verifica-se que as diversas irregularidades apontadas nesta instrução decorrem da persistência das falhas de gestão do Contrato 110/2009 por parte da EDP, tendo em vista que mesmo após ser provocada a corrigir as deficiências apontadas pela equipe de fiscalização a Distribuidora permaneceu inerte. Isso provoca risco de danos às instalações de eletrificação rural, com potencial interrupção no fornecimento de energia elétrica em prejuízo aos consumidores servidos. Tal fato pode levar a EDP a sofrer sanções da Aneel e, em última instância, frustra os objetivos do PLpT.

72. Por todo o exposto, verificou-se que a função pedagógica do controle externo deve incidir

com maior rigor contra o dirigente da EDP, responsável pelo descumprimento das determinações deste Tribunal de Contas, mediante a aplicação da multa prevista no art. 268, inciso VII, do RITCU. Além disso, devem-se expedir recomendações à EDP com vistas à implantação de melhorias no seu processo de planejamento e de gestão de contratos, em especial, daquelas inseridos no PLpT.

73. No mais, devem-se cientificar o Ministério de Minas e Energia – MME e a Eletrobras  *Holding* sobre as irregularidades apuradas nestes autos, de forma a corroborar a recomendação já efetivadas no item 9.2 do Acórdão 3.299/2014-TCU-Plenário, de 26/11/2014, proferido no âmbito do processo consolidador das fiscalizações realizadas no PLpT, TC-013.066/2012-9.

74. Verifica-se, entretanto, que o processo não está maduro para as propostas de mérito, há que se estabelecer o contraditório quanto ao descumprimento das determinações desta Corte de Contas, tendo em vista que Ofício 619/2012-TCU/Secob-3, de 28/8/2012, não mencionou a possibilidade de aplicação direta da multa, na forma do art. 268, § 3º, do RITCU. Por isso, propor-se-á preliminarmente a audiência do responsável. As demais conclusões serão retomadas por ocasião da análise de mérito.

### PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

75. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior com proposta de realizar, com base na delegação de competência conferida pelo Relator, Exmo. Min. Raimundo Carreiro, Portaria-Min-RC 1, de 2/4/2007, e com fundamento no art. 250, inciso IV do RITCU, a audiência do responsável **Marcos Aurélio Madureira da Silva** (CPF 154.695.816-91) por ter deixado de fazer cumprir-se as determinações inseridas nos itens 9.1.2, 9.1.3, e 9.1.4 do Acórdão 2.231/2012-TCU-Plenário, de 22/8/2012, contrariando os dispositivos do art. 71, inciso IX, da Constituição Federal, e do art. 45 da Lei 8.443/1992, sujeitando-o à multa prevista no art. 268, inciso VII, do RITCU, consoante matriz de responsabilização anexa.

SeinfraElétrica/2ª DT, em 19 de fevereiro de 2016.

*(assinado eletronicamente)*

**IGOR DOS REIS FERNANDES**

AUFC – Matr. 7721-6



**ANEXO I – MATRIZ DE RESPONSABILIZAÇÃO**

<b>IRREGULARIDADE</b>	<b>RESPONSÁVEL</b>	<b>PERÍODO DE EXERCÍCIO</b>	<b>CONDUTA</b>	<b>NEXO DE CAUSALIDADE</b>	<b>CULPABILIDADE</b>
Descumprimento parcial do item 9.1.2 do Acórdão 2.231/2012-TCU-Plenário	Marcos Aurélio Madureira da Silva (CPF 154.695.816-91) Diretor-Presidente	10/9/2012 a 10/12/2012	Omissão no dever de fazer cumprir as determinações do Acórdão 2.231/2012-TCU-Plenário	Não consta dos autos qualquer evidência que demonstre que o gestor tenha exigido e/ou acompanhado as ações pertinentes ao cumprimento das determinações do Tribunal, o que levou à não implementação das ações requeridas e às consequências expostas no corpo da instrução.	Esperava-se de um gestor diligente que exigisse o cumprimento e que acompanhasse as ações para o cumprimento das determinações do TCU ou que, no mínimo, apresentasse justificativas para o não atendimento, o que não se demonstrou. Além disso, o responsável ficou-se inerte mesmo após ser cientificado do teor do Acórdão 2.231/2012-TCU-Plenário, no qual constou que as determinações baseavam-se nos artigos 71, inciso IX, da Constituição e 45, da Lei 8.443/1992, portanto, plenamente consciente da ilicitude de sua omissão.
Descumprimento do item 9.1.3 do Acórdão 2.231/2012-TCU-Plenário					
Descumprimento parcial do item 9.1.4 do Acórdão 2.231/2012-TCU-Plenário					