



Processo TC-015.264/2009-9 (com 2 volumes)
Prestação de Contas

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator,

Trata-se da prestação de contas da Companhia Energética de Alagoas - Ceal, sociedade de economia mista vinculada ao Ministério das Minas e Energia, relativa ao exercício de 2008.

Diante das ocorrências apontadas no Relatório Anual de Auditoria 224431 da Controladoria-Geral da União - CGU (fls. 406/68, v. 2), a Secex/AL entendeu necessário fazer inspeção na entidade, para melhor avaliá-las. Por meio da Portaria de Fiscalização Secex/AL 1.088/2010, determinou-se a realização da inspeção, durante o período de 28.5 a 15.6.2010 (fl. 479, v. 2). Entretanto, não consta dos autos relatório de inspeção, nem referência a qualquer informação que tenha sido obtida por meio deste procedimento.

Em seguida, a unidade técnica, após analisar as presentes contas (fls. 480/503, v. 2), propôs:

“16.1. Julgar regulares com ressalva, nos termos dos artigos 1º, inciso I; 16, inciso II; 18; e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992, as contas dos responsáveis, Joaquim Antônio Carvalho de Brito (CPF 111.238.264-04), Flávio Decat de Moura (CPF: 060.681.116-87), Jackson Pacheco de Macedo (CPF 039.614.434-91) e Ronaldo Ferreira Braga (CPF: 075.198.183-49), dando-lhes quitação;

16.2. Julgar regulares e dar quitação plena aos demais responsáveis, com fulcro nos artigos 1º, inciso I; 16, inciso I; 17; e 23, inciso I, da Lei 8.443/1992: José Pedro de Alcântara Junior (CPF 085.398.554-53), Rodrigo Soares Gaia (CPF 636.528.384-91), Sérgio de Almeida (CPF 133.777.794-34), Luís Hiroshi Sakamoto (CPF: 098.737.591-15), Leonardo Lins de Albuquerque (CPF: 012.807.674-72), Pedro Carlos Hosken Vieira (CPF: 141.356.476-34), Márcio de Almeida Abreu (CPF: 116.010.356-91) e Uilton Roberto Rocha (CPF: 134.423.766-53), dando-lhes quitação;

16.3. Alertar a Companhia Energética de Alagoas quanto às seguintes impropriedades encontradas:

16.3.1. Celebração de contrato para prestação de serviços de natureza contínua com prazo de vigência superior a doze meses, em descumprimento do disposto no art. 57, II, da Lei 8.666/1993, conforme tratado no item 9 desta instrução;

16.3.2. Os contratos celebrados com prazos de vigência de 24 meses, como os 35 e 38/2008, somente poderão ser prorrogados uma única vez e por igual período (24 meses), com vistas a respeitar o limite de 60 meses imposto pela Lei de Licitações, conforme tratado no item 9 desta instrução;

16.3.3. Não exigência dos licitantes, na contratação de prestação de serviços, da apresentação de orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários, em descumprimento do disposto no art. 7º, § 2º, da Lei 8.666/1993, conforme tratado no item 10 desta instrução;

16.3.4. Ausência de padronização dos bens e/ou serviços contratados, com ofensa ao art. 15, inciso I, da Lei 8.666/1993, conforme apontado no item 11 desta instrução;



16.3.5. Falta de planejamento na celebração de contrato emergencial, ocasionando a contratação de serviços em quantitativos que não condizem com a realidade, em desacordo com o disposto no art. 7º, § 4º, da Lei 8.666/1993, conforme exposto no item 13 desta instrução; e,

16.3.6. Não realização dos registros contábeis na conta 112.01.9 – ‘Arrecadação em Processo de Fiscalização’, com ofensa ao que dispõe o Manual de Contabilidade do Serviço Público de Energia Elétrica, conforme tratado no item 14.4.5 desta instrução.”

II

O Ministério Público anui aos encaminhamentos sugeridos pela unidade técnica, quanto às seguintes ocorrências apontadas no Relatório de Auditoria da CGU:

“5. *Companhia continua perdendo quase um terço da energia que distribui (Item 1.1.1.1 - fl. 417).*

6. *Programa de pesquisa e desenvolvimento ainda não apresenta resultados práticos para a empresa (Item 1.1.2.1 - fl. 427).*

7. *Dispêndios correntes superam os montantes do exercício anterior e extrapolam a previsão do Programa de Dispêndios Globais - PDG (Item 2.2.1.1 - fl. 431).*

8. *Companhia arca com a folha de pagamento de seus empregados cedidos a outros órgãos e entidades sem obter o tempestivo ressarcimento dessas despesas (Item 3.1.1.1 - fl. 435).*

9. *Realização de processos de contratação de empresas de prestação de serviço com prazo de 24 meses (Item 4.1.1.1 - fl. 441).*

10. *A Ceal não realizou desclassificação de empresa participante de pregão eletrônico, que apresentou planilha orçamentária incompleta (Item 4.1.1.2 - fl. 443).*

14. *Ausência de cumprimento das recomendações da auditoria interna (item 5.1.3.1 - fl. 464).”*

Quanto às ocorrências restantes, cabem as seguintes observações:

“11. *Falta de especificação de veículos a serem utilizados por prestadora de serviço na execução de contratos com a Ceal (Item 4.1.1.3 - fl. 445).”*

Segundo relata a CGU (fls. 445/6, v. 2):

“A Companhia Energética de Alagoas (Ceal) realizou em 2008 os Pregões Eletrônicos 35/2008, 36/2008, 37/2008 e 38/2008 para a contratação de empresa de prestação de serviço em unidades consumidoras situadas no interior do estado de Alagoas.

Em análise dos termos de referência dos referidos pregões, foi verificado que a contratação das equipes para a execução dos serviços incluía o fornecimento de veículos, devendo o custo desses veículos estar incluso nas propostas.

Entretanto, nos termos de referência analisados, não havia a especificação dos veículos solicitados, havendo apenas na planilha orçamentária, em seu Grupo H - Manutenção de Veículos, menção a ‘Veículo Leve (pequenos utilitários)’ e ‘Veículo Médio (pickup 4x4)’.

(...)

A falta de padronização e de especificação dos itens a serem licitados possibilita às



empresas participantes do certame oferecerem veículos inadequados à necessidade dos serviços, com custos reduzidos, e conseqüentemente obtendo vantagem competitiva perante os concorrentes, uma vez que o julgamento das propostas é pelo critério de menor preço.”

O Ministério Público anui à conclusão da unidade técnica de que esta ocorrência pode ser adequadamente tratada por meio de alerta à empresa. Afinal, embora pudesse, em tese, suscitar direcionamento da licitação, com favorecimento indevido a licitante, bem como prejuízo ao serviço contratado, não há evidência alguma nos autos de qualquer destes fatos.

Entretanto, o alerta sugerido pela unidade técnica funda-se, equivocadamente, no art. 15, inc. I, da Lei 8.666/1993, que é aplicável somente a compras e não a serviços.

Sugere-se, pois, a seguinte redação para o alerta a ser dirigido à Ceal:

“16.3.4. Ausência de padronização dos bens e/ou serviços contratados, com ofensa aos arts. 6º, inc. IX, 7º, inc. I, 40, inc. I e § 2º, e 41 da Lei 8.666/1993 e ao art. 3º da Lei 10.520/2002, conforme apontado no item 11 da instrução da Secex/AL e no parecer do Ministério Público;”

“12. Falha na contratação de empresa de cobrança administrativa motivou alteração da cláusula de valor contratual, que passou de R\$ 76.500,00 para R\$ 476.500,00 (Item 4.2.2.1 - fl. 447).”

De acordo com o relato da CGU (fls. 447/8, v. 2):

“A Companhia Energética de Alagoas (Ceal), realizou, em 4.12.2007, Pregão Eletrônico com a finalidade de contratação de empresa para a realização do serviço de cobrança administrativa de débitos de faturas de energia elétrica pendentes de pagamento.

A inadimplência de clientes com a Ceal até 30.6.2007 foi avaliada em R\$ 133.522.381,92 (cento e trinta e três milhões, quinhentos e vinte e dois mil, trezentos e oitenta e um reais e noventa e dois centavos), distribuídos da seguinte forma:

Nº de Clientes em Débito		365.301
Dias de Atraso	Nº de Faturas	Valor Total (R\$)
>120 e <= 180	71.276	15.893.529,55
>180 e <=240	3.338	9.331.000,36
>240 e <=300	1.864	5.205.623,24
>300 e <=360	1.481	6.029.724,92
>360	16.828	97.062.503,85

O Termo de Referência (Anexo I) do pregão estipulou o critério de julgamento das propostas apresentadas como sendo a menor taxa de remuneração para a primeira faixa de atraso (>120 e <=180). As demais faixas de atraso seriam remuneradas com um acréscimo de 2% à taxa da faixa imediatamente anterior. Foi estipulado também um montante a ser enviado para cobrança terceirizada de R\$ 5.000.000,00 (...). Nota-se que não foram especificados os percentuais de cada faixa aplicados a esse montante que seriam encaminhados à empresa contratada.

A empresa vencedora do certame propôs taxa de remuneração de 1,53% para a primeira faixa, logo a tabela de remuneração ficaria da seguinte forma:



Faixa	Remuneração
>120 e <= 180	1,53%
>180 e <=240	3,53%
>240 e <=300	5,53%
>300 e <=360	7,53%
>360	9,53%

Em 15.2.2008, foi celebrado o Contrato 35/2008, onde foi estimado o valor global de R\$ 76.500,00 (...) para o período de 12 meses. Tal valor foi determinado multiplicando-se a taxa de remuneração da primeira faixa (1,53%) pelo valor total estimado de débitos enviados para a cobrança terceirizada (R\$ 5.000.000,00).

Devido a problemas de interoperabilidade entre os sistemas informatizados, a prestação dos serviços começou efetivamente em maio de 2008.

Em agosto de 2008, foi celebrado Termo Aditivo 35/2008-A, uma de cujas finalidades era a alteração do valor global do contrato para R\$ 476.500,00 (...), valor 526% (...) maior do que o valor inicial.

De acordo com o art. 65, § 1º e § 2º, da Lei 8.666/1993, o percentual máximo de acréscimo a valores contratados é de 25%. Desta forma, o acréscimo realizado foi muito acima do permitido.”

O Ministério Público concorda, em essência, com a proposição da unidade técnica sobre este tópico, mas são importantes algumas observações. Segundo informa a CGU, o valor enviado à contratada para cobrança foi de R\$ 5 milhões. Logo, o valor contratual, de R\$ 76.500,00, correspondia exatamente a 1,53% dos débitos enviados para cobrança, ou seja, a menor percentagem de remuneração, relativa à primeira faixa (>120 e <= 180). Houve, portanto, evidente subestimação do valor contratado.

Para corrigi-la, a Ceal celebrou termo aditivo, elevando o valor contratual para R\$ 476.500,00, que corresponde a 9,53% do valor enviado para cobrança. Isto é, se antes houvera subestimação, passou-se então a superestimar o valor do contrato, supondo que todas as cobranças seriam relativas à última faixa (>360).

Houve, de fato, descumprimento do limite de 25% de acréscimo contratual facultado pelo art. 65, §§ 1º e 2º, da Lei 8.666/1993. A justificativa da Ceal, de que teria havido simples erro de redação na celebração do contrato, é descabida, pois, como lembra a CGU, o pregão eletrônico foi adjudicado e homologado no valor de R\$ 76.500,00. A falha, a princípio, seria grave, com a prestação de serviços sem suporte contratual e até mesmo direcionamento da licitação, pois o valor subestimado do pregão pode ter afastado potenciais competidores.

Entretanto, como seu valor original foi amplamente subestimado, com a remuneração de todas as cobranças pelo menor percentual possível, o contrato mostrava-se leonino para com a empresa, de modo que seria injusto obrigá-la a cumpri-lo. Pode-se enxergar neste evento fato da administração, isto é, “conduta ou comportamento desta que torne impossível, para o cocontratante particular, a execução do contrato” (Maria Silvia Zanella di Pietro, *Direito Administrativo*, 20ª ed., p. 258). Tal fato é bastante para motivar a concessão de reequilíbrio econômico-financeiro à contratada, nos termos do art. 65, § 6º, da Lei 8.666/1993.

Esta circunstância faz com que o termo aditivo, embora por fundamento inteiramente fantasioso, tenha atingido objetivo legítimo. Portanto, se era correto, no caso, relevar os limites legais, não se faz necessário determinar sua observância à Ceal.

Preocupa, no entanto, o fato de o valor do contrato ter passado de insuficiente para excessivo. Se o enquadramento de todas as cobranças na 1ª faixa tornaria o contrato leonino para com a empresa, seu enquadramento na última operaria o mesmo resultado em prejuízo do erário, o que seria



ainda mais grave.

Desse modo, o Ministério Público entende conveniente a realização de diligência para obtenção de cópias do Contrato 35/2008 e de seus termos aditivos, bem como dos respectivos processos de pagamento, para apurar a regularidade destes. Convém lembrar que, segundo informa a CGU, o Contrato 35/2008 foi renovado, em fevereiro de 2009, por um ano.

“13. Falta de planejamento para definição de metas mínimas em contrato emergencial de empresa de prestação de serviço, levando a Ceal a incorrer em gastos evitáveis (Item 4.2.3.1. - fl. 451).”

A CGU descreve esta ocorrência nos seguintes termos (fls. 451/3, v. 2):

“O Contrato Emergencial 94/2008, celebrado em 6.3.2008 entre a Companhia Energética de Alagoas (Ceal) e a empresa De Diego Engenharia Ltda., tinha como objeto a prestação de serviços de ligação, corte, religação, inspeção e outros serviços de natureza técnico-comercial em unidades consumidoras de energia elétrica atendidas em baixa tensão na área de abrangência das gerências comerciais do oeste e leste.

O referido contrato teve vigência de quatro meses, compreendendo os meses de março a junho de 2008, com valor mensal estimado em R\$ 268.363,88 (...). Observou-se também um saldo de junho pago em julho.

De acordo com os processos de pagamentos analisados, foi verificado que a prestação dos serviços foi paga conforme a quantidade de cada tipo de evento realizada pelas equipes da contratada, como demonstrado no quadro a seguir:

Mês	Tipo de Evento	Quant. Eventos	Vlr. Unit.	Valor Total
Março	Corte	4.976	4,82	23.984,32
	Religação	3.424	4,82	16.503,68
	Frustrados	1.660	2,41	4.000,00
	Inspeção e Instalação de Ramais	21.566	4,82	103.948,12
	Complementos de Eventos Contratuais	20.085	4,82	96.809,70
Total do mês		51.711		245.246,42
Abril	Corte	6.866	4,82	33.045,92
	Religação	4.298	4,82	20.716,36
	Frustrados	1.861	2,41	4.485,01
	Inspeção e Instalação de Ramais	22.751	4,82	109.659,82
	Complementos de Eventos Contratuais	21.370	4,82	103.003,40
Total do mês		57.146		270.910,51
Maio	Corte	4.269	4,82	20.576,58
	Religação	3.225	4,82	15.544,50
	Frustrados	1.201	2,41	2.894,41
	Inspeção e Instalação de Ramais	8.799	4,82	42.411,18
	Complementos de Eventos Contratuais	25.825	4,82	124.476,50
Total do mês		43.319		205.903,17
Junho	Corte	2.142	4,82	10.324,44
	Religação	2.713	4,82	13.076,66
	Frustrados	628	2,41	1.513,48



	Inspeção e Instalação de Ramais	9.954	4,82	47.978,28
	Complementos de Eventos Contratuais	29.176	4,82	140.628,32
Total do mês		44.613		213.521,18
Julho	Corte	1.976	4,82	9.524,32
Total do mês		1.976		9.524,32
TOTAL GERAL PAGO		198.765		945.105,60

Chamam atenção os pagamentos realizados para o item ‘Complementos de Eventos Contratuais’, totalizando 96.456 (...) eventos, equivalente a 48,52% dos eventos realizados em todo o período; com um custo de R\$ 464.917,92 (...), ou 49,19% do total gasto.

Em resposta à Solicitação de Auditoria 224431/03, de 15.4.2009, o gestor explicou o pagamento do referido item da seguinte forma: ‘Em atenção ao item 1 da solicitação de número 224431/03, da Controladoria Geral da União de 15.4.2009 'Complemento de Eventos Contratuais', constante nas notas fiscais referente aos pagamentos do contrato 94/2008; 'informamos que o mesmo acontecia em cumprimento ao aludido contrato nos itens 8.3 e 8.5 da Cláusula Oitava - Obrigações da Ceal, conforme anexos.’

A partir da análise do contrato, foi verificado que tais cláusulas estabeleciam a quantidade mínima de demanda de serviços (eventos) que a Ceal deveria encaminhar à empresa diariamente para cada equipe executar e que era obrigada a pagar.

De acordo com a sua ‘Cláusula Oitava - Obrigações da Ceal’, os itens 8.3 e 8.5, estipulavam o seguinte:

‘8.3. A Ceal entregará à Contratada uma média mínima equivalente a 55 (cinquenta e cinco) eventos/dia útil, podendo esta quantidade variar para mais ou para menos de acordo com o grau de dificuldade para a realização dos serviços, a citar: deslocamento, roteiro de execução, acesso, característica dos serviços, dentre outras peculiaridades técnico-operacionais, desde que a baixa produtividade não tenha sido ocasionada pelas próprias equipes da Contratada;

8.5. Caso a Ceal, por sua culpa, não entregue à Contratada quantidade mínima de 55 (cinquenta e cinco) eventos/dia útil por equipe técnica, será assegurada à Contratada o recebimento de valor equivalente a 55 (cinquenta e cinco) eventos/dia útil, por equipe;’

Conclui-se então que o item ‘Complemento de Eventos Contratuais’ corresponde à diferença de eventos diários por equipe que não atingiram a cota mínima estipulada no contrato (55 eventos/dia/equipe). Ou seja, a Ceal pagou R\$ 464.917,92 por serviços que não foram realizados em virtude da mesma não ter repassado a quantidade de eventos contratados para a empresa prestadora do serviço.

Está claro também que houve deficiência no planejamento desta contratação, uma vez que não foi demonstrado como se chegou à quantidade de 55 eventos/dia/equipe, meta muito acima da atingida pelas equipes durante a execução do contrato, conforme demonstrado na tabela a seguir:

Média mensal de Eventos/Dia realizado por equipe

Mês	Eventos/Equipe/Dia
Março	30
Abril	27
Mai	28



Junho	20
Julho	14

”

Segundo as justificativas apresentadas pelo gestor à CGU (fls. 453/7, v. 2):

“Para o contrato emergencial em tela, tomou-se por base a demanda de serviços em execução à época pelas gerências e municípios abrangidos por elas, chegando a necessidade de 46 (...) equipes para atendimento ao contrato.

Ciente do custo mínimo estimado de cada equipe (salários e obrigações sociais dos componentes das equipes, veículos, equipamentos/ferramentas, despesas administrativas e tributárias, lucro etc.) e que cada mês contém em média 22 (...) dias úteis, foi possível prever o gasto diário por equipe, qual seja de R\$ 269,04 (...) - Preço Ceal.

Considerando condições satisfatórias para prestação dos serviços (localização dos serviços, roteirização, tipo de serviços, condições de execução e outros), as gerências estimaram um quantitativo médio de 55 (...) eventos/dia útil/por equipe, perfazendo um total de 55.660 (...) eventos/mês.

(...)

A adoção do preço na forma prevista se mostrou mais econômica para a Administração na medida em que, se tomasse como partida uma média inferior à estabelecida, poderia, em caso de ultrapassagem dessa média, onerar excessivamente os serviços pelo evento adicional.

Explicamos. [Dado] o valor contratado com a empresa De Diego para diária por equipe de R\$ 265,18 (...), o valor do evento [pode ser] estimado pela divisão entre esse e o número de eventos por equipe por dia (...):

VE = Diária/Eventos, onde:
VE = valor do evento;
Diária = custo de uma equipe por dia de R\$ 265,18;
Eventos = n° de eventos no dia.

Ora, se, por exemplo, o número médio de eventos fosse fixado no contrato em 25, o valor do evento seria R\$ 10,60, (...) quando uma equipe realizasse 30 eventos o custo final seria de R\$ 318,21, quando fossem 50 eventos seria R\$ 530,36, etc.

(...)

Face ao exposto, conclui-se que não há o que restituir aos cofres da Ceal, uma vez que os pagamentos efetuados à empresa prestadora dos serviços foram feitos em estrita obediência à previsão contratual (cláusulas já mencionadas), não havendo ilegalidade ou irregularidade no pagamento. Caso a empresa restituísse algum valor, estaria ocorrendo enriquecimento sem causa, por parte da Ceal, visto que a contratada cumpriu suas obrigações, arcando com custos e disponibilizando as equipes e estrutura exigidas no contrato firmado entre as partes. A contrapartida, por parte da Ceal, conforme previsão contratual, era o pagamento da forma como foi feito.

Por outro lado, não há que se dizer que houve efetivamente gasto indevido de recursos públicos porque teriam sido pagos eventos não realizados, nem, tampouco, que houve qualquer prejuízo à Ceal decorrente da estimativa de realização de uma média de 55 eventos/dia/equipe. Como já foi explicado, o custo do evento está diretamente relacionado com essa estimativa, uma vez que é encontrado dividindo-se o custo da equipe/dia por essa



estimativa de eventos (R\$ 265,18/55 = R\$ 4,82). Caso a estimativa inicial tivesse sido de 25,27 eventos/equipe/dia (média do número de eventos efetivamente realizada no período de vigência do contrato), o preço do evento seria de R\$ 265,18/25,27 = R\$ 10,49. Em tal situação, o valor total que seria pago, no mesmo período contratual, seria de $5.350 * 5,25 + 96.959 * 10,49 = R\$ 1.045.187,40$ (5.350 foi o número de cortes frustrados, pagos com metade do valor de um evento normal, e 96.959 foi o total dos demais eventos realizados, excluídos os ‘complementos de eventos contratuais’). Observa-se que esse valor supera em R\$ 100.081,80 o valor efetivamente pago à prestadora de serviços. Não houve, pois, prejuízo à Ceal; houve economia. (...)”

Ao analisar essas justificativas, a CGU concluiu que (fls. 458/60, v. 2):

“Analisando as novas proposições encaminhadas, concluímos que o foco das alegações da Ceal está na consideração do valor do custo da equipe/dia. Desta forma, passemos à análise da remuneração da contratada não mais por evento, mas pelo preço da equipe/dia.

A remuneração mensal proposta pela empresa contratada, com base na sua planilha de formação de preços, foi de R\$ 268.363,88, para as 46 equipes, o que resulta numa remuneração mensal de R\$ 5.834,00, por equipe ou, R\$ 265,18, por equipe-dia.

À primeira vista, este valor está próximo ao valor base estimado pela Ceal, que foi de R\$ 269,04 por equipe-dia. Mas isto só ocorreria se a empresa contratada tivesse fornecido as 46 equipes para a prestação dos serviços. Entretanto, da análise dos ‘Controles Diários’ apresentados pela Ceal nos processos de pagamento, temos que as médias diárias de equipes que efetivamente prestaram serviço no período foi a seguinte:

- Março = 25 equipes;
- Abril = 26 equipes;
- Maio = 21 equipes;
- Junho = 26 equipes;
-
- Média = 24,5 equipes
-

Além disso, o número máximo de equipes que efetivamente prestaram serviço pela contratada para a execução dos serviços foi de 32 equipes. Dessa forma, a Ceal, contratou 46 equipes mas, efetivamente, utilizou, no máximo, 32.

Tal fato foi reconhecido pela Ceal, pois está evidenciado no Termo Aditivo 94/2008-A, assinado em maio/2008, no qual a Companhia reduziu em 13.310 o quantitativo mensal de eventos inicialmente contratado (55.660). Considerando o quantitativo mínimo de eventos diários por equipe garantidos pela Ceal à contratada (55) e o número de dias úteis por mês (22) estimados pela Companhia, esta redução de 13.310 eventos corresponde à redução de 11 equipes originalmente contratadas, conforme demonstramos a seguir:

$$\begin{array}{r} \text{N}^\circ \text{ equipes} \\ \text{reduzidas} \end{array} \times \frac{\text{55 eventos}}{\text{Dia útil}} \times \frac{\text{22 dias úteis}}{\text{Mês}} = \frac{\text{13.310 eventos}}{\text{Mês}}$$

Resolvendo a equação, para achar o número de equipes reduzidas:



$$\begin{array}{l} \text{N}^\circ \text{ equipes} \\ \text{reduzidas} \end{array} = \frac{13.310}{55 \times 22} = 11$$

Portanto, para os meses de maio e junho de 2008, a Ceal passou a pagar pelos serviços de 35 equipes. Contudo, para os meses de março e abril, foram pagas as 46 equipes, a despeito de nenhuma das planilhas de medição atestar que todas essas equipes foram efetivamente utilizadas ou estavam à disposição, já que o número máximo de equipes utilizadas pela Ceal, conforme dados dos ‘Controles Diários’, foi de 32 equipes.

Ante o exposto, demonstra-se que houve superdimensionamento do número de equipes, posto que o mesmo nível de serviço poderia ser atendido com no máximo 32 equipes.

Considerando que o custo mensal por equipe, conforme já mencionamos, é de R\$ 5.834,00, o prejuízo incorrido pela Ceal ao ter contratado 46 equipes e só utilizado efetivamente os serviços de 32 dessas equipes foi de R\$ 204.190,00, conforme detalhado a seguir:

MÊS	Qtde. equipes contratadas (A)	Qtde. equipes utilizadas (B)	Qtde. equipes não utilizadas (C)	Valor pago a maior (C x 5.834,00)
Março	46	32	14	81.676,00
Abril	46	32	14	81.676,00
Maio	35	32	3	17.502,00
Junho	35	32	3	17.502,00
TOTAL PAGO A MAIOR				204.190,00

RECOMENDAÇÃO: 001

Solicitar à empresa contratada a comprovação da disponibilização das 46 equipes contratadas antes do termo aditivo e das 35 equipes após o termo aditivo.

Caso a empresa não comprove a disponibilização da totalidade das equipes contratadas, a mesma deverá restituir aos cofres da Ceal o montante decorrente do pagamento de despesas sem a efetiva prestação dos serviços no total de R\$ 204.190,00.

RECOMENDAÇÃO: 002

Caso a empresa contratada comprove a disponibilização da totalidade das equipes, apurar responsabilidade pela determinação do quantitativo de equipes contratadas, que acarretaram a perda de R\$ 204.190,00 por parte da Ceal durante a vigência do contrato 94/2008.

RECOMENDAÇÃO: 003

Evitar a realização de novas contratações utilizando o critério de eventos juntamente com cláusula de remuneração mínima. Se for imprescindível essa forma de contratação, anexar ao processo a forma pela qual se chegou à média de eventos a serem executados pelas equipes.”

A unidade técnica dissentiu do entendimento da CGU, por considerar que:

“13.4.4. (...) em relação à alegação da CGU de que a Ceal contratou 46 equipes e utilizou efetivamente apenas 32 delas, não se pode olvidar que a Ceal diminuiu, mediante a assinatura do Termo Aditivo 94/2008-A, a quantidade de eventos por mês em 13.310 unidades, o que equivale a dizer, conforme cálculo da própria CGU, que em maio e junho/2008 a quantidade de equipe necessária seria de 35 e não mais 46.

13.4.5. Portanto, com este aditivo, a Ceal reconheceu o superdimensionamento e



tentou ajustá-lo à realidade, demonstrando a boa-fé.”

À vista disso, concluiu que:

“13.4.3. Assim, cabe realização de alerta à Ceal de que a falta de planejamento na celebração de contrato emergencial, ocasionando a contratação de serviços em quantitativos que não condizem com a realidade, está em desacordo com o disposto no art. 7º, § 4º, da Lei 8.666/1993, conforme exposto no item 13 desta instrução.”

O relato da CGU, transcrito acima, é a única fonte de informação disponível sobre o Contrato Emergencial 94/2008, pois nenhum outro documento relativo a ele foi anexado aos autos. Mesmo assim, não há dúvidas de que a Ceal pagou um valor considerável à contratada por serviços não prestados.

O contrato tinha por objeto a prestação de serviços de ligação, corte, religação, inspeção e outros serviços em unidades consumidoras de energia elétrica, durante o período de quatro meses, entre março e julho de 2008. Aparentemente, a contratada disponibilizou várias equipes de trabalho, em tempo integral, para prestar esses serviços (que doravante serão denominados “eventos”), na região abrangida pelo contrato. A CGU verificou, a princípio, que cada uma dessas equipes atendeu, durante o período considerado, entre 14 e 30 eventos por dia. No entanto, a Ceal pagou à contratada o valor correspondente a 55 atendimentos diários por equipe, cumprindo o disposto nos itens 8.3 e 8.5 da cláusula oitava do contrato. A diferença entre o valor dos eventos diários efetivamente atendidos e os 55 eventos pagos foi registrada pela Ceal na rubrica “Complementos de Eventos Contratuais”, indicada na tabela das págs. 5/6 deste parecer. Somando-se os valores mensais desta tabela, verifica-se que foram pagos 96.456 eventos não efetivamente atendidos, no valor total de R\$ 464.917,92, exatamente como aponta a CGU.

Esse é um dos possíveis valores do pagamento por serviços não prestados verificado nos autos.

Há duas pequenas imprecisões na tabela mencionada. Os 1.660 eventos frustrados registrados em março, ao preço unitário de R\$ 2,41, totalizariam R\$ 4.000,60, em vez dos R\$ 4.000,00 constantes da tabela. Já os 6.866 eventos de corte registrados em abril, ao preço unitário de R\$ 4,82, totalizariam R\$ 33.094,12, e não R\$ 33.045,92. Com estas correções, o “total geral pago” seria de R\$ 945.153,80, em vez de R\$ 945.105,60. Estas imprecisões, no entanto, não afetam o aludido valor dos serviços pagos mas não prestados pela contratada.

A CGU, inicialmente, atribuiu o pagamento em excesso à falta de planejamento da Ceal, que teria previsto um número de eventos diários por equipe flagrantemente destoante da realidade. Neste sentido, demonstrou que, para atender a 55 eventos diários, considerando-se a jornada diária de 8 horas, uma equipe deveria atender cada evento em 8,72 minutos, tempo claramente exíguo e insuficiente para o tipo de serviços a serem prestados.

O gestor responsável da Ceal defendeu-se, alegando que foi contratado com a De Diego o valor de diária por equipe de R\$ 265,18. Esclareceu que este era um custo fixo, decorrente de salários e obrigações sociais dos empregados, veículos, equipamentos/ferramentas, despesas administrativas e tributárias, lucro, etc., que permaneceria o mesmo, independentemente do número de eventos atendidos pela equipe. Informou que o próprio valor unitário dos eventos previsto no contrato foi obtido a partir deste custo fixo, conforme a seguinte fórmula: R\$ 265,18 (custo diário por equipe) / 55 (número de eventos diários) = R\$ 4,82. Concluiu, argumentando que, caso se tivesse reduzido o número de eventos diários previsto, como proposto pela CGU, seu custo unitário aumentaria, elevando, em vez de reduzir, o valor contratual, em relação ao que foi efetivamente pago pela Ceal.

A CGU rebateu corretamente este argumento, lembrando que o custo total do contrato só permaneceria o mesmo, em caso de redução de eventos, se utilizadas todas as equipes contratadas.



Informou que a remuneração mensal proposta pela empresa contratada, e aceita pela Ceal, previa a disponibilização de 46 equipes. Por força de termo aditivo, o número destas equipes foi reduzido para 35, a partir de maio de 2008 (a vigência contratual, lembre-se, iniciara-se em março daquele ano). No entanto, os “Controles Diários” inclusos nos processos de pagamento revelaram que a média diária de equipes que efetivamente prestaram serviços durante a vigência contratual foi de apenas 24,5 e que, no máximo, chegaram a ser mobilizadas 32 equipes.

A CGU propôs, então, calcular o valor dos serviços não prestados sob a ótica do número de equipes contratadas mas não efetivamente mobilizadas. Considerou, como se pode verificar em tabela acima, que deixaram de ser prestados serviços no montante de R\$ 204.190,00, pois 34 equipes previstas deixaram de ser mobilizadas durante a vigência contratual, sendo que o custo mensal de cada equipe era de R\$ 5.834,00. Incorreu, neste ponto, em erro de cálculo, pois o valor correto, partindo destas premissas, deve ser de R\$ 198.356,00.

A unidade técnica considerou simplesmente que a redução espontânea do número de equipes pela Ceal demonstra a boa-fé da entidade e que, por isto, seria suficiente alertá-la sobre a falta de planejamento no aludido contrato.

Esse argumento, com as devidas vênias, é totalmente improcedente, pois a redução do número de equipes, segundo comprovou a CGU, não elidiu, e nem teria como fazê-lo, os pagamentos sem a correspondente prestação de serviços ocorridos antes da adoção desta medida e também não evitou que continuassem a ocorrer depois, ainda que em menor escala. Também é questionável a boa-fé de administradores que celebraram contrato cuja forma permitia a ocorrência do conhecido “paradoxo da incompetência”. Isto é, tendo garantido o pagamento de um número mínimo de eventos, bastante significativo, aliás, seria vantajoso e lucrativo para a empresa operar ineficientemente, sem atingir este número, permitindo alocar a mão de obra assim liberada para atender outros contratos ou outras atividades quaisquer de seu interesse ou conveniência.

Entende o Ministério Público estar rigorosamente comprovada nos autos a ocorrência de pagamento de serviços não prestados por parte da Ceal à De Diego Engenharia Ltda., no âmbito do Contrato Emergencial 94/2008, em montante expressivo, de, no mínimo, R\$ 198.356,00, em valores históricos, caso se tome por base as equipes contratadas mas não efetivamente disponibilizadas, podendo chegar até mesmo a R\$ 426.917,92, caso se tome por base os eventos pagos mas não efetivamente atendidos.

Entretanto, como nenhum documento foi trazido aos autos acerca desta relevante irregularidade, a não ser o relatório de auditoria da CGU, torna-se impraticável sua adequada apreciação. É preciso definir os eventuais responsáveis e reunir elementos para definir qual o critério correto de avaliação do débito.

Causa estranheza e não há como elucidar sem a obtenção de maiores informações, por exemplo, o fato de, em maio e junho de 2008, justamente quando foram reduzidas as equipes disponibilizadas pela contratada, o valor dos “Complementos de Eventos Contratuais” pagos pela Ceal ter sofrido expressivo acréscimo. Com a redução do número de equipes, deve necessariamente ter-se reduzido o número de eventos mínimo a ser pago pela Ceal, e seria de esperar que o valor da complementação da diferença entre os eventos efetivamente atendidos e o mínimo contratual também se reduzisse e não o contrário, como ocorreu.

É necessário, portanto, que a unidade técnica promova diligências, para obter cópias do processo de licitação ou de sua dispensa, do contrato e de seus termos aditivos e dos processos de pagamento. Convém requerer, também, cópia da ata do Conselho de Administração da Ceal que tenha autorizado o Contrato Emergencial 94/2008, se for o caso. Note-se que o Estatuto Social da Companhia Energética de Alagoas – Ceal, de 19.6.2008, prevê, no art. 23, que é competência do Conselho de Administração, “manifestar-se sobre atos e contratos que envolvam valores superiores a 0,5% (meio por cento) do capital social da Companhia”. É bem possível que houvesse dispositivo semelhante no estatuto



anterior.

III

Por todo o exposto, o Ministério Público propõe, preliminarmente, que a Secex/AL encaminhe diligência à Companhia Energética de Alagoas – Ceal, para obtenção de cópias:

- a) do Contrato 35/2008 e de seus termos aditivos, bem como dos respectivos processos de pagamento, para verificação da regularidade destes;
- b) do processo de licitação ou de sua dispensa, do contrato e de seus termos aditivos, da ata do Conselho de Administração da Ceal que tenha autorizado o contrato (se for o caso), dos processos de pagamento e de outros documentos que se mostrem relevantes para a apuração de possível pagamento de serviços não prestados na execução do Contrato Emergencial 94/2008, celebrado em 6.3.2008, entre a Ceal e a empresa De Diego Engenharia Ltda.

Sucessivamente, caso Vossa Excelência não entenda pertinente a preliminar ora aventada, em atenção ao disposto no art. 62, § 2º, do Regimento Interno/TCU, o Ministério Público opina por que seja adotada a proposta da unidade técnica, constante às fls. 501/3, v. 2, dando-se a seguinte redação ao item 16.3.4:

“16.3.4. Ausência de padronização dos bens e/ou serviços contratados, com ofensa aos arts. 6º, inc. IX, 7º, inc. I, 40, inc. I e § 2º, e 41 da Lei 8.666/1993 e ao art. 3º da Lei 10.520/2002, conforme apontado no item 11 da instrução da Secex/AL e no parecer do Ministério Público;”

Brasília, em 9 de junho de 2011.

Júlio Marcelo de Oliveira
Procurador