

TC 030.283/2010-8

Tipo: Prestação de Contas, exercício 2009
Unidade Jurisdicionada: Companhia Energética do Piauí S/A (Cepisa), atualmente sob denominação de Eletrobrás Distribuição Piauí

Responsáveis: Diretoria Executiva - Flávio Decat de Moura, Diretor-Presidente, CPF 060.681.116-87, no período de 19/8/2008 a 18/8/2011; Pedro Carlos Hosken Vieira, Diretor Financeiro, CPF 141.356.476-34, no período de 19/8/2008 a 18/8/2011; Luís Hiroshi Sakamoto, Diretor de Gestão, CPF 098.737.591-15, no período de 19/8/2008 a 18/8/2011; Leonardo Lins de Albuquerque, Diretor de Planejamento e Expansão, CPF 012.807.674-72 no período de 19/8/2008 a 18/8/2011; Ronaldo Ferreira Braga, Diretor Comercial, CPF 075.198.183-49 no período de 19/8/2008 a 18/8/2011; Márcio de Almeida Abreu, Diretor de Operação, CPF 116.010.356-91, no período de 19/8/2011 a 20/8/2009; Uilton Roberto Rocha, Diretor de Assuntos Regulatórios e Projetos Especiais, CPF 134.423.766-53, no período de 19/8/2008 a 20/8/2009; José Luiz França dos Santos, Diretor de Operação, CPF 313.033.076-34, no período de 20/8/2009 a 18/8/2011; Nelson Fonseca Leite, Diretor de Assuntos Regulatórios e Projetos Especiais, CPF 277.963.616-53, no período de 20/8/2009 a 18/8/2011 (peça 5, p. 2-3).

Procurador/Advogado constituído nos autos: não há

Proposta: de mérito

INTRODUÇÃO

Trata o presente processo da prestação de contas da Companhia Energética do Piauí S/A (Cepisa), atualmente sob a denominação de Eletrobrás Distribuição Piauí, relativa ao exercício de 2009.

CONSIDERAÇÕES SOBRE A ENTIDADE

2. A Companhia Energética do Piauí S/A (Cepisa) é uma sociedade de economia mista que atua no segmento de distribuição e comercialização de energia elétrica no Estado do Piauí, cujo controle acionário é exercido pelas Centrais Elétricas Brasileiras – Eletrobrás, vinculada ao Ministério de Minas e Energia, desde outubro de 1997, que detém 98,56% do capital votante da controlada, sendo que o capital social registrado da Companhia em 31/12/2009 era da ordem de R\$ 375.023 mil.

3. As atividades da Cepisa compreendem a distribuição, a comercialização de energia e o atendimento aos consumidores, realizando para tais estudos, projetos, construção e operação e

manutenção de linhas e subestações nas tensões de 138, 69, 34,5 e 13,8 KV que compõem o seu sistema, conectados ao sistema interligado Norte/Nordeste.

4. A Companhia supre todos os duzentos e vinte e quatro municípios piauienses, distribuídos numa área de concessão de 251,5 km², com cerca de três milhões de habitantes, atendendo mais de 892 mil consumidores.

5. Em 12/02/2001, a Cepisa firmou o Contrato de Concessão nº 04/2001, com a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), para a distribuição de energia elétrica no Estado do Piauí, com vigência até sete de julho de 2015.

VALORES GERIDOS NO PERÍODO

6. De acordo com informações extraídas do balanço patrimonial da Companhia, peça 6, p. 5-10, verifica-se que as receitas da Cepisa em 2009 atingiram a cifra de R\$ 872.509 mil e as despesas o montante de R\$ 939.536 mil, acusando um prejuízo no exercício da ordem de R\$ 67.027 mil. Ainda de acordo com as demonstrações contábeis da empresa, pertinentes ao exercício sob exame, foi possível verificar que a empresa apresentou, dentre outros, os seguintes índices de liquidez:

6.1 Índices (Quocientes de Liquidez)

a) Corrente: $421.900 / 267.086 = 1,57$;

b) Seco: $421.900 - 10.106 / 267.086 = 1,54$;

c) Geral: $421.900 + 38.261 / 267.086 + 526.444 = 0,57$; e

d) Imediata: $126.998 / 267.086 = 0,47$

PROCESSOS CONEXOS

Contas do exercício anterior, exercício 2008 (TC 015.968/2009-6)

7. Julgadas regulares com ressalva, conforme Acórdão 3.695/2011-TCU-1ª Câmara, proferido na Sessão de 7/6/2001, ocasião em que o Tribunal decidiu cientificar a empresa quanto às seguintes impropriedades constatadas no Relatório de Auditoria Anual de Contas da Cepisa elaborado pela Secretaria Federal de Controle Interno (SFCI) da Controladoria Geral da União (CGU):

7.1 Realização de procedimento licitatório fundado em projeto básico deficiente, decorrente do descumprimento do art. 6º, inciso IX, c/c o Art. 7º, caput, da Lei n. 8.666/93;

7.2 Ausência de pesquisa de preços em processos licitatórios, decorrente do descumprimento do art. 43, inciso IV, da Lei n. 8.666/93;

7.3 Ausência de termos aditivos formalizando alterações contratuais, decorrente do descumprimento do art. 60, da Lei n. 8.666/93; e

7.4 Morosidade na convocação dos licitantes vencedores para assinatura do contrato acarretando a frustração de procedimentos licitatórios, decorrente do descumprimento do art. 64 da Lei n. 8.666/93.

Relatório de Levantamento de Auditoria (TC 009.982/2009-0)

8. Ao apreciar os autos de levantamento de auditoria, para verificar o andamento de licitações cujo objeto era a execução de obras de eletrificação rural, no âmbito do Programa Luz para Todos, este Tribunal, de conformidade com o Acórdão 2.304/2009-TCU-Plenário, determinou, à direção das Empresas de Distribuição da Eletrobrás que evite a prática ou a reincidência das seguintes ocorrências:

- 8.1. Restrição do caráter competitivo do certame, em inobservância ao disposto no arts. 3º, § 1º, inciso I, e 23, § 1º, da Lei n.º 8.666/93, tendo em vista a presença de lotes com elevados valores e contemplando obras em grandes extensões geográficas, sem a admissão da participação de consórcios;
- 8.2. Exigência, sem amparo legal, da oferta, pelos licitantes, de um desconto linear aplicável a todos os itens do orçamento-base do certame (conforme entendimento do TCU constante do Acórdão n.º 1.700/2007-Plenário);
- 8.3. Fixação de preço mínimo no critério de aceitabilidade dos preços unitários, em inobservância ao disposto no art. 40, inciso X, da Lei n.º 8.666/93;
- 8.4. Falta de exigência, nas propostas dos licitantes, de um percentual de BDI diferenciado para o fornecimento de materiais e equipamentos, em desacordo com o entendimento do TCU consignado no item 9.1.4, parte final, do Acórdão n.º 325/2007-Plenário;
- 8.5. Excessividade do índice contratual de atualização financeira para atrasos no pagamento, em detrimento do princípio da economicidade, de forma que, nos contratos decorrentes das Concorrências n.ºs 02/2009 e 11/2009, deve-se zelar pelo cumprimento dos prazos de pagamento contratuais, de forma a não incorrer em despesas com atualização financeira; e
- 8.6. Falta de ART de autoria do projeto básico (cf. art. 1º da Lei n.º 6.496/1977).
- 8.7. Na mesma assentada, o Tribunal determinou à Cepisa que inclua no instrumento convocatório, em suas próximas licitações, similares às examinadas na citada auditoria, a exigência de comprovação de capacidade técnico-operacional.

EXAME DAS CONTAS

9. Constam dos autos as peças estabelecidas pelo art. 13 da IN TCU 57/2008, observando o detalhamento dos conteúdos gerais e específicos fixados nos anexos da Decisão Normativa TCU 102/2009 (com as alterações introduzidas pela DN/TCU 103/2010) e na Decisão Normativa TCU 100/2009, conforme a seguir discriminado:
 - 9.1. Rol de responsáveis, nos termos dos arts. 10 e 11 da IN/TCU 57/2008 (peça 5);
 - 9.2. Relatório de gestão, nos termos da Decisão Normativa TCU 100/2009 (peça 2);
 - 9.3. Declaração da unidade de pessoal, conforme Anexo II da DN/TCU 102/2009 (peça 6, p.46);
 - 9.4. Relatórios e pareceres de instâncias que devam pronunciar-se sobre as contas ou sobre a gestão, de acordo com previsão legal, regimental ou estatutária, conforme Anexo III, da DN/TCU 102/2009 (Parecer do Conselho Fiscal, peça 3, p. 1; Parecer da Auditoria Interna, peça 3, p.2-16; Parecer dos Auditores Independentes, peça 6, p. 3-4);
 - 9.5. Relatório de auditoria de gestão, conforme Anexo IV da DN/TCU 102/2009 (peça 4);
 - 9.6. Certificado de auditoria, conforme Anexo V da DN/TCU 102/2009 (peça 7, p. 1-2);
 - 9.7. Parecer do dirigente do órgão de controle interno, conforme Anexo VI da DN/TCU 102/2009 (peça 7, p. 3-4);
 - 9.8. Pronunciamento ministerial ou de autoridade equivalente, conforme Anexo VII da DN/TCU 102/2009 (peça 7, p.5)
10. O Relatório de Gestão do responsável contém os elementos relacionados no Anexo IV, Parte “A”, da DN/TCU102/2009 (peça 2, p. 1-89).

11. No Relatório de Auditoria de Gestão do Controle Interno constam as informações em títulos específicos relativas aos quesitos requeridos no Anexo IV, Parte “A”, da DN/TCU 102/2009 (peça 4).

12. Não houve pleno cumprimento dos programas de trabalho, tendo, entretanto, o gestor apresentado as justificativas necessárias (peça 2, p. 24-26).

13. A avaliação procedida pelo Controle Interno, à vista dos elementos constantes dos autos, faz ressalvas à ação administrativa no âmbito da Companhia quanto aos resultados quantitativos e qualitativos alcançados. Sobre isso, saliente-se que o Relatório de Auditoria Anual de Contas n. 244095, de 27/8/2010, apontou, a partir da avaliação dos resultados físicos e financeiros dos principais programas executados, que a Cepisa obteve baixo índice de cumprimento das metas (peça 4, p. 2-4).

14. Nesse sentido, foram avaliados os seguintes programas: Luz para Todos (execução física e financeira – 46,71% e 40,70%, respectivamente); Energia na Região Nordeste (execução física e financeira – 97,00% e 99,83% nessa ordem); Investimento das Empresas Estatais em Infraestrutura (execução física não informada, apresentando o financeiro uma execução de 49,87%).

15. Tal situação, segundo os auditores do Controle Interno, está associada ao fato do longo período de redução de investimento por que passou a empresa nos anos anteriores, o que influenciou negativamente no seu processo de recuperação.

16. Ainda segundo os auditores da CGU-PI, a ampliação dos investimentos dos últimos anos tem encontrado dificuldades relacionadas às características do mercado, constituído, de acordo com a Cepisa, pela predominância das médias empresas com capacidade operacional limitada, impactando na execução dos serviços ofertados.

17. No que se refere à Avaliação dos Indicadores de Gestão, o relatório de auditoria destaca, com relação ao Programa Luz para Todos, a existência de potencial ponto de estrangulamento no sistema, que pode não suportar um incremento de metas mais contundentes na execução desse programa, posto que os indicadores de interrupção de fornecimento e frequência das interrupções – DEC (duração média, em horas por ano, dos desligamentos que atingiram um conjunto de consumidores) e FEC (frequência média, em vezes por ano, dos desligamentos que atingiram um conjunto de consumidores), respectivamente (43,50 e 32,16 horas nessa ordem) – estão situados em valores elevados e fora dos limites fixados pela ANEEL, o que tem ensejado a aplicação de multas pela referida agência (peça 4, p. 3-5).

18. Os demonstrativos contábeis, constantes dos autos, refletem a exatidão contábil atestada pelos pareceres de auditoria (peça 6, p. 5-10).

PARECERES DE AUDITORIA

Conselho Fiscal

19. O Conselho Fiscal da empresa, respaldado no Parecer da Auditoria Independente, datado de 16/4/2010, é de opinião que as demonstrações contábeis da Cepisa apresentam adequadamente, nos aspectos relevantes, a posição patrimonial e financeira, o resultado das suas operações o valor adicionado, referente ao exercício findo em 31 de dezembro de 2009, de acordo com as práticas contábeis adotadas no país, ressaltando, no entanto, o fato apontado pelos Auditores Independentes quanto a apuração de prejuízos repetitivos nas operações da empresa, demonstrando passivo a descoberto (patrimônio líquido negativo) (peça 3, p. 1).

Auditoria Interna

20. A unidade de Auditoria Interna da Cepisa, com base nos trabalhos examinados nos controles administrativos da entidade, bem assim nos procedimentos e técnicas geralmente aceitos

para trabalhos de auditoria dessa natureza, concluiu que tais controles estão adequados (peça 3, p. 2-16).

Auditores Independentes

21. A empresa Price Waterhouse Coopers Auditores Independentes emitiu opinião no sentido de que as demonstrações financeiras apresentam adequadamente, em todos os seus aspectos, a posição patrimonial da Companhia Energética do Piauí em 31 de dezembro de 2009 e o resultado das operações, as mutações do patrimônio líquido (passivo a descoberto), os fluxos de caixa e os valores adicionados nas operações referentes ao exercício findo na data supra, de acordo com as práticas contábeis adotados no Brasil (peça 6, p.3-4).

Controle Interno/CGU

22. A Secretaria Federal de Controle Interno/CGU manifestou-se pela regularidade das presentes contas com ressalva, conforme Certificado de Auditoria inserido na peça 7, p. 1-2.

Falhas/irregularidades apontadas que mereçam ser ressaltadas e/ou ainda não foram sanadas:

23. Encontram-se detalhadas no Relatório de Auditoria de Gestão as seguintes constatações que, segundo os auditores do Controle Interno (SFCI-CGU-PR), impactaram de forma relevante a gestão da unidade examinada e carecem de atuação e acompanhamento das providências preventivas e/ou corretivas por parte da direção da Cepisa. Vejamos:

23.1 Item 2.1.2.1 do relatório de auditoria (peça 4, p. 12-14)

23.1.1. Improriedade na realização de licitação para contratação de obras do Programa Luz para Todos (inobservância dos arts. 3º, §1º, inciso I, 23, §1º, e 40, inciso X, da Lei n. 8.666/93).

23.1.2. Falha imputada aos Srs. Leonardo Lins de Albuquerque (Diretor de Planejamento e Expansão), Flávio Decat (Diretor-Presidente), Ronaldo Ferreira Braga (Diretor Comercial), Luís Hiroshi Sakamoto (Diretor de Gestão), Pedro Carlos Hosken Vieira (Diretor Financeiro), Uilton Roberto Rocha e Nelson Fonseca Leite (Diretores de Assuntos Regulatórios e Projetos Especiais) e Márcio de Almeida Abreu e José Luiz França dos Santos (Diretores de Operação).

Situação encontrada

23.1.3. Relativamente a essa ocorrência, os auditores do controle interno apontaram que a empresa incidiu nas seguintes falhas existentes no certame licitatório de que trata a Concorrência n. 11/2009 e que a matéria foi objeto de análise por equipe de auditoria desta Secex/PI, cujos resultados constam do Acórdão 2.304/2009-Plenário.

a) não exigiu dos participantes a comprovação de capacidade técnico operacional, conforme previstos no art. 30 da Lei n.º 8.666/93 e Acórdão do TCU n.º 1.700/2007 - Plenário;

b) fixou indevidamente critério de apresentação de proposta mediante aplicação de desconto linear aplicável a todos os itens do orçamento base do certame (inobservância do Acórdão n.º 1.700/2007 - Plenário);

c) não exigiu BDI diferenciado para fornecimento de materiais e equipamentos (inobservância do Acórdão n.º 325/2007 - Plenário);

d) fixou, de forma indevida e antieconômica, índices elevados de atualização financeira (art. 40, XIV, da Lei n. 8.666/93);

e) não exigiu ART de autoria do projeto básico (inobservância do art. 1º da Lei 6.496/1977).

Justificativa da Companhia

Quanto à letra a

23.1.4. A Cepisa alegou o seguinte: (a) como quem presta o serviço pessoalmente é pessoa detentora de acervo técnico, justifica-se a relevância da exigência de qualificação técnico-profissional, em vez da exigência de qualificação técnico-operacional; (b) a Lei 8.666/93 prevê apenas a exigência de qualificação técnico-profissional; e (c) não houve exigência de comprovação da qualificação técnico-operacional das empresas em nenhuma das licitações anteriores da CEPISA relativas ao Programa Luz para Todos.

Quanto à letra b

23.1.5 A Companhia fez as seguintes ponderações: (a) evita o chamado "jogo de planilha" pelos licitantes; (b) não há um engessamento na formulação da proposta dos licitantes, já que eles podem, com base nos seus próprios preços unitários, calcular o valor global de suas propostas e, então, em cotejo com o valor do orçamento-básico do certame, determinar, em termos globais, o desconto pertinente a ser oferecido, consubstanciado no fator K; e (c) não houve prejuízo no caso concreto, já que a média dos valores das propostas vencedores foi 10,92% menor do que o valor do orçamento-base do certame.

Quanto à letra c

23.1.6. A Cepisa apresentou as justificativas a seguir: (a) o BDI linear referencial adotado no orçamento-base do certame (26,87%) é uma média ponderada dos BDI's sobre materiais (25,80%) e serviços (32,73%), sendo esse último percentual maior em decorrência do ISS incidente apenas sobre os serviços; (b) a Comissão de Licitação, para fins de classificação e aceitabilidade das propostas, levou em conta os "preços finais ofertados" (que ficaram abaixo dos preços referenciais), independentemente do BDI apresentado em cada proposta e (c) o Acórdão 325/2007 faz referência tão somente a BDI em obras de linhas de transmissão e subestações de energia elétrica.

Quanto à letra d

23.1.7. A Companhia destacou o seguinte: (a) o critério de atualização previsto na Concorrência 11/2009 é de CDI + 1% a.m., e não de 101% do CDI, critérios esse que, para os atuais patamares do CDI, é mais oneroso do que o previsto na Concorrência 02/2009 (150% do CDI); e (b) o valor adotado servirá mais como indicador para os proponentes da nossa seriedade em observar os prazos limites de pagamento previstos na minuta do contrato, reduzindo assim os riscos da proposta e, conseqüentemente, o valor final da empreitada."

Quanto à letra e

23.1.8 A empresa fez as seguintes colocações: (a) o registro de ART para projetos básicos não é prática usual no serviço público; (b) efetuou consulta junto ao CREA-PI acerca desse procedimento, que ficou de se manifestar formalmente sobre o assunto; e (c) esses projetos são de autoria de profissionais com competência para tal, estando devidamente identificados, assinados e juntados aos autos dos respectivos processos. Em atenção ao Ofício nº 24.678/2010/CGU-Regional-PI, que encaminhou cópia do relatório preliminar aos dirigentes, a CEPISA apresentou nova manifestação por intermédio do Ofício CT/DG029, de 03/08/2010, ratificando seu posicionamento no sentido de exigir nas futuras licitações a qualificação técnico-operacional dos participantes.

Análise do Controle Interno

23.1.9. Consoante exame da CGU-PI, a inexistência de interesse de outros executantes potenciais na contratação do objeto da dispensa constitui um fato para o qual não há evidências nos autos. A manifestação posteriormente acrescentada de que a LSITEC - NORDESTE seria a "única interessada em executar a pesquisa e desenvolver o projeto" também depende de comprovação, haja vista que a substituição da Universidade Salvador (UNIFACS), entidade originalmente citada no "Formulário do Projeto", ocorreu em face de alteração de sua personalidade jurídica, a qual passou

a ser de fins lucrativos, o que a impedia de ser contratada com fulcro no inciso XIII do art. 24 da Lei 8.666/93. Ademais, segundo os auditores da CGU-PI, o próprio fato de que, nos autos, duas entidades - embora de personalidade jurídica diferente - estavam tecnicamente aptas a executar o objeto refuta completamente o argumento exposto acima. A realização de licitação com ampla publicidade e a promoção de oportunidade para competição certamente traria maiores vantagens para a Cepisa e demais empresas associadas à contratação. Ainda, de acordo com o Controle Interno, os expedientes enviados pela ANEEL não suprem a exigência de comprovação de escolha do executante e dos preços. A factibilidade e a razoabilidade de custos e benefícios são suposições que carecem de comprovação e de fonte e parâmetros confiáveis em padrões praticados no mercado, o que não foi demonstrado na citada peça. Ao fim de sua análise, o Controle Interno recomendou à Companhia que instrua os autos de processos administrativos de contratação direta com comprovações juridicamente válidas das razões da escolha do executante e dos preços contratados, sustentadas em documentos e indicação das fontes consultadas, bem assim, quando se tratar de procedimento iniciado ou praticado pela ANEEL, que tais documentos sejam devidamente encaminhados à Cepisa para anexação aos respectivos autos, conferindo legalidade e transparência aos atos de contratação e permitindo avaliação pelos órgãos de controle interno e externo.

Nossa Análise

23.1.10. À vista da jurisprudência ora elencada, e uma vez que a matéria tratada neste tópico já foi objeto de determinação à empresa, em caráter definitivo, de conformidade com o Acórdão 2.304/2009-TCU-Plenário, prolatado na Sessão de 30/9/2009, manifestamo-nos de acordo a apreciação feita pelos auditores do Controle Interno, tendo como suficiente e adequada a recomendação acima mencionada.

23.2. Item 7.2.1.1 do relatório de auditoria (peça 4, p. 21-23)

23.2.1. Contratação direta indevida de serviços técnico-profissionais no valor total de R\$ 465.900,00 (inobservância dos arts. 7º, I § 2º, I e II, 24, XIII, e 26, parágrafo único, II e III, da Lei n 8.666/93).

23.2.2. Falha imputada aos Srs. Leonardo Lins de Albuquerque (Diretor de Planejamento e Expansão), Flávio Decat de Moura (Diretor Presidente), Luís Hiroshi Sakamoto (Diretor de Gestão), Márcio de Almieda Abreu e José Luiz França dos Santos (Diretores de Operações), Uilton Roberto Rocha e Nelson Fonseca dos Santos (Diretores de Assuntos Regulatórios) e Pedro Carlos Hosken Vieira (Diretor Financeiro).

Situação encontrada

23.2.3. O Relatório de Auditoria Anual de Contas apontou que a Cepisa procedeu indevidamente, por ausência de fundamentação legal, à contratação direta dos seguintes serviços: Dispensa de Licitação n. 1/2009, processo n. 768/2009, objetivando a contratação do Laboratório de Sistemas Integráveis Tecnológicos Nordeste (LSITEC – Nordeste), no valor de R\$ 465.900,00, objetivando a construção de modelos de projeção de comportamentos dos consumidores em relação à obrigação gerada a partir da data de faturamento do serviço de energia elétrica e desenvolvimento de software. Por ocasião da análise do processo de dispensa, o Controle Interno detectou a ocorrência das falhas a seguir: (a) ausência de indicativo da razão da escolha do executante (art. 26, parágrafo único, II, da Lei n. 8.666/93); (b) inexistência de justificativa dos preços (art. 26, parágrafo único, III, da Lei n. 8.666/93).

Justificativa da Companhia

23.2.4. Segundo o Controle Interno, a Companhia apresentou suas justificativas por intermédio da CT/PRA - 005, de 29/06/2010. Para a ocorrência consignada na alínea “a”, ressaltou a entidade que a empresa LSITEC - Nordeste fora a única interessada em executar a pesquisa e desenvolver o Projeto em questão, de interesse precípua da Cepisa e do setor elétrico brasileiro (MEMO DRE

050/2010). No que concerne à alínea “b”, alegou a companhia que, conforme consta do processo dispensa, a ANEEL entendeu razoável a fixação dos custos, seguindo análise rigorosa, especialmente quanto aos critérios de factibilidade, razoabilidade de custos e benefícios do projeto (NOTA TÉCNICA NT-PE 002/2008, de 14.11.2008). Ainda de acordo com a Cepisa, a matéria foi submetida à análise daquela agência a qual avalizou as condições previstas no projeto, restando a ela a escolha dessa única interessada, tendo justificado ainda que a sua escolha decorreu da necessidade da pesquisa que não poderia ser paralisada por entraves de disponibilidade de mercado.

Análise do Controle Interno

23.2.5. Consoante exame da CGU-PI, a inexistência de interesse de outros executantes potenciais na contratação do objeto da dispensa constitui um fato para o qual não há evidências nos autos. A manifestação posteriormente acrescentada de que a LSITEC - NORDESTE seria a "única interessada em executar a pesquisa e desenvolver o projeto" também depende de comprovação, haja vista que a substituição da Universidade Salvador (UNIFACS), entidade originalmente citada no "Formulário do Projeto", ocorreu em face de alteração de sua personalidade jurídica, a qual passou a ser de fins lucrativos, o que a impedia de ser contratada com fulcro no inciso XIII do art. 24 da Lei 8.666/93. Ademais, segundo os auditores da CGU-PI, o próprio fato de que, nos autos, duas entidades - embora de personalidade jurídica diferente - estavam tecnicamente aptas a executar o objeto refuta completamente o argumento exposto acima. A realização de licitação com ampla publicidade e a promoção de oportunidade para competição certamente traria maiores vantagens para a Cepisa e demais empresas associadas à contratação. Ainda, de acordo com o Controle Interno, os expedientes enviados pela ANEEL não suprem a exigência de comprovação de escolha do executante e dos preços. A factibilidade e a razoabilidade de custos e benefícios são suposições que carecem de comprovação e de fonte e parâmetros confiáveis em padrões praticados no mercado, o que não foi demonstrado na citada peça. Ao fim de sua análise, o Controle Interno recomendou à Companhia que instrua os autos de processos administrativos de contratação direta com comprovações juridicamente válidas das razões da escolha do executante e dos preços contratados, sustentadas em documentos e indicação das fontes consultadas, bem assim, quando se tratar de procedimento iniciado ou praticado pela ANEEL, que tais documentos sejam devidamente encaminhados à Cepisa para anexação aos respectivos autos, conferindo legalidade e transparência aos atos de contratação e permitindo avaliação pelos órgãos de controle interno e externo.

Nossa Análise

23.2.6. Manifestamo-nos de acordo a apreciação feita auditores do Controle Interno, tendo como suficientes e adequadas as recomendações acima elencadas.

23.3. Item 7.2.1.2 do relatório de auditoria (peça 4, p. 23-27)

23.3.1 Contratação direta indevida de serviços advocatícios no valor total de R\$ 168.000,00 (inobservância dos arts. 25, inciso II, e 26 da Lei n 8.666/93).

23.3.2 Falha imputada ao Sr. Flávio Decat de Moura (Diretor-Presidente).

Situação encontrada

23.3.3. De acordo com o Controle Interno, a Cepisa procedeu indevidamente, por ausência de fundamentação legal e ante a existência de quadro próprio de advogados, à contratação direta de serviços advocatícios, mediante a realização do processo administrativo n. 23.305/2009, de 18/11/2009 (Inexigibilidade n. 15/2009), objetivando a contratação de serviços de assessoria jurídica na área de contencioso administrativo, para atuação em processos administrativos que tramitam nesta Corte de Contas, no valor de R\$ 168.000,00, junto ao escritório Oliveira e Becker Advogados Associados, CNPJ n. 03.372.464/001-17, incorrendo nas falhas a seguir: a) ausência de caracterização quanto à natureza singular dos serviços (art. 25, II, da Lei n. 8.666/93); b)

inexistência de razão para a escolha do executante (art. 26, parágrafo único, da Lei n. 8.666/93); e c) ausência de justificativa do preço (art. 26, II, da Lei n. 8.666/93).

Justificativa da Companhia

23.3.4. As justificativas da Companhia para as falhas acima indicadas constam da CT/PRA - 005, de 29/06/2010. Nesse expediente, a Cepisa assinalou inicialmente que o objeto contratado é o acompanhamento detalhado e exclusivo do contencioso administrativo e judicial no âmbito do Tribunal de Contas da União e respectiva Secretaria de Controle Externo no Estado do Piauí. De acordo com a entidade, tal necessidade surgiu em face da reorientação dos negócios de distribuição, em que se buscou melhoria de gestão e maior eficiência, atendendo às orientações do Tribunal de Contas, bem assim diminuir as perdas administrativas e evitar sanções por parte dos órgãos de controle. Assim, buscou-se o suporte de um Escritório de Advocacia com Assessoria e Consultoria Preventiva, além de acompanhamento de processos de interesse da empresa junto ao Tribunal de Contas da União com sede em Brasília. Adiante arguiu a empresa que a atuação do profissional da advocacia, no caso em tela, exige não apenas o domínio do conhecimento técnico jurídico e sensibilidade acerca de eventos futuros, mas demanda também o conhecimento das praxes administrativas e o domínio acerca dos fatos passados notadamente no âmbito do setor elétrico. Frisou a Companhia que ela não possui condições de manter em seus quadros uma procuradoria jurídica especializada, com profissionais altamente especializados por área de atuação, visto que o quadro de advogados próprios é bastante reduzido. Neste sentido, caso que Neste sentido, caso que envolva extrema dificuldade, complexidade, enorme repercussão e valores elevados, que pode prejudicar ou onerar a empresa, encontra solução na contratação de profissional que satisfaça o interesse da Administração. Na ótica da empresa, é cediço que quando diversos profissionais puderem realizar um serviço técnico profissional especializado, mas o produto de cada um for diferente, por características diferenciadas do autor, haverá, neste caso, impossibilidade de competição, dada a singularidade do serviço, podendo tal situação enquadrar-se no art. 13, V, da Lei n. 8.666/93. Aduziu a entidade, para justificar a contratação em apreço, que notória especialização é uma das exceções à regra do procedimento licitatório e para a sua configuração mister se faz a presença de dois requisitos (a existência da capacidade notória e a necessidade da especialização notória pela Administração). Adiante a Cepisa defendeu a contratação do escritório Oliveira e Becker Advogados. Este, segundo a companhia, conta com ampla experiência jurídica adquirida ao longo de 15 anos de trabalho na busca de resultados positivos a seus clientes no assessoramento de questões relativas a Licitações e Contratos Administrativos, como também atuando no contencioso administrativo e judicial, considerando principalmente a influência das decisões do Tribunal de Contas da União. Nesse sentido, aduziu a entidade que ao se defrontar com uma situação de especial complexidade, de considerável relevância para os cofres públicos e dada a natureza singular do serviço, optou por contratar um advogado de sua confiança com notória especialização, utilizando-se da inexigibilidade de licitação, com espeque no art. 25, II, da Lei n. 8.666/93. Em reforço aos seus argumentos, a empresa valeu-se de decisões oriundas do Poder Judiciário, conforme a seguir discriminadas: STF – HC 86.198-PR; TJ-MG – Ap. Crim. 1.000.06.448053-6/000; TJ-MG – Ap. Cível 1.0479.03.055084-8/2002.

Análise do Controle Interno

23.3.5. O Controle Interno não acatou as justificativas da Cepisa. Segundo a análise da CGU-PI, a despeito da farta jurisprudência que fundamenta a manifestação apresentada, bem como da reafirmação de seu posicionamento quanto à presunção de legalidade dos procedimentos adotados, o entendimento quanto a essa questão encontra-se pacificado na jurisprudência que regula os atos dessa natureza. Nesse diapasão conforme os auditores do Controle Interno, há entendimento firmado pelos órgãos jurídicos do Estado, como é o caso da Advocacia-Geral da União (AGU), assim como pelo TCU, que os serviços jurídicos não se revestem de natureza singular, posto que podem ser prestados por uma gama razoável de profissionais, não sendo exceção a essa regra os

serviços advocatícios que exijam conhecimento para a intervenção em contencioso administrativo. Ademais, observaram os auditores da CGU-PI, durante os exames da gestão de pessoal, que o quadro de advogados da Cepisa tem aumentado significativamente, tendo encerrado o exercício de 2009 com um total de 10 profissionais. Ainda de acordo com os auditores da CGU-PI, considerando as contratações de 2010, esse quadro saltou para 14 advogados, o que torna premente a reavaliação da contratação. Nesse contexto, o Controle Interno recomendou à entidade que proceda ao remanejamento e lotação dos advogados que compõem seu quadro de pessoal de maneira a otimizar a prestação dos serviços e diminuir a dependência de serviços terceirizados nessa área.

Nossa análise

23.3.6. A despeito do assunto tratado neste tópico, vale ressaltar que a jurisprudência do TCU é no sentido de que a exigibilidade de licitação constitui-se regra para contratação de serviços técnicos de patrocínio ou defesa de causas judiciais. Desde a Súmula n. 39, a jurisprudência deste Tribunal tem se consolidado quanto à necessidade de se demonstrar, nas contratações diretas de serviço técnico profissional especializado, que tal serviço tenha características singulares (incomum, anômalo, não usual), aliada à condição de notória especialização do prestador (que reúna competências que o diferenciem de outros profissionais, a ponto de tornar inviável a competição). Saliente-se que no âmbito do Acórdão 250/2002-TCU-2ª Câmara, proferido no TC 013.308/1999-8, referente à Auditoria realizada na companhia, na área de licitações e contratos, esse tipo de contratação resultou em determinação do Tribunal no sentido de que a Cepisa procedesse ao devido processo licitatório para contratação de serviços advocatícios, conforme disposto no art. 2º da Lei 8.666/93, e, na hipótese de inviabilidade de licitação, realizasse nos termos do art. 114 da mesma lei, a pré-qualificação dos profissionais aptos a prestarem os serviços, adotando sistemática objetiva e imparcial de distribuição de causas entre os pré-qualificados, de forma a resguardar o respeito aos princípios da publicidade e da igualdade, admitindo, em caráter excepcional, a manutenção dos contratos celebrados com advogados, vigentes à época, enquanto perdurarem as causas patrocinadas pelos referidos profissionais/escritórios (conforme item e.1 da referida deliberação). Nessa linha, além do Acórdão 250/2002, cabe citar os seguintes: 596/2007, 2.012/2007-Plenário, 1.186/2010 e 1.038/2011, todos do Plenário. Segundo lições extraídas desses julgados, a regra geral é que a contratação de terceiros pela Administração Pública deve, necessariamente, ser precedida de licitação. Destaque-se, de conformidade com a ementa constante do retrocitado Acórdão 2.012/2007-Plenário, que a contratação de serviços advocatícios por inexigibilidade de licitação, sob o argumento de confiança entre o contratante e o contratado, carece de amparo legal ou regulamentar, bem assim que, para caracterização da situação de inexigibilidade de licitação, na contratação de serviços advocatícios, é necessária a comprovação de singularidade do serviço a ser prestado, além da notória especialização, devendo-se demonstrar cabalmente a inviabilidade de competição e ainda quando os serviços advocatícios contratados se referem a atividades rotineiras de assessoria jurídica, tem-se por afastado o requisito de singularidade necessário para caracterizar a inviabilidade de competição. A excepcionalidade prevista no art. 25, inciso II, Lei 8.666/93 somente poderá ser utilizada, pois, quando houver, comprovadamente, inviabilidade de competição, natureza singular do objeto a ser contratado, profissionais ou empresas de notória especialização. Saliente-se que o processo de inexigibilidade somente concretizou-se em 4/1/2010, com a assinatura do respectivo contrato entre a Cepisa e o Escritório de Advocacia Oliveira e Becker Advogados, no valor total de R\$ 168.000,00 (cento e sessenta e oito mil reais), para prestação de serviços de Assessoria Jurídica para atuação em processos administrativos que tramitam no TCU, conforme extrato publicado no DOU de 13/1/2010, Seção 3, página 126 (peça 15), parecendo adequado que a legalidade da referida contratação seja verificada nas contas de 2010 da entidade (TC 033.977/2011-9).

23.4. Item 7.2.2.2 do relatório de auditoria (peça 4, p. 30-32)

23.4.1 Prorrogação indevida de prazos de vigência de contratos em face da inexistência de previsão legal (inobservância dos arts. 54, caput, 61, parágrafo único, e 65, § 1º, da Lei n. 8.666/93).

23.4.2 Falha imputada ao Sr. Pedro Carlos Hosken Vieira (Diretor Financeiro)

Situação encontrada

23.4.3. Constatou-se que o Contrato n. 83/2009, de 05/06/2009, objetivando a contratação de empresa especializada para a prestação de serviços de auditoria independente na revisão de valores da conta de compensação de variação de valores de itens da parcela "A" - CVA, movimentação da composição tarifária extraordinária - RTE e itens financeiros, no valor de R\$ 45.976,00, com prazo de validade de 180 dias (vigência expirada em 02/12/2009), e sem previsão de prorrogação, foi aditado em 03/12/2009, com o valor de R\$ 11.494,00, após o final da vigência, tendo sido publicado no DOU apenas em 19/01/2010, em desacordo com o art. 61, parágrafo único, da Lei n. 8.666/93. De acordo com a CGU-PI, as proposições dos dirigentes no aditamento do contrato, em face da natureza dos serviços a serem contemplados, foram, sucessivamente, de acréscimos correspondentes a: 160%, conforme consta de parecer jurídico emitido em 23/10/2009, fls. 555-561, do processo da tomada de preço; 100%, de acordo com novo parecer jurídico de 13/11/2009, fls. 579-582; e, finalmente, 25%, conforme parecer de 04/12/2009, o que torna pouco razoável a possibilidade dos serviços serem atendidos satisfatoriamente e denota fragilidade do planejamento de contratações da empresa.

Justificativa da Companhia

23.4.4. As justificativas da Cepisa para a ocorrência em pauta constam da CT/PRA - 005, de 29/06/2010. Em tal expediente, a empresa argumentou o seguinte:

23.4.5. Quanto à ausência de previsão legal para prorrogação: Justificou a empresa que neste ponto há de se atentar para os princípios da Teoria Geral dos Contratos a que se subsume a Administração Pública, em particular, as concessionárias de serviços públicos, ante sua natureza de pessoa jurídica de direito privado. Fundamenta seu ponto de vista, destacando lição do jurista Diógenes Gasparini nos seguintes termos: "A regra geral, portanto, é a desnecessidade de qualquer indicação no instrumento convocatório da licitação prevendo a prorrogação do contrato ou a sua prorrogação por iguais e sucessivos períodos, salvo quando houver expressa determinação legal. Aplica-se ante a ausência de previsão no instrumento convocatório de possíveis prorrogações, os princípios da teoria geral dos contratos, para ofertar o melhor entendimento. Atente-se que a aplicação supletiva desses princípios está autorizada no artigo de abertura do capítulo da Lei Federal das Licitações que versa sobre os contratos da Administração Pública ou mais precisamente no art. 54 e esses princípios não vedam a prorrogação do ajuste, ainda que as partes não a tenham previsto". Ainda de acordo com a Companhia, a necessidade de prorrogação foi atestada pelo setor requisitante diante das necessidades sentidas pela Administração, a qual sofreria sérios prejuízos com o término abrupto da prestação dos serviços.

23.4.6. Quanto ao aditamento após final da vigência contratual: Justificou a entidade haver entendimento de que não se poderia realizar aditivo com contrato ainda vigente, pois isto infringiria a lei e ocasionaria prejuízo a empresa, dado que soçobriariam dias em desfalque do contrato original. Segundo a empresa, os contratos são determinados pelos créditos orçamentários que lhes embasam. Assim, dias contemplados por esses estariam sendo destacados ou retirados da sua vigência. Dessa forma, em continuidade ao contrato, asseverou a Cepisa que houve observância do que preceitua a lei, pois o termo aditivo nada mais é que o prolongamento do contrato e não cerceamento de parte dele. Diante disso, de acordo com a entidade, a assinatura do aditivo em 3/12/2009 deveu-se ao prolongamento do contrato, cujo prazo de vigência encerrara-se no dia 2/12/2009, ou seja, o aditivo iniciou sua eficácia no dia subsequente ao término da vigência expirada, mantendo assim a continuidade do contrato.

Análise do Controle Interno

23.4.7. De acordo com o Controle Interno, a despeito da regra geral de prorrogação dos contratos, especialmente nos casos de imprevisão e excepcionalidade de serviços que se tornaram necessários no decorrer de sua execução, assim como nos casos relacionados a motivos provocados pela Administração, o fato destacado nesse ponto tem enquadramento diferenciado. Primeiro, porque não se tratou de exclusiva e mera ampliação dos serviços inicialmente contratados, mas da incorporação de outras atividades, cuja necessidade tornou-se evidente após diagnósticos posteriormente recebidos pela empresa. Segundo, em razão das peças existentes nos autos, as quais evidenciaram que o conjunto dos serviços a serem contratados em muito excediam o contrato original, ao ponto em que a previsão de prorrogação o estimou em 160%, correspondente aproximadamente a R\$ 73.000,00. Terceiro, por considerar-se o risco de não atendimento da necessidade da empresa mediante a incorporação dos serviços da ordem R\$ 11.494,00, o que equivaleria a apenas 15% dos serviços demandados, que a serem efetivamente contratados junto a qualquer outro executante, poderiam não ser desmembrados ou validados posteriormente, ocasionando a necessidade de serem contratados pela totalidade. Demais disso, segundo a CGU-PI, o termo aditivo foi celebrado após o final da vigência do contrato original, para o qual não caberia, por falta de amparo legal, nenhum ajuste subsequente. Assim sendo, ao não acatar as justificativas apresentadas pela Cepisa, o Controle Interno recomendou à empresa que nos aditamentos a serem realizados avalie a oportunidade e conveniência dos ajustes, abstendo-se de acrescentar serviços parciais demandados aos contratos vigentes, potencializando a ocorrência de ineficiência na obtenção dos objetivos pretendidos, necessários à sua gestão.

Nossa análise

23.4.8. À vista dos ditames legais pertinentes à matéria, manifestamo-nos de acordo a apreciação feita pelos auditores do Controle Interno, tendo como suficiente e adequada a recomendação acima mencionada.

23.4.9. Nada obstante isso, acreditamos que as ocorrências destacadas pelo Controle Interno, dada a sua natureza, não tem o condão de macular as contas em apreço, sendo que a eficácia das medidas a serem adotadas pela direção da Cepisa, em face das recomendações acima alvitadas, poderá ser verificada nas contas dos próximos exercícios.

CONCLUSÃO

24. Assim sendo, diante do que foi consignado no Relatório de Auditoria Gestão, referente às contas em apreço, aquiescemos, pois, com as recomendações feitas à Cepisa pelo Controle Interno, quanto aos seguintes itens:

24.1. Cumprir as determinações contidas no Acórdão 2.304/2009-TCU-Plenário, relativamente às contratações pertinentes ao Programa Luz para Todos;

24.2. Instruir os autos de processos administrativos de contratação direta com comprovações juridicamente válidas das razões da escolha do executante e dos preços contratados, sustentadas em documentos e indicação das fontes consultadas, bem assim que, quando se tratar de procedimento iniciado ou praticado pela ANEEL, que tais documentos sejam devidamente encaminhados à Cepisa para anexação aos autos, conferindo legalidade e transparência aos atos de contratação, permitindo avaliação pelos órgãos de controle interno e externo;

24.3. Proceder ao remanejamento e lotação dos advogados que compõem seu quadro de pessoal de maneira a otimizar a prestação dos serviços e diminuir a dependência de serviços terceirizados nessa área; e

24.4. Avaliar, nos aditamentos a serem realizados, a oportunidade e conveniência dos ajustes, abstendo-se de acrescentar serviços parciais demandados aos contratos vigentes, potencializando a ocorrência de ineficiência na obtenção dos objetivos pretendidos necessários à gestão da empresa.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

25. Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo o seguinte:

25.1 Julgar as presentes contas regulares com ressalva, dando-se quitação aos responsáveis, Srs. Flávio Decat de Moura, Pedro Carlos Hosken Vieira, Luís Hiroshi Sakamoto, Leonardo Lins de Albuquerque, Ronaldo Ferreira Braga, Márcio de Almeida Abreu, Uilton Roberto Rocha, José Luiz França dos Santos, e Nelson Fonseca Leite, relacionados na peça 5, p.2-3, com fundamento nos artigos 1º, inciso I, 16, inciso II, 18, e 23, inciso II, da Lei 8.443/92, considerando que as contas evidenciam impropriedades de natureza formal, relatadas no item 23 desta instrução, de que não resultaram dano ao Erário;

25.2 Cientificar a Companhia Energética do Piauí S/A (Cepisa), acerca das seguintes ocorrências apontadas no Relatório de Auditoria Anual de Contas, exercício de 2009, elaborado pela Secretaria Federal de Controle Interno (SFCI) da Controladoria Geral da União (CGU):

a) Contratação direta indevida de serviços técnicos profissionais, no valor total de R\$ 465.900,00, decorrente do descumprimento dos arts. 7º, item I, § 2º, incisos I e II, 24, inciso XIII, e 26, parágrafo único, incisos II e III, da Lei n. 8.666/93 (item 2.1.2.1 do relatório de auditoria de gestão);

b) Contratação direta indevida de serviços advocatícios, no valor total de R\$ 168.000,00, decorrente do descumprimento dos arts. 25, inciso II, e 26, parágrafo único, inciso II, da Lei n. 8.666/93 (item 7.2.1.2 do relatório de auditoria de gestão);

c) Prorrogação indevida de prazos de vigência de contratos em face da inexistência de previsão legal, decorrente do descumprimento dos arts. 54, caput, 61, parágrafo único, e 65, § 1º, da Lei n. 8.666/93 (item do relatório de auditoria de gestão).

25.3. Juntar cópia do Relatório de Auditoria de Gestão e desta instrução, e ainda da deliberação a ser adotada, à prestação de contas da entidade, relativa ao exercício de 2010 (TC 033.977/2011-9), visando subsidiar a análise a ser feita por esta unidade técnica quanto à legalidade do contrato celebrado em 4/1/2010, entre a Cepisa e o Escritório de Advocacia Oliveira e Becker Advogados, no valor total de R\$ 168.000,00, para prestação de serviços de Assessoria Jurídica para atuação em processos administrativos que tramitam no TCU, conforme extrato publicado no DOU de 13/1/2010, Seção 3, página 126 (item 23.3.6 da instrução).

Secex/PI-2ª Diretoria, em 9 de outubro de 2012.

(Assinado eletronicamente)
José Maria Araújo Lima
AUFC – Mat. 925-3