

TC-032.557/2010-8

Natureza: Prestação de Contas

Exercício: 2009

Ementa: falhas formais. Inexistência de débito ao erário. Contas Regulares com Ressalva. Determinação. Ciência.

I. IDENTIFICAÇÃO

1. Nome da UJ: Centrais Elétricas de Rondônia S/A (Ceron)
2. Vinculação Ministerial: Ministério de Minas e Energia
3. Natureza Jurídica: Sociedade de Economia Mista

II. RESPONSÁVEIS

4. Nos termos do artigo 10 da Instrução Normativa-TCU nº 57/2008, o dirigente máximo da unidade jurisdicionada apresentou na peça 2 o rol de responsáveis pela gestão durante o exercício de 2009.

III. PROCESSOS CONEXOS

Contas do exercício anterior

TC-015.756/2009-4

Situação: julgado

Acórdão: 5614/2012-Primeira Câmara

Sessão: 18/9/2012

Relator: Min. José Múcio Monteiro

Julgamento: contas irregulares dos diretores Paulo Roberto dos Santos Silveira e Inácio Azevedo da Silva, com aplicação de multa de R\$ 5.000,00. Regulares as contas dos demais responsáveis.

Determinações do TCU:

9.5 determinar às Centrais Elétricas de Rondônia S.A. que:

9.5.1 suspenda a glosa nas faturas mensais pagas à empresa Eletroprimavera Ltda. relativas ao Contrato nº 29/2004, imposta pela suposta não realização de investimentos previstos no ajuste, adotando as providências cabíveis para restituir os valores indevidamente retidos à referida empresa e apresentando, no prazo de 90 (noventa) dias, a este Tribunal, para fins de monitoramento, os resultados das medidas adotadas;

9.5.2 se abstenha de realizar alterações no Contrato nº 29/2004, e nos demais ajustes, sem a apresentação prévia das justificativas e da fundamentação técnica e jurídica adequadas, as quais deverão sempre atender à legislação pertinente e ao interesse público;

9.5.3 faça constar, nos futuros contratos a serem firmados pela Ceron, cláusula de penalidade financeira específica pelo descumprimento de cada uma das obrigações relevantes da contratada, incluindo a garantia;

9.5.4 planeje adequadamente os procedimentos licitatórios e as contratações, de modo a:

9.5.4.1 garantir, aos participantes, tempo suficiente para a realização dos procedimentos exigidos no edital, tais como a obtenção de licenças, mobilização e instalação;

9.5.4.2 vedar o fracionamento das licitações e das contratações em pequenos períodos, com a utilização posterior indevida de dispensas de licitação;

9.6 dar ciência às Centrais Elétricas de Rondônia S.A. da obrigatoriedade de licitar obras e serviços de engenharia apenas quando houver projeto básico aprovado, com orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários, conforme o art. 7º, § 2º, da Lei nº 8.666/1993.

COMENTÁRIO:

5. Processo em fase de notificação do acórdão.

Outros processos conexos

TC- 007.988/2009-4

Natureza: Relatório de Levantamento

Objeto: Programa Luz Para Todos

Situação: julgado

Sessão: 2/9/2009

Acórdão: 1984/2009-Plenário

Relator: Min. Valmir Campelo

Julgamento: conhecer para, no mérito, considerar parcialmente procedente

Determinações do TCU:

9.1. determinar, com base no art. 43, inciso I, da Lei nº 8.443/1992, e no art. 250, inciso II, do Regimento Interno/TCU, às Centrais Elétricas de Rondônia S.A – CERON que:

9.1.1. doravante, nos processos de aditamento de quantitativos de serviços de obras custeadas com recursos federais, realize o levantamento de todos os serviços incluídos, identificando as obras não previstas nos projetos básicos e executivos iniciais que serão contempladas no termo aditivo, inclusive contendo as memórias de cálculo que justifiquem os valores acrescidos, em atenção ao disposto no *caput* do art. 65 da Lei 8.666/93;

9.2. determinar à Secex-RO que:

9.2.1. realize as diligências necessárias de modo a coligir elementos detalhados acerca da execução físico-financeira, mediante composição de amostra estratificada, dos contratos que integram o Projeto Luz Para Todos no Estado de Rondônia, de modo a aprofundar as investigações acerca da ocorrência de possíveis incompatibilidades entre os preços praticados contratualmente e os referenciais de mercado, autuando, se for o caso, processo específico para apreciação desse ponto;

9.2.2. monitore o cumprimento da determinação de que trata o subitem 9.1.2. deste acórdão;

COMENTÁRIO:

6. Processo encerrado. A CERON comprovou as glosas referentes ao pagamento indevido da CPMF nos contratos em vigor do Programa Luz para Todos. O completo cumprimento da determinação está sendo monitorado no TC-000.544/2012-4, atualmente em instrução nesta unidade técnica.

TC-014.462/2009-0

Natureza: Denúncia

Objeto: irregularidade no fornecimento de energia elétrica

Situação: julgado

Sessão: 16/6/2010

Acórdão: 1409/2010-Plenário

Relator: Min. José Múcio Monteiro

Julgamento: não conhecer por não atender aos requisitos de admissibilidade.

COMENTÁRIO:

7. Processo encerrado.

TC-015.425/2009-1

Natureza: Representação

Objeto: possíveis irregularidades na concorrência 002/2009

Situação: julgado

Sessão: 2/9/2009

Acórdão: 6691/2009-Primeira Câmara

Relator: Min. José Múcio Monteiro

Julgamento: conhecer para, no mérito, considerar improcedente.

COMENTÁRIO:

8. Processo encerrado.

IV. HISTÓRICO DA UNIDADE JURISDICIONADA

9. A Centrais Elétricas de Rondônia S/A (Ceron) é sucessora do antigo Serviço de Abastecimento de Água, Luz e Força do Território Federal de Rondônia (SAALFT). É uma sociedade de economia mista autorizada pela Lei 5.523/1968 sob o controle acionário do então Governo do Território.

10. A empresa foi criada com o objetivo de explorar a concessão dos serviços públicos de geração, transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica no estado de Rondônia.

11. Em 3/11/1997, a Eletrobrás assumiu o controle acionário da empresa ao adquirir 48,7% das ações pertencentes ao estado de Rondônia, ficando com 99,9% das ações.

V. MANIFESTAÇÕES E PARECERES

12. Procedido ao exame das peças que integram as presentes contas, constatamos que:

- a) O Relatório de gestão contém os elementos relacionados no Anexo II da Decisão Normativa-TCU nº 100/2009 (peça 3);
- b) A declaração da unidade de pessoal contém os elementos relacionados no Anexo II da Decisão Normativa-TCU nº 102/2009 (peça 7);
- c) Constam do processo todos os relatórios e pareceres de instâncias que devam se pronunciar sobre as contas ou sobre a gestão, de acordo com previsão legal, regimental ou estatutária, conforme Anexo III da Decisão Normativa-TCU nº 102/2009 (peças 4, 5, 6, 8, 9, 10 e 11);
- d) O relatório de auditoria de gestão contém os elementos relacionados no Anexo IV da Decisão Normativa-TCU nº 102/2009 (peça 12);
- e) O certificado de auditoria contém os elementos relacionados no Anexo V da Decisão Normativa-TCU nº 102/2009 (peça 13);
- f) O parecer do dirigente do órgão de controle interno contém os elementos relacionados no Anexo VI da Decisão Normativa-TCU nº 102/2009 (peça 14);
- g) O pronunciamento ministerial ou de autoridade equivalente contém os elementos relacionados no Anexo VII da Decisão Normativa-TCU nº 102/2009 (peça 15).

13. A avaliação procedida pelo controle interno, à vista dos elementos constantes dos autos, indica impropriedades referentes à “área de comercialização de energia elétrica, com os altos índices de perdas que tem interferido nos resultados financeiros da empresa, área de licitações e contratos onde foram identificados impropriedades de nível formal e na área de controle de bens patrimoniais.” (peça 14, p. 2)

VI. PARECERES DE AUDITORIA

14. O controle interno aprovou com ressalvas as contas (peça 13).

VII. EXAME DAS CONTAS

15. As seguintes impropriedades apontadas no exame das contas merecem ser ressaltadas:

i) Alto índice de perdas globais de energia elétrica

Descrição:

Houve no exercício, em relação ao ano anterior, diminuição de 2% no índice de perdas globais de energia elétrica, passando de 33,5% em 2008 para 31,5% em 2009. Apesar disso, a meta pactuada com a ANEEL, por ocasião da revisão tarifária em 2005, era reduzir esse índice para 30,5%. Isso significa que, do total de 2.785.330 MWh de energia líquida adquirida pela Ceron, cerca de 878.505 MWh deixaram de ser faturados. Segundo a CGU, as causas dessa perda são a precariedade da rede de distribuição em parte da área de concessão da Ceron, furto ou fraude pelos consumidores na medição da energia consumida e dificuldades financeiras da empresa no cumprimento das ações de combate às perdas prevista em seu Plano de Ação.

Norma infringida:

Meta pactuada com a ANEEL.

Justificativa da unidade:

Afirma que tem “trabalhado diuturnamente” para a redução das perdas “através de ações fiscalizadoras, inclusive com o auxílio de tecnologia”. Reconhece que a redução obtida até agora é “tímida” mas salienta como ação prevista “o projeto Energia a mais (projeto Banco Mundial), cujo objetivo é melhoria da performance operacional e financeira das empresas de distribuição do Sistema Eletrobrás, reduzindo as perdas elétricas e aumentando as taxas de arrecadação e melhorando a qualidade dos serviços”. (peça 12, p. 23)

Apreciação do controle interno:

Reconhece o esforço da empresa, inclusive por meio do investimento de quase quatro milhões de reais “empregados em campanhas publicitárias, com vistas a diminuição dos desvios de energia por meio da conscientização popular”. Como, porém, as perdas continuam em percentual superior àquele pactuado com a ANEEL, a CGU recomenda à Ceron empenhar para atingir essa meta, “dando ênfase nas atividades que tenham maior potencial de diminuição de perdas de energia”.

ii) Contratação indevida de serviços advocatícios por inexigibilidade de licitação

Descrição:

A companhia “contratou, por meio de inexigibilidade, empresa para prestação de serviços especializados de assessoria jurídica para atuação em processos administrativos que tramitam no Tribunal de Contas da União e Secretarias de Controle Externo”. Fundamentou a contratação no art. 25, inciso II, da Lei 8.666/93, “assim como o art. 13, que enumera os serviços conceituados como técnicos especializados, afirmando, por conseguinte, que a inexigibilidade seria legal, haja vista a natureza singular do serviço e a empresa contratada possuir notória especialização para o patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas”. (peça 12, p. 46)

Norma infringida:

Lei 8.666/93.

Justificativa da unidade:

A Ceron contratou “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”. A prestação do serviço “exigia 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”. A empresa “não possui condições de manter em seus quadros uma procuradoria jurídica especializada (...) notadamente visto que o quadro de advogados próprios é bastante reduzido”. O serviço “prestado pela contratada é de natureza singular que justifica, portanto, a inexigibilidade de licitação” ante a “notória especialização dos advogados contratados, bem como a confiança existente entre os mesmos e a Entidade, conjugados com a importância do trabalho realizado, os quais envolvem extrema dificuldade, complexidade, enorme repercussão, valores elevados, ou ainda que podem prejudicar ou onerar a empresa.

Apreciação do controle interno:

As decisões judiciais apresentadas pela Ceron para embasar a contratação de serviços advocatícios por inexigibilidade não devem ser consideradas porque se referem a casos pontuais e temporários, enquanto a companhia celebrou contrato “para prestação de caráter contínuo e duradouro”. Além disso, o TCU já determinara por meio do acórdão 116/2002-Plenário que a empresa “não contratasse serviços advocatícios por meio de inexigibilidade”. Caso se alegue eventual conflito de competência, destaca a CGU a súmula 222 do TCU, segundo a qual “as decisões do Tribunal de Contas da União, relativas à aplicação de normas gerais de licitação, sobre as quais cabe privativamente à União legislar, devem ser acatadas pelos administradores dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”. Menciona que o objeto da contratação “não se reveste de excepcionalidade tal a ponto de excluir completamente a possibilidade de licitá-lo”. Sendo o TCU um órgão administrativo, sequer haveria “a obrigatoriedade de defesa por meio de advogados”. Não deseja, porém, o órgão de controle externo entrar “no mérito do poder discricionário do gestor ao optar pela contratação, o que se questiona é tão somente a forma utilizada para operacionalizá-la”. Ao fim, recomenda a CGU que a Ceron evite prorrogar o contrato e avalie “a possibilidade dos serviços advocatícios relativos aos processos que tramitam no TCU sejam prestados por profissionais do próprio quadro”.

iii) Deficiências do Sistema Ajuri no controle de medidores

Descrição:

Por meio do item 9.5.1 do Acórdão 3.977/2009-Segunda Câmara, o TCU determinou à CGU verificar, quando do exame das contas anuais da Ceron, “o paradeiro dos 531 medidores que ainda não haviam sido localizados até 25/05/2005, bem como avalie o controle dos medidores implantado a partir de 1/11/2005, com o Sistema de Gestão Comercial AJURI”. Questionada durante a auditoria de gestão, a companhia informou que “não tem medido esforços no sentido de identificar os medidores referenciados”, mas “as características atípicas da área de concessão e a abrangência do atendimento em 132 localidades, inclusive localidades ribeirinhas, devem ser consideradas como fatores atenuantes da não localização dos mesmos”. Quanto à avaliação do controle de medidores no Sistema de Gestão Comercial AJURI, verificou a CGU o cadastramento no sistema de 771.360 medidores com um bom nível de detalhamento de dados acerca de cada medidor. Constatou, porém, o registro de 103.070 com defeito sem que o sistema forneça “informações da sua localização exata, se já foram inspecionados, se estão para descarte ou se retornarão para as unidades consumidoras, o que indica vulnerabilidade de controle”. Durante a auditoria, a empresa prestou a informação de que haveria em conserto 5.359, número que revela expressiva diferença em relação aos 103.070 cadastrados no Sistema Ajuri. Ante essa inconsistência, informa a Ceron estar tomando se “empenhando ao máximo para atualizar a situação de todos esses medidores que estão na situação LAB para as situações reais dos mesmos”. (peça 12, p. 53)

Norma infringida:

Acórdão-TCU 3.977/2009-Segunda Câmara.

Justificativa da unidade:

A situação dos 103.070 medidores registrados no sistema Ajuri na posição LAB é controlada “internamente, ou seja, dentro do laboratório, tanto é que dos 103.070 medidores existentes no laboratório, apenas 5.559 (ref. Dez/2009) estão em condições de aferimento, os demais (97.711), estão no laboratório, conforme registrado no sistema, e lá permanecerão ate que seja dado outro destino ao mesmo”.

Apreciação do controle interno:

O sistema é útil e confiável, porém “o que se questiona é a qualidade desses dados”. É “inegável que o quantitativo de 103.070 medidores na situação de Laboratório não é fidedigno e carece para seu esclarecimento de informações provenientes de outros sistemas de controle para demonstrar a real situação/localização desses equipamentos, o que denota fragilidade e incompletude nas informações fornecidas pelo referido sistema”. Em razão disso, recomenda a CGU que a Ceron adapte “o Sistema AJURI para que emita informações precisas sobre a localização e condições de uso dos medidores no Laboratório e demais situações”.

VIII. ANÁLISE

16. As impropriedades apontadas no relatório de auditoria de gestão referem-se a aspectos relacionados a perdas de energia elétrica, contratação indevida de serviços advocatícios por inexigibilidade de licitação e deficiências no controle de medidores.

17. As falhas consignadas não têm, entretanto, potencial ofensivo para ensejar o julgamento pela irregularidade das contas dos responsáveis pela gestão da unidade no exercício de 2009.

18. A própria CGU indica que as impropriedades não causaram prejuízo ao erário e “as providências corretivas a serem adotadas, quando for o caso, serão incluídas no Plano de Providências Permanente ajustado com a UJ e monitorado pelo Controle Interno” (peça 12, p. 9). As medidas recomendadas pelo órgão de controle parecem suficientes para sanear cada uma daquelas impropriedades.

19. O órgão de controle interno consigna que, em relação às perdas de energia elétrica, “a entidade obteve ligeira melhora no exercício de 2009, mas vem mantendo os mesmos patamares ao longo dos anos, causada, dentre outros fatores por aspectos econômicos e sócio-culturais da área de concessão da CERON que motivam parte de seus consumidores a furtarem energia ou a fraudarem a medição da energia fornecida”. Além disso, a rede de distribuição é precária em parte dessa área, “o que aumenta as perdas técnicas de energia e as deficiências operacionais e dificuldades financeiras da empresa, que atrapalham o cumprimento das metas das ações de combate às perdas”. Relativamente à contratação de serviços advocatícios por inexigibilidade de licitação, a CGU ressalta que “a nova gestão centralizada das empresas estatais de distribuição de energia, encampada pela Eletrobrás, impôs esta contratação a todas as empresas do grupo no sentido de uniformizar as opiniões referente às justificativas e defesas em processos junto ao Tribunal de Contas da União – TCU”. Por fim, quanto ao controle de medidores, destaca o órgão de controle interno que o problema foi objeto de determinação do TCU nas contas do exercício de 2003, “no entanto a CERON ainda não tem empregado o devido empenho para regularização desta situação”.

20. O Tribunal, em situações nas quais não tenham sido apontadas outras irregularidades senão uma ou outra falha de menor potencial ofensivo ou de baixa materialidade frente ao montante de recursos geridos, tem emitido julgamento pela regularidade com ressalvas, seguido de determinações para adoção de medidas corretivas, esposando o entendimento de não ser razoável nem proporcional impingir ao gestor um julgamento pela irregularidade das contas por decorrência de eventual condenação em débito de pequeno valor. Exemplos de julgados nesse sentido são os acórdãos 2287/2009-Plenário, 3977/2009-Segunda Câmara e 3958/2009-Primeira Câmara.

21. Embora essas questões relacionadas a falhas administrativas não sejam suficientes para motivar o chamamento dos responsáveis em audiência, devem no entanto ser objeto de plano de ação a ser apresentado pela unidade jurisdicionada em prazo fixo e monitorado tempestivamente por esta unidade técnica.

22. O presente encaminhamento é aderente aos princípios da racionalidade administrativa e da economia processual e mantém consonância com precedentes desta corte, entre outros o acórdão 6586/2010-Primeira Câmara e o acórdão 2083/2012-Primeira Câmara.

IX. ENCAMINHAMENTO

23. Pelo exposto, submetemos o processo à consideração superior propondo a adoção das seguintes medidas:

- I) **julgar regulares com ressalva** as presentes contas, dando-se quitação plena aos responsáveis, nos termos dos artigos 1º, inciso I, 16, inciso II, 18, e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992, considerando que as contas evidenciam impropriedades de natureza formal, relatadas no parágrafo 10 desta instrução, das quais não resultou dano ao erário;
- II) **determinar**, nos termos do artigo 18 da Lei 8.443/1992 c/c o artigo 208, § 2º, do Regimento Interno do TCU, à Centrais Elétricas de Rondônia S/A (Ceron) que apresente, em 120 dias, plano de ação explicitando em cronograma as medidas que já adotou ou adotará para estabelecer mecanismos de supervisão e controle com vistas a evitar a reincidência das seguintes impropriedades verificadas na unidade durante o exercício de 2009 e registradas pela CGU em seu relatório de auditoria de gestão:
 - a) alto índice de perdas globais de energia elétrica;
 - b) contratação indevida de serviços advocatícios por inexigibilidade de licitação;
 - c) deficiências do Sistema Ajuri no controle de medidores.
- III) **dar ciência** à Centrais Elétricas de Rondônia S/A (Ceron) que o não cumprimento da determinação acima poderá ensejar a responsabilização dos dirigentes máximos da unidade;
- IV) **determinar**, nos termos do artigo 2º, parágrafo único, da Ordem de Serviço-Segecex 4, de 20/4/2001, que a Secretaria de Controle Externo em Rondônia monitore a medida determinada à Centrais Elétricas de Rondônia S/A (Ceron).

TCU/SECEX/RO, 16 de novembro de 2012.

Paula Gigliane de Oliveira
Auditora Federal de Controle Externo
Matr. 8138-8