



**Processo:** TC-028.901/2010-0

**Tipo:** prestação de contas, exercício de 2009.

**Unidade jurisdicionada:** Companhia Energética de Alagoas (Ceal).

**Advogado nos autos:** não há.

**Interessado em sustentação oral:** não há.

**Responsáveis:** Flávio Decat de Moura (CPF: 060.681.116-87); 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); José Luís França dos Santos (CPF: 313.033.076-34); Ronaldo Ferreira Braga (CPF: 075.198.183-49), Uilton Roberto Rocha (CPF: 134.423.766-53); e Nelson Fonseca Leite (CPF: 277.963.616-53).

**Proposta:** mérito.

## INTRODUÇÃO

1. Tratam os autos de prestação de contas da Companhia Energética de Alagoas (Ceal), Sociedade de Economia Mista vinculada ao Ministério das Minas e Energia, relativa ao exercício de 2009, tendo como responsáveis o Srs. Flávio Decat de Moura (CPF: 060.681.116-87), Diretor-Presidente; Luís Hiroshi Sakamoto (CPF: 098.737.591-15), Diretor de Gestão; Leonardo Lins de Albuquerque (CPF: 012.807.674-72), Diretor de Planejamento e Expansão; Pedro Carlos Hosken Vieira (CPF: 141.356.476-34), Diretor Financeiro; Márcio de Almeida Abreu (CPF: 116.010.356-91), Diretor de Operação; José Luís França dos Santos (CPF: 313.033.076-34), Diretor de Operação; Ronaldo Ferreira Braga (CPF: 075.198.183-49), Diretor Comercial; Uilton Roberto Rocha (CPF: 134.423.766-53), Diretor de Assuntos Regulatórios e Projetos Especiais; e Nelson Fonseca Leite (CPF: 277.963.616-53), Diretor de Assuntos Regulatórios e Projetos Especiais.

### Processos conexos

2. **TC-021.711/2008-0 – Contas do exercício de 2007.**

3. Julgadas **regulares com ressalvas**, com quitação aos responsáveis (Sessão da Segunda Câmara, de 6/7/2010, Acórdão 3.297/2010, Relação nº 17/2008, Ata 23/2010) e seguintes determinações:

1.5. Determinações:

1.5.1. determinar à Companhia Energética de Alagoas (CEAL), a adoção das seguintes medidas corretivas:

1.5.1.1. nas próximas contas informe no Relatório de Gestão o prazo médio de faturamento da empresa;

1.5.1.2. Faça constar, no relatório de gestão das próximas contas anuais, os resultados obtidos no cadastramento das unidades consumidoras, especialmente os decorrentes da implantação do



Sistema de Gerenciamento Técnico da Rede, em relação às inconsistências cadastrais constatadas pela CGU nas contas do exercício de 2007;

1.5.1.3. Adote as medidas necessárias para a instalação de medidores em unidades consumidoras sem o referido equipamento e promova a identificação e substituição das que estão com os equipamentos defeituosos;

1.5.1.4. Intensifique a fiscalização de irregularidades (tipo: Operação Varredura) e adote as medidas cabíveis de cobrança dos prejuízos verificados com as irregularidades praticadas por consumidores;

1.5.1.5. Adote as medidas necessárias para avaliar a estrutura e as ações da carteira comercial (cobrança), de modo a buscar práticas e modelo de gestão que possibilite reduzir os índices de inadimplência a patamares compatíveis com média nacional;

1.5.1.6. Evite incluir, em seus procedimentos licitatórios, exigência de habilitação ou quesito de pontuação que atribua pontos na avaliação da proposta técnica tão somente pelo tempo de existência da licitante no desempenho da atividade objeto da licitação;

1.5.1.7. Nas futuras licitações para contratação de empresa para ministrar cursos de formação profissional, observe o disposto no art. 30, inciso II, da Lei nº 8.666/1993, de modo a exigir a comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, abstendo-se de restringir a participação a empresas que já tenham prestado serviço ao setor elétrico;

1.5.1.8. Observe o disposto no § 10 do art. 30 da Lei nº 8.666/93, de modo a exigir que os profissionais indicados pelo licitante para fins de comprovação da capacitação técnico-profissional de que trata o inciso I do § 1º do art. 30 da Lei nº 8.666/93 participem da obra ou serviço objeto da licitação, restringindo a substituição apenas por profissionais de experiência equivalente ou superior e desde que aprovada pela administração;

1.5.1.9. Providencie, nas licitações na modalidade pregão, orçamento atualizado detalhado que possa subsidiar o preço de referência e assegurar, desta forma, o princípio da economicidade, nos termos do art. 8º, inciso II, do Decreto nº 3.555/2000;

1.5.1.10. Reavalie o planejamento de suas compras, inclusive quanto aos prazos entre a requisição, realização da licitação, celebração do contrato e os prazos de entrega dos produtos, de modo a evitar solução de continuidade, em especial de suprimentos essenciais à atividade da empresa;

1.5.1.11. Observe o disposto no art. 57, inciso II e § 4º da Lei nº 8.666/1993, que permite, em caráter excepcional, devidamente justificado e mediante autorização da autoridade superior, que o prazo de que trata o inciso II do caput desse artigo possa ser prorrogado por até doze meses;

1.5.1.12. Relativamente ao contrato decorrente do Pregão Eletrônico nº 139/2007, cujo objeto era a contratação de serviços de Call Center, sejam adotadas as providências no sentido de apurar e exigir a devolução aos cofres da CEAL dos valores porventura pagos indevidamente à empresa contratada, referentes aos equipamentos que são de propriedade da CEAL.

#### 4. **TC-015.264/2009-9 – contas do exercício de 2008.**

5. Julgadas **regulares com ressalvas**, com quitação aos responsáveis (Sessão da Segunda Câmara, de 6/7/2010, Acórdão 3.297/2010, Relação nº 17/2008, Ata 23/2010) e emissão dos seguintes alertas:

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

1.5.1. 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 nº 8.666/1993;



1.5.2. os contratos celebrados com prazos de vigência de 24 meses, como os de nºs 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;

1.5.3. 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 nº 8.666/1993;

1.5.4. 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 nº 8.666/1993 e ao art. 3º da Lei nº 10.520/2002;

1.5.5. 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 nº 8.666/1993; e,

1.5.6. 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.

## HISTÓRICO DA ENTIDADE

6. A Companhia Energética de Alagoas (Ceal) é uma empresa de economia mista e de capital fechado, concessionária da distribuição de energia em todos os 102 municípios do Estado de Alagoas, com área de 27.933 Km<sup>2</sup>, que abriga uma população estimada de 2.700.000 habitantes. Atende, em sua área de atuação, aproximadamente 832 mil consumidores, contando para esse fim com um quadro de 947 empregados.

7. A Ceal, federalizada em julho de 1997, sob o controle da Eletrobrás, que detém 74,84% do seu capital votante, está incluída no Programa Nacional de Desestatização (PND) e está preparando sua recuperação operacional e econômico-financeira, com vistas à privatização, não tendo ainda sido definida a data do leilão, pelo Conselho Nacional de Desestatização (CND).

8. Em fevereiro de 2001 a Ceal assinou com a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), o Contrato de Concessão 7/2001, até o ano de 2015, englobando todos os 102 municípios do Estado de Alagoas. De acordo com o contrato de concessão, as tarifas de energia elétrica serão reajustadas anualmente com base no Índice de Reajuste Tarifário (IRT) e revisadas a cada quatro anos.

## EXAME DAS CONTAS

9. Procedido o exame das contas, de acordo com as instruções vigentes, verificou-se que:

a) o relatório de gestão contém os elementos relacionados na Instrução Normativa TCU 57/2008 e nas Decisões Normativas TCU 100/2009, 102/2009 e 103/2010 (peça 7); e,

b) os demonstrativos contábeis constantes dos autos (peça 3), consoante parecer da auditoria independente (peça 1), refletem a exatidão contábil;

10. No Certificado de Auditoria, o posicionamento da SFCI foi pela **aprovação com ressalvas** das contas (peça 2).

11. No relatório de auditoria de gestão foram inseridas informações gerais acerca do desempenho da unidade jurisdicionada, em consonância com o disposto no anexo IV da DN TCU 102/2009. Tece-se, a seguir, uma síntese dos principais pontos destacados:

### Avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão

12. Foi destacado que a Ceal, nos últimos cinco exercícios, executou ações do Orçamento de Investimento das Empresas Estatais da União vinculadas a dois planos plurianuais (PPA 2003-2007 e PPA 2008-2011) e agregadas em três programas distintos:

- a) 0273 - Luz para Todos, que tem por fim "promover o acesso à energia elétrica para famílias de baixo poder aquisitivo e para escolas, postos de saúde e sistemas rurais de bombeamento d'água";
- b) 0294 - Energia na Região Nordeste, cujo objetivo é "ampliar a capacidade de oferta de geração e transmissão de energia elétrica na Região Nordeste"; e,
- c) 0807 - Investimento das Empresas Estatais em Infraestrutura de Apoio, que visa "dotar a área administrativa de condições necessárias para prestar adequado suporte à área operacional".

13. Nos dois últimos programas, há ações do tipo “atividade” que não resultam em produto mensurável (sem execução física), mas que contribuem para a manutenção da ação de governo. São exemplos os casos da manutenção da rede urbana de distribuição de energia elétrica em Alagoas (Ação 6675), integralmente executada, e o da manutenção do sistema de transmissão de energia elétrica em Alagoas (Ação 6749), em que o executado ficou abaixo do esperado. No caso desta última, que só integrou o PPA a partir de 2008, os gestores da Ceal justificaram à SFCI que o fraco desempenho deveu-se às dificuldades em reformar duas linhas de transmissão de 69kv, que seriam executadas com recursos próprios, por conta da falta de recursos financeiros (em 2008) e dos atrasos na definição da modalidade de contratação da execução (em 2009).

14. Já nos programas 0273 e 0294 há ações do tipo Projeto, que podem resultar num produto mensurável e que podem resultar na expansão ou no aperfeiçoamento da ação do Governo, tendo, para tanto, metas físicas. No Programa Luz Para Todos, na ação de ampliação da rede rural de distribuição, a meta física (número de domicílios) foi superada em todos os anos entre 2005 e 2009. A Controladoria ressaltou os resultados obtidos pela Ceal na execução do Programa Luz Para Todos, não só em relação à superação das metas de atendimento de domicílios rurais, que chegou a 104,4% em 2009 e 115,3% no total acumulado dos últimos cinco exercícios, mas também em relação à universalização do acesso à energia elétrica em Alagoas, área de concessão da Companhia.

15. Destacou o relatório que o desempenho ainda foi melhor quando se trata dos domicílios rurais com acesso à energia elétrica, que passaram de 170 mil em 2001 para 263 mil em 2008, um crescimento de quase 55% contra 47% no Brasil e 54% no Nordeste, no mesmo período. O percentual de domicílios com acesso à iluminação elétrica no Estado de Alagoas (98,7%) superou o da Região Nordeste (97%) e se igualou com o percentual apurado para todo o Brasil (98,6%).

16. Por outro lado, no Programa “Energia na região Nordeste”, a empresa teve dificuldades na execução das ações e as metas não foram atingidas. Na ação de ampliação do sistema de subtransmissão (Ação 3375), não foi possível atingir as metas física e nem financeiras. No caso da ação 6644 (ampliação da rede urbana de distribuição), as metas foram parcialmente atingidas entre 2005 e 2009.

17. No caso da ação 4101, que envolve a manutenção e adequação de bens imóveis, a Ceal despendeu somente oito por cento do programado. No exercício de 2009, os gestores alegaram o seguinte "A meta desta Ação previa a aquisição de terreno para a construção da SE [Subestação] Stella Maris e/ou SE Serraria, e ainda pequenas construções, eventualmente necessárias". Informaram que as aquisições dos terrenos foram prejudicadas pelos altos preços do mercado imobiliário local e, por isso, transferidas para o exercício de 2010.

18. Quanto às ações 4102 (manutenção e adequação de bens móveis, veículos, máquinas e equipamentos) e 4103 (manutenção de ativos de informática), a execução financeira total ficou abaixo de cinquenta por cento do estabelecido. Foi de que a aquisição de dezessete veículos de grande porte, recebidos no final de 2009 e início de 2010, comprometeu a realização financeira em 2009, postergando a realização física para 2010. Em relação à ação 4103, que visava à

modernização do parque de informática com aquisições de vários equipamentos e software, a meta foi comprometida pelos atrasos no processo de contratação de financiamento, o que levou à opção de utilizar recursos financeiros da RGR/Eletróbrás.

19. Outro ponto destacado negativamente pela SFCI refere-se à Ação 10NN, que trata da modernização e adequação do sistema de comercialização e distribuição, redução de perdas técnicas e comerciais. Embora com execução financeira de 96%, não houve execução física registrada, ou seja, não houve a regularização de consumidores (produto da ação, cuja meta era de 10.000 unidades regularizadas em 2010), com o intuito de reduzir as perdas comerciais de energia. Informa que esta ação também se destina à redução de perdas técnicas, ocorridas durante o transporte da energia na rede elétrica.

20. Segundo a Ceal, as obras previstas para redução de perdas técnicas e para auxiliar no combate às perdas comerciais (como o sistema de gerenciamento de redes) foram em grande parte executadas. Mas, ressalva que no exercício não foram adotadas medidas tempestivas para combater o furto e a fraude de energia elétrica, o que manteve o percentual das perdas de energia em 31,3% no final do exercício, o maior percentual anual já registrado pela Companhia.

21. Para se ter uma ideia, a Ceal adquiriu 3.594.921 MWh de energia em 2009 e houve um desperdício de 1.126.578 MWh, ou 31,3% de perdas. A uma tarifa média de R\$ 288,29/MWh, a Ceal deixou de auferir uma receita bruta adicional de cerca de R\$ 324,8 milhões no exercício.

22. A SFCI registrou que os índices elevados de perdas de energia na Ceal são tema recorrente em seus relatórios e em acórdãos do TCU, desde os trabalhos de avaliação de gestão do exercício de 2004. Citou que desde então os gestores da Ceal não tinham conseguido evitar o aumento dessas perdas que representam um dos maiores problemas da Companhia.

#### **Avaliação dos indicadores de gestão**

23. Além dos indicadores constantes do PPA 2008-2011, a Ceal utiliza os seguintes indicadores de gestão: Rentabilidade do Patrimônio Líquido; Margem do Lajida; Margem Operacional; Margem Líquida; Número de clientes por empregado; Duração equivalente de interrupção por consumidor (DEC); Frequência equivalente de interrupção por consumidor; Tempo Médio de Atendimento (TMA); Índice de Satisfação Geral (ISG); e Perdas de energia - %.

24. A quantidade e a abrangência dos indicadores foram consideradas suficientes pelo Controle Interno, que não recomendou a elaboração de novos índices.

#### **Avaliação sobre o funcionamento do controle interno da UJ**

25. A SFCI constatou, ao avaliar os trabalhos realizados pela auditoria interna da Ceal (Peça 1, p. 20-54), a existência de fragilidades nos controles internos, tendo considerado de maior risco as seguintes:

26. Na área de suprimento de bens e serviços, no setor de almoxarifado, foi detectado material sem movimentação, estocado há mais de vinte anos. Além disso, 36.897 caixas de papel A4 timbrado estavam estocadas há mais de dois anos. A Auditoria Interna verificou um estoque avaliado em R\$ 16.671.291,81, o que representa quase oito vezes o prejuízo apresentado pela Ceal em 2009. O risco identificado com essa quantidade elevada de materiais em estoque é a imobilização desnecessária de recursos financeiros.

27. Ainda na mesma área, verificou-se divergência nos quantitativos de materiais de custeio (no interior) e de investimento, o que representa o risco de que essas divergências gerem perdas do material encaminhado às gerências ou mesmo de furto de material dos almoxarifados.

28. Na área de compras da Ceal foi apontada fragilidade na adoção de critérios de habilitação que restringem a competitividade em processos licitatórios, como exigência de capital mínimo e garantia financeira para a participação em licitações ou a exigência de quantitativos

mínimos para a comprovação de qualificação técnico operacional na execução de serviços de baixa complexidade. O risco é de se selecionar propostas que não sejam as mais vantajosas em termos de custo e benefício.

29. Na mesma área acima, detectou-se a ausência, em processos licitatórios, de documentos que comprovem o cumprimento de fases da licitação, como parecer jurídico sobre a minuta do edital de licitação, comprovante de publicação do resultado da licitação, comprovante de publicação dos extratos dos contratos e instrumento de designação dos fiscais dos contratos. Essa situação pode acarretar riscos indesejáveis para a empresa, como o questionamento de cláusulas contratuais, inclusive judicialmente.

30. Na área de Recursos Humanos, mais precisamente na Gerência de Administração e Relações Trabalhistas, verificou-se um controle ineficaz na concessão e pagamento do adicional de periculosidade, com o risco potencial de prejuízo decorrente da possível concessão indevida ou desnecessária do referido adicional.

31. Na mesma área, constatou-se um controle ineficaz na concessão e pagamento do auxílio educação. Identificaram-se falhas, a exemplo do recadastramento do auxílio educação do semestre do anterior junto ao estabelecimento creche/escola e o reajuste das mensalidades das escolas acompanhando o limite de reembolso do auxílio educação/creche. O risco também está no eventual prejuízo financeiro pela concessão indevida.

32. No setor de desenvolvimento profissional, a fragilidade verificada foi de um controle ineficaz na concessão e pagamento de bolsas de estudo em cursos de graduação e pós-graduação. O risco detectado é de ocorrer, dentre outros, prejuízo financeiro por conta dessa concessão indevida, além de a Ceal pagar juros e multas por conta de falha de bolsista.

33. Na área patrimonial, setor de transportes, a fragilidade apontada reside em um controle ineficaz na manutenção, movimentação, gerenciamento de multas e abastecimento da frota de veículos próprios e locados. Segundo relatado pela SFCI, a Auditoria Interna constatou falta de controles, a exemplo da movimentação dos pneus utilizados pela frota, do gerenciamento de multas; e de pagamentos de combustível de veículo locado sem comprovação de abastecimento e pagamentos dos abastecimentos dos veículos locados efetuados diretamente pela Ceal. O risco evidente é da ocorrência de fraudes, com o abastecimento de veículos alheios à frota ou o faturamento de combustível que não foi fornecido. Pode haver também o uso de peças e pneus em veículos particulares, e o pagamento de multas de responsabilidade dos motoristas;

34. Já na área operacional da Companhia, uma das fragilidades estava no pagamento de multas indenizatórias decorrentes de procedimentos inadequados, conforme constatado nos Relatórios APA 05/2009 (14/06/2009) e 06/2009 (14/09/2009). Essa situação gera o risco de prejuízo pelo pagamento de indenizações (financeiro) e à imagem da Companhia.

35. Outro ponto fraco estava no controle ineficaz das ligações à rede da Ceal e do faturamento de clientes, com falhas, a exemplo de unidades consumidoras com ligações fixas (sem medidor) e unidades consumidoras consideradas fora de rota no cadastro e, portanto, faturadas pelo mínimo. Todas essas situações geram o risco de prejuízo à Ceal pelo fornecimento de energia gratuita ou por valor mínimo, geralmente inferior ao efetivamente consumido, aumentando as perdas de energia da empresa.

36. Em razão dessas fragilidades, a SFCI recomendou à Ceal manter o acompanhamento nas áreas e gerências que apresentaram fragilidades nos controles internos. Recomendou, também, que sejam instituídos mecanismos de responsabilização de gerentes e empregados que causem prejuízo à Ceal por conta da reincidência em falhas já identificadas pela Auditoria Interna.

37. O levantamento efetuado pela SFCI nos controles internos da Companhia revela-se como importante auxílio à atuação da auditoria interna da empresa. A extensão e profundidade do



trabalho mostra-se suficiente para o tratamento da matéria, não se mostrando necessária nenhuma medida por parte do TCU em relação ao funcionamento da estrutura de controles internos.

**Avaliação da situação das transferências concedidas e recebidas mediante convênio, acordo, ajuste, termo de parceria ou outros instrumentos congêneres, bem como a título de subvenção, auxílio ou contribuição.**

38. A Ceal informou em seu Relatório de Gestão, peça 7, p. 6, que a ela não se aplica o item 6 do Anexo II da DN TCU 100/2009 (item 4 do Anexo IV da DN TCU 102/2009), em razão de ser uma sociedade de economia mista e não ter registro no Siafi.

39. Mesmo assim, a SFCI relatou que a empresa não realizou e nem recebeu transferências voluntárias no exercício de 2009. Destacou que a Ceal recebeu R\$ 62.644.476,11, a título de subvenção econômica, provenientes da Conta de Desenvolvimento Energético (CDE), para assegurar a modicidade tarifária para a subclasse baixa renda (art. 13, caput e inciso V, da Lei 10.438/2002, com redação dada pela Lei 10.762/2003).

40. Recebeu, também, R\$ 59.547.078,00 da Reserva Global de Reversão (RGR), a título de financiamento, para a execução do Programa Luz para Todos (PLPT). Acerca da gestão deste Programa, a equipe da Controladoria analisou o processo da Concorrência 1/2009, não tendo encontrado irregularidades.

41. A CGU informou que a Auditoria Interna da Ceal realizou trabalho de acompanhamento do PLPT, tendo encontrado divergências, para mais e para menos, nos quantitativos de postes pagos às construtoras e nos quantitativos de postes que foram efetivamente aplicados nas obras. Também encontrou divergências no cadastramento e implantação de medidores, onde endereços cadastrados no sistema da Ceal eram diferentes daqueles onde os medidores efetivamente foram instalados.

42. Quanto ao fato de a Ceal não ter registrado em seu relatório de gestão as subvenções recebidas, pode ter decorrido da interpretação da norma e foi saneado com a ação da Controladoria.

43. Ante o relatado, em especial do acompanhamento do assunto pela auditoria interna da empresa, considera-se pertinente e suficiente que o Tribunal verifique nos próximos processos de contas se houve melhorias em relação às impropriedades constatadas.

**Avaliação, por amostragem, da regularidade dos processos licitatórios realizados por UJ.**

44. O relatório de auditoria registrou as contratações da Ceal em 2009, por modalidade de licitação ou por meio dispensa/inexigibilidade (peça 4, p. 21). O quadro apresentado indica contratações totais de R\$ 139.369.905,75, tendo o Controle Interno analisado R\$ 102.286.983,43, ou 73%.

45. A modalidade concorrência foi utilizada em onze processos que envolveram recursos da ordem de R\$ 81.634.238,24, representando cerca de 58% do valor total. Foi seguido pela modalidade pregão, com 137 contratações que somaram R\$ 40.147.432,77 (29%).

46. Foi registrado que houve a única contratação por inexigibilidade de licitação foi com a Empresa de Correios e Telégrafos (EBCT), para serviços postais que são monopólio.

47. A CGU analisou uma amostra de oito processos licitatórios e duas dispensas de licitação, sem registros de irregularidades.

**Avaliação da gestão de recursos humanos**

48. O Controle Interno anotou que os empregados próprios e terceirizados da Ceal são vinculados ao regime da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), por ser uma sociedade de economia mista. Registrou, ainda, que a empresa não integra o Sistema de Avaliação e Registro de Atos de Admissão e Concessões (Sisac), desta Corte. A Ceal informou ter solicitado ao TCU o cadastramento da Companhia no referido sistema e que está aguardando as instruções.

49. Conforme relatado pela Ceal, em 2009 foram admitidos 125 empregados e demitidos 77, encerrando o ano com 1.024 empregados na área fim e 232 empregados na área meio (peça 7, pg. 27). Houve redução significativa (30%) no quadro de pessoal terceirizado da área finalística, que passou de 1.012 em 2007 para 711 em 2009, e um aumento de dezessete por cento no quadro de pessoal próprio no mesmo período. A mudança na composição do pessoal da empresa decorre do cumprimento do cronograma de substituição das terceirizações das atividades fins da administração pública, objeto de acordo judicial no Tribunal Regional do Trabalho da 7ª Vara. Até junho de 2009 a Ceal já havia substituído 271 terceirizados e, até dezembro/2010 deve substituir mais 348 terceirizados.

50. A Ceal registrou que a substituição dos terceirizados está limitada pela dotação autorizada pelo Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest), que é de 1.440 empregados (Portaria 7, de 30/3/2007). Em 2009 foi lançado um Plano de Desligamento incentivado que previa alcançar até 380 empregados até março de 2010, mas apenas 161 aderiram ao Plano. Dessa maneira, foi necessária uma negociação junto ao Dest e à Justiça do Trabalho de sorte a adequar o cronograma de primarização (reversão da terceirização) com a dotação do Dest.

51. A CGU apresentou quadro em que evidenciou um aumento real nas despesas com pessoal (já considerada a variação do IPCA no período), de 29% entre 2007 e 2009. O motivo foi o aumento real de 43% nas despesas com pessoal próprio contra uma redução de dezesseis por cento nas despesas com pessoal terceirizado.

52. Como ponto negativo nessa área, a Controladoria registrou o aumento no número de acidentes de trabalho em relação a 2008, inclusive com a ocorrência de um óbito por acidente. Durante o período de realização dos trabalhos de campo da CGU, ocorreu mais um óbito por acidente de trabalho, dessa vez vitimando um empregado do quadro próprio da Ceal.

53. Por essa razão, a Controladoria recomendou promover campanha interna no sentido de conscientizar a todos que estejam a serviço da Ceal a utilizar equipamentos de proteção individual e a seguir as normas de segurança pertinentes, bem assim, que a empresa efetue fiscalizações periódicas para verificar o correto uso dos equipamentos e a adesão às normas de segurança.

54. Considerando os fatos relatados e as providências adotadas pelo Controle Interno, não se mostra necessária nenhuma medida por parte desta Corte.

#### **Avaliação do cumprimento parcial ou total, pela UJ das Determinações e Recomendações expedidas pelo TCU e pelo Órgão de Controle Interno.**

55. A CGU relatou as informações acerca do cumprimento de deliberações e determinações efetuadas por esta Corte no exercício de 2009.

56. **Acórdão:** 4.597/2009 – TCU - 2ª Câmara (TC 019.349/2007-0 – contas do exercício de 2006). **Determinação:** Abster-se de conceder ou manter função gratificada sem amparo no Plano de Cargos e Salários da empresa, aprovado pelo Departamento de Coordenação e Controle das Empresas Estatais – Dest.

57. **Avaliação do cumprimento:** Segundo informação constante no Anexo III do Relatório de Gestão da Ceal (Peça 7, p. 286): "Em atendimento às orientações do TCU, em outubro de 2009, foram suspensas todas as gratificações de funções que não se enquadravam ao Plano de Cargos e Salários da Empresa".

58. **Acórdão:** 4.621/2009 – TCU - 2ª Câmara (representação). **Determinação:** 9.2 Determinar, nos termos do art. 250, inciso II, do Regimento Interno/TCU, à Cia. Energética de Alagoas - CEAL, que, finda a vigência pactuada, abstenha-se de prorrogar o Contrato nº 256/2007 celebrado com a empresa Opção Vigilância de Valores Ltda. e promova nova licitação para contratação de serviços de vigilância armada.

59. **Avaliação do cumprimento:** Segundo informação constante no Anexo III do Relatório de Gestão da Ceal (Peça 7, p. 284), após pedido de prazo aceito pelo TCU, foi promovido em 24/2/2010 o Pregão Eletrônico 12/2010, para a contratação dos serviços de vigilância armada, sendo assinado o contrato de prestação de serviços 100/2010, com início a partir de 10/5/2010. De observar que a empresa vencedora do citado certame foi, novamente, a que venceu o certame anterior.

60. No que se refere à implementação das ações previstas no Plano de Providências Permanente da Ceal – Relatório CGU-R/AL 224431 de Auditoria de Gestão, exercício de 2008, a CGU apresentou as recomendações que teceu e as providências adotadas, conforme quadro à peça 4, p. 29-33. Algumas recomendações, como a que trata das perdas de energia, foi objeto de nova constatação e reanalisada nestas contas.

61. A empresa declarou estar em dia a obrigação dos responsáveis arrolados nas presentes contas quanto à obrigação de apresentar a declaração de bens e rendas de que trata a Lei 8.730/1993 (Peça 1, p. 8-10). Registrou, ainda, ter cadastrado no Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (Siasg) todos os contratos de trabalho firmados pela Ceal no exercício em exame (Peça 7, p. 291).

#### **SINOPSE DAS FALHAS VERIFICADAS (que geraram ressalvas, de acordo com o Certificado de Auditoria – Peça 2):**

62. **Constatação: índice de perdas de energia elétrica aumenta, apesar do aumento dos investimentos** (item 1.1.1.1 – Peça 4, p. 35-40).

63. O Controle Interno registrou que em 2009 a Ceal investiu cerca de R\$ 20,7 milhões na ação 10NN - Modernização e Adequação do Sistema de Comercialização e Distribuição - Redução de Perdas Técnicas e Comerciais, dentro do Programa 0294 - Energia na Região Nordeste. O valor investido correspondeu a 96% do valor autorizado na Lei 11.897/2009 (Lei Orçamentária Anual) que era de R\$ 21,6 milhões e superou em 23% o valor investido em 2008, que foi de aproximadamente R\$ 16,9 milhões.

64. Verificou que o índice de perdas de energia elétrica na Ceal aumentou no exercício de 2009, alcançando 31,3%, o maior, percentual dos últimos dez anos.

65. No gráfico inserido em seu relatório, a CGU destacou que “a reta de tendência do gráfico evidencia que o referido índice vem aumentando ao longo dos anos. Mantida esta tendência, ao final de 2012 a CEAL estará perdendo cerca de 33% ou seja, praticamente um terço da energia que adquire.”.

66. Anotou-se que o percentual de perdas de energia na CEAL foi o segundo pior da região Nordeste e correspondeu ao triplo das perdas registradas pela Companhia Energética do Rio Grande do Norte.

67. A Controladoria consignou que as perdas de energia geram prejuízos aos consumidores regulares, pois são consideradas na formação dos custos não gerenciáveis da empresa, “tendo em vista que a energia perdida é considerada na determinação do custo total da energia a ser adquirida para revenda”. Salientou que quanto maior a perda, maior a quantidade de energia a ser comprada e, portanto, maior o custo com a compra de energia, resultando num reajuste tarifário maior.

68. Considerou, ainda:

Para a obtenção do impacto da energia comprada para revenda na formação do índice de reajuste tarifário, a ANEEL considera um determinado percentual de perdas para o exercício. O Tribunal de Contas da União (TCU), em fiscalização realizada na Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) sobre os reajustes das tarifas de energia elétrica da CEMAR, da CEPISA, da CEAL e da ENERGISA Paraíba, por solicitação da Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados, constatou que a ANEEL conduziu de forma irregular a definição das

perdas da CEMAR, CEPISA e CEAL, contrariando as metas definidas nas Notas Técnicas 256/2005, 187/2005 e 189/2005 da SRE/ANEEL e o art. 60, §1º, da Lei n.º 8.987/95 e recomendou que a Agência ajustasse as perdas elétricas das referidas empresas, no período 2005-2008, e os respectivos efeitos financeiros para os consumidores. Tal recomendação consta do Acórdão nº 2.028/2009 - Plenário. O valor do prejuízo aos consumidores alagoanos por conta de tais irregularidades na metodologia da ANEEL foi calculado pela Secretaria de Fiscalização de Desestatização (SEFID) do TCU em R\$ 27,1 milhões, em valores nominais, para o referido período.

69. Por fim, a CGU apontou como causas da situação:
- a) descontinuidade das ações de combate às perdas na CEAL;
  - b) mesmo quando estava sendo realizada a "Operação Varredura", principal ação de combate às perdas na Companhia, não era suficiente, indicando a necessidade de se adotar outras medidas mais permanentes para coibir o furto e a fraude de energia elétrica;
  - c) a rede de distribuição da CEAL é antiga, o que aumenta o percentual de perdas técnicas;
  - d) o perfil do consumidor da CEAL é predominantemente residencial, sendo boa parte da subclasse de baixa renda que, portanto, tem dificuldades em manter o consumo regular de energia.
70. **Justificativas da Ceal:** Em resposta à solicitação de informações enviada pelo Controle Interno os gestores informaram que "o encerramento das atividades de inspeção de varredura realizadas pela Control Construções Ltda. e de regularização de ligações clandestinas realizadas pela Alternativa Construções Ltda., ambos na região metropolitana de Maceió, contribuíram para o aumento das perdas de energia no ano de 2009".
71. A Ceal informou, também, que para atender a meta de redução de perdas de energia, estabelecida no Plano de Melhoria de Desempenho (PMD), de 29,98% para o ano de 2010, estariam em andamento as seguintes ações:
- a) contratação de empresa para efetuar inspeções de fiscalização, sendo nove equipes para realizar inspeção de varredura, dez para inspeção dirigida na região metropolitana de Maceió e dez para realizar inspeção de varredura no interior do estado;
  - b) substituição de medidores fabricados há mais de quinze anos, por medidores eletrônicos, sendo os serviços operacionalizados dentro do contrato de inspeção;
  - c) a contratação de empresa para realizar inspeção de unidades consumidoras auto religadas e regularização de ligações clandestinas; e,
  - d) instalação de medidores em unidades consumidoras faturadas pelo consumo mínimo.
72. A CGU relatou que na Reunião de Busca Conjunta de Soluções, realizada em 23/7/2010, os dirigentes da Ceal informaram que os investimentos realizados em 2009 foram "para concluir a implantação do Sistema de Gerenciamento de Redes, automatizar subestações, construir a subestação do Centro e adquirir medidores". Informaram, também, que *verbis*:
- a) Já foi instalado o hardware e implantado o software do Sistema de Gerenciamento de Redes, faltando apenas concluir o cadastramento dos pontos da rede para começar a utilizar o Sistema. Contudo, alertaram para a necessidade de se criar e manter uma equipe para a atualização permanente da base de dados do sistema;
  - b) O déficit de medidores, que chegou a ser de cerca de 17.000, foi reduzido para cerca de 1.500 aparelhos;
  - c) A Operação Varredura já foi reiniciada na capital e implantada no interior;

d) Está sendo firmado contrato de financiamento com o Banco Mundial que deverá ser assinado até setembro/2010, com previsão de execução a partir de março/2011, em virtude do tempo necessário para realizar as licitações. Neste contrato, estão planejadas ações de combate às perdas técnicas e comerciais que incluem a mudança do padrão da rede de distribuição e a elevação da rede de baixa tensão ao mesmo nível da de média ou alta tensão, o que dificulta o roubo de energia, entre outras ações".

73. Em 20/8/2010, a CGU remeteu o Relatório Preliminar de Auditoria para análise dos gestores da Ceal, não tendo apresentadas manifestações adicionais.

74. **Posição da CGU:** Relatou que as perdas de energia elétrica na Ceal é tema recorrente, tratado pela Controladoria nos últimos cinco exercícios, em razão da importância desse indicador para uma empresa de energia. Exemplificou que a redução em um ponto percentual no valor das perdas ocorridas em 2009 representaria um aumento de faturamento de cerca de R\$ 10,4 milhões para a Ceal.

75. O relatório externou que as perdas de energia na Ceal têm como principal problema a descontinuidade nas ações da Companhia, para, a seguir, arrolar *litteris* (com adaptações):

a) No período de 2004 a 2008 não foram cumpridas as metas de investimentos nas ações de combate às perdas;

b) Em 2007 e 2008 houve a falta de medidores de energia elétrica, o que aumentou o número de consumidores faturados pelo mínimo da classe. Segundo dados da própria Ceal (CI SCP-020/2008), havia, em dezembro/2007, 158.336 unidades consumidoras nessa situação. Além disso, havia consumidores que, por falhas no cadastro da Ceal, deixavam de ser faturados;

c) Em 2009 a principal ação de combate às perdas, a "Operação Varredura" foi interrompida por atrasos na conclusão do processo licitatório e, posteriormente, na contratação dos serviços, tendo em vista a insuficiência de dotação orçamentária para a contratação;

76. O Controle Interno reconhece que o mercado consumidor da Ceal tem características desfavoráveis, como a predominância de consumidores residenciais, principalmente da subclasse de baixa renda. Contudo, enfatiza a necessidade de se evitar a descontinuidade das ações de combate às perdas, bem como de se implantar novas ações que potencializem o efeito da "Operação Varredura", principalmente no estágio atual, tendo em vista que o índice de perdas já atinge quase um terço da energia adquirida para a revenda.

77. Destacou o Controle Interno que o contrato que a Ceal firmará com o Banco Mundial tem potencial para alavancar as ações de combate às perdas, mas, por outro lado, aumenta a responsabilidade dos gestores da Companhia "pois, caso tais ações não atinjam o resultado esperado a situação tende a piorar, já que o Grupo Eletrobrás passará a ter despesas com os encargos do empréstimo internacional".

78. Concluiu a CGU por tecer as seguintes recomendações, *verbis*:

a) adotar providências no sentido de concluir o cadastramento e manter atualizada a base de dados do Sistema de Gerenciamento da Rede de Distribuição (SGD), inclusive com a contratação de pessoal concursado para compor a equipe de manutenção e atualização do Sistema;

b) Garantir que as ações pactuadas com o Banco Mundial sejam efetivamente implementadas, assim como as demais ações constantes do Plano de Melhoria de Desempenho, evitando solução de continuidade em sua implantação.

c) Implementar, caso ainda não existam, rotinas para inspeção dirigida de consumidores desligados com medidor ou com fornecimento suspenso há mais de 30 dias; e consumidores cujo consumo medido é inferior, igual ou bem próximo ao mínimo da classe. Neste caso, se o quantitativo de Unidades Consumidoras (UC's) a serem inspecionadas for superior à capacidade

operacional das equipes de inspeção, priorizar as inspeções em empresas comerciais, condomínios e áreas residenciais de alto padrão.

79. **Análise da Secex/AL:** A perda de energia elétrica na distribuição aos domicílios é um problema comum às empresas distribuidoras de energia, sendo classificada pela Ceal em duas categorias: perdas técnicas e não técnicas.

80. A primeira advém de erros e problemas na parte estrutural da distribuição de energia como, por exemplo, medidores de energia defeituosos. Já a segunda é uma consequência principalmente das ligações clandestinas (uso de energia elétrica sem o respectivo faturamento).

81. Em que pese uma das causas seja o perfil do consumidor da Ceal, boa parte de baixa renda, assiste razão à CGU quando afirma que esta não é a única razão para as perdas de energia da companhia. Como bem salientado pelo controle interno, a descontinuidade das ações de combate às perdas, a insuficiência da “Operação Varredura” e a idade da rede de distribuição (antiga) também contribuem para o aumento na perda de energia.

82. Assim, como ressaltou a CGU, a Ceal tem de evitar a descontinuidade das ações de combate às perdas, além de promover novas ações que potencializem a Operação Varredura, como medidas para tornar efetivo o SGD e novas rotinas de inspeção dirigida.

83. Examinando-se os Relatórios de Gestão posteriores já é possível observar melhoras no indicador em comento, com exceção do exercício seguinte, de 2010. De 2009 para 2010 houve um aumento nas perdas de 31,34% para 31,45%. Mas em 2011 caiu para 29,95% e, no exercício de 2012, último disponível, reduziu de maneira significativa para 27,00%, demonstrando, com a redução de 4,45%, consistência na trajetória descendente.

84. A CGU efetuou, pois, exame acurado e abrangente da realidade encontrada, recomendando ações destinadas a amenizar o problema da perda de energia, não se limitando somente à Operação Varredura, pelo que se pode concluir pela suficiência da abordagem do Controle Interno.

85. **Constatação: Piora nos indicadores de continuidade da Ceal, em relação ao exercício anterior** (item 1.1.2.1 – Peça 4, p. 40-44).

86. A Controladoria analisou o Relatório de Administração da Ceal e verificou que os valores de DEC (Duração Equivalente de Interrupção por Consumidor) e FEC (Frequência Equivalente de Interrupção por Consumidor) pioraram no exercício de 2009, quando comparados com os valores de 2008. Explicou que houve redução, apenas, no valor do Tempo Médio de Atendimento (TMA).

87. Esclareceu que o DEC é um indicador que estima o tempo médio que um consumidor ficou sem energia num dado período, enquanto que o FEC estima o número de vezes em que o fornecimento de energia foi interrompido num dado período.

88. Já o TMA indica o intervalo médio entre uma reclamação de interrupção e o restabelecimento do fornecimento. Neste caso, o período considerado foi de um ano. Dessa forma, quanto menores os valores de DEC, FEC e TMA, melhor é a qualidade do atendimento ao consumidor.

89. Registrou que as informações no sítio da Aneel mostram que os indicadores de continuidade na área de concessão da Ceal, nos últimos cinco anos, estiveram acima da média móvel do Brasil e da região Nordeste.

90. Ressaltou que as interrupções no fornecimento de energia elétrica, além de causarem a insatisfação dos consumidores, também contribuem para a perda de receita da empresa, tendo em vista que cada hora de interrupção representa uma hora a menos de energia faturada.



91. A CGU fez um cálculo aproximado, com base em dados da Ceal, e verificou que a Companhia deixou de faturar cerca de R\$ 1,29 milhão, somente em 2009, em virtude das interrupções de fornecimento (vide peça 4, p. 41).

92. Foram apontadas como causas dessa constatação:

1) A rede de distribuição da CEAL é antiga, o que aumenta o número de ocorrências de rompimento de cabos e problemas nas subestações, com a consequente interrupção do fornecimento de energia;

2) Interferência de árvores na rede de distribuição e restrições à poda de árvores em virtude de Termo de Ajustamento de Conduta – TAC entre a CEAL e a Prefeitura Municipal de Maceió, com interveniência do Ministério Público Estadual;

3) Recursos humanos e de comunicação insuficientes para corrigir as interrupções com agilidade.

93. **Justificativas da Ceal:** Os gestores da Ceal informaram à SFCI que os valores médios do FEC estão acima dos valores médios do conjunto das demais distribuidoras do Nordeste pelos seguintes motivos:

- Investimentos insuficientes para ampliação da rede elétrica de Alta, Média e Baixa Tensão;

- Equipes de manutenção de linhas de distribuição insuficientes para atender à demanda de serviços;

- Necessidade de substituição e modernização da rede elétrica de 13.8 kV;

- Sistema de telecomunicação deficiente, dificultando a comunicação entre centros de operação e equipes em campo;

- Pouca automação da rede de distribuição de 13.8 kV.

94. Também informaram que a Ceal estabeleceu um plano de investimento para melhorias no sistema elétrico tomando as seguintes providências:

- Aumento no volume de investimentos previstos para 2010 e anos subsequentes, a serem utilizados na ampliação da rede elétrica de Alta, Média e Baixa Tensão:

2009: R\$ 8.651.000,00; 2010: R\$ 33.051.000,00; e 2011: R\$ 84.171.000,00.

- Aumento no número de equipes de manutenção, com chegada de imediato de 11 Equipes de manutenção em Linha energizada (Linha Viva) e 12 Equipes de manutenção em Linha desenergizada (Linha Morta);

- Aumento no volume de investimentos previstos para 2010 e anos subsequentes, a serem utilizados na manutenção e modernização da rede elétrica de Alta, Média e Baixa Tensão:

2009: R\$ 17.912.000,00; 2010: R\$ 21.545.000,00; e 2011: R\$ 47.450.000,00.

- Implantação de novos sistemas de telecomunicações para atendimento à comunicação operacional nos centros de operação, subestações e equipes de manutenção, já em andamento, com volume de recursos de investimento em torno de R\$ 12.100.000,00 até 2012;

- Investimentos previstos na ordem de R\$ 12.600.000,00 para implantação de 250 religadores automatizados na rede de distribuição de 13.8 kV até 2013.

95. Em relação aos valores do DEC, em sua resposta, os gestores da Ceal contestaram a constatação da SFCI. Afirmaram que os valores de DEC da Ceal eram menores do que os da média da Região Nordeste.

96. Na "Reunião de Busca Conjunta de Soluções", a SFCI verificou que a metodologia adotada pela Companhia para a apuração dos valores do DEC da Região Nordeste divergia da adotada pela CGU. A Ceal obtinha, no sítio da Aneel, os valores de DEC de cada uma das distribuidoras e depois calculava a média dos mesmos. A SFCI obtinha o valor consolidado para a



Região, no mesmo "link" do sítio da Aneel onde Ceal obteve os valores de DEC das demais distribuidoras do Nordeste. Por isso, a SFCI concluiu que a metodologia adotada pela Ceal não era a mais adequada.

97. Posteriormente, em outra "Reunião de Busca Conjunta de Soluções" os dirigentes da Ceal informaram *verbis*:

- a) O contrato a ser firmado com o Banco Mundial prevê recursos para a melhoria das redes de baixa e média tensão;
- b) Foi formalizada junto à Eletrobrás, em 12/02/2010, proposta de financiamento para a melhoria das redes de alta tensão;
- c) Está em implantação o projeto de modernização do parque de telecomunicações da CEAL, com financiamento da Eletrobrás, que garantirá, entre outros avanços, comunicação via satélite em toda a área de concessão da CEAL o que reduzirá o tempo de acionamento das equipes de atendimento de prontidão em todo o Estado;
- d) A Prefeitura Municipal de Maceió não vem cumprindo o que estabeleceu em seu guia sobre podas de árvores, sendo que a mesma assinou Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) junto ao Ministério Público Estadual (MPE) que deu prazo para que a mesma notificasse proprietários de residências e estabelecimentos que tenham plantado árvores em desacordo com o guia para que retirassem a referida árvore em 30 dias, sob pena da CEAL retirá-la, cobrando do proprietário os custos da retirada. A Prefeitura também não está cumprindo o TAC.

98. **Posição da CGU:** Concordou com os dirigentes da Ceal de que a redução dos valores de DEC e FEC e a melhoria da qualidade do atendimento aos clientes passam por:

- a) modernização das redes de distribuição, incluindo as subestações, com vistas a reduzir o número de quedas de energia (redução do FEC) ou mesmo agilizar o religamento da rede que recebe a reclamação de interrupção e as equipes de atendimento de prontidão, o que diminui o tempo médio de atendimento e, conseqüentemente, reduz o DEC; e,
- b) pela manutenção de um número de equipes de atendimento de prontidão adequado à estrutura e ao tamanho da área de concessão da empresa, contando com profissionais capacitados, o que agiliza a resolução de problemas de interrupção, reduzindo o DEC.

99. Pelas considerações acima, a SFCI concluiu por acompanhar a implantação das ações de investimento elencadas pela Ceal. Para tanto, recomendou à Ceal que garanta a implantação efetiva das ações elencadas na CI 010/DO/2010, de 9/7/2010, quais sejam:

- a) Ampliação, manutenção e modernização da rede elétrica de Alta, Média e Baixa Tensão;
- b) Aumento no número de equipes de manutenção, com chegada de imediato de 11 Equipes de manutenção em Linha energizada (Linha Viva) e 12 Equipes de manutenção em Linha desenergizada (Linha Morta);
- c) Conclusão da implantação de novos sistemas de telecomunicações para atendimento à comunicação operacional nos centros de operação, subestações e equipes de manutenção, até 2012;
- d) Implantação de 250 religadores automatizados na rede de distribuição de 13.8 kV, até 2013.

100. **Análise da Secex/AL:** Como já colocado pelo Controle Interno, problemas nos indicadores de continuidade não só trazem insatisfação aos clientes, mas também perda de receita, de tal sorte que esse problema deve ser solucionado para retirar a Ceal desse período crítico que experimenta.

101. A despeito de apresentar em suas justificativas ações a serem postas em prática nos exercícios seguintes, com vistas a melhores tais indicadores, um exame dos Relatórios de



Administração dos exercícios posteriores expõem a piora desses índices. O DEC apresenta a seguinte evolução, em número de horas: 19,6 (2008), 20,8 (2009), 20,4 (2010), 25,5 (2011) e 26,3 (2012). Já o FEC teve a seguinte trajetória, em número de vezes: 15,1 (2008), 15,7 (2009), 14,2 (2010), 16,7 (2011) e 20,1 (2012).

102. Em que pese no Relatório de 2012 a Ceal alegar como causa desse aumento a elevação do volume de obras de expansão e melhorias, aumentando a participação do DEC e FEC programado, a constatação em questão com esses dados de exercícios posteriores demonstra ter sido satisfatória a atuação do Controle Interno a respeito da questão em comento.

103. **Constatação: Aumento do montante e da idade do estoque da inadimplência evidencia ineficácia das ações de cobrança da Ceal** (item 2.1.1.1– Peça 4, p. 44-49).

104. A Controladoria realizou a comparação entre as informações sobre a inadimplência prestadas nos Relatórios de Administração da Ceal, exercícios de 2009 e 2008, e verificou que houve um aumento nominal no estoque de inadimplência, passando de R\$ 191 milhões em 2008 para 195,6 milhões em 2009.

105. Outro exame realizado pelo Controle Interno, desta feita nos balanços patrimoniais da Ceal, referentes aos exercícios de 2005 a 2009, mostrou que os saldos da conta de Provisão para Créditos de Liquidação Duvidosa (PCLD) vêm aumentando ao longo dos referidos exercícios, principalmente na rubrica de consumidores e parcelamentos.

106. Mencionou que consoante informações lançadas das notas explicativas às demonstrações contábeis da Companhia, nos referidos exercícios, foi adotado o seguinte critério para a inscrição de débitos na PCLD:

- consumidores da classe residencial vencidos há mais de 90 dias;
- consumidores da classe comercial vencidos há mais de 180 dias;
- consumidores das classes industrial, rural, poder público, iluminação pública e serviço público, vencidos há mais de 360 dias. Além disso, foi constituída provisão de 100 para os consumidores industriais que se encontravam em processo de falência;
- nos parcelamentos foram considerados todos os valores vencidos após duas prestações, independente da classe de consumo.

107. O relatório da CGU consignou que o valor da PCLD em 2009 correspondeu a 27% do total do ativo da Companhia naquele exercício. Registrou que a classe Industrial responde por cerca de 47% dos créditos de liquidação duvidosa; a classe Rural com cerca de 23%; e o Setor Público (Poder Público, Iluminação Pública e Serviço Público), por 12,4%.

108. Concluiu que a despeito dos esforços da Ceal, a inadimplência dos consumidores não diminuiu. Que os débitos estão cada vez mais antigos e difíceis de serem cobrados. Ressaltou o fato de os consumidores que haviam parcelado seus débitos não estarem cumprindo as obrigações.

109. Destacou a dificuldade da cobrança dos débitos vencidos por conta das liminares concedidas pelo Poder Judiciário, que chegaria a 41,5% dos casos em 2009. Citou que entre os maiores inadimplentes da Ceal estão usinas de açúcar na classe industrial e suas respectivas empresas agropecuárias na classe rural e a Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e Paraíba (Codevasf), empresa pública federal, na classe Serviço Público.

110. A CGU consignou como possíveis causas da situação os grandes consumidores, como as usinas e os estabelecimentos comerciais, que não pagam as faturas de energia e conseguem liminares na justiça para impedir o corte do fornecimento. O mesmo ocorre com hospitais e os Serviços Autônomos de Água e Esgoto dos municípios, também grandes consumidores de energia elétrica, que não priorizam o pagamento das faturas e ainda alegam essencialidade dos serviços prestados para impedir o corte de energia.

111. Destacou, ainda, a controvérsia entre a Ceal e a Codevasf, principal devedora do poder público federal, que envolve a Chesf. A Codevasf, em 2010, informou à CGU que:

A controvérsia tem origem em convênio firmado entre a CODEVASF e a CHESF em 1983, objetivando a amortização, pela CHESF do saldo de compensação financeira relativo ao Projeto de Emergência custeado pela CODEVASF, em razão do comprometimento causado pelos reservatórios de Sobradinho, Itaparica e Xingó, nas áreas em que se localizavam os projetos de irrigação da CODEVASF. O pagamento desta amortização ocorreria em 23 anos, a partir de 1983, e seria parcialmente efetuada pela quitação a ser dada pela CHESF às empresas de distribuição de energia - CEAL e Energipe, nas faturas emitidas contra a CODEVASF pelo fornecimento de energia aos perímetros de irrigação".

112. A Codevasf teria informado, ainda, que, *verbis*:

Foi prejudicada por erros na metodologia de cálculo da atualização dos valores devidos e que a CHESF, entendendo que a obrigação havia sido extinta em 1988, deixou de quitar as faturas de energia elétrica emitidas pela CEAL e pela Energipe contra a CODEVASF, motivo pelo qual passou a existir o débito da CODEVASF, alegado pelas distribuidoras;

113. **Justificativas da Ceal:** Informou que quando da "Reunião de Busca Conjunta de Soluções", foram registradas em ata as seguintes informações dos gestores:

- a) Foi implantada uma nova sistemática de cobrança administrativa para as 6 empresas de distribuição do Grupo Eletrobrás;
- b) A inadimplência manteve-se estável no 1º semestre de aumentando no 2º semestre de 2009, em virtude da fase de implantação dessa nova sistemática de cobrança. Em 2010 já existe a tendência de queda da inadimplência;
- c) A empresa de cobrança já está com 20 equipes de corte na região metropolitana de Maceió, faltando implantar o corte, por inadimplência, no interior do Estado;
- d) Já foi obtida decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) favorável à cobrança dos débitos das usinas que estão procurando a CEAL para o início de uma negociação. Caso esta negociação não logre êxito, serão adotadas as providências para a execução dos débitos;
- e) Já houve decisão judicial intimando a CODEVASF ao pagamento de mais de R\$ 6 milhões à CEAL, referente ao cumprimento de sentença judicial transitada em julgado. A CODEVASF já manifestou interesse num entendimento com a CEAL;
- f) Quanto aos hospitais que são grandes devedores, a Assembleia Legislativa e a FUNAI, serão remetidos à assessoria jurídica da CEAL para avaliar a viabilidade da cobrança judicial;
- g) Em andamento negociação com as Prefeituras, com intervenção da Associação dos Municípios Alagoanos - AMA e o CIGIP – Consórcio Intermunicipal de Gestão de Iluminação Pública, que representa 52 prefeituras.

114. Aduziu que os gestores também informaram que a recente tragédia ocorrida no Estado de Alagoas, com a enchente que atingiu dezenove municípios e causou grande destruição, poderá contribuir para o aumento tanto das perdas de energia quanto da inadimplência.

115. **Posição da CGU:** Informou ter remetido o Relatório Preliminar de Auditoria à Ceal em agosto/2010, para análise, mas que não foram apresentadas manifestações adicionais.

116. Registrou que o aumento do estoque da inadimplência na CEAL também é tema recorrente nos trabalhos de auditoria de avaliação de gestão realizados pela Controladoria. Exemplificou que no subitem 6.1.1.1 do Relatório CGU-R/AL 161022 de Auditoria de Gestão, exercício de 2004, os gestores da Ceal disponibilizaram o "Relatório sobre a Inadimplência de Consumidores da CEAL - Base Janeiro de 2005", no qual já informavam que:

- a) Havia um acordo com as prefeituras, com a interveniência da Associação dos Municípios Alagoanos (AMA), celebrado em 26/04/2004, mas ainda não cumprido efetivamente;



b) Havia um acordo com as usinas cooperativadas, celebrado em dezembro/2003, a fim de que as mesmas pagassem 65% do valor do consumo mensal de energia elétrica, ficando os 35% retidos a título de garantia da tutela antecipada das ações que as mesmas movessem contra a CEAL. Das 11 (onze) usinas que subscreveram o acordo, apenas 4 (quatro) estavam cumprindo o mesmo.

c) Após negociações, ficou acordado que a partir de janeiro/2005 o débito da CODEVASF começaria a ser quitado em 24 parcelas. Porém, de acordo com informação do Relatório, a primeira parcela não fora quitada em janeiro;

d) A FUNAI estava no CADIN, pois haviam sido esgotadas todas as tentativas de negociação de seu débito junto à Companhia;

e) As negociações dos débitos da Assembleia Legislativa e DETRAN - ainda não tinham apresentado resultados concretos;

f) Débito das Portarias 38 e 45/DNAEE, de 1986, que, segundo esclarecimentos constantes do Relatório, foram portarias que majoraram as tarifas de energia elétrica da Classe Industrial durante o congelamento de preços imposto pelo Plano Cruzado, em 1986. O STF reconheceu ser indevida essa majoração no período de março a novembro daquele ano, sendo que "os empresários do setor entendem que até os dias presentes a contaminação da majoração das tarifas permanece, sendo a questão que a justiça precisa decidir". Dessa forma, ainda não tinha havido êxito nas negociações.

117. Comparando a informação das contas de 2004 com as de 2009, verificaram que os principais devedores da Ceal continuam sendo as prefeituras, usinas, Assembleia Legislativa, Codevasf e Funai.

118. Para o caso de devedores, como os hospitais, que alegam a essencialidade do serviço que prestam como justificativa para não sofrerem o corte e continuam inadimplentes, o Controle Interno destacou decisões do Poder Judiciário de Alagoas que estabelecem limites para a alegação de essencialidade como justificativa para o não pagamento de obrigações.

119. Transcreveram parte dos fundamentos da decisão proferida no processo 001.09.034186-5, que condenou um hospital de Maceió, um dos maiores devedores da Ceal (débito de R\$ 5.461.419,76, principal em junho/2010), com prazo médio de dívida de 979 dias (dado referente A dezembro/2009):

Quanto ao argumento de que o Hospital presta um serviço de utilidade pública, este não tem serventia para justificar a inadimplência perante os prestadores de serviços, o que poderia levar, inclusive, à falência destas empresas que ficariam a mercê da boa vontade dos hospitais em pagar pelos serviços fornecidos.

120. Destacou existirem devedores que não integram o poder público e não prestam serviços essenciais, que ainda não estão sendo cobrados administrativamente nem judicialmente. Citou o caso de uma indústria (código cliente 9.137.050) que tinha dívida de R\$ 6.387.910,72 (valor do principal em junho/2010) e um prazo médio de dívida de 530 dias (dado referente a dezembro/2009).

121. Em face do exposto, a Controladoria teceu as seguintes recomendações à Ceal:

Verificar a viabilidade de utilizar os fundamentos da decisão no agravo de instrumento 2010.000211-5, dentro do processo 001.09.034186-5, para cobrar judicialmente o débito de pessoas jurídicas como hospitais, serviços de água e esgoto e outros, que aleguem prestar serviços de utilidade pública para impedir o corte e continuarem inadimplentes.

Apurar os motivos e as eventuais responsabilidades pela inexistência de cobrança judicial, ou mesmo, administrativa, de clientes com dívidas cujo prazo médio é superior a 180 dias.

Verificar as dívidas que completarão 5 anos de vencimento e agilizar a cobrança judicial das mesmas;



Estudar a possibilidade de cobrar judicialmente todas as dívidas antigas (mais de 360 dias) e superiores a R\$ 100 mil que ainda não estão prescritas.

Para as dívidas com 5 ou mais anos de vencidas, verificar se ainda existe a possibilidade de efetuar a cobrança judicial. Em caso afirmativo, promover as ações de cobrança. Em caso negativo, verificar os procedimentos para a baixa contábil das mesmas.

Relativamente às fundações, verificar a possibilidade de solicitar a intervenção do Ministério Público Estadual em possíveis acordos a serem firmados com as mesmas, tendo em vista o disposto no Código Civil, art. 66.

122. **Análise da Secex/AL:** O Controle Interno levantou muitas causas para a alta inadimplência dos consumidores da Ceal, pois vários são os segmentos de devedores e altos os seus débitos, o que deve ser tratado com atenção, tamanhas as dificuldades por que passa a empresa.

123. Porém, vale chamar atenção para uma das causas que está sob total controle da Companhia, qual seja, a morosidade na cobrança judicial ou mesmo administrativa de grandes devedores que não prestam serviços essenciais. A CGU inclusive cita indústria com dívida de R\$ 6.387.910,72, com prazo médio de dívida de 530 dias (até dezembro de 2009). Quer dizer, por razões internas, tangíveis, a Ceal concorreu para a formação desse cenário.

124. Nos exercícios seguintes assim se apresentou o volume de dívidas junto à Ceal: R\$ 186,4 milhões (2010), R\$ 216 milhões (2011) e R\$ 220,6 milhões (2012). Houve, então, uma queda e depois um aumento. Mas pelo indicador Inad, relação entre a inadimplência histórica ativa e faturamento anualizado, houve uma melhora: 20,8% (2009), 20,4% (2010), 20,7 (2011) e 18,2% (2012).

125. No Relatório de Auditoria do exercício de 2010 está consignado que quatro das cinco recomendações do relatório de 2009 referentes a esta questão foram atendidas, com exceção da que trata do problema abordado no item anterior, cujo registro é “em andamento”, pelo que cabe ao TCU considerar satisfatória a atuação do Controle Interno a respeito.

126. **Constatação: Companhia continua apresentando prejuízo e dependendo de aporte de recursos da Eletrobrás para não ficar insolvente** (item 2.2.1.1 – Peça 4, p. 49-59).

127. Segundo a CGU, com base em análises das demonstrações financeiras da Ceal, referentes ao interregno de 2005-2009, aliada ao exame de dados apresentados nos Relatórios de Administração da Companhia para o mesmo período, constatou que a Ceal continua apresentando prejuízo e necessitando de aportes da controladora, a Eletrobrás.

128. Uma das evidências foi o crescimento das despesas operacionais, que vêm se aproximando bastante das receitas operacionais líquidas desde 2006. A razão entre as despesas operacionais e a receita operacional líquida foi a seguinte: 0,86 (2005), 0,96 (2006), 0,96 (2007), 0,98 (2008) e 0,99 (2009). Mantida essa tendência, no final do exercício de 2010 haveria um resultado operacional negativo, ou seja, as despesas operacionais seriam maiores do que as receitas operacionais líquidas.

129. Analisando a evolução da receita operacional líquida e das despesas operacionais ao longo do período em questão, verificou-se que ambas aumentaram, mas as despesas operacionais evoluíram numa velocidade maior.

130. Outro ponto analisado, o do endividamento, revelou que os prejuízos acumulados pela empresa ultrapassaram o montante de seu capital social, tornando o saldo de seu patrimônio líquido negativo, situação conhecida como "passivo a descoberto", quando todos os bens e direitos da Ceal não são suficientes para quitar suas obrigações, exigindo da controladora, a Eletrobrás, a realização de aportes na empresa para que não sofresse solução de continuidade em suas atividades operacionais. Tais aportes estão contabilizados no patrimônio líquido da CEAL, na conta de

"Recursos destinados a aumento de capital" que, no final de 2009, apresentou um saldo de R\$ 525.485 mil, para um "passivo a descoberto" de R\$ 188.523 mil.

131. A Controladoria ressaltou, ainda, que quase 50% das obrigações da empresa eram de curto prazo (vencíveis em até 360 dias), fato evidenciado pela Composição do Endividamento (CE), que se manteve estável ao longo do período analisado, mas apresentou tendência de alta no último exercício.

132. Também foram objeto de avaliação os índices de liquidez (geral, corrente e instantânea), que correlacionam os direitos e obrigações financeiras de uma empresa, demonstrando a capacidade de liquidação de dívidas contraídas vencíveis no curto e no longo prazo com o ativo financeiro realizável no curto e no longo prazo. A esse respeito, a CGU anotou que a situação da Ceal melhorou no período 2007-2009, apesar dos índices de liquidez geral e liquidez corrente ainda apresentarem tendência de queda, quando considerado todo o período analisado (2005-2009). Um ponto negativo é a liquidez geral da Companhia, que continua abaixo de 1, o que significa que a Ceal não dispõe de recursos suficientes em seu ativo corrente para fazer face a suas exigibilidades.

133. O Lajida (Lucros antes dos Juros, Impostos, Depreciação e Amortização) também indica que a capacidade de geração de caixa da empresa vem diminuindo, vez que apresentou a seguinte trajetória, em R\$ mil: 85.795 (2005), 43.038 (2006), 49.310 (2007), 44.144 (2008) e 36.922 (2009).

134. Para o Controle Interno, todas essas análises evidenciaram a dificuldade da Ceal em converter seus direitos em moeda, com um saldo da conta de devedores "Consumidores", do ativo circulante, equivalendo a mais de 14 vezes o saldo das disponibilidades e a mais de 1,6 vezes o total do passivo circulante da Companhia, no exercício de 2009. Ademais, o saldo da conta de provisão para créditos de liquidação duvidosa, no ativo circulante, aumentou de forma acelerada de 2005 a 2009, razão por que, para honrar suas obrigações de curto prazo a empresa recorre à Eletrobrás, o que comprova sua dependência da controladora.

A CGU relacionou as seguintes causas para tal problemática:

1 - Dificuldades inerentes ao mercado consumidor da Ceal que contribuem para o alto índice de perdas e de inadimplência e, conseqüentemente agravam a situação financeira da Companhia;

2 - A Revisão Tarifária Periódica, realizada em 2009, reduziu em 13,9 % o valor médio das tarifas de energia praticadas pela Ceal, o que contribuiu para a redução, em cerca de R\$ 11 milhões, em relação ao exercício de 2008, das receitas com o fornecimento e suprimento de energia elétrica.

3 - Despesas com o Programa de Demissão Incentivada (PDI);

4 - Despesas com encargos financeiros de empréstimos e financiamentos de custo como TJLP + 8% a.a. ou INPC + 1% a.m.

5 - Dificuldade da Ceal em manter o crescimento de suas despesas operacionais num nível menor ou igual ao de crescimento de suas receitas operacionais.

135. **Justificativas da Ceal:** Atendendo solicitação da CGU, a empresa informou como principais razões da deterioração dos indicadores econômico-financeiros:

Inadimplência elevada, volume de investimentos insuficientes por limites do superávit primário, alto nível de perdas, empréstimos antigos oriundos de recursos ordinários com custo muito elevado, reajustes tarifários insuficientes, tendo sido de menos 13,9% em 2009.

136. A Ceal ainda informou ter adotado providências para reverter tal situação, quais sejam; renegociação de débitos dos principais consumidores inadimplentes, usineiros, prefeituras etc.; aumento dos investimentos via empréstimos da Eletrobrás, agora em volumes suficientes, e via Banco Mundial, em fase de contratação; conversão do estoque da dívida de empréstimos em

Adiantamento para Futuro Aumento de Capital - AFAC, no valor de R\$ 282.746.915,31; e intensificação de trabalhos visando melhora de índices de reajustes Futuros.

137. Posteriormente a empresa apresentou outros motivos para a deterioração de seus indicadores econômico-financeiros, quais sejam:

- a) Os gastos com o Programa de Demissão Incentivada (PDI), que foram contabilizados no momento da adesão dos empregados, impactando o resultado do exercício de 2009;
- b) O aumento da Provisão para Devedores Duvidosos (PDD) líquida, em virtude da inclusão dos juros no saldo da PDD, conforme detalhado na Nota Explicativa "3a" às demonstrações contábeis, exercício de 2009, da Companhia. Tal contabilização, segundo consta na referida Nota Explicativa, deveu-se à "correção de erros não intencionais cometidos na divulgação de elementos das demonstrações contábeis do exercício findo em 31 de dezembro de 2008". No caso da PDD da CEAL, a provisão de juros e multas sobre os saldos dos consumidores cujo valor do principal já se encontrava na referida conta gerou um acréscimo de R\$ 58,7 milhões nessa conta, impactando negativamente no Ativo e no Patrimônio Líquido da Companhia;
- c) O aumento nos custos com a energia adquirida para a revenda. Mediante o Ofício nº 27691/2010/CGU-R/AL, de 20/08/2010, protocolado em 23/08/2010, encaminhamos o Relatório Preliminar de Auditoria para análise dos gestores da CEAL, sendo que estes não apresentaram manifestações adicionais.

138. **Posição da CGU:** Fez as seguintes ressalvas às justificativas da Ceal:

a) Quanto às perdas e à inadimplência, referiu ter havido descontinuidade nas ações implementadas pela Ceal tanto no combate às perdas quanto na inadimplência dos consumidores, o que acabou contribuindo para reverter a tendência de queda e acarretar retrocessos nos resultados desses índices, que subiram em 2009, em relação aos de 2008;

b) Pertinente à redução no valor dos investimentos por conta das limitações impostas pelas metas de superávit primário do setor público, a CGU concordou em parte, pois alegou que o respeito ao superávit primário pode ser feito também com os dispêndios correntes, o que não vem sendo cumprido pela Ceal;

c) Relativo à existência de empréstimos antigos oriundos de recursos ordinários com custo muito elevado, a CGU registrou que houve melhora, haja vista a Eletrobrás ter transformado os contratos com recursos ordinários em adiantamento para futuro aumento de capital no valor de R\$ 282.747 mil. Quanto aos demais credores, o principal deles é a Fundação Ceal de Assistência Social e Previdência - Faceal, houvera um refinanciamento recente, firmado em meados de 2005, responsável por 21,5% dos empréstimos da Ceal e com uma das maiores taxas de encargos (INPC + 1% ao mês ou 12,68% ao ano);

d) No que tange o reposicionamento tarifário médio de - 13,9%, a CGU relatou que a Ceal possuía a nona maior tarifa residencial de energia elétrica do país, segundo dados da Aneel (Peça 4, pg. 59). À diferença do reajuste tarifário (anual), a revisão tarifária periódica tem por objetivo principal avaliar, após interregno previamente definido no contrato de concessão (geralmente de 4 anos), o equilíbrio econômico-financeiro da concessão. Neste processo, são calculadas a receita necessária para cobertura dos custos operacionais eficientes e a remuneração adequada sobre os investimentos realizados, com prudência, podendo a Aneel ajustar os valores da concessão para mais ou para menos, que foi o sucedido com a Ceal.

139. Por essa razão, recomendou a Controladoria que a Ceal mantivesse o esforço contínuo no sentido de reduzir as perdas de energia elétrica, a inadimplência e as despesas operacionais.

140. **Análise da Secex/AL:** Não obstante a Ceal tenha alegado dificuldades para melhorar seus indicadores financeiros, arrolando causas aparentemente fora do controle de seus gestores (inadimplência e perdas altas, investimentos limitados pelo superávit primário, empréstimos de

custo elevado e reajustes tarifários insuficientes), a CGU deixou muito clara a responsabilidade da companhia quanto:

- a) Às perdas e inadimplência: descontinuidade das ações para a redução desses índices;
- b) Aos investimentos limitados pelo superávit primário: a não redução dos dispêndios correntes;
- c) Aos empréstimos de custo elevado: embora não seja antigo (meados de 2005), o refinanciamento da dívida junto à FaCeal responde por 21,5% dos empréstimos da Companhia e com uma das maiores taxas de encargo (INPC + 1% ao mês ou 12,68% ao ano);
- d) Ao reposicionamento tarifário médio de - 13,9%: com a nona maior tarifa residencial do país à época, a empresa sofreu revisão por parte da Aneel, com base nas competências dessa agência reguladora.

141. O exame do Relatório de Administração do Exercício de 2012 (Peça 13) revela que indicadores avaliados pela CGU (receita operacional líquida, margem do Lajida, margem operacional) continuaram se deteriorando nos exercícios de 2010, 2011 e 2012, pelo que assiste razão à recomendação da Controladoria de a Ceal continuar envidando esforços no sentido de reduzir as perdas de energia elétrica, a inadimplência e as despesas operacionais.

142. Diante, resta concluir pela completude da análise e suficiência da recomendação efetuada pelo Controle Interno.

143. **Constatação: Companhia não recebe o ressarcimento integral dos salários de seus empregados cedidos à Faceal** (item 3.1.1.1 – Peça 4, p. 59-63).

144. A CGU consignou que a Faceal não vinha ressarcindo integralmente à Companhia os valores referentes aos salários dos empregados da Ceal cedidos à Fundação. Segundo planilha de controle apresentada pela Companhia, a dívida, em dezembro de 2009, chegava a R\$ 486.748,60.

145. Segundo a empresa, a Faceal vinha depositando valores com desconto dos pagamentos efetuados a odontólogas que atendiam funcionários da CEAL, sob a alegação de esse pagamento ser de responsabilidade da Ceal.

146. Já tendo sido objeto de constatação do Relatório de Auditoria do exercício de 2005, a Ceal realizava pagamento de odontólogas empregadas da Fundação para a prestação de serviços de assistência a empregados ativos e aposentados da empresa, por força de instrumento de natureza contratual, indevidamente qualificado como Convênio por elas celebrado.

147. No entanto, à época da constatação, os empregados ativos e parte dos aposentados da Ceal já estavam vinculados a um plano odontológico privado, servindo o consultório apenas para o atendimento aos aposentados até outubro de 1996 e seus dependentes. Diante disso, a CGU recomendou à CEAL incluir os aposentados até outubro de 1996 e seus dependentes no plano odontológico da Companhia e desativasse definitivamente o consultório odontológico. Quando do encaminhamento do plano de providências à CGU, a empresa informou haver cumprido a recomendação.

148. Não obstante, a Faceal continuava, em 2009, a exigir o ressarcimento dos salários das odontólogas, mesmo não havendo mais atendimento a empregados ativos e aposentados da empresa.

149. A CGU consignou como causa o fato de a Faceal insistir em alegar que a responsabilidade pelos salários e encargos sociais das odontólogas por ela contratadas é da Ceal, em vista de acordo, de natureza contratual, que existia entre a Fundação e a Companhia, qualificado como Convênio CD 18/1997. Por outro lado, a Ceal, a despeito de discordar da alegação da Faceal,

não toma medidas para cobrar efetivamente os valores integrais da remuneração de seu pessoal cedido à Fundação.

150. **Justificativas da Ceal:** Em atendimento a solicitação da CGU, a empresa informou que a Faceal alegou, por meio de ofício de 28/12/2009 que os valores informados a Companhia se referem somente a salários e encargos decorrentes da relação contratual a que se obrigou a Fundação por força de decisão judicial. Nenhum valor dizia respeito à manutenção de serviço de assistência odontológica, por ter sido extinto desde dezembro de 2005.

151. Considerando importante, a CGU, a partir do citado ofício, reproduziu o histórico, que resume os fatos e o posicionamento da Faceal:

1 - o serviço de atendimento odontológico ao qual foram vinculadas as odontólogas ora demitidas, teve sua existência fundamentada em Convênio de Cooperação e sua finalidade ao longo dos anos foi atender aos empregados e aposentados dessa Companhia Energética;

2 - todas as despesas com o funcionamento do serviço, assim como salário e encargos dos profissionais envolvidos, sempre foram pagos pela Ceal. E, não poderia ser diferente, pois a Faceal sempre foi impedida legalmente de custear serviços dessa natureza sem o devido financiamento. Além disso, o Convênio entre Ceal e Faceal estabeleceu essa condição;

3 - com a recomendação da Controladoria Geral da União em Alagoas - CGU/AL, decorrente da análise da prestação de contas da Ceal, exercício de 2004, a Faceal empreendeu todos os esforços e desativou o serviço odontológico;

4 - a desativação do serviço odontológico incluiu o fim da estrutura de atendimento, a transferência dos usuários aposentados até outubro/2006 e seus dependentes legais, para o Plano Odontológico (Uniodonto) e a demissão dos profissionais envolvidos, em dezembro/2005;

5 - os encargos referentes à demissão das odontólogas e atendentes, calculados em dezembro de 2005, foram pagos pela Ceal, inclusive porque o serviço odontológico tinha o fito exclusivo de atender aos empregados e aposentados dessa Companhia;

6 - por força de decisão judicial da 6ª Vara do Trabalho de Maceió, no ano de 2006, a Faceal obrigou-se a realizar a integração das odontólogas (...) ao quadro de empregados da Fundação, com o pagamento de salários, anuênios e manutenção das demais vantagens decorrentes da relação laboral. A Faceal recorreu da decisão, para que fossem imediatamente afastadas do emprego.

152. Consignou, ainda, que quando permitida, foi efetuada a demissão de duas das três odontólogas, nos termos legais devidos, e após o término do período de estabilidade provisória da terceira odontóloga, será efetivada sua demissão.

153. A Controladoria ressaltou que, no item 4, os gestores da Fundação mencionaram os aposentados até outubro de 2006, quando, de fato, seriam os aposentados até outubro de 1996 o público alvo atendido pelo suposto convênio entre a fundação e a empresa.

154. **Posição da CGU:** Conforme relatado pela Controladoria, as despesas com o pagamento das odontólogas da Faceal já fora objeto de constatação do Relatório de Auditoria do exercício de 2005, com base na confirmação pela CGU de constatações produzidas por auditoria da Eletrobrás. Os principais pontos constatados foram esses, transcritos na íntegra (com adaptações):

1. Apesar de qualificado como “Convênio de Cooperação Mútua” a relação disciplinada pelo referido instrumento era, na verdade, contratual e não de cooperação mútua, visto que, mediante remuneração paga pela Ceal, a Faceal realizava uma prestação de serviços assistenciais aos participantes, beneficiários e dependentes da Companhia, compreendendo, originalmente: Seguro de Vida (aposentados e ativos); Auxílio Creche; Assistência Médica e Odontológica; Plano de Saúde; Filhos Excepcionais e/ou Outros a critérios dos partícipes.

2. O ‘Convênio’ estabelecia que a CEAL cederia empregados à FACEAL e continuaria assumindo o ônus de suas remunerações. De acordo com a constatação do subitem 3.6.4 do

anexo ao supracitado Relatório 030/2004 da Eletrobrás, fazendo menção ao termo do 'Convênio': 'Apesar dessa redação, a realidade é que os empregados vinculados ao Convênio são empregados efetivos da FACEAL com contratos efetuados anteriormente a assinatura do Convênio citado'. Portanto, a CEAL realizava o pagamento de empregados da Fundação para a prestação de serviços de assistência aos empregados ativos e aposentados da Companhia, o que reforça o caráter contratual da relação disciplinada pelo referido 'Convênio'.

3. Outro elemento que reforça a natureza contratual do referido 'Convênio' é o pagamento, pela CEAL, de taxa de administração equivalente a 10% do total repassado à Fundação. Conforme o art. 8º, inc. I, da IN/STN 01, de 15/01/1997, tal cobrança não é permitida em convênios. Cumpre ressaltar, também, que a referida taxa não estava prevista no termo do 'Convênio' e, portanto, não era devida.

4. Sendo um contrato firmado por um ente da administração pública, a relação nele disciplinada deveria obedecer aos ditames da lei de licitações e contratos administrativos (Lei 8.666/93), o que não ocorreu, visto que o referido 'Convênio' foi assinado em 31/01/1997, com vigência de 5 anos e, de acordo com sua Cláusula Quinta, o mesmo poderia '(...) ser prorrogado por períodos iguais, desde que não comunicada por escrito a intenção de rescindi-lo, 30 (trinta) dias antes da data limite do prazo'. Tal estipulação contrariava o art. 57, inciso II, da Lei 8.666/93 que, já na época da assinatura do 'Convênio', estabelecia que os contratos relativos à prestação de serviços a serem executados de forma contínua deveriam ter sua duração limitada a sessenta meses. Portanto, desde fevereiro de 2002, não caberia à CEAL repassar recursos para a FACEAL por conta desse "Convênio".

155. CGU concluiu não haver fundamento, então, na alegação da Faceal de que a Ceal seria responsável pelas despesas com as odontólogas por força de decisão judicial, já que havia um Convênio entre esta e a Fundação. O que a Faceal denominou de Convênio era, na verdade, um contrato de prestação de serviços, firmado sem prévia licitação e, portanto, ilegal, em que a Ceal remunerava a Faceal pelo fornecimento de mão de obra especializada e ainda pagava à Fundação uma taxa de administração de 10% sobre o valor total repassado. Assim, como a Fundação já mantinha em seus quadros as referidas odontólogas e foi devidamente remunerada com taxa de administração, não há que se falar em responsabilidade da empresa pela continuidade do pagamento após expirado o acordo entre a Fundação e a Companhia, o que já teria ocorrido em 2002, mas foi mantido sem suporte contratual até 2005.

156. Em vista disso, a CGU recomendou o seguinte, *verbis* (com adaptações):

1) Continuar os esforços de cobrança à Faceal do valor relativo à remuneração dos empregados da Ceal cedidos à Fundação. Lembrando que o valor devido pela Faceal refere-se à integralidade do salário do pessoal cedido pela Ceal, não cabendo desconto de qualquer parcela de despesa relativa aos salários e encargos das odontólogas da Fundação, visto que o consultório odontológico foi desativado em dezembro/2005.

Caso necessário, verificar a possibilidade de cobrança judicial da referida dívida.

2) Enquanto não se concluir a negociação ou a cobrança judicial, quando do ressarcimento do débito dos empregados cedidos, caso a Faceal continue a abater o valor referente às despesas com as odontólogas, notificar formalmente a Fundação quanto à diferença que deixou de ser ressarcida e o valor acumulado da dívida, desde janeiro/2006, referente ao pessoal cedido.

157. **Análise da Secex/AL:** Assiste razão ao Controle Interno, uma vez que a remuneração dos funcionários cedidos para a Faceal, instituição privada, deve ser custeada pela cessionária e não pela cedente.

158. Consta no Relatório de Auditoria do exercício de 2010 que as duas recomendações a respeito dessa questão foram atendidas, corroborando a atuação do Controle Interno, pelo que cabe considerar satisfatória sua atuação na questão.



159. **Constatação: Controle ineficaz na concessão e no pagamento do adicional de periculosidade na CEAL** (item 3.2.1.1 – Peça 4, p. 63-66).

160. Ao analisar o Relatório APA nº 7/2009 e “com base nas constatações de trabalho realizado no período de 6/7/2009 a 11/9/2009 por outra equipe desta CGU-R/AL”, a CGU encontrou falhas na concessão e no pagamento do adicional de periculosidade na Ceal:

a) ausência de atualização do credenciamento dos empregados que estão recebendo o adicional, totalizando 57;

b) existência de empregados recebendo o adicional sem o respectivo credenciamento;

c) pagamentos do adicional de periculosidade a maior em junho/2009 e incorreções no cálculo do valor a ser devolvido pelos empregados, este último ocasionado, segundo a própria Ceal, por falha no sistema responsável pela folha de pagamentos (RM Labore);

d) empregados recebendo o adicional de periculosidade mesmo após mudança de lotação devido ao não descredenciamento;

e) pastas funcionais incompletas de alguns empregados que recebem o adicional de periculosidade mediante sentença judicial ou mandado de diligência (determinando a implantação do adicional)

f) gasto mensal de R\$ 120.000,00, aproximadamente, com o pagamento de adicional de periculosidade a 54 empregados que ocupam, na sede da empresa, funções de gerência, coordenação, assessoria ou outras assemelhadas que, a princípio, não justificariam o pagamento do adicional.

161. **Justificativas da Ceal:** Foi informado pela Ceal que estava sendo concluído um processo para a contratação de empresa que emitirá os laudos de periculosidade.

162. Posteriormente, a Ceal enviou à CGU os credenciamentos de 17 dos 54 empregados lotados na sede da empresa, ocupantes de cargos de gerência, coordenação e assessoria e que recebem o adicional de periculosidade.

163. **Posição da CGU:** A CGU analisou o credenciamento dos 17 empregados da Ceal lotados na sede da empresa e que recebem o adicional de periculosidade e informou que apenas 3 deles exercem atividades que envolvem riscos.

164. Para os outros 14 credenciados, a CGU informa que exercem atividades de acompanhamento, supervisão e fiscalização.

165. Foi recomendado pela CGU que a Ceal:

a) encaminhasse cópia dos laudos de periculosidade a serem emitidos pela empresa que será contratada para este fim;

b) realizar estudos visando verificar a real necessidade de conceder o adicional de periculosidade para os empregados lotados na sede da empresa e em outras áreas onde o risco não é tão evidente quanto nos serviços de campo;

c) analisar o fundamento e o conteúdo das sentenças judiciais que concederam o adicional de periculosidade, com ou sem o credenciamento na empresa, e suspender o pagamento do referido adicional para “os empregados que recebem por força de decisão judicial e não estão submetidos a condições de risco, caso tais sentenças não imponham a concessão independentemente da exposição do empregado ao risco”.

166. **Análise da Secex/AL:** Segundo boletim eletrônico interno da Ceal (Peça 14), consta que “a partir de 16 de maio de 2013 estão autorizados a acessar as áreas consideradas como de Risco Acentuado, de modo Habitual/permanente ou de modo Intermitente”, isto é, auferem

adicional de periculosidade 627 funcionários da casa, ao passo que totalizavam 704 em agosto de 2009.

167. Essa diferença a menor de 77 servidores sugere evolução nesse quesito. Além disso, esse boletim demonstra o atendimento às recomendações da Controladoria, haja vista a contratação de empresa prestadora de serviço de perícia para fazer laudos técnicos e, com base nisso, a relação de servidores que fazem jus ao adicional, razão por que não cabe a esta Corte de Contas tomar qualquer medida a respeito.

168. **Constatação: Aumento do quantitativo dos acidentes de trabalho e ocorrência de acidente com óbito em 2009 (item 3.3.1.1 – Peça 4, p. 66):** Segundo constatação da CGU, houve aumento no número total de acidentes de trabalho na Ceal, que passou de 41 (2008) para 62 (2009). Há registro, inclusive, de óbito por acidente de trabalho de empregado terceirizado.

169. Acrescenta a CGU que o “índice de frequência dos acidentes, que é de 15,5 para o pessoal próprio contra 9,6 para o pessoal terceirizado”.

170. **Justificativas da Ceal:** A Ceal informou que os acidentes de trabalho no exercício de 2009 foram, por tipo de acidente:

- a) choque elétrico: 4;
- b) queda: 11;
- c) queimadura: 2;
- d) doença ocupacional: 6;
- e) contusão/fratura/torção: 30;
- f) dor/coluna: 4;
- g) ferida contusa/laceração: 4; e,
- h) trânsito: 4.

171. A Ceal também apresentou justificativa para o óbito citado pela CGU, descrevendo detalhadamente o acidente de trabalho que terminou em óbito.

172. No que pertine ao índice de frequência de acidentes de trabalho com empregados da Ceal ser 61,4% maior que o das empresas terceirizadas, a Ceal apresenta como justificativa o fato de que a Ceal contratou, nos últimos anos, novos auxiliares técnicos e profissionais que exercem suas atividades diretamente na área de risco. Estes novos empregados, apesar dos acompanhamentos e treinamentos oferecidos, necessitam de tempo e experiência para realizar de forma adequada os procedimentos operacionais e de segurança.

173. Argumenta a Ceal, ainda, que tem realizado aquisições de materiais de segurança de nova tecnologia, bem como elaborou um plano de atividades com a finalidade de orientar e preparar de forma mais eficaz os novos empregados, em uma tentativa de minimizar a exposição deles aos riscos inerentes à função.

174. Como exemplo deste plano de atividades, a Ceal cita alguns procedimentos adotados, *in verbis*:

- Aprimorar e executar programa de inspeções de segurança do trabalho, acompanhando as equipes de trabalho na realização de suas atividades rotineiras;
- Treinamento e capacitações de colaboradores em práticas e conceitos de saúde e segurança do trabalho, especialmente na utilização de novos EPIs - Equipamentos de Proteção Individual;
- Aprimorar eventos que disseminam a segurança, como SIPAT – Semana Interna de Prevenção de Acidentes no Trabalho;

- Promover a participação dos colaboradores em eventos que exercitam as boas práticas de segurança do trabalho, como o Rodeio Nacional de Eletricistas;
- Contratação de novos profissionais da área de segurança do trabalho".

175. **Posição da CGU:** A CGU relata que, durante a realização dos trabalhos de campo da auditoria, outro acidente de trabalho com óbito ocorreu, desta vez com empregado do próprio quadro da Ceal.

176. Considerando o relatado na imprensa local, bem como o fato de o empregado vítima do acidente de trabalho laborar há pelo menos 2 anos na função, a CGU destaca que a falta de experiência não foi o motivo da fatalidade e sim a falta de adoção de precaução por ter subido em um poste “podre”, na eminência de cair.

177. A CGU teceu as seguintes recomendações à Ceal:

a) conscientizar os eletricitistas que laboram na empresa para a correta aplicação das normas de segurança no trabalho exemplificando, inclusive, com os casos de óbitos ocorridos;

b) implantar efetivamente as ações do plano de atividades anteriormente citado pela Ceal, de forma a orientar e preparar de forma eficiente os novos funcionários e, assim, minimizar a exposição aos riscos inerentes à função;

c) ainda em relação ao plano de atividades, priorizar a ação relativa à execução do programa de inspeções de segurança do trabalho, acompanhando as equipes de trabalho na realização de suas atividades rotineiras;

d) estender a orientação das letras “b” e “c” para os demais empregados, inclusive para os mais experientes;

e) encaminhar à CGU o resultado da apuração do acidente com óbito ocorrido durante a realização da auditoria.

178. **Análise da Secex/AL:** Pelo relatado, percebe-se que é plausível a argumentação da Ceal de que a falta de experiência de funcionários efetivos mais novos contribuem para a ocorrência de acidentes. Porém, isso não exclui a importância das recomendações do Controle Interno, voltados para a capacitação, conscientização e fiscalização dos funcionários quanto à correta aplicação das normas de segurança no trabalho.

179. Como resultado dessas recomendações, pode-se constatar no Relatório de Auditoria de 2010 que as principais recomendações da Controladoria (itens “a”, “b” e “c” acima) foram atendidas. Além disso, no Relatório de Auditoria de 2011 está registrado que o índice de frequência dos acidentes, que foi de 15,5 para o pessoal próprio em 2009, caiu para 13,5 em 2010 e 8,6 em 2011, demonstrando redução significativa nos prejuízos aos recursos humanos da Ceal e atendimento as citadas recomendações.

180. Diante disso, não cabe a esta Corte de Contas promover qualquer intervenção em relação a esta questão.

181. **Constatação: Celebração de novo contrato de cobrança administrativa por um custo maior que o do contrato anterior e prevendo serviços que já eram executados em outros contratos** (item 4.1.1.1 – Peça 4, p. 69).

182. Segundo a CGU, a Ceal mantinha o Contrato 35/2008 de cobrança administrativa de débitos das faturas dos consumidores de alta e baixa tensão da Companhia. Porém, em 2009 esse ajuste foi rescindido e foi celebrado o Contrato 193/2009, que previa percentuais maiores de remuneração da contratada, segundo a faixa de idade da dívida recebida. Além disso, passou a vigorar um incentivo por recuperação de faturamento, de acordo com o prazo de recebimento dos

valores cobrados, em dias, após a entrega dos lotes de fatura em atraso pela Ceal à empresa de cobrança administrativa.

183. Segundo a Controladoria, o novo contrato, portanto, majorou os custos da Ceal com cobrança administrativa, tendo em vista que não só aumentou os percentuais de remuneração da empresa de cobrança, mas também diminuiu a idade a partir da qual as faturas em atraso deveriam ser enviadas para a referida empresa. Quando comparados o Contrato 35/2008 e o Contrato 193/2009, esse aumento nos custos, segundo estimativas da Companhia, variou de 222% a 300%.

184. A razão para tal majoração residiria no fato de o Contrato 193/2009 estabelecer que os serviços de cobrança deviam ser realizados por meio de *Call Center* especializado, além de prever serviços de corte/recorte e religação dos consumidores em débito, o que não estava previsto no Contrato 35/2008. Entretanto, a CGU constatou que a Ceal possuía, em 2009, outros cinco contratos de corte e religação. Em outros termos, a Ceal, além de aumentar os seus custos com a cobrança administrativa passou a ter 6 contratos que previam serviços de corte e religação, cada um com seus respectivos custos com eletricitistas, veículos, equipamentos, tributos e demais encargos.

185. A CGU atribui tal constatação a fator externo à Ceal, uma vez que a contratação centralizada dos serviços de cobrança administrativa foi uma opção da Eletrobrás.

186. **Justificativas da Ceal:** A empresa arguiu as seguintes razões:

- a) Havia 17 contratos de corte e religação e cobrança nas 6 empresas distribuidoras de energia do grupo Eletrobrás, totalizando cerca de R\$ 49 milhões. Cada empresa tinha uma sistemática de cobrança diferente;
- b) Em virtude da adaptação do sistema AJURI para a nova sistemática de cobrança, houve atraso na implantação do novo contrato de cobrança administrativa;
- c) A empresa de cobrança já está com 20 equipes de corte na região metropolitana. Ainda falta implantar o serviço no interior do Estado. Em virtude disso, a CEAL ainda mantém contratos antigos de corte no interior, até a implantação definitiva do serviço;
- d) Houve segmentação das ações. Os débitos que vinham sendo negociados com Prefeituras, Usinas, CODEVASF, além dos clientes de alta tensão, continuam com a CEAL.

187. **Posição da CGU:** Segundo o Controle Interno, a aquisição centralizada de bens ou serviços para o conjunto das 6 distribuidoras de energia do grupo Eletrobrás precisa ser vantajosa para as 6 empresas como um todo, sem provocar prejuízo para qualquer das empresas do grupo. Além disso, precisa ser isonômica, tratando os iguais de maneira igual e os desiguais na medida de suas desigualdades. No caso em comento, estavam previstos não só a realização das cobranças administrativas, mas também os serviços de teletendimento e de corte e religação para os clientes inadimplentes em toda a área de concessão das empresas contratantes. No caso em questão, somente as desigualdades territoriais entre as distribuidoras, tendo um Estado como o do Amazonas com área superior a 56 vezes a área do Estado de Alagoas e com todas as dificuldades impostas pela selva amazônica, já seria um motivo para se ponderar a contratação de serviços centralizados de cobrança administrativa, sem falar nas desigualdades culturais, bem como do perfil e idade do estoque de inadimplência de cada uma das empresas do grupo.

188. Inobstante, o projeto básico da contratação, em seu anexo 5, item 1.7-2, prevê o mesmo quantitativo de pessoal para cada uma das seis distribuidoras do grupo. Quanto à remuneração dos custos, prevista no próprio projeto básico, item 11.4 e 11.5, esta poderia ser ainda maior do que aquela contratada pela Ceal, com percentuais superiores. Como, porém, não teve acesso aos contratos firmados com as demais distribuidoras de energia do grupo, não pôde afirmar se os percentuais contratados foram realmente maiores do que os da Ceal.

189. Diante disso, o Controle Interno recomendou à Auditoria Interna da Companhia incluir na programação das auditorias especiais do exercício de 2010 a realização de trabalho de auditoria, se possível em conjunto com a área comercial, a fim de averiguar se a substituição da antiga sistemática de cobrança da Ceal pela nova sistemática centralizada foi vantajosa para a Companhia, em termos de custo-benefício, e encaminhar o resultado do referido trabalho à CGU.

190. **Análise da Secex/AL:** A Eletrobrás tem promovido licitações centralizadas nas suas subsidiárias da área de distribuição, de sorte a obter ganhos de eficiência nas contratações.

191. Porém, diferentemente do Pregão Eletrônico 5/2009, para contratação de empresa de cobrança, teleatendimento, corte e religação, em que foi contratada somente uma empresa para atuar em todas as seis subsidiárias, nas contratações, por exemplo, para levar a cabo o Programa Luz para Todos (PLPT), de expansão das ligações rurais, nas áreas de concessão das empresas de distribuição do Sistema Eletrobrás, esta promoveu processo licitatório centralizado, mas dividindo em lotes de áreas a serem beneficiadas, de maneira que várias empresas distintas foram contratadas. Para maiores esclarecimentos, pode ser consultado o Processo TC 013.066/2012-9, que consolidou os relatórios de fiscalizações nos diversos estados dessas distribuidoras.

192. À diferença do PLPT, as distribuidoras do Sistema Eletrobrás celebraram contratos com somente uma empresa, a Monreal Recuperação de Ativos e Serviços Ltda., sem se levar em conta as distintas realidades dos seis estados envolvidos.

193. Além disso, segundo art. 23, § 1º, da Lei 8.666/1993, o parcelamento do objeto deve ser regra, sem perda da economia de escala e sem descumar a modalidade licitatória correspondente ao somatório dos valores parcelados.

194. Como o Contrato 193/2009 prevê mais serviços, a CGU determinou à Auditoria Interna da Ceal que realizasse trabalho de auditoria para averiguar se essa contratação centralizada foi vantajosa.

195. No Relatório de Auditoria do exercício de 2010, consta que a Auditoria Interna chegou à conclusão de “que a empresa contratada não está executando a totalidade do objeto licitado, e que a mudança na sistemática realizada no Contrato nº 193/2009 não causou alteração substancial no percentual de arrecadação das faturas vencidas”. Diante disso e após análises feitas em campo, a própria CGU concluiu “que não houve vantagem competitiva para a CEAL na mudança de metodologia, gerando inclusive um aumento considerável de custos de cobrança para a CEAL, sem o retorno esperado”.

196. Todavia, no mencionado relatório, do exercício de 2010, o Controle Interno também informou que “havia apenas informações de medições de serviços de cobrança até o mês de maio de 2010, não existindo nestas medições informações sobre os demais serviços prestados pela empresa, impossibilitando sua mensuração”.

197. Ante o exposto, considerando a limitação de informações para comparar os dois contratos de cobrança, inclusive no exercício seguinte ao dessas contas, não cabe ao TCU tomar por ora qualquer medida a respeito e considerar satisfatória a atuação do Controle Interno.

198. **Constatação: Deficiências na elaboração do projeto básico contribuíram para fracionamento de despesa e contratação por modalidade de licitação indevida** (item 4.1.2.1 – Peça 4, p. 72).

199. A CGU analisou o Convite 1/2009, por meio do qual a Ceal contratou empresa para realização de serviços de recuperação e reforma da central de atendimento localizada no centro de Maceió pelo valor de R\$ 146.582,71;



191. Sob a alegação de que seria necessária a execução de serviços não previstos inicialmente na contratação bem como o aumento no quantitativo de outros, o contrato foi aditado pela Ceal.

192. Ao analisar o Termo Aditivo, a CGU verificou a presença de algumas falhas na elaboração do projeto básico para a contratação dos serviços em tela, *in verbis*:

- a) um mezanino que existia no prédio não serviria adequadamente ao projeto e precisaria ser demolido;
- b) parte da alvenaria que precisava ser demolida e reconstruída era em parede dobrada;
- c) não foi prevista estrutura adequada para as instalações provisórias da Central de Atendimento, enquanto durasse a obra.

193. Segundo a CGU, para que o aditamento do contrato não extrapolasse o limite para a modalidade Convite, R\$ 150.000,00 (Lei 8.666/93, art. 23, inciso I, alínea “a”), a Ceal excluiu os serviços de aplicação do forro, instalação de rodapé em madeira, instalação de painel em lambril e instalação de luminárias modulares.

194. Referidos serviços foram contratados posteriormente mediante a realização do Pregão Eletrônico 52/2009 (Contrato 166/2009) por R\$ 35.000,00.

195. Desta feita, o custo total dos serviços de recuperação e reforma da central de atendimento localizada no centro de Maceió foi de R\$ 181.582,71 (R\$ 146.582,71 + R\$ 35.000,00) e a modalidade de licitação correta a ser adotada seria a tomada de preços e não o convite (fracionamento de despesa).

196. **Justificativas da Ceal:** Em resposta à CGU, a Ceal informou (Peça 4, p. 73-76) que, quanto a não previsão, no projeto básico, de estrutura adequada para as instalações provisórias do Centro de Atendimento durante a execução dos serviços de recuperação e reforma, o atendimento estava sendo realizado no prédio ao lado, seguindo sugestão da própria gerência regional, sem alterações na estrutura física do prédio.

197. Em razão das reclamações dos clientes, decorrentes de excesso de clientes na sala de espera, banheiros que não comportavam a quantidade de clientes que os utilizavam, difícil acesso à central (com passagem pelo portão de entrada dos empregados e pelo pátio de veículos) e circulação simultânea de clientes e empregados pelas instalações prediais, foi providenciada pela Ceal a abertura de porta frontal no prédio e incorporação de mais 3 salas (duas para espera e uma adicional para atendimento).

198. No que tange à falta de conhecimento, anteriormente à licitação, do estado de conservação da cobertura de alumínio, da estrutura da alvenaria e do prazo de entrega do fabricante do piso em granito a Ceal alega que:

a) Quanto à cobertura, o projeto básico considerou a área total de cobertura e a análise visual das condições físicas pela parte superior do telhamento. Como o prédio possuía forro de PVC na parte interna não foi possível visualizar o estado de conservação da parte inferior da cobertura. Quando os serviços foram iniciados e o forro de PVC foi retirado, verificou-se que a cobertura apresentava diversos pontos de oxidação e pequenos furos que poderiam comprometer as instalações internas. Face à constatação foi recomendada a substituição das áreas mais afetadas;

b) Quanto à estrutura em alvenaria, o projeto básico previa que o mezanino interno existente seria utilizado para acomodar a gerência (comportando 3 empregados). Quando da execução dos serviços, a Ceal sugeriu a remoção do mezanino face à sua acessibilidade limitada (escada em forma de espiral com degraus muito curtos, facilitando a ocorrência de acidentes) e à sua largura de 2,50m (criando problemas de espaço para clientes em espera ou sendo atendidos). Assim, a Ceal optou por demolir o mezanino, incorporar a sala ao lado para a acomodação da

gerência, construir um banheiro para os empregados, adaptar o banheiro para os clientes (ampliação de mictórios e inclusão de bacias para deficientes) e realizar de divisões internas;

c) Quanto ao piso em granito, no momento da execução se verificou ser necessário prazo maior para obter junto aos fornecedores locais a quantidade prevista de pedras, o que prejudicaria o prazo de execução dos serviços. Considerando, então, na oportunidade solicitação da Diretoria para celeridade nas obras, por ser a principal agência da CEAL, ponderou-se sobre a substituição do revestimento em granito por piso em porcelanato, material disponível no mercado para a quantidade requerida, de boa resistência (PEI-5) e preço vantajoso.

199. Referente à falta de conhecimento, prévio à licitação, quanto à adequabilidade do forro de gesso originalmente previsto, exigindo de a Ceal realizar outro procedimento licitatório (Pregão 52/2009) para os serviços de instalação do forro:

200. Quando da remoção do forro em PVC foi detectado que a distância entre as treliças que suportam a coberta eram em média de 2 metros, prejudicando a condição de suporte do forro, vez que, a exemplo da coberta, não houvera possibilidade de se averiguar a estrutura inferior de suporte ao forro de gesso.

201. Porém, essa distância poderia causar danos no forro. Ademais, havia o interesse de se aplicar a *posteriori* sob o forro de gesso revestimento em poliéster, caso a acústica do ambiente continuasse inadequada (em razão da altura do espaço e coberta de alumínio que provoca muito barulho quando da ocorrência de chuva).

202. Diante disso, sugeriu-se a construção de forro de PVC, não recomendado para tratamento acústico, ou forro em placas de fibra mineral, que já proporcionaria isolamento acústico necessário.

203. No tocante à exclusão dos itens relativos à instalação de rodapé em madeira, painel em lambrix de madeira e luminárias modulares, sendo esses contratados via processo licitatório distinto (Pregão 52/2009):

204. Devido à substituição do piso em granito, que constituiria inclusive o rodapé, demolição de mezanino e substituição do forro, foi sugerida pela arquiteta a execução de painel em madeira para compensar altura da parede dos fundos e ambientar o espaço. Assim, foi verificada a possibilidade de aplicação de rodapé do mesmo material, garantindo sintonia com portas em madeira e piso na cor bege.

205. Esses materiais - lambrix em madeira, forro em fibra mineral e forro em gesso acortonado -, conforme sugerido pela arquiteta, são comuns em empresas de modulados. Diante disso e buscando melhores ofertas de preços, foi sugerida a contratação em separado desses materiais e serviços.

206. Considerando o forro em Modular apresentar dimensão padrão de 1.250 x 625, foi sugerida nessa mesma contratação luminárias de embutir do mesmo tamanho, de sorte a evitar também questionamento dos fornecedores quanto à responsabilidade dos materiais aplicados, nos casos de danos ao forro por aplicação das luminárias, por exemplo.

207. **Posição da CGU:** Considerou que as justificativas apresentadas corroboraram a constatação de falta de planejamento adequado, previamente à licitação, resultando em deficiências na elaboração do projeto básico. Ademais, tendo em vista a falta desse planejamento, o valor estimado da licitação (R\$ 147.290,42), bem próximo (inferior a 2%) do valor limite da modalidade convite para obras e serviços de engenharia (R\$ 150.000,00), e a imprevisibilidade inerente a serviços de reforma de edifício, inclusive já reconhecido pela própria Lei de Licitações, que prevê o limite de até 50% de acréscimo do valor inicialmente contratado para tais serviços (art. 65, § 1º), o Controle Interno considerou que os gestores deveriam, por prudência, ter optado pela modalidade

de licitação superior, no caso, a tomada de preços, a fim de garantir maior competitividade, evitando a caracterização de fracionamento de despesas.

208. Por essa razão, a CGU fez as seguintes recomendações a Ceal:

- 1) Quando realizar licitações, atente para a importância da fase interna do procedimento, especialmente na verificação e detalhamento dos serviços a serem contratados e na elaboração do projeto básico e respectiva planilha orçamentária que, dentre outros, definirá a modalidade licitatória a ser adotada, evitando, dessa forma, a fuga da modalidade pertinente e a prática do fracionamento.
- 2) Com vistas a evitar imprevistos, quando da licitação de obras e serviços de engenharia, principalmente reformas de edifícios, nos quais os valores estimados fiquem bem próximos (diferença de menos de 2%) do limite da modalidade aplicável, utilizar uma modalidade de licitação superior à que seria aplicável.

209. **Análise da Secex/AL:** Assiste razão à CGU, pois as alegações da Ceal em tudo confirmam a tese de falta de planejamento, sem olvidar a questão da ínfima diferença para o limite máximo de contratação pela modalidade convite, o que acabou ensejando a celebração de duas avenças sem que fossem observados os requisitos da modalidade de licitação mais adequada para o valor total, no caso em comento, a tomada de preço.

210. Diante disso, propomos ao Tribunal dar ciência à Ceal de que, por planejamento inadequado, houve fracionamento indevido de despesa, constatado no convite 1/2009 e no pregão eletrônico 52/2009, que tinham por finalidade contratação de serviços de recuperação e reforma da central de atendimento localizada no centro de Maceió, contrariando o disposto no art. 23, § 5º, da Lei 8.666/1993, visto que, por ser obra a ser executada no mesmo lugar, pode ser parcelada para ampliar a competitividade, mas respeitando a modalidade devida, correspondente ao somatório dos valores das parcelas.

211. **Constatação: Exigência de comprovação de quantitativos mínimos de execução de serviços de baixa complexidade para efeitos de qualificação técnica em pregão, restringindo a competitividade do certame** (item 4.1.3.2 – Peça 4, p. 77).

212. A CGU relatou que, por meio do Pregão 45/2009, a CEAL contratou empresa para a execução de serviços de identificação, cadastro e implementação de intervenções técnicas em clientes de baixo poder aquisitivo, pelo “Projeto Agente Ceal”, no qual está inserido o “Programa de Doação e Instalação de Equipamentos e Materiais Eficientes”. O valor da contratação foi de R\$ 10.130.000,00 (Contrato 187/2009).

213. Verificou-se que a empresa contratada foi a única participante do certame licitatório. O exame do edital e do projeto básico do referido pregão revelou a exigência, no item qualificação técnica, da comprovação de experiência da empresa na execução de projetos de eficiência energética em comunidades de baixa renda, para concessionárias de energia elétrica, além de execução de serviços nos seguintes quantitativos mínimos, *verbis* (com adaptações):

- a) realização de no mínimo 64.000 visitas/cadastros;
- b) utilização de *smartphones* ou PDAs para coleta de dados em campo de no mínimo 51.200 unidades consumidoras;
- c) entrega/substituição de no mínimo 5.200 refrigeradores;
- d) entrega/substituição de no mínimo 80.000 lâmpadas compactas fluorescentes;
- e) realização de no mínimo 165 palestras sócio-educativas.

214. A Controladoria ressaltou que a exigência era de realização de tais serviços no período máximo de 2 anos e que os quantitativos acima arrolados correspondiam a 80% dos quantitativos que seriam contratados pela CEAL.

215. A qualificação técnica está prevista no art. 30, § 1º, inc. II, da Lei 8.666/1993, *in verbis*:  
§ 1º A comprovação de aptidão referida no inciso II do "caput" deste artigo, no caso das licitações pertinentes a obras e serviços, será feita por atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, devidamente registrados nas entidades profissionais competentes, limitadas as exigências a:

I - capacitação técnico-profissional: comprovação do licitante de possuir em seu quadro permanente, na data prevista para entrega da proposta, profissional de nível superior ou outro devidamente reconhecido pela entidade competente, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, limitadas estas exclusivamente às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação, vedadas as exigências de quantidades mínimas ou prazos máximos;

216. Segundo registrou a CGU, a exigência de comprovação de aptidão está restrita, então, aos profissionais de nível superior e limita-se às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação e não é possível se exigir quantidades mínimas ou prazos máximos como ocorreu no Pregão 45/2009. Entretanto, atinente à exigência de quantitativos mínimos, a jurisprudência do TCU admite sua possibilidade para a comprovação da qualificação técnica, desde que limitada às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação (Acórdãos 1284/2003 e 433/2004 – Plenário) e não ultrapasse os quantitativos estimados para a contratação (Decisão 1288/2002 - Plenário).

217. Por outro lado, segundo a CGU, o TCU considera restritivas as exigências de quantitativos elevados para serviços cujo acréscimo de volume não importa variação de complexidade (Acórdão 748/2004 - Plenário), fato ocorrido no Pregão 45/2009, visto que os serviços arrolados nas alíneas "a", "b", "c", "d" e "e" acima citadas não representavam aumento de complexidade. Também restritiva é a exigência de se comprovar a execução de projetos de eficiência energética em comunidades de baixa renda, para concessionárias de energia elétrica, haja vista a comprovação de ter executado ações junto a comunidades carentes, independentemente de ter sido ou não em programas de eficiência energética, cumulada com a comprovação de experiência nos serviços supracitados, bastaria para a qualificação técnica da licitante.

218. A CGU atribui o problema ao excesso de exigências para garantir a execução do contrato, a ponto de restringir a competitividade.

219. **Justificativas da Ceal:** Em atendimento a solicitação de informação da Controladoria, a Ceal apresentou as seguintes alegações, transcritas na íntegra pela CGU (com adaptações):

Dos fatos:

1. Considerando a Lei 9.991, de 24 de julho de 2000 e alterações, que obriga as concessionárias, permissionárias e autorizadas do setor de energia elétrica a destinarem um percentual de suas Receitas Operacionais Líquidas em investimentos para Pesquisa e Desenvolvimento e Eficiência Energética;

2. Considerando que, segundo a referida Lei, o percentual da Receita Operacional Líquida a ser destinado ao Programa de Eficiência Energética (PEE) é de 0,5% (zero vírgula cinco por cento);

3. O Manual para elaboração do PEE, aprovado pela Resolução Normativa nº 300, de 12/02/2008, assegura que a concessionária deve aplicar no mínimo de 50% (cinquenta centésimos pontos percentuais) da obrigação legal de investimento em PEE em projetos voltados às comunidades de baixo poder aquisitivo;

4. A Resolução da Aneel nº 63, de 12 de maio de 2004, no seu artigo 4, inciso VII, estabelece multa de até 1% (um ponto percentual) sobre o valor do faturamento, por não implementação de investimentos em eficiência energética;

5. A concessionária deve aplicar os recursos do PEE por Plano de Investimento atualizado anualmente em período de aplicação de no mínimo de dois anos, a partir de 2008;

6. O Plano de Investimento em Eficiência Energética da CEAL encaminhado para ANEEL, compreendendo a apuração da Receita Operacional Líquida (ROL) dos exercícios de 2008 a 2010 mais o saldo acumulado de anos anteriores da conta de Eficiência Energética à época da elaboração do projeto “Agente Ceal nas Comunidades”, estava estimado em R\$ 23.850.000,00 (vinte e três milhões oitocentos e cinquenta mil reais);

7. Para atender ao Plano de Investimento em Eficiência Energética, assim como a regulamentação específica de aplicação de, no mínimo, 50% da obrigação do PEE em projetos voltados a comunidades de baixo poder aquisitivo, a Ceal elaborou o Projeto “Agente Ceal nas Comunidades”, cujo valor total (apenas em mão de obra, sem considerar os custos de aquisição das geladeiras) era de R\$ 10.169.438,87 (dez milhões, cento e sessenta e nove mil, quatrocentos e trinta e oito reais e oitenta e sete centavos), com duração de 19 (dezenove) meses;

8. Para contratação da empresa que seria imbuída da prestação dos serviços constantes no Projeto “Agente Ceal nas Comunidades”, e em conformidade com a Lei 8.666/1993, a Ceal optou pela utilização do sistema de Pregão Eletrônico, atendendo aos princípios da Legalidade e Publicidade que regem a Administração Pública;

9. O Edital foi publicado no Diário Oficial da União e permaneceu aberto para contestações, conforme legislação;

10. O Pregão Eletrônico 045/2009 foi realizado sem registro de contestações;

11. O Projeto “Agente Ceal nas Comunidades” foi concebido baseado em cases de sucessos existentes no Setor Elétrico Brasileiro para área de Eficiência Energética;

12. Após alguns meses de implementação, o referido projeto foi visitado pelo Superintendente de Pesquisa e Desenvolvimento e Eficiência Energética da Aneel, Sr. Máximo Pompermeyer, sendo referendado pelo mesmo como referência na atuação de projetos de eficiência energética voltados ao público de baixa-renda no Brasil;

13. Dada a complexidade e a necessidade de experiência em gestão de projetos similares para implantação do projeto “Agente Ceal nas Comunidades”, foi necessário fazermos a exigência de determinadas qualificações que garantissem a expertise da empresa eventualmente vencedora do certame;

14. A partir da Resolução 300/2008, citada anteriormente, a Aneel nos exigia que (texto retirado do Manual do PEE Aneel 2008):

“A partir de janeiro de 2011, a concessionária ou permissionária que acumular na Conta de Eficiência Energética montante superior à soma do recolhimento dos últimos dois anos estará sujeita às penalidades previstas na Resolução Aneel nº 63, de 12 de maio de 2004. Esse limite é de três vezes o recolhimento médio dos últimos três anos para as concessionárias ou permissionárias com mercado de energia elétrica inferior a 1.000 GWh por ano. Como disposição transitória, até dezembro de 2010, as concessionárias ou permissionárias que excederem o limite estabelecido anteriormente estarão isentas das penalidades, desde que comprovem aplicação anual equivalente ao recolhimento médio dos últimos dois anos.”

O que corrobora com a necessidade de fazermos as exigências tratadas no tópico anterior; uma vez que, se não tivéssemos a garantia da expertise da empresa na execução de projetos com quantitativos e prazos similares, poderíamos não atender à Legislação em questão, uma vez que atrasos de cronogramas implicariam, necessariamente, em desembolsos mais reduzidos, o que poderia acarretar em penalidade pelo Órgão Regulador;

15. Além dos motivos supracitados, baseamos nossas exigências no artigo 30, inciso II da Lei 8.666/93, quer diz:

Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:

II - comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, e indicação das instalações e do aparelhamento e do pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do objeto da

licitação, bem como da qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos;

16. Conforme o escopo do projeto, havia a necessidade de, em 18 meses, a empresa realizar 80.000 visitas (executando recadastramento completo da unidade consumidora, com troca de titularidade, cadastramento na tarifa social, negociando dívidas, abrindo ordens de serviço e fornecendo informações sobre uso seguro e correto da energia, além de servir de canal de comunicação direto com a empresa, desonerando os serviços do Call Center da CEAL), entrega e substituição de 100.000 lâmpadas (verificando a potência das lâmpadas substituídas, se a unidade consumidora estava adimplente com a CEAL, se aquela UC já teria ultrapassado o limite de quatro lâmpadas substituídas, armazenando as lâmpadas incandescentes para reciclagem e fazendo todos os registros para controle junto à ANEEL) e realização de 208 palestras sócio-educativas (fazendo mobilização na comunidade através dos Analistas Sociais do projeto que, além de se responsabilizarem pela coordenação das atividades dos Agentes Comunitários, também são os autores das referidas explicações, dentre outros serviços);

17. Entendemos que, conforme jurisprudência, não se pode inferir que um licitante detentor de um atestado de aptidão é menos capaz do que o licitante que dispõe de dois; isso porque a capacidade técnica de realizar o objeto existe independentemente do número de vezes que tenha sido exercitada, ou não existe. Dessa forma, não fizemos esse tipo de exigência no processo licitatório;

18. Entretanto, dada a especificidade do projeto, a boa execução de quantidades mínimas das parcelas de maior relevância técnica e com prazos máximos seria a única forma de evidencição da qualificação técnico-profissional;

19. Baseado no artigo em epígrafe da Lei 8.666/93, a Ceal poderia interpretar em fazer a exigência de experiência na realização dessas ações com os mesmos quantitativos e prazo previstos no projeto; no entanto, para que houvesse uma maior concorrência, garantindo o princípio da Isonomia sem prejuízo da comprovação de experiência ora necessária, optamos em reduzir essa restrição legal ampliando a possibilidade de competição utilizando uma margem a menor de 20% nos quantitativos e ampliando o prazo de execução para 2 (dois) anos, havendo uma abertura para outros proponentes que, em princípio, não atenderiam aos objetos do projeto;

20. Desta forma buscou-se, dentro da margem de segurança identificada, a proposta de preço mais vantajosa à Administração;

21. Esta condição diz respeito à capacidade da empresa (considerada em seu todo) para desempenho de atividade pertinente e compatível, em características, quantidades e prazos/com o objeto da licitação nos termos da própria lei. Não se confunde, esta exigência, com a capacitação técnico-profissional, a qual se refere aos profissionais e não à empresa em seu conjunto;

22. Ainda em conformidade com o mesmo artigo da Lei 8.666/93, é permitida a indicação das instalações e do aparelhamento e do pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação;

23. Para dimensionarmos a equipe mínima de gestão e execução do projeto dentro do prazo proposto, e reduzirmos os custos de mão de obra, abrindo a possibilidade de disponibilizarmos mais recursos para outros benefícios, utilizamos da exigência do uso de tecnologias que vêm sendo amplamente utilizada na busca de uma melhor eficiência do setor público (no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, por exemplo), que sejam os *smartphones* ou PDAs;

24. Toda a equipe fora dimensionada considerando o uso dessa tecnologia, sendo inexecutável dentro do prazo proposto a execução de das ações constantes no projeto sem o uso dos utensílios indicados, pois implicaria na necessidade de ampliar significativamente o número de Digitadores, Motoqueiros, Agentes de Campo, além de outros profissionais, adicionando custos e imputando valor bem superior ao preço global da licitação, se respeitados, pelos proponentes, os limites de exequibilidade para remuneração de cada profissional constante no projeto;

25. Não há ilegalidade no ato da exigência da visita técnica (depende da conveniência da Administração), mas sim em prazos exíguos para sua realização (o que não foi constatado);

26. O conhecimento das condições e peculiaridades locais, colhido em visita técnica, favorece a elaboração da proposta e nivela os licitantes garantindo uma maior isonomia ao certame, porque se retira daquele que eventualmente estivesse a disputar novo contrato em mesmo local que tenha conhecimento prévio, a vantagem de conhecer o local de execução da prestação dos serviços;

27. O atestado de visita é de suma relevância para garantir que os participantes do pleito conheçam da melhor forma possível o ambiente em que os serviços serão executados e possam dimensionar de maneira mais precisa a equipe e aparelhamento (transporte) necessário, uma vez que o projeto foi dimensionado considerando uma equipe e infraestrutura mínima, sendo facultada ao pleiteante a ampliação desses profissionais e aparelhagem (veículos);

28. Caso esse item não fosse exigido, correríamos o risco dos concorrentes da licitação alegarem, para determinadas atividades, que desconheciam a real situação dos locais de implantação das ações de eficiência energética, e que teria prejudicado sua cotação".

220. **Posição da CGU:** Procurou, a princípio, fazer uma distinção entre a capacidade técnico-operacional e capacidade técnico-profissional.

221. Segundo a CGU, a capacidade técnico-profissional é aquela exigida no art. 30, § 1º, inc. I, da Lei 8.666/1993, sendo que a entidade responsável pela licitação só pode exigir sua comprovação para as parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação, vedadas as exigências de quantidades mínimas ou prazos máximos.

222. Já a capacidade técnico-operacional estava prevista no artigo 30, § 1º, inciso II, alínea "b" da Lei 8.666/1993, tendo sido vetada pelo Presidente da República, seguindo o entendimento da Advocacia Geral da União, que a imputou de restritiva ao caráter competitivo da licitação, consoante trecho da Mensagem de veto nº 335, transcrito *in verbis*:

Ora, a exigência de "capacidade técnico-operacional", nos termos definidos no primeiro dos dispositivos supra, praticamente inviabiliza a consecução desse objetivo, pois segmenta, de forma incontornável, o universo dos prováveis competidores, na medida em que, embora possuindo corpo técnico de comprovada experiência, uma empresa somente se habilita a concorrer se comprovar já haver realizado obra ou serviço de complexidade técnica idêntica à que estiver sendo licitada.

223. Para a Controladoria, malgrado o veto, as questões sobre a pertinência de se exigir a comprovação da capacidade técnico-operacional das empresas licitantes dividiu a doutrina e a jurisprudência. A corrente que defende a possibilidade dessa ser exigida se ampara no art. 30, inciso II, da Lei 8.666/1993 que, consoante já mencionado pela empresa, prevê a comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, sendo esta a posição defendida pelo TCU, conforme decisões já citadas no fato desta constatação.

224. Entretanto, a Controladoria destacou haver limites para tais exigências, cujos quantitativos não podem ultrapassar o quantitativo a ser licitado, muito menos em serviços onde o aumento de volume não representa aumento de complexidade.

225. O Controle Interno entendeu que a exigência de comprovação de experiência na execução de todas as atividades elencadas nas alíneas "a" a "e" retro já seria suficiente para habilitar uma empresa a participar da referida licitação, prescindindo da exigência de quantitativos mínimos, visto que os serviços em questão são simples e requerem pouca qualificação profissional. Um aumento no volume dos mesmos apenas provocaria aumento da escala de execução, com a contratação de mais profissionais de nível médio para a realização das visitas e cadastros e substituição das geladeiras e lâmpadas. O que importaria, neste caso, seria a capacidade econômico-

financeira da empresa para manter um quadro de pessoal maior e arcar com os custos de capacitação e encargos trabalhistas. Porém, para empresas do mesmo porte econômico-financeiro e com experiência na execução de serviços semelhantes, o fato de uma ter realizado 1.000 ou 65.000 visitas ou cadastros não representaria diferenças significativas do ponto de vista técnico-operacional, não justificando, portanto, que uma empresa devidamente habilitada seja impedida de participar do certame porque comprovou a realização de apenas 1.000 visitas ou cadastros, ou a entrega e substituição de apenas 500 geladeiras, por exemplo.

226. No tocante à exigência da experiência na utilização de *smartphone* ou PDA para coleta de dados em campo, a CGU considerou equivocado o entendimento da Ceal, de que o artigo 30, inciso II, faculta à contratante a indicação das instalações e do aparelhamento e do pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação. O que o mencionado dispositivo estabelece é a obrigação de a licitante indicar, na comprovação de sua capacidade técnico-operacional, as instalações, o aparelhamento e o pessoal que irá utilizar na execução do contrato, caso vença a licitação. Sendo o certame no regime de empreitada integral, cabia ao licitante orçar os seus custos usando ou não o *smartphone*. Exigir experiência no uso de tais aparelhos como critério de participação na licitação restringe a competitividade do certame.

227. Em relação à exigência de visita técnica, a CGU, conforme entendimento do TCU, defendeu o consignado no Acórdão 1.174/2008 - Plenário:

(...) a substituição do atestado de visita por declaração formal assinada pelo responsável técnico, sob as penalidades da lei, de que tem pleno conhecimento das condições e peculiaridades inerentes à natureza dos trabalhos, assumindo total responsabilidade por esse fato e informando que não o utilizará para quaisquer questionamentos futuros que ensejem avanços técnicos ou financeiros com o DNIT, atende o art. 30, inciso III, da Lei nº 8.666/93, sem comprometer a competitividade do certame, conforme art. 3º, § 1º, inciso I, do mesmo dispositivo legal.

228. Em vista disso, o Controle Interno fez as seguintes recomendações:

1) Realizar nova licitação para o projeto de substituição de geladeiras e lâmpadas no interior do Estado, exigindo tanto a qualificação técnico operacional quanto a qualificação técnico-profissional sem, contudo, exigir quantitativos mínimos para a execução de serviços de baixa complexidade.

2) Em obediência ao princípio constitucional da isonomia e considerando o objetivo primordial da lei de licitações que é a seleção da proposta mais vantajosa para a administração pública, abster-se de restringir a competitividade nos certames licitatórios, limitando a exigência de quantitativos mínimos para a comprovação de qualificação técnico-operacional ou técnico-profissional à contratação de serviços nos quais o incremento de volume realmente implique em aumento de complexidade na execução dos mesmos e não apenas numa simples alteração na escala de execução.

229. **Análise da Secex/AL:** Assiste razão à Controladoria, pois a exigência de quantitativos mínimos não guarda necessária relação com a complexidade dos seguintes serviços: realização de visitas, utilização de smartphones para coleta de dados, entrega e substituição de refrigeradores, entrega e substituição de lâmpadas compactas fluorescentes, e realização palestras sócio-educativas.

230. Porquanto, tal exigência se afigura restritiva, descumprindo entendimento do TCU (Acórdão 748/2004 – Plenário), pelo que cumpre ao Tribunal dar ciência à Ceal de que a previsão no Edital de exigência de comprovação de quantitativos mínimos de execução de serviços de baixa complexidade para efeitos de qualificação técnica em pregão, conforme constatado no Pregão 45/2009, descumpra o previsto no art. 30 da Lei 8.666/1993, bem como entendimento do TCU, que prevê a comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação.

231. **Constatação: Contratação emergencial, de forma reiterada, de serviços de atendimento de prontidão na capital (item 4.2.1.1 – Peça 4, p. 85-87):** A CGU relatou que a Ceal contratou em 2009 e vinha contratando reiteradamente esses serviços de forma direta, com base no art. 24, inc. IV, da Lei 8.666/1993 (contratação emergencial) desde abril de 2006. Além disso, em novembro de 2006, a Concorrência 8/2006, com o mesmo objeto dessas contratações, veio a ser suspensa por liminar em mandado de segurança. A Ceal, então, continuou contratando com base no citado dispositivo legal.

232. Somente em agosto de 2008 a Ceal entrou com pedido de suspensão da liminar junto ao Tribunal de Justiça de Alagoas, tendo sido indeferido pela demora no pedido – dois anos.

233. Todavia, anota o Controle Interno que a liminar suspende apenas o processo licitatório objeto do mandado de segurança, não impedindo a contratação, inclusive por outra licitação, dos referidos serviços, enquanto não se decide o mérito da ação.

234. Segundo a CGU, a causa estaria em deficiências nas fases interna e externa da licitação, e falhas no acompanhamento ideal em processo envolvendo o mandado de segurança.

235. **Justificativas da Ceal:** Segundo a CGU, a Ceal informou que a ilegalidade questionada pelo impetrante foi o fato de o certame não ter sido prorrogado após a decisão de impugnações ao Edital. O Juiz que apreciou o caso entendeu não ter sido observado o prazo mínimo que a Lei de Licitações estipula para o recebimento das propostas, dado que a impugnação de itens do edital ter sido decidida em 25/8/2006, com publicação em 28/8/2006, mesmo dia de apresentação das propostas.

236. Quanto à demora para solicitar a cassação da liminar e não ter aberto nova concorrência, a Ceal não se pronunciou.

237. **Posição da CGU:** Considerando não ter sido possível analisar a Concorrência 8/2006, por não poder ampliar o foco de seu trabalho, o Controle Interno informou que se restringiu às justificativas apresentadas pelos gestores.

238. Desta feita, inferiu que a suspensão do certame, malgrado houvesse falhas no edital, contestadas pelos licitantes, deveu-se ao fato de o certame não ter sido prorrogado após a decisão das respectivas impugnações ao Edital, desrespeitando o rito da licitação, o que ensejou a contestação pela via Judicial.

239. Diante disso, a CGU recomendou à Ceal promover nova licitação para a contratação dos serviços de atendimento emergencial (prontidão) no sistema de distribuição de energia elétrica em 13.800/380/220 volts, na área de abrangência da Superintendência de Distribuição - SOB, na grande Maceió e, quando da homologação do processo licitatório, rescindir o respectivo contrato emergencial para os referidos serviços.

240. **Análise da Secex/AL:** A contratação de serviços com base no art. 24, inc. IV, da Lei 8.666/1993 devem se dar nos casos de emergência ou calamidade pública, pelo prazo máximo de 180 dias consecutivos e ininterruptos, vedada a prorrogação dos respectivos contratos.

241. Ocorre que, segundo o Relatório de Auditoria do exercício de 2009, a contratação foi reiterada desde abril de 2006.

242. Não obstante, com base na jurisprudência do TCU, o limite de 180 dias previsto no inciso IV do art. 24 da Lei 8.666/93 pode ser ultrapassado quando o objeto contratual a ser executado além de esse prazo preencher as seguintes condições do referido dispositivo legal: “urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares” e “somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa”.

243. Seria esse o caso da contratação pela Ceal de empresa para atendimento de prontidão, serviço de natureza contínua, para evitar enormes prejuízos no atendimento à região metropolitana de Maceió, se não fosse pela demora de a Ceal solicitar a cassação da liminar somente dois anos depois, em 2008, o que denota desídia da Companhia e não continuidade da situação emergencial.

244. De todo modo, considerando que a CGU não levantou irregularidades no Contrato 196/2009, ora em comento, no valor de R\$ 1.630.482,97, e a Ceal, em comunicação a esta Secex, enviou cópia do Contrato 70/2010 (Peça 15), decorrente do Pregão Eletrônico 2/2010, em observância à recomendação do Controle Interno, cabe a esta Corte de Contas considerar suficientes as medidas tomadas a respeito.

**245. Constatação: Ausência de comprovação do ressarcimento, pelos contratados, dos valores referentes à CPMF inserida nos custos dos respectivos contratos e paga indevidamente pela Ceal (item 4.2.2.1 - Peça 4, p. 87-89):**

246. A CGU anotou que, tendo em vista a Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira – CPMF - ter sido exigível somente até 31 de dezembro de 2007, deveria ser excluída da composição de custos dos contratos celebrados pela Ceal ainda na sua vigência, em obediência ao disposto no art. 65, § 5º, da Lei 8.666/1993, que estabelece que quaisquer tributos ou encargos legais criados, alterados ou extintos, bem como a superveniência de disposições legais, quando ocorridas após a data da apresentação da proposta, de comprovada repercussão nos preços contratados, implicarão a revisão destes para mais ou para menos, conforme o caso.

247. Segundo o Controle Interno, de seis empresas cujos contratos foram examinados, nos quais houve pagamento após dezembro de 2007, não foi observada qualquer comprovação de que os valores pagos indevidamente foram ressarcidos à Ceal ou descontados em outras faturas. A causa disso seria os gestores de diversas entidades públicas não terem atentado, quando da extinção da CPMF, para o fato de que deveriam repactuar os contratos que incluíam o referido tributo em suas planilhas de formação de preços.

**248. Justificativas da Ceal:** Em atendimento a solicitação de informações da CGU, a empresa deu as seguintes informações sobre os contratos:

CT 241/2007 - Em 10/08/2009 o Gestor foi notificado para adotar as medidas de ressarcimento, por meio da CI no 23/2009 e até a presente data não obtivemos retorno quanto ao efetivo ressarcimento. Estamos reiterando a notificação por meio de nova correspondência.

CT 041/2007 - Foi realizado o ressarcimento por meio de depósito bancário no valor de R\$ 548,40, conforme cópia do comprovante em anexo.

CT 014/2008 - Em 10/08/2009 o Gestor foi notificado para adotar as medidas de ressarcimento, por meio da CI nº 25/2009 e até a presente data não obtivemos retorno quanto ao efetivo ressarcimento. Estamos reiterando a notificação por meio de nova correspondência.

CT 229/2007 - Foi realizado o ressarcimento por meio de desconto em processo do pagamento no 049/APT/2009, de outubro de 2009.

CT 302/2007 - O gestor informou desconto do valor devido na Nota Fiscal no 000107, Processo de Pagamento nº 045/APT/2009, anexo.

249. Posteriormente, em 3/8/2010, a Ceal encaminhou cópia do comprovante de DOC eletrônico, no valor de R\$ 545,90, emitido pela empresa contratada pelo CT 14/2008. Assim, restava apenas comprovar o ressarcimento da CPMF no Contrato 241/2007.

**250. Posição da CGU:** Informou que aguardaria e recomendou a comprovação por parte da Ceal do ressarcimento do montante referente aos custos com a CPMF, cobrados indevidamente após 31/12/2007, no Contrato 241/2007.

251. **Análise da Secex/AL:** Como ficou demonstrado, a análise da CGU se mostrou procedente, uma vez que a Ceal acatou as observações e, antes mesmo do fechamento do Relatório de Auditoria, apresentou comprovantes de ressarcimentos dos valores concernentes à CPMF dos cinco contratos mencionados, com exceção do Contrato 241/2007.

252. Diante disso, considerando não ter sido levantadas irregularidades nos contratos e as medidas tomadas com o fito de se adequar a nova situação jurídica, sem CPMF, não resta ao Tribunal tomar medidas a respeito.

### CONCLUSÃO/PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO.

253. Diante do exposto, considerando que as contas evidenciam impropriedades de natureza formal sem gravidade suficiente para macular as contas no seu todo, e que não caracterizam dano aos cofres da Ceal, submete-se o processo à consideração superior, propondo:

253.1. **julgar regulares com ressalva**, nos termos dos artigos 1º, inciso I; 16, inciso II; 18; e 23, inciso II, da Lei nº 8.443/1992, as contas dos seguintes responsáveis, dando-lhes quitação:

253.1.1. Flávio Decat de Moura (CPF: 060.681.116-87), pelas seguintes constatações:

- a) índice de perdas de energia elétrica aumenta, apesar do aumento dos investimentos (item 62);
- b) piora nos indicadores de continuidade da Ceal, em relação ao exercício anterior (item 85);
- c) Aumento do montante e da idade do estoque da inadimplência evidencia ineficácia das ações de cobrança da Ceal (item 103);
- d) a Companhia continua apresentando prejuízo e dependendo de aporte de recursos da Eletrobrás para não ficar insolvente (item 126);
- e) a Companhia não recebe o ressarcimento integral dos salários de seus empregados cedidos à Faceal (item 143);
- f) controle ineficaz na concessão e no pagamento do adicional de periculosidade na CEAL item 159);
- g) aumento do quantitativo dos acidentes de trabalho e ocorrência de acidente com óbito em 2009 (item 168);
- h) celebração de novo contrato de cobrança administrativa por um custo maior que o do contrato anterior e prevendo serviços que já eram executados em outros contratos (item 181);
- i) Deficiências na elaboração do projeto básico contribuíram para fracionamento de despesa e contratação por modalidade de licitação indevida (item 198);
- j) Exigência de comprovação de quantitativos mínimos de execução de serviços de baixa complexidade para efeitos de qualificação técnica em pregão, restringindo a competitividade do certame (item 211);
- k) Contratação emergencial, de forma reiterada, de serviços de atendimento de prontidão na capital (item 231); e,
- l) Ausência de comprovação do ressarcimento, pelos contratados, dos valores referentes à CPMF inserida nos custos dos respectivos contratos e paga indevidamente pela Ceal (item 245).

253.1.2. Luís Hiroshi Sakamoto (CPF: 098.737.591-15) pelas seguintes constatações:

- a) a Companhia não recebe o ressarcimento integral dos salários de seus empregados cedidos à Faceal (item 143);
- b) controle ineficaz na concessão e no pagamento do adicional de periculosidade na CEAL item 159);

- c) aumento do quantitativo dos acidentes de trabalho e ocorrência de acidente com óbito em 2009 (item 168);
  - d) Deficiências na elaboração do projeto básico contribuíram para fracionamento de despesa e contratação por modalidade de licitação indevida (item 198);
  - e) Exigência de comprovação de quantitativos mínimos de execução de serviços de baixa complexidade para efeitos de qualificação técnica em pregão, restringindo a competitividade do certame (item 211);
  - f) Contratação emergencial, de forma reiterada, de serviços de atendimento de prontidão na capital (item 231); e,
  - l) Ausência de comprovação do ressarcimento, pelos contratados, dos valores referentes à CPMF inserida nos custos dos respectivos contratos e paga indevidamente pela Ceal (item 245).
- 253.1.3. Pedro Carlos Hosken Vieira (CPF: 141.356.476-34) pelas seguintes constatações:
- a) Aumento do montante e da idade do estoque da inadimplência evidencia ineficácia das ações de cobrança da Ceal (item 103);
  - b) a Companhia continua apresentando prejuízo e dependendo de aporte de recursos da Eletrobrás para não ficar insolvente (item 126);
  - c) controle ineficaz na concessão e no pagamento do adicional de periculosidade na CEAL item 159); e,
  - d) celebração de novo contrato de cobrança administrativa por um custo maior que o do contrato anterior e prevendo serviços que já eram executados em outros contratos (item 181).
- 253.1.4. Márcio de Almeida Abreu (CPF: 116.010.356-91) pelas seguintes constatações:
- a) índice de perdas de energia elétrica aumenta, apesar do aumento dos investimentos (item 62);
  - b) piora nos indicadores de continuidade da Ceal, em relação ao exercício anterior (item 8); e,
  - c) contratação emergencial, de forma reiterada, de serviços de atendimento de prontidão na capital (item 231).
- 253.1.5. José Luís França dos Santos (CPF: 313.033.076-34) pelas seguintes constatações:
- a) índice de perdas de energia elétrica aumenta, apesar do aumento dos investimentos (item 62);
  - b) piora nos indicadores de continuidade da Ceal, em relação ao exercício anterior (item 8); e,
  - c) contratação emergencial, de forma reiterada, de serviços de atendimento de prontidão na capital (item 231).
- 253.1.6. Ronaldo Ferreira Braga (CPF: 075.198.183-49) pelas seguintes constatações:
- a) índice de perdas de energia elétrica aumenta, apesar do aumento dos investimentos (item 62);
  - b) Aumento do montante e da idade do estoque da inadimplência evidencia ineficácia das ações de cobrança da Ceal (item 103); e,
  - c) celebração de novo contrato de cobrança administrativa por um custo maior que o do contrato anterior e prevendo serviços que já eram executados em outros contratos (item 181).
- 253.2. **julgar regulares**, com fulcro nos artigos 1º, inciso I; 16, inciso I; 17; e 23, inciso I da Lei nº 8.443/1992, as contas dos seguintes responsáveis, dando-lhes quitação plena:



- 253.2.1. Leonardo Lins de Albuquerque (CPF: 012.807.674-72);
- 253.2.2. Uilton Roberto Rocha (CPF: 134.423.766-53); e,
- 253.2.3. Nelson Fonseca Leite (CPF: 277.963.616-53).
- 253.3. **dar ciência à Companhia Energética de Alagoas (CEAL)** de que:
- 253.3.1. por planejamento inadequado, houve fracionamento indevido de despesa, constatado no convite 1/2009 e no pregão eletrônico 52/2009, que tinham por finalidade contratação de serviços de recuperação e reforma da central de atendimento localizada no centro de Maceió, contrariando o disposto no art. 23, § 5º, da Lei 8.666/1993, visto que, por ser obra a ser executada no mesmo lugar, pode ser parcelada para ampliar a competitividade, mas respeitando a modalidade devida, correspondente ao somatório dos valores das parcelas;
- 253.3.2. que a previsão no Edital de exigência de comprovação de quantitativos mínimos de execução de serviços de baixa complexidade para efeitos de qualificação técnica em pregão, conforme constatado no Pregão 45/2009, descumpra o previsto no art. 30 da Lei 8.666/1993, bem como entendimento do TCU, que prevê a comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação;

SECEX/AL, em 27 de junho de 2013.

(assinado eletronicamente)  
ALESSANDRO HENRIQUE PEREIRA DE MEDEIROS  
AUF - Matr. TCU 6557-9