

Processo: TC 032.690/2011-8

Tipo: prestação de contas, exercício de 2010.

Unidade jurisdicionada: Companhia Energética de Alagoas (Ceal).

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); José Luís França dos Santos (CPF: 313.033.076-34); Ronaldo Ferreira Braga (CPF: 075.198.183-49); Pedro Mateus de Oliveira (CPF: 135.789.286-15); Nelson Fonseca Leite (CPF: 277.963.616-53); e Sérgio Freesz Pinto (CPF: 282.078.826-20).

Advogado nos autos: não há.

Inte ressado em sustentação oral: não há.

Proposta: mérito.

INTRODUÇÃO

1. Tratam os autos de processo de contas da Companhia Energética de Alagoas (Ceal), Sociedade de Economia Mista vinculada ao Ministério das Minas e Energia, relativa ao exercício de 2010.
2. O processo de contas foi organizado de forma individual, conforme classificação constante do art. 5º da Instrução Normativa – TCU 63/2010 e do anexo 1 à Decisão Normativa - TCU 110/2010.
3. 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 27.767 Km², que abriga uma população estimada de 3.120.922 habitantes (IBGE 2010). Atende, em sua área de atuação, aproximadamente 877 mil consumidores, contando para esse fim com um quadro de 1.222 empregados.
4. A CEAL, federalizada em julho de 1997, sob o controle da Eletrobrás, que detém 74,84% do seu capital votante, foi incluída em 23 de outubro do mesmo ano no Programa Nacional de Desestatização (PND), por meio do Decreto nº 2.356, passando a ser preparada sua recuperação operacional e econômico-financeira, com vistas à privatização.
5. Porém, em que pese notícias nos últimos tempos nesse sentido, a controladora, até a conclusão desta instrução, não se pronunciou oficialmente a respeito. É considerado até a capitalização da empresa, com a participação de outros agentes, sem a Eletrobrás se desfazer de seu controle (<http://exame.abril.com.br/negocios/noticias/concluidos-estudos-para-reestruturacao-da-eletobras>).
6. Em fevereiro de 2001 a Ceal assinou com a Agência Nacional de Energia Elétrica – Aneel, o Contrato de Concessão nº 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

I. Avaliação da conformidade das peças que compõem o processo

7. A auditoria interna da unidade jurisdicionada (UJ), em seu parecer (peça 5, p. 2-5), registrou que o planejamento para elaboração do Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna (Paint) levou em conta a materialidade, relevância, vulnerabilidades e criticidades pretéritas das áreas/funções da empresa.

7.1. Consignou a verificação de 93,24%, em termos de valor, dos processos licitatórios conduzidos pela Companhia, assim como dos processos de dispensa e inexigibilidade de licitação, com ênfase na verificação do cumprimento à legislação e às normas internas.

7.2. Que o exame compreendeu os convênios firmados pela empresa com caráter social, sendo que as inconsistências verificadas geraram pontos de auditoria informados à área que se comprometeu em ajustar o procedimento.

7.3. Ressaltou a verificação e o acompanhamento do cumprimento das recomendações emanadas da auditoria interna e da Controladoria Regional da União em Alagoas. As determinações do Tribunal de Contas da União foram enviadas às áreas responsáveis e foram implementadas.

8. O Conselho Fiscal da empresa manifestou-se no sentido de que, tendo em vista os exames efetuados, as informações e esclarecimentos recebidos da Administração ao longo do exercício, o parecer dos Auditores Independentes PricewaterhouseCoopers, sem ressalva e com uma ênfase relacionada à continuidade operacional da Companhia, opinou que os citados documentos estavam em condições de serem apreciados pela Assembleia Geral de Acionistas (peça 5, p. 6).

9. O parecer da auditoria independente sobre as demonstrações contábeis, elaborado pelo PricewaterhouseCoopers manifestou opinião de que apresentam adequadamente, em todos os aspectos relevantes, a posição patrimonial e financeira da Companhia Energética de Alagoas em 31 de dezembro de 2010, o desempenho de suas operações e os seus fluxos de caixa para o exercício findo nessa data, de acordo com as práticas contábeis adotadas no Brasil. Chamaram a atenção para a Nota 1 às demonstrações financeiras, que descreve que (peça 4, p. 137):

a Companhia tem apurado prejuízo em suas operações e prejuízos acumulados em 31 de dezembro de 2010, o que suscita dúvida substancial sobre sua continuidade operacional. As demonstrações financeiras não incluem quaisquer ajustes em virtude dessas incertezas. Nossa opinião não está ressalvada em função desse assunto.

10. A CGU, ao examinar a gestão dos responsáveis, apontou, no relatório de auditoria à peça 6, a ocorrência de diversos achados de auditoria, os quais foram objeto de recomendações específicas. Os achados mais relevantes foram analisados de forma individualizada nesta instrução na seção da Sinopse das Falhas Verificadas, mais adiante,

11. No certificado de auditoria (peça 7), o representante da CGU propôs o julgamento pela regularidade com ressalva das contas dos Sr(s). Ronaldo Ferreira Braga, Luis Hiroshi Sakamoto e Pedro Mateus de Oliveira, uma vez que, lhes foram atribuídas falhas indicadas nos itens 2.2.1.1, 4.2.1.1, 4.2.1.3, 4.2.1.4 e 4.2.2.1 do relatório de auditoria à peça 6.

12. Em relação aos demais agentes constantes do rol de responsáveis, o encaminhamento proposto pelo Controle Interno foi para julgamento pela regularidade da gestão, tendo em vista a não identificação denexo de causalidade entre os fatos apontados e a conduta dos referidos agentes.

13. O dirigente do órgão de controle interno acolheu a manifestação expressa no certificado de auditoria (peça 8).

14. O Ministro de Estado da pasta supervisora da UJ atestou haver tomado conhecimento das conclusões constantes do relatório de auditoria de gestão, do certificado de auditoria, bem como do parecer conclusivo do dirigente do órgão de controle interno (peça 9).

II. Rol de Responsáveis

15. Constam do rol de responsáveis encaminhado todos os responsáveis que desempenharam, durante o período a que se referem as contas, as naturezas de responsabilidade definidas no art. 10 da IN TCU 63/2010 e no art. 2º, § 2º da DN TCU 110/2010.

III. Processos conexos e contas de exercícios anteriores

16. Os processos de contas de exercícios anteriores e os processos conexos aos autos em exame estão relacionados no quadro que se segue:

NÚMERO DO TC	TIPO	SITUAÇÃO
015.264/2009-9	PC	Julgado
028.901/2010-0	PC	Julgado

17. No que tange aos processos de contas de exercícios anteriores já julgados, o Tribunal deliberou no sentido de:

- Acórdão 3.297/2010-TCU-2ª Câmara, que julgou as contas regulares com ressalvas:
 - 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.
- Acórdão 7.263/2013-TCU-1ª Câmara, Relação n. 29/2013, do Gabinete do Ministro José Múcio Monteiro, que julgou as contas regulares com ressalvas e proferiu as seguintes ciências:
 - 1.7. Dar ciência à Companhia Energética de Alagoas (Ceal) de que:
 - 1.7.1. por planejamento inadequado, houve fracionamento indevido de despesa, constatado no Convite 1/2009 e no Pregão Eletrônico 52/2009, que tinham por finalidade a 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;
 - 1.7.2. 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.

18. No relatório de auditoria de gestão foram inseridas informações gerais acerca do desempenho da unidade jurisdicionada, em consonância com o disposto no anexo III da DN TCU 110/2010.

IV. Avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão

19. A CGU relatou que, ao consultar o Relatório de Gestão para o exercício de 2010 e o Sistema Sigplan, foi verificado gastos nos seguintes Programas/Ações, cujos resultados foram descritos e examinados pelo Controle Interno:

19.1. Programa 0273 - Luz para Todos, com o objetivo de “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”. 19.1.2. Ação: 11XE – Ampliação da Rede Rural de Distribuição de Energia Elétrica – Luz para Todos. 19.1.2.1. Neste programa foram beneficiados em 2010 um total de 13.134 domicílios, dos 15.035 previstos, correspondendo a 87,36% de execução; enquanto foram executados R\$ 85.259.244,00 dos R\$ 105.000.000,00 previstos, representando 81,2% de execução. No Relatório de Gestão não constam razões do não alcance das metas estabelecidas para 2010.

19.2. Programa 0294 – Energia na Região Nordeste, com a finalidade de “ampliar a capacidade de oferta de geração e transmissão de energia elétrica na Região Nordeste”.

19.2.1. Ação: 3375 – Ampliação do Sistema de Subtransmissão de Energia Elétrica no Estado de Alagoas.

19.2.1.1. Embora a distribuidora só tenha obtido execução física de 2,7% do previsto para o exercício de 2010, informou que fez uso de 38,2% dos recursos financeiros previstos. Mas não havia detalhes no respectivo Relatório de Gestão acerca do não atendimento da meta estabelecida.

19.2.1.2. Em manifestação a respeito do Relatório Preliminar de Auditoria, da CGU, a Ceal alegou que vários fatores prejudicaram uma boa execução do orçamento de investimento de alta tensão, quais sejam: necessidade da engenharia de ajudar nas obras das grandes enchentes de 2010, diminuição do quadro de pessoal do setor responsável pelas obras, licitações de obras fracassadas, etc. Mas também destacou outros três fatores: grande economia na aquisição de transformadores, principalmente em razão da realização de compra centralizada; atraso nas compras centralizadas dos outros equipamentos; e atraso na entrega de material mais significativo de duas linhas de distribuição em 69Kv (estruturas de concreto, cabos condutores de alumínio e isoladores 69kV).

19.2.2. Ação 6644: Ampliação da Rede Urbana de Distribuição de Energia Elétrica no Estado de Alagoas.

19.2.2.1. Quanto a esta ação não há justificativas no Relatório de Gestão para o não atingimento das metas. Além disso, observa-se uma variação pouco relevante na capacidade instalada da empresa, sem justificativa, considerando os investimentos em ações de expansão do sistema, que tiveram um aumento de 340,97% (de R\$ 637 mil para R\$ 2,809 milhões).

19.2.3 Ação 6749: Manutenção do Sistema de Transmissão de Energia Elétrica no Estado de Alagoas.

19.2.3.1. Sem esclarecer a razão que impediu a execução da ação, com base no Relatório de Gestão, vê-se que a Ceal transferiu parte da meta fixada para o exercício seguinte.

19.2.4. Ação 6675: Manutenção da Rede Urbana de Distribuição de Energia Elétrica no Estado de Alagoas.

19.2.4.1. Segundo consta no Relatório de Gestão, parcela dos recursos dessa ação foi alocada em obras de recuperação de redes danificadas pelas enchentes de junho de 2010 no estado e na energização dos abrigos temporários destinados às famílias atingidas.

19.2.5. Ação 10NN: Modernização e Adequação de Sistema de Comercialização e Distribuição - Redução de Perdas Técnicas e Comerciais na Área de Concessão da Ceal.

19.2.5.1. Para essa ação, a Ceal divulgou um resultado de alcance de meta de 231,34% da meta física (45.684 consumidores regularizados dos 20.640 previstos), em que pese tenha executado somente 43,52% do previsto (gasto R\$ 13,14 milhões dos R\$ 30,19 milhões previstos). Porém, para tanto, a distribuidora considerou como executado um total de 45.684 novos clientes incrementados ao sistema elétrico, prejudicando a fidedignidade das informações.

19.2.5.2. Por outro lado, segundo a CGU, quando se avalia os percentuais de perdas divulgados nos Relatórios de Administração de 2009 (31,34%) e 2010 (31,45%), verifica-se um aumento, que já vem de 2008 (30%), o que expõe a ineficácia das medidas tomadas a respeito.

19.3. Programa 0807 - Investimentos das Empresas Estatais em Infraestrutura de Apoio, com foco em "dotar a área administrativa de condições necessárias para prestar adequado suporte à área operacional".

19.3.1. Ação 4101: Manutenção e Adequação de Bens Imóveis. 19.3.1.1. Sem qualquer esclarecimento, segundo informação do Relatório de Gestão, a Ceal transferiu a meta dessa ação para o exercício de 2011.

19.3.2. Ação 4102: Manutenção e Adequação de Bens Móveis, Veículos, Máquinas e Equipamentos.

19.3.2.1. A Ceal não esclarece no Relatório de Gestão as razões para o não atingimento no exercício de 2010 da meta para essa ação. 19.4. Ação 4103: Manutenção e Adequação de Ativos de Informática, Informação e Teleprocessamento.

19.4.1. Ainda que solicitado, a Ceal não deu informação nova em relação ao Relatório de Gestão, a qual justificasse o baixo índice alcançado ante a meta do exercício de 2010 para essa ação.

V. Avaliação dos Indicadores de Gestão

20. Em vista da ausência no Relatório de Gestão de informações acerca dos indicadores institucionais utilizados para avaliação de seu desempenho, a CGU solicitou esclarecimentos a respeito. Em resposta, a Ceal encaminhou a Ata de Reunião do Conselho de Administração da empresa em que se decidiu a respeito dos resultados do período de 2010 a 2014, com os seguintes indicadores: PMSO em relação a Receita Operacional Líquida, Serviço da Dívida, Rentabilidade sobre o Patrimônio Líquido, Nível de Realização dos Investimentos, Margem Operacional, índice de Satisfação dos Consumidores, Duração Equivalente de Interrupção do Cliente (DEC), Frequência Equivalente de Interrupção do Cliente (FEC), Tempo Médio de Atendimento (TMA), Nível de Perdas de Energia fora da Tarifa, Inadimplência do Consumidores (Inad), Satisfação dos Colaboradores, Investimentos Sociais em relação à Receita Operacional Líquida, e Investimentos Ambientais em Relação à Receita Operacional Líquida.

21. Verificou a CGU que todos os indicadores examinados satisfazem os critérios de utilidade e mensurabilidade, assim como são suficientes para a tomada de decisões gerenciais.

VI. Avaliação do Funcionamento do sistema de controle interno

22. Segundo a CGU, quanto ao funcionamento de seu sistema de controle interno, a distribuidora demonstra, de maneira geral, perceber como aplicáveis, total ou parcialmente, sua estrutura, quanto a cada um dos aspectos examinados.

23. No que toca ao ambiente de controle, a CGU observou que: os mecanismos utilizados para divulgação e conscientização sobre a importância do tema nos diversos âmbitos da empresa é carente, já que não há emprego de cartilhas ou cartazes; embora existentes, os manuais adotados se encontram desatualizados, prejudicando inclusive o desempenho das atividades de controle; não existe adequada segregação de funções; e devido a obstáculos enfrentados em questões relacionadas a outros aspectos, qual parceria interna em trabalhos e disponibilização a termo de documentos e informações, o controle interno tem encontrado dificuldades para contribuir com os resultados esperados pela empresa.

24. Referente à avaliação de risco, embora os objetivos e metas se encontrem devidamente formalizados, não corresponde à realidade a informação da Ceal, no item 11 do quadro 19 do Relatório de Gestão (peça 4, p. 37-38), de clara identificação dos processos críticos para alcance dos mesmos, pois, segundo a CGU, até a elaboração do Relatório de Auditoria, a distribuidora não possuía metodologia para identificação e tratamento de riscos inerentes ao negócio. Além disso, não constam nos relatórios elaborados pela Auditoria Interna da empresa registros de ocorrência de fraudes resultantes de fragilidades nos processos internos.

25. No que se refere aos procedimentos de controle, o Controle Interno não constatou correlação entre os controles existentes e o alcance dos objetivos e metas advindos do planejamento estratégico da Unidade, haja vista a ausência de política de avaliação de riscos.

26. Quanto ao aspecto da informação de comunicação, a Controladoria considerou que, a despeito da formalização dos controles existentes, não há uma disseminação efetiva deles na esfera operacional, o que pode ser verificado no resultado das ações de controle efetuadas pela auditoria interna da Ceal, cujas impropriedades detectadas são em parte decorrentes de deficiência nos controles por descumprimento de normas institucionalizadas.

27. Em relação à questão do monitoramento, o Controle Interno, considerando o Plano Anual de Auditoria Interna (Paint), consignou que a unidade de controle tem efetuado, de fato, constante avaliação dos controles existentes, propondo tempestivamente medidas corretivas e colaborando para a melhora do desempenho da distribuidora, ante os objetivos propostos. Já relativo aos procedimentos de controle interno vinculados ao acompanhamento de programas e ações, licitação e recursos humanos, a CGU observou carências significativas: ausência de planejamento das compras; dispensa de licitação, descumprindo o art. 24 da Lei 8.666/1993; fracionamento de licitação; e processo de dispensa de licitação de serviços de engenharia sem projeto básico.

28. Falhas já reportadas em auditorias anteriores (2007) foram constatadas em trabalhos da CGU para exame do exercício de 2010. A Controladoria concluiu, então, que a empresa adotara a sistemática de retificar as impropriedades detectadas pelos órgãos de controle externo e pela sua unidade de auditoria interna de maneira pontual, sem se fazer uma reavaliação dos controles existentes de sorte a identificar possíveis falhas na sua execução.

29. O levantamento realizado pela CGU nos controles internos da Companhia se afigura importante suporte à atuação da auditoria interna da empresa. A extensão e profundidade do trabalho se mostram suficientes para o tratamento da matéria, não sendo necessária qualquer medida por parte desta Corte em relação ao funcionamento da estrutura de controles internos.

VII. Avaliação da Situação das Transferências Voluntárias

30. A Ceal informou em seu Relatório de Gestão (peça 4, p. 10), que a ela não se aplica o item 6 do Anexo II – Parte A - da DN TCU 107/2010, em razão de ser parte da Administração Indireta. Já a CGU informou no Relatório de Auditoria que não foram concedidas transferências voluntárias pela empresa no exercício de 2010.

31. Diante disso, apesar de não constar no Relatório de Gestão informações a respeito, decorrente de interpretação diversa, considerando a informação da CGU de inexistência de transferências, não cumpre ao Tribunal tomar por ora medidas a respeito.

VIII. Avaliação da Regularidade dos Processos Licitatórios

32. O relatório de auditoria registrou as contratações da Ceal em 2010, por modalidade de licitação ou por meio dispensa/inexigibilidade (peça 6, p. 20-23). Consta quadro com contratações totais de R\$ 58.029.597,44, tendo o Controle Interno examinado R\$ 44.199.416,96, ou 76,19%.

33. Segundo a CGU, foram feitas diversas constatações relacionadas a regularidade dos processos licitatórios, corroborando a constatação de fragilidade com que tem funcionado o sistema de controle interno da Ceal, dando margem às seguintes situações: contratação de materiais/serviço sem motivação no processo que justificasse a despesa; contratações indevidas por inexigibilidade de licitação no valor total de R\$ 257.880,00, por não restar comprovada a natureza singular do objeto contratado; assinatura de contrato antes da realização do processo administrativo e descumprimento de parecer da Assessoria Jurídica da Ceal que solicita anexação de documento; contratação emergencial de serviço por perda de prazo para celebração de aditivo ao contrato vigente; e realização indevida de dispensa de licitação com base no art. 24, inc. IV, da Lei 8.666/1993.

34. Como as referidas constatações são tratadas em itens mais adiante, não cabe fazer uma apreciação neste item.

IX. Avaliação da gestão de recursos humanos

35. O Controle Interno anotou que, conforme Relatório de Gestão, a instituição possui em seus quadros 1.545 vagas autorizadas para servidores de carreira, ocupadas efetivamente por 1.231. No exercício de 2010 ingressaram 97 e saíram 140. Havia nove servidores requisitados de outros órgãos e igual quantidade de cedidos. Ademais, sete servidores efetivos ocupavam funções de direção e assessoramento.

36. Por não ter se pronunciado criticamente a respeito no Relatório de Gestão, a Ceal informou, em atendimento a solicitação de auditoria, que se ressentia de quadro de pessoal em situação adequada, tanto qualitativa quanto quantitativamente, o que seria melhor avaliado quando da alocação de investimentos nos três exercícios seguintes, com perspectiva de redução de pessoal e ajuste qualitativo.

37. Em que pese a ausência de análise crítica, como acima relatado, a Controladoria considerou que a Ceal atendeu em seu Relatório de Gestão ao previsto no item 5, Parte A, do Anexo II, da Decisão Normativa TCU 107/2010 e no Quadro A.5.1 da Portaria TCU 277/2010, pelo que não resta a esta Corte de Contas adotar alguma ação a respeito.

X. Avaliação do cumprimento parcial ou total, pela UJ das determinações e recomendações expedidas pelo TCU e pelo Órgão de Controle Interno.

38. A CGU relatou as informações acerca do cumprimento de deliberações e determinações efetuadas por esta Corte no exercício de 2010.

39. **Acórdão:** TCU 3.297/2010 – TCU - 2ª Câmara (TC 021.711/2008-0 - contas do exercício de 2007).

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

39.2. Determinação: Reavalie o planejamento de suas compras, inclusive quanto aos prazos entre a requisição, realização de licitação, celebração de contrato e os prazos de entrega dos

produtos, de modo a evitar solução de continuidade, em especial de suprimentos essenciais à atividade da empresa (item 1.5.1.10). Situação: não atendida.

40. **Acórdão:** 2.132/2010 – TCU – Plenário (TC 023.627/2007-5 – relatório de auditoria que tratou de verificar a conformidade dos contratos de terceirização de mão de obra nas empresas estatais). Determinação: No prazo de dois meses, contado a partir do cumprimento da medida descrita no subitem anterior, confrontem os objetos de todos os contratos de prestação de serviços terceirizados em andamento com as atividades identificadas a partir do levantamento acima, e identifiquem o número de trabalhadores terceirizados que se enquadrem em alguma das seguintes situações irregulares: ocupação de atividades inerentes às categorias funcionais previstas no plano de cargos da empresa; exercício de atividade-meio e presença de relação de subordinação direta e pessoalidade; e exercício de atividade-fim (item 9.1.1.2). Situação: não atendida.

41. Além dessas determinações provenientes desta Corte de Contas, a CGU também fez menção às recomendações de seu Relatório de Auditoria de Contas referente ao exercício de 2009, a seguir tratadas.

41.1. **Constatação:** Índice de perdas de energia elétrica aumenta, apesar do aumento dos investimentos (item 1.1.1.1). Situação: Recomendação 1 - atendida; Recomendação 2 - em andamento; Recomendação 3 - atendida.

41.2. **Constatação:** Piora nos indicadores de continuidade da CEAL, em relação ao exercício anterior (item 1.1.2.1). Situação: Recomendação 1 - em andamento.

41.3. **Constatação:** Aumento do montante e da idade do estoque da inadimplência evidenciam ineficácia das ações de cobrança da Ceal (item 2.1.1.1). Situação: Recomendação 1 - atendida; Recomendação 2 - em andamento; Recomendação 3 - atendida; Recomendação 4 - atendida; Recomendação 5 - atendida.

41.4. **Constatação:** Companhia continua apresentando prejuízo e dependendo de aporte de recursos da Eletrobrás para não ficar insolvente. (item 2.2.1.1). Situação: Recomendação 1 - atendida.

41.5. **Constatação:** Companhia não recebe o ressarcimento integral dos salários de seus empregados cedidos à Faceal. (item 3.1.1.1). Situação: Recomendação 1 - atendida; Recomendação 2 - atendida.

41.6. **Constatação:** Controle ineficaz na concessão e no pagamento de adicional de periculosidade na Ceal. (item 3.2.1.1). Situação: Recomendação 1 - em andamento; Recomendação 2 - em andamento; Recomendação 3 - em andamento.

41.7. **Constatação:** Aumento no quantitativo dos acidentes de trabalho e ocorrência de acidente com óbito em 2009. (item 3.3.1.1). Situação: Recomendação 1 - atendida; Recomendação 2 - atendida.

41.8. **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). Situação: Recomendação 1 - atendida.

42. Quanto às recomendações da unidade de controle interno da Ceal, segundo a CGU, foram efetuadas no exercício em comento dez ações de controle, redundando na emissão de 93 recomendações, das quais 34 foram plenamente implementadas, restando 59 em implementação. Destacou a Controladoria que, não obstante tenha sido integralmente cumprido o Plano Anual de Auditoria, a execução de ação de controle em processos de aquisição de bens e serviços teve seu escopo reduzido, haja vista o atraso na disponibilização dos documentos selecionados para exame, conforme detalhado em constatação mais adiante.

43. Pertinente aos itens 39.2 e 40 retro – “recomendações não atendidas”, pode-se verificar no relatório de auditoria referente ao exercício de 2011 que a segunda recomendação foi atendida, pelo que cabe ao Tribunal não tomar por ora medidas a respeito. Por outro lado, o acórdão da primeira recomendação (Ac. 3.297/2010) trata do exercício de 2007 e voltou a ser mencionado em constatação referente a mesma área temática (contratação de bens e serviços), ou seja, a Ceal reincidiu em 2011 em falha observada em 2007, demonstrando o não atendimento da recomendação, o que torna conveniente seu exame nas contas do exercício de 2011.

44. Ante o relatado, considera-se pertinente e suficiente que o Tribunal verifique nos próximos processos de contas se houve melhorias em relação às impropriedades constatadas.

XI. Avaliação de Contratos e Convênios - SIASG/SICONV

45. Segundo o Controle Interno, a Ceal não observou o art. 19, §3º, da Lei 12.309/2010, que exige o registro de informações relativas a ajustes firmados pela entidade no Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (Siasg), visto que nem todos os contratos mantidos pela Ceal se encontram registrados nesse sistema. Entretanto, nas contas do exercício de 2012 da Ceal (TC 028.676/2013-0), a CGU registrou foi atendida a recomendação quanto ao registro dos contratos no Siasg, motivo pelo qual não se mostra necessária nenhuma ação por parte desta Corte.

XII. Avaliação da Entrega e do Tratamento das Declarações de Bens e Rendas

46. Devido a debilidades nos controles existentes na Ceal, verificou a CGU o não cumprimento da Lei 8.730/1993, que exige a apresentação da declaração de bens e rendas para o exercício de cargos, empregos ou funções de confiança.

47. Nas contas do exercício de 2012 da Ceal (TC 028.676/2013-0) consta registro de que a empresa cumpriu as recomendações da CGU referentes à guarda de cópia das declarações de bens e rendas ou das autorizações para acesso eletrônico das declarações dos integrantes do Rol de Responsáveis da Entidade (peça 3, p. 81, do referido processo). Em vista disso, considera-se não ser pertinente a adoção de nenhuma medida por parte desta Corte neste processo.

XIII. Avaliação da Gestão de Bens Imóveis de Uso Especial

48. A Ceal informou em seu Relatório de Gestão (peça 4, p. 10), que a ela não se aplica o item 11 do Anexo II – Parte A - da DN TCU 107/2010, em razão de ser parte da Administração Indireta, ou seja, em razão da natureza jurídica da entidade, a ela não compete a inserção de informações quanto à gestão de bens de uso especial da União sobre sua responsabilidade.

XIV. Sinopse das falhas verificadas (que geraram ressalvas, de acordo com o Certificado de Auditoria – peça 7):

49. **Constatação: Ausência de disponibilização tempestiva dos processos licitatórios à Auditoria Interna pelo Departamento de Suprimentos, com conseqüente redução de escopo de Ação de controle prevista no PAINT 2010** (item 2.2.1.1 – peça 6, p. 46-48).

49.1. Segundo o Relatório de Auditoria da CGU, após exame dos relatórios decorrentes das ações contidas no Plano Anual de Auditoria Interna, do exercício de 2010, foi verificado que a Unidade de Controle Interno teve que diminuir o escopo inicialmente planejado para execução a termo de auditoria nas licitações, contratos e convênios, referentes ao exercício de 2010, por atraso na disponibilização dos processos licitatórios por parte do setor responsável, prejudicando a representatividade dos valores auditados ante o total de contratações efetuadas no período.

49.2. **Justificativa da Ceal:** Mediante correspondência a CGU, o Assistente da Diretoria de Gestão da empresa alegou que houve atraso da própria auditoria interna para iniciar o processo de auditoria, incompatibilizando-se com o calendário de cumprimento de ações do Departamento de Suprimentos. No entanto, afirmou que foram disponibilizados todos os processos licitatórios.

49.3. **Posição da CGU:** A Controladoria fez um apanhado histórico acerca das solicitações enviadas pela Auditoria Interna, a fim de ter acesso aos processos licitatórios para iniciar a ação de controle: solicitação dos processos de 17/11/2010 ao Departamento de Suprimento, a ser cumprida até 19/11/2010, alertando sobre o tempo escasso para concluir a ação de controle; resposta em 18/11/2010 desse setor alegando dificuldades no atendimento dentro do prazo, em razão da ausência do Líder de Compras e Contratações, por motivo de viagem, e do grande volume de processos em tela; e efetiva disponibilização dos processos nos dias 15 a 20/12/2010.

49.3.1. O Controle Interno não acatou as justificativas da empresa, considerando que, pelos fatos relatados, não havia razão plausível para um atraso de trinta dias na disponibilização dos autos requeridos pela Auditoria Interna. Ademais, atinente à demora no início dos trabalhos de auditoria, para a CGU não restou evidenciado que tenha concorrido para a demora na disponibilização dos documentos.

49.3.2. Por essa razão, foram feitas as seguintes recomendações:

- 1) Tendo em vista que a execução do Plano de Auditoria da CEAL é objeto de avaliação do desempenho da Unidade de Controle Interno por parte da CGU e dos demais Órgãos de Controle Externo, recomenda-se o atendimento tempestivo às solicitações de documentos por parte da Auditoria Interna, de forma a não comprometer o resultado das ações previstas no Plano de Anual de Auditoria, por redução injustificada de escopo.
- 2) Tendo em vista a inexistência de normativo interno tratando da atuação da Auditoria Interna da CEAL, bem como o relacionamento com as áreas da Empresa, a Entidade deve, provisoriamente, expedir normativo interno disciplinando a matéria.
- 3) A auditoria interna deve, antes de encaminhamento da minuta do PAINTE para aprovação da CGU, solicitar ao Gestor máximo reunião com os responsáveis pelas áreas da empresa, para que lhes sejam apresentadas as ações que serão objeto de análise, bem como o período em que as mesmas deverão ocorrer, para que lhes sejam dada oportunidade de manifestar-se sobre a tempestividade das ações de controle planejadas.
- 4) Uma vez tendo as áreas tomado conhecimento das ações contidas nos PAINTE, a AI deve reportar-se de imediato ao Gestor máximo da Empresa, no caso de atraso injustificado de entrega de documentos, do qual a mesma não deu causa.

49.4. **Análise da Secex/AL:** Considera-se procedente a posição do Controle Interno quanto aos problemas observados na Ceal referentes à execução devida do Paint, visto que a existência de obstáculos à atuação da Auditoria Interna prejudica a avaliação de seu desempenho, conforme prevê o art. 24, inciso IX, da Lei 10.180/2010. Além disso, reputam-se suficientes as recomendações feitas pela CGU, vez que elas também são direcionadas às causas da constatação, qual seja, de elaboração de PAINTE levando-se em consideração a opinião dos responsáveis pelas demais áreas da empresa.

49.4.1. Diante dessas informações e do fato de no relatório de auditoria da CGU referente às contas do exercício de 2011 da Ceal constar o atendimento às recomendações desta constatação, aliada a baixa gravidade da ocorrência, conclui-se que as ações tomadas pela administração da Ceal resolveram adequadamente a questão do acesso da Auditoria Interna aos documentos que solicita, não restando necessárias determinações desta Corte de Contas e nem figurar como ressalvas as contas.

50. **Constatação: Contratações indevidas por inexigibilidade de licitação no valor total de R\$ 257.880,00** (item 4.2.1.1 – peça 6, p. 85-89).

50.1. Segundo a CGU, o compulsar dos processos de inexigibilidade de números 01/2010, 02/2010 e 06/2010 demonstraram que essas contratações se deram com base no art. 25, inciso II, da Lei 8.666/1993, que prevê o seguinte:

"Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:

(...)

II — para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 desta lei, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação".

50.1.1. Assim dispõe o art. 13 do mesmo diploma legal:

1. Estudos técnicos, planejamentos e projetos básicos ou executivos;
2. pareceres, perícias e avaliações em geral;
3. assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias;
4. fiscalização, supervisão ou gerenciamento de obras ou serviços;
5. patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas;
6. treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;
7. restauração de obras de arte e bens de valor histórico.

50.1.2. Embora as contratações nos referidos processos se encontrarem na relação do artigo 13 acima citado, o que teoricamente permitiria que fossem contratados por inexigibilidade, a Controladoria não constatou a comprovação nos processos analisados da natureza singular dos serviços contratados, isto é, não restou comprovação nos autos de que os serviços contratados fossem claramente diferenciados em relação a serviços de mesma natureza prestados por outros profissionais do ramo, bem como não se comprovou a notória especialização dos profissionais ou empresas contratados para prestação dos serviços, como demonstrado adiante:

a) Inexigibilidade 01/2010, para contratação de serviços de instrução, treinamento, orientação e avaliação de pessoal, na qual foi contratada a empresa Adepi — Arte e Desenvolvimento Profissional e Interpessoal para realização do programa de treinamento e desenvolvimento: "Navegar e integrar... é preciso". A CGU verificou se tratar de um workshop focando integração, comunicação e liderança e apresentação de palestra, o qual não demonstrava a inviabilidade de competição. Ademais, esse processo não continha justificativa do preço praticado pela empresa, haja vista constar no processo apenas uma comprovação de contratação dessa mesma empresa por outro órgão público, no exercício de 2004;

b) Inexigibilidade 02/2010, para contratação de serviços de advocacia para acompanhamento de processos no TCU, com fulcro no artigo 25, inciso II, c/c o art. 13, inciso V, da Lei 8.666/1993 que resultou na contratação da empresa Oliveira & Becker Advogados. A Controladoria não verificou elementos suficientes que fundamentem a contratação por inexigibilidade, tendo em vista não haver evidências de os serviços contratados serem claramente diferenciados em relação aos serviços de mesma natureza proporcionados por outros profissionais do setor, restando o fato de tratar-se de serviços advocatícios como única justificativa de requisito de singularidade dos serviços prestados, algo bastante criticado por esta Corte; e

c) Inexigibilidade 06/2010, para contratação serviços de elaboração de cálculos trabalhistas, que resultou na contratação da empresa Centro de Elaboração de Cálculos e Perícias S/C — Cectal – Ressaltou a CGU que não havia nos autos qualquer documento que comprovasse a natureza singular do serviço a ser contratado.

50.1.3. Acrescentou a Controladoria alguns excertos de acórdãos do TCU a respeito:

Para que a contratação por inexigibilidade de licitação com base no art. 25, inciso II, da Lei nº 8.666/1993, seja considerada legal, é necessária, sem prejuízo de outros requisitos, a demonstração da singularidade do objeto contratado. (Acórdão 2.142/2007 Plenário)

A inexigibilidade de licitação é indevida quando não for devidamente comprovada a inviabilidade de competição. (Acórdão 935/2007 Plenário)

Abstenha de contratar serviços advocatícios, por inexigibilidade de licitação, quando não restar efetiva e formalmente demonstrada a inviabilidade de competição a que se refere o artigo 25, caput, da Lei nº 8.666/1993. (Acórdão 2.105/2009 Segunda Câmara)50.1.4. A causa desta constatação, segundo a CGU, reside em contratações por inexigibilidade de licitação com base no art. 25, inciso II, da Lei 8.666/1993, sem comprovação da natureza singular do objeto contratado.

50.2. **Justificativa da Ceal:** Respondendo a solicitação da CGU, a Ceal apresentou as seguintes justificativas, em dois documentos datados de 13/06/2011 (peça 6, p.87):

No tocante a este processo foi emitido Parecer Jurídico 012-PRJ/2010, o qual opinou favoravelmente a contratação. No caso em tela não é aplicável a exigência de apresentação de atestado de fornecimento exclusivo.

No entanto, foi juntado documento do Escritório de Direitos Autorais da Fundação Biblioteca Nacional do Ministério da Cultura (fls. 0009). Assim, sendo o mesmo o detentor dos direitos autorais da peça, resta inviável a competição para sua apresentação. (Anexo 1)

No tocante ao preço, por se tratar de fornecedor exclusivo da peça em questão a única forma de comparação de preços consiste na apresentação de valores cobrados a outras instituições, sendo o único que alcançamos foi o documento acostado na fl. 0035 do processo em questão do ano de 2004.

Item (b)

Os serviços que são prestados por este escritório são imprescindíveis para o bom funcionamento das atividades da CEAL, na medida em que esta Companhia não dispõe em seu quadro próprio quantitativo de advogados suficiente ao acompanhamento de processos administrativos de interesse da empresa junto ao Tribunal de Contas da União e sua respectiva Secretaria de Controle Externo local.

Portanto, é necessário o acompanhamento efetivo dos processos junto ao TCU, situado em Brasília, uma vez que estes chegam a tal instância e terão reflexos de suas decisões na administração direta da empresa.

O afastamento de licitação através de inexigibilidade decorreu das características do executor do contrato e do bem que se deseja contratar, sendo que no caso concreto, o objeto da contratação é de natureza singular, com empresa de notória especialização e reputação ilibada no mercado.

A singularidade dessa prestação de serviço está fincada no reconhecimento público do escritório jurídico que se contratou, o qual possui as condições técnicas adequadas, possibilitando o alcance dos melhores resultados nas demandas administrativas junto ao TCU.

O trabalho intelectual do advogado, em alguns casos, é impossível de ser aferido mediante processo licitatório.

Ademais, para essas contratações o STF (HC 86198, Min. Relator Sepúlveda Pertence) se manifestou:

EMENTA: I. Habeas corpus: prescrição: ocorrência, no caso, tão-somente quanto ao primeiro dos aditamentos à denúncia (L. 8.666/93, art. 92), ocorrido em 28.9.93. II. Alegação de nulidade da decisão que recebeu a denúncia no Tribunal de Justiça do Paraná: questão que não cabe ser analisada originariamente no Supremo Tribunal Federal e em relação à qual, de resto, a instrução do pedido é deficiente. III. Habeas corpus: crimes previstos nos artigos 89 e 92 da L. 8.666/93: falta de justa causa para a ação penal, dada a inexigibilidade, no caso, de licitação para a contratação de serviços de advocacia. A presença dos requisitos de notória especialização e confiança, ao lado do relevo do trabalho a ser contratado, que encontram respaldo da inequívoca prova documental trazida, permite concluir, no caso, pela inexigibilidade da licitação para a contratação dos serviços de advocacia. 2. Extrema dificuldade, de outro lado, da licitação

de serviços de advocacia, dada a incompatibilidade com as limitações éticas e legais que da profissão (L. 8.906/94, art. 34, IV; e Código de Ética e Disciplina da OAB/1995, art. 7º). (Grifamos)

Item (c)

Os serviços que são prestados por este escritório contábil são imprescindíveis para o bom funcionamento das atividades desenvolvidas pelo jurídico da CEAL, notadamente, na defesa de seus processos trabalhistas, na medida em que esta Companhia não dispõe em seu quadro próprio de contador especializado em elaboração de cálculos trabalhistas.

Assim, este serviço além da habilitação profissional pertinente depende, também, de determinado grau de confiabilidade do profissional que desempenhará o serviço ora em comento.

Tal possibilidade poderá ser comparada quando da necessidade de contratação de um médico para uma operação delicada em um servidor, uma vez que é impossível se imaginar a abertura de um procedimento de licitação para a contratação de um cirurgião para a realização dessa delicada cirurgia. É notório que se procurará contratar o melhor médico, considerando as informações, sucesso em cirurgias anteriores e, sobretudo, a confiança.

Ressalte-se que não é qualquer contador que atua na elaboração cálculos. É por esta razão que o STF destaca o requisito confiança nas contratações por inexigibilidade de licitação.

EMENTA: I. Habeas corpus: prescrição: ocorrência, no caso, tão-somente quanto ao primeiro dos aditamentos à denúncia (L. 8.666/93, art. 92), ocorrido em 28.9.93. II. Alegação de nulidade da decisão que recebeu a denúncia no Tribunal de Justiça do Paraná: questão que não cabe ser analisada originariamente no Supremo Tribunal Federal e em relação à qual, de resto, a instrução do pedido é deficiente. III. Habeas corpus: crimes previstos nos artigos 89 e 92 da L. 8.666/93: falta de justa causa para a ação penal, dada a inexigibilidade, no caso, de licitação para a contratação de serviços de advocacia. /. Presença dos requisitos de notória especialização e confiança, ao lado do relevo do trabalho a ser contratado, que encontram respaldo da inequívoca prova documental trazida, permite concluir, no caso, pela inexigibilidade da licitação para a contratação dos serviços de advocacia. 2. Extrema dificuldade, de outro lado, da licitação de serviços de advocacia, dada a incompatibilidade com as limitações éticas e legais que da profissão (L. 8.906/94, art. 34, IV; e Código de Ética e Disciplina da OAB/1995, art. 7º). (Grifamos)

50.3. **Posição da CGU:** Não acatou as justificativas apresentadas pela empresa, alegando que o objeto de comprovação nos processos de inexigibilidade é a natureza singular do bem ou serviço a ser contratado, e não a do executor dos serviços, citando como respaldo o disposto no Acórdão 822/2007-TCU-Plenário:

E inegável, porém, que o art. 25, inciso II, da Lei n. 8.666/93, não se aplica a qualquer serviço técnico especializado relacionado no art. 13 do mesmo diploma legal, pois nessa hipótese exige-se a natureza singular e a utilização de empresas ou profissionais de notória especialização, o que não era o caso da beneficiária. A singularidade de que decorre a inviabilidade da competição é do objeto da contratação e não da pessoa física ou jurídica contratada.

Como leciona Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, *in* Contratação Direta sem Licitação (Ed. Brasília Jurídica, 1995, 1ª ed.):

É imperioso que o serviço a ser contratado apresente uma singularidade que inviabilize a competição entre os diversos profissionais técnicos especializados. A singularidade, como textualmente estabelece a Lei, é do objeto do contrato; é o serviço pretendido pela Administração que é singular, e não o executor do serviço. Aliás, todo profissional é singular, posto que esse atributo é próprio da natureza humana.

50.3.1. Para o Controle Interno, a situação apresentada não seria caso de inviabilidade de competição, posto que não evidenciada a natureza singular dos serviços prestados e a notória especialização da contratada. Tampouco justificaria a ausência de análise de preço pela Ceal.

considerando ser perfeitamente possível confrontar a remuneração dos serviços profissionais da área de informática com os preços de mercado, em vista do objeto contratado.

50.3.2. Pertinente à inexigibilidade para contratação do escritório de advocacia, a empresa fundamentou expressamente a natureza singular do serviço no fato de a empresa contratada ter reconhecimento público, o que não é aceito pelo TCU.

50.3.3. Por essa razão, a Controladoria recomendou à Ceal abster-se de realizar contratações por inexigibilidade nas oportunidades em que não seja possível comprovar a natureza singular do serviço a ser contratado.

50.4. **Análise da Secex/AL:** Assiste razão à CGU, uma vez que não se pode confundir a singularidade do objeto com a especialização do contratado. Esses são elementos que devem ocorrer de maneira concomitante para justificar a contratação direta por inexigibilidade.

50.4.1. A Lei 8.666/1993 exige que o serviço a ser contratado se encontre na relação constante no art. 13 desse normativo, referente a serviços técnicos profissionais; posteriormente, é exigido que o profissional ou empresa a ser contratada seja especialista na execução do objeto pretendido; e, por fim, que essa especialização seja notória.

50.4.2. No caso de serviços advocatícios, o entendimento do TCU é de que a regra para a contratação é a licitação, sendo a inexigibilidade exceção, a qual deve ser precedida, obrigatoriamente, da comprovação da inviabilidade fática ou jurídica de competição, da singularidade do objeto e da notoriedade do contratado (e.g. do Acórdão 3.795/2013-TCU-2ª Câmara). Neste caso, o acompanhamento de processos no TCU não tem nada de singular.

50.4.3. Não obstante, deve-se considerar que o Controle Interno não constatou outras irregularidades nas avenças resultantes das contratações diretas em questão (Inexigibilidade 1/2010, no valor de R\$ 29.880,00; Inexigibilidade 2/2010, R\$ 96.000,00; e Inexigibilidade 6/2010, R\$ 132.000,00). Além disso, os valores envolvidos não revelam materialidade significativa em relação ao montante gerido pela Ceal em 2010, capaz de macular as contas, embora devam constituir ressalvas. Ademais, o relatório de auditoria da CGU referente às contas do exercício de 2011 da Ceal demonstra o atendimento da recomendação supracitada, pelo que cumpre a esta Corte de Contas reputar como suficiente as ações já adotadas a respeito.

51. **Constatação: Contratação de serviço em caráter emergencial em virtude de perda de prazo para celebração de aditivo ao contrato vigente** (item 4.2.1.3 – peça 6, p. 91-93).

51.1. Ao analisar o processo de dispensa para contratação emergencial de serviço de assessoria de comunicação e relações institucionais, Dispensa 101/2010, realizada em 2/9/2010, a CGU verificou que a justificativa apresentada no processo não possui elementos suficientes que expliquem a fundamentação legal utilizada para a referida dispensa (art. 24, inciso IV da Lei 8.666/1993).

51.1.1. Segundo o Controle Interno, com base na justificativa apresentada, a Ceal perdeu o prazo para prorrogação do contrato então em vigor, celebrado com a Nova Agência Comunicação, tendo o processo chegado à Assessoria Jurídica da UJ em seguida ao término da vigência do ajuste, razão por que não se configurou a situação de emergência e, sim, a falta de acompanhamento dos contratos em vigor pela empresa.

51.1.2. Acerca desse tema, a Controladoria apresentou os seguintes julgados deste Tribunal:

Efetue planejamento adequado das contratações, de modo a realizar tempestivamente os respectivos procedimentos licitatórios e evitar que a prestação dos serviços ou o fornecimento de bens ocorram sem amparo contratual, contrariando o art. 60, parágrafo único, da Lei nº 8.666/1993, ou que seja firmado ajuste emergencial, em desacordo com as hipóteses contempladas no art. 24, inciso IV, da citada lei. (Acórdão 1.379/2007 - Plenário)

Adote providências no sentido de melhor planejar a execução e a finalização de seus contratos, promovendo tempestivamente as medidas necessárias à conclusão das licitações que visam a substituição desses contratos dentro dos prazos de vencimento, de modo a evitar prorrogações ou contratação emergencial decorrentes da ausência desse planejamento. (Acórdão 606/2008 - Plenário)

51.1.3. Destacou a CGU que o descumprimento pela UJ da determinação que consta do Acórdão 3.297/2010 – 2ª Câmara, transcrito a seguir, a qual trata do planejamento de compras, o que possibilitaria à empresa evitar a utilização da contratação direta em decorrência de falta de planejamento da unidade:

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

51.1.4. A causa desta constatação, segundo o Controle Interno, encontra-se nas contratações por inexigibilidade de licitação com base no art. 24, inciso IV da Lei 8.666/1993, sem elementos suficientes que justifiquem a situação emergencial.

51.2. **Justificativa da Ceal:** Em atendimento à solicitação da CGU, a Ceal argumentou que os serviços de assessoria de imprensa foram contratados, por dois meses, até a nomeação de um empregado efetivo, mediante contrato com a fornecedora Algo Mais, depois de pesquisa de mercado, na qual se verificou que a Ceal não teria prejuízos financeiros com o novo ajuste, por o valor ofertado pela contratada não ser maior que o praticado no contrato anterior.

51.2.1. Segundo a distribuidora, a necessidade do contrato emergencial foi validada por sua assessoria jurídica, visto que o Estado de Alagoas padecia de crise intempestiva decorrente de enchentes em 28 municípios. O temporal devastador destruiu várias redes elétricas da Eletrobrás Distribuição Alagoas, deixando municípios às escuras durante dias. Com isso, o trabalho da Assessoria de Imprensa era fundamental naquele momento. Com a grande demanda vinda de jornalistas das redações e da própria comunidade afetada pelas enchentes, o trabalho da comunicação triplicou.

51.2.2. Necessitou-se de mais de dois meses de trabalho para que tudo voltasse à normalidade. E o trabalho da comunicação durou até depois das ações das áreas operacionais, para esclarecer a população afetada pelas fortes tempestades e a própria imprensa, um dos canais importantes na distribuição de informações para nossos clientes.

51.2.3. Segundo Ceal, a falta dos serviços de Assessoria de Imprensa poderia provocar prejuízos à imagem da empresa, haja vista gerar fatos positivos sobre a empresa na mídia estar entre suas principais funções, além de atender as demandas da imprensa e recolher informações com as áreas responsáveis para dar prontamente respostas substanciais à imprensa.

51.2.4. Outrossim, a Ceal alegou que teria prejuízos de ordem estrutural de pessoas, o que poderia trazer atraso nas publicações legais, na produção dos avisos de desligamentos para rádios e jornais diários e outros serviços de comunicação interna. Poderia ainda haver danos nas análises das notícias veiculadas na mídia sobre a Eletrobrás e perda dos serviços de clipagem mensal efetuados pela empresa de assessoria. Para a Ceal, esse monitoramento é de importância basilar para análise e avaliação da abordagem da imprensa acerca dos assuntos relativos ao setor elétrico e diretamente a Ceal.

51.2.5. Para medição da importância de uma Assessoria de Imprensa, a Ceal informou as notícias produzidas por esse setor e que foram publicadas na mídia *on line* e imprensa alagoanas. Que somente no mês de julho houve vinte notícias em jornais locais demandadas pela Assessoria de Imprensa e publicadas como mídia espontânea, sem ônus para a Distribuidora. Teve também dezenas de entrevistas em rádios e em aproximadamente dez em emissoras de TV local. Isso no mês

seguinte às ocorrências das tempestades que arruinaram as redes elétricas deixando milhares de pessoas sem energia elétrica.

51.2.6. Mediante documento de 13/6/2011, cuja transcrição abaixo foi extraída do relatório da CGU, a empresa alegou também que:

No dia 01/03/2011, o Diretor de Gestão por meio de Portaria nº 091/2011 constituiu grupo de trabalho, formado pelos responsáveis das principais áreas requisitantes da empresa, para implantação das diretrizes referentes às normas de Aquisição de Bens e Serviços e Norma de Administração de Materiais, sobretudo, ao cumprimento dos prazos estabelecidos para ELABORAÇÃO DO PLANEJAMENTO DE MATERIAIS.

O grupo de trabalho vem atuando no sentido de definir os materiais de estoque permanente e desta forma estabelecer parâmetros de ressurgimento automático de estoque. Com esta medida a área de suprimentos terá ferramentas necessárias a efetuar controle de estoque adequado, evitando possíveis fracionamentos de compras, bem como compras em caráter emergencial. (Anexo 03)

Fazem parte do citado grupo de trabalho, representantes das principais áreas requisitantes da empresa, à citar Diretorias de Operação, Planejamento e Expansão e Comercial.

51.3. **Posição da CGU:** Entendeu que as justificativas expostas pela Ceal confirmaram a constatação em questão. O gestor, primeiramente, restringiu-se a esclarecer a necessidade da contratação, mas sem justificar a ausência de controle que ensejou a perda do prazo para prorrogação, questão central da constatação. Em seguida, expôs planos para tomada de ações a fim de evitar a reiteração dos fatos.

51.3.1. Diante disso, recomendou o Controle Interno que a empresa se absteresse de efetuar contratações com fulcro no art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/1993, quando a situação emergencial resultar da falta de planejamento/acompanhamento dos contratos em vigência na empresa.

51.4. **Análise da Secex/AL:** Como as medidas tomadas pela administração da Ceal confirmam a validade da constatação feita, assiste razão ao Controle Interno quanto à problemática observada na contratação de serviços sem licitação por alegada situação emergencial.

51.4.1. A administração pública, mesmo indireta, não pode se aproveitar da própria desídia para promover contratações de bens e serviços sem observar as exigências do Estatuto das Licitações e Contratos, sob pena de, em se alegando tempo reduzido para cumprir a legislação que trata do tema, dar guarida e, pior, incentivar toda ordem de malfeitos num ponto essencial para qualquer organização, a de suprimentos.

51.4.2. Todavia, em consulta no relatório de auditoria da CGU referente às contas do exercício de 2011 da Ceal, pode-se verificar que a recomendação acima mencionada que trata da constatação em comento foi atendida pela empresa. Além disso, deve-se levar em conta que de fato ocorreram os fatos imprevisíveis que demandaram a contratação (enchentes em Alagoas em 2010) e que a Controladoria não verificou débito na supracitada contratação.

51.4.3. Por essas razões, a falta não justifica o chamamento dos responsáveis, por se tratar de fato insuficiente para macular as presentes contas, embora deva constituir em ressalva. Deve-se propor ao Tribunal que considere suficiente a recomendação já feita pela CGU, até mesmo porque verificando os processos de contas da Ceal dos exercícios subsequentes não se verificou a repetição da ocorrência.

52. **Constatação: Realização indevida de dispensas de licitação com base no art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/93** (item 4.2.1.4 – Peça 6, p. 93-97).

52.1. Ao examinar os processos de dispensa para contratação emergencial dos serviços descritos a seguir, a Controladoria observou não haver elementos suficientes para as justificativas

apresentadas nos processos que explicassem a fundamentação legal utilizada para as referidas dispensas (art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/1993).

52.1.1. Destacou que os fatos que levaram às contratações por dispensa apontam para situações emergenciais resultantes da ausência de planejamento do órgão com respeito aos serviços essenciais ao funcionamento da instituição, bem assim verificou a falta de documentos que evidenciassem as situações descritas, como apresentado adiante.

52.1.2. Dispensa 1/2010, para contratação emergencial de serviço de prontidão para região metropolitana. No exame dos autos, observou-se a falta de documentos que atendessem aos requisitos do Parecer jurídico APJ 394/2009, consoante trecho a seguir:

Em razão do exposto, tornamos ao caso concreto para, considerando a orientação do Tribunal de Contas da União, apresentarmos orientação FAVORÁVEL a uma contratação emergencial, desde que satisfeitos os seguintes pressupostos: a) ainda exista decisão judicial suspendendo a Concorrência nº 08/2006; b) que essa situação adversa, dada como de emergência, não se tenha originado, total ou parcialmente, da falta de planejamento, da desídia administrativa ou da má gestão dos recursos disponíveis, ou que seja, que ela não possa, em alguma medida, ser atribuída à culpa ou dolo do agente da Ceal que tinha o dever de agir para prevenir a ocorrência de tal situação (...).

52.1.3. Dispensa 33/2010, para contratação de serviços técnicos de advocacia, que ensejou a contratação do escritório de advocacia Quintella, Jucá e Uchoa.

52.1.4. Segundo o Controle Interno, não havia informações sobre a licitação para contratação de serviços de advocacia que está em andamento, mas somente de que foi iniciada a Concorrência 2/2009, sem minimamente citar a data em que tal contratação foi requisitada pelo setor competente, tornando inviável avaliar se a situação emergencial resultou da ausência de planejamento da instituição. Ademais, no exame do referido processo, constatou-se a falta do orçamento apresentado pela empresa contratada, restando somente dois orçamentos de outras empresas.

52.1.5. Dispensa 42/2010, para contratação emergencial de serviços de comunicação de dados VPN e IP, que implicou a contratação da empresa Telemar Norte Leste S/A.

52.1.6. Para a CGU, consoante informações do processo, a situação emergencial resultou da ausência de planejamento na contratação dos serviços, vez que o contrato anterior de mesmo objeto teria saído de vigor no dia 21/5/2010 e a abertura do pregão eletrônico com previsão para se dar no dia 4/5/2010. Todavia, o edital foi impugnado, e, assim, a abertura do pregão foi prorrogada para o dia 28/5/2010, provocando uma contratação emergencial.

52.1.7. Segundo a Controladoria, a ausência de planejamento na contratação do serviço foi claramente indicada no Parecer Jurídico PJE/EDE 151/2010, segundo trecho trasladado adiante:

Por esse motivo, esta assessoria reitera, com base no artigo 67 da Lei 8.666/93, a necessidade de a Administração diligenciar e providenciar o início dos processos licitatórios com antecedência suficiente para proceder à escolha do novo contratante antes do término do prazo do contrato que esteja em vigência, bem como de promover a responsabilização dos gestores que, em conduta omissiva e negligente, não cumpriram com o seu mister de acompanhar a execução e manutenção dos contratos em andamento de maneira eficiente a evitar situações emergenciais fabricadas, como a que versa o presente caso.

52.1.8. Outrossim, foi constatada a ausência no processo de justificativa do preço contratado.

52.1.9. Dispensa 147/2010, para contratar emergencialmente serviços de manutenção de sistema de ar condicionado, que ensejou a contratação da JC de Oliveira Refriduto — ME.

52.1.10. Segundo o Controle Interno, não ficou clara no processo a situação emergencial que fundamentou a contratação direta, pois, segundo informações presentes no processo, as centrais,

possuem seis anos de uso - sem manutenção preventiva necessária -, e as condensadoras possuem mais de 25 anos de uso, em estado bastante precário de conservação, mas que vem sendo objeto de manutenção corretiva nos últimos anos. Consta também nos autos que, no ano passado, em virtude de denúncia no Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), a Ceal foi notificada a resolver os problemas do sistema em definitivo, com medida que seja eficaz ao bem estar dos empregados.

52.1.11. Assim, embora seja problema de longa data, inclusive sendo objeto de denúncia, apenas no exercício de 2010 foi contratado profissional especializado para elaborar estudo situacional para recuperação do sistema, ou seja, a contratação emergencial resultaria da falta de medidas em tempo hábil por parte da empresa para resolver problema já apontado pelo MTE em ano anterior.

52.1.12. Dispensa 152/2010, para contratação de serviços técnicos comerciais em unidades consumidoras de energia elétrica, que ensejou a contratação da Energy Instalações Elétricas Ltda.

52.1.13. A situação que ensejou a contratação direta não se afigurou emergencial, segundo a CGU. Houve ausência de planejamento da entidade na realização da contratação e ausência de acompanhamento efetivo do contrato, como se extrai das alegações expostas no processo, em que consta que a princípio houve uma indefinição de competências entre áreas da instituição sobre qual seria a responsável pelo acompanhamento do ajuste anterior de mesmo objeto.

52.1.14. Esta indefinição foi solucionada em 28/5/2010, segundo informações do processo, mas não houve explicações sobre a não realização de termo aditivo ao citado contrato. Apenas consta a seguinte informação nos autos: “Memorando enviado a PRJ em 10/9/2010 solicitando aditivo, não aceito conforme despacho no mesmo. Diante dos fatos apontados não houve possibilidade de renovação em tempo hábil.”

52.1.15. Dispensa 153/2010, para contratação dos serviços de administração e fornecimento de créditos alimentícios por meio de cartões magnéticos, para uso dos empregados da Ceal, que ensejou a contratação da empresa Green Card S/A Refeições Com. e Serviços.

52.1.16. Segundo a CGU, não há nos autos elementos que fundamentem a situação emergencial, mas traços de falta de planejamento da empresa na contratação do serviço, tendo a UJ deixado de tomar as providências necessárias à realização da licitação previsível.

52.1.17. A situação que provocou a contratação dos serviços de administração e fornecimento de créditos alimentícios por meio de cartões magnéticos em caráter emergencial, conforme a Nota Técnica DG-100/2010, foi o atraso na abertura do pregão para contratação dos referidos serviços, a se dar no dia 22/11/2010, mas ocorrido em 8/12/2010.

52.1.18. Em outra parte, todavia, essa nota técnica consigna que a avença então em vigência tinha saldo de R\$ 331.829,30 e estimativa de despesa para os meses de dezembro/2010 a janeiro/2011 de R\$ 2.479.465,00, isto é, o contrato não poderia mais ser aditivado, ensejando a celebração de outro contrato com vigência a partir de dezembro/2010. Assim, mesmo a abertura do Pregão sucedendo no dia 22/11/2010, dificilmente seria em tempo hábil a operacionalizar a sua execução a partir de dezembro de 2010.

52.1.19. Diante desses fatos, a Controladoria destacou que o TCU não tem aceitado a utilização de contratação direta, com base no art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/1993, quando a situação emergencial resultar da ausência de planejamento, desídia ou má gestão de recursos, conforme se constata no acórdão trasladado a seguir:

Observe que a contratação com base no art. 24, IV, da Lei no 8.666/93, aplica-se aos casos em que a situação adversa, a título de emergência ou de calamidade pública, não se tenha originado, total ou parcialmente, da falta de planejamento, da desídia administrativa ou da má gestão dos recursos disponíveis. Ou seja, que ela não possa, em alguma medida, ser atribuída a culpa ou dolo do agente público que tinha o dever de agir para prevenir a ocorrência de tal situação. (Acórdão 1424/2007 – 1ª Câmara)

52.2. **Justificativa da Ceal:** Atendendo a solicitação da CGU, a empresa fez as seguintes alegações por meio de documento de 13/6/2011, transcrito no relatório da CGU:

52.2.1. Quanto ao item “b”, a empresa referiu que as licitações para contratação de escritórios de advocacia foram iniciadas (Concorrências 5, 6 e 7 de 2007), mas não finalizadas, haja vista os inúmeros recursos administrativos e medida liminar suspendendo duas das citadas licitações. Depois, foi determinado pela Consultoria Jurídica Geral das distribuidoras de energia elétrica a sua revogação, a fim de lançar edital padrão para três das seis empresas em questão, quais sejam: CEAL, Manaus Energia e Boa Vista Energia.

52.2.2. Dessa maneira, registrou, procedeu-se a Concorrência 7/2010, com três lotes: cível, trabalhista e juizados especiais; a qual ainda não foi finalizada, em razão de inúmeros recursos administrativos. Disso adveio a contratação direta do escritório que já prestava serviço para a empresa, pois, segundo a Ceal, seria um total despropósito contratar novo escritório, exigindo toda transição de informações e, quando da contratação após processo licitatório realizar uma nova transição. Para a empresa, essa medida ignoraria os princípios da eficiência e da economicidade, em vigor e de cumprimento obrigatório para a administração pública.

52.2.3. No tocante à falta de terceira proposta, a Ceal arguiu que o escritório contratado manteve os valores praticados no ajuste anteriormente firmado.

52.3. Em resposta a solicitação da Controladoria, por meio de outro documento de mesma data, 13/6/2011, a UJ alegou o seguinte:

52.3.1. Pertinente ao item “c”, a Ceal informou que no ano de 2010, com o intuito de minimizar ocorrências desta natureza, foi criado sistema emissor de avisos de encerramento de contratos. Dessa maneira, é emitida notificação ao gestor, por e-mail, para providências necessárias de seu aditamento ou nova licitação, quando os contratos atingirem 150 dias do fim de sua vigência. Tal sistemática ainda prevê uma gradação de notificações semanais, quanto mais próximo ficarem do término do ajuste, com cópia de aviso encaminhado para o Gerente do Departamento (120 dias), Assistente da Diretoria (noventa dias) e Diretor da Área (sessenta dias). 52.3.2. Quanto ao item “d”, a empresa relatou que em 2010 foram licitados os serviços de manutenção corretiva e preventiva do sistema de refrigeração do edifício sede da Ceal, licitação esta que veio a ser fracassada. Após análise da fabricante, foi constatado, devido à alta vida útil dos equipamentos e sua baixa eficiência, ser conveniente avaliar a adoção de outro sistema ou a substituição de boa parte do atual, pelo que ficaram suspensas decisões de sorte a contratar nova manutenção e foi contratado especialista para propor solução adequada à empresa.

52.3.3. Segundo a distribuidora, a solução encontrada, tida como mais adequada, seria a instalação de sistema *set free*, que melhoraria a climatização do ambiente e reduziria perdas e consumo do sistema elétrico, além de ser um sistema inteiramente automatizado e de fácil gerenciamento. Quanto ao defeito constatado, este surgiu após queda de energia na subestação da sede, prejudicando um dos compressores da máquina principal, reduzindo a capacidade operacional e gerando conflito dos empregados em virtude das altas temperaturas decorrentes, situação essa que inevitavelmente ocorreria, e para qual seria necessária a intervenção técnica.

52.3.4. Em relação ao item “f”, consta na Nota Técnica DG 100/2010 que, decorrente do acordo coletivo daquele ano, configurou-se novo acréscimo do benefício, passando de R\$ 550,00 para R\$ 625,00, e ainda, abono adicional concedido no valor correspondente a dois talões. Para a Ceal, o acordo coletivo firmado em meados de agosto de 2010 foi decisivo para tornar inviável o contrato até o seu término; tanto o aumento real concedido ao benefício quanto o adicional de dois talões implicaram acréscimo de 30% sobre o planejado. Por essa razão, foram efetuados os atos da fase interna da licitação, cuja abertura aprovada pela Diretoria Executiva no dia 9/11/2010, por meio de Resolução 149/2010, isto é, pouco mais de sessenta dias após. Não fosse

essa situação o ajuste reunia condições totais de ser mantido por mais anos (aditivo), prescindindo a realização de novo procedimento licitatório, como se deu no caso em comento.

52.3.5. Malgrado todo o ocorrido, mesmo assim, a licitação estava prevista para se dar em 22/11/2010, tempo hábil para homologação do processo licitatório e liberação dos créditos até o dia 15/12/2010, situação essa buscada e, para a Ceal, possível de ser atingida, evitando solução de continuidade para os serviços em questão. Porém não foi o sucedido após questionamento ao edital que culminou com a republicação de sua abertura para o dia 8/12/2010.

52.3.6. Destacou a Ceal, por fim, que a despeito da solução emergencial adotada, não houve qualquer prejuízo para a empresa, considerando a taxa de administração negociada no citado contrato ser menor que a que vinha sendo pactuado no contrato em vigor e menor que o percentual proposto pela licitante vencedora do certame licitatório.

52.3.7. Em relação ao item “e”, por meio de documento de 13/6/2011 (peça 6, p. 96), o gestor alegou que: a Ceal insistia que a indefinição das áreas administrativas os deixou em situação complicada, pois não havia possibilidade de, em tempo hábil, colher-se as assinaturas dos responsáveis locais; os serviços técnicos comerciais são essenciais à boa prestação de serviço em toda a área de concessão, e para não haver solução de continuidade optou-se por dispensa de licitação; e essa contratação direta se deu com o parecer favorável da área jurídica. Porquanto, entenderam observar os preceitos da boa administração dos bens públicos, destacando que não houve qualquer prejuízo para a distribuidora pela solução adotada.

52.3.8. Referente ao item “a” foram dadas as seguintes informações, mediante documento de 13/6/2011(peça 6, p. 96):

52.3.9. Quanto a solicitação da CGU, sobre a Dispensa de Licitação 1/2010, para contratação emergencial de Serviço de Atendimento de Prontidão na Região Metropolitana de Maceió, a empresa apresentou os argumentos a seguir desenvolvidos.

52.3.10. Para a distribuidora, pelas características, o serviço é essencial e indispensável, enquanto que a Ceal não dispõe dos recursos humanos e materiais necessários, exigindo-se a contratação de pessoa jurídica para prestação do mesmo. A Ceal promoveu licitação na modalidade concorrência para contratação do serviço, com apresentação das propostas na data de 28/8/2006, ficando a licitação paralisada em decorrência de Mandado de Segurança, concedido à empresa Processo Engenharia Ltda. pelo Juiz da 3ª Vara Cível da Capital.

52.3.11. Segundo a Ceal, em que pese os esforços da Assessoria Jurídica da Ceal, a liminar não foi “cassada”, nem seu mérito julgado até a data de 13/6/2011, como pode se ver nos espelhos da Consulta do Processo em anexo. E se refere a serviço que permite atendimento em regime de plantão para a rede de distribuição da Região Metropolitana de Maceió, destacando-se: operação do Sistema de Distribuição na Região Metropolitana de Maceió, com apoio ao gerenciamento das redes de distribuição nas tensões de 13.800, 380 e 220 Volts; restabelecimento do abastecimento de energia nas faltas e ocorrências provenientes de contingências nas redes de alta e baixa tensão tais como: curto circuito, condutores partidos, árvores na rede etc.; minorar o risco de acidentes com terceiros nas ocorrências de condutores partidos da rede de alta e baixa tensão; atendimento às resoluções da Aneel referentes aos índices de continuidade do fornecimento de energia elétrica (DEC, FEC, DIC, FIC, Demic e TMA).

52.3.12. Considerando o Contrato 196/2009 ter o término previsto para 31/1/2010 e as circunstâncias acima citadas, para haver continuidade dos serviços e atendimento à população, entendeu a Ceal que não haveria outra forma de fazê-lo senão pela contratação emergencial.

52.4. **Posição da CGU:** Não aceitou as justificativas apresentadas pelo gestor para os itens “c” e “e”, que apenas confirmaram as constatações em tela. Não aceitou as justificativas apresentadas pelo gestor para os itens “b” e “d”, visto que gestor não apresentou junto aos

esclarecimentos prestados as documentações relacionadas e as datas acerca das licitações realizadas/em andamento.

52.4.1. Porém, a CGU acatou as justificativas da Ceal para os itens “a” e “f”, mas destacando a necessidade de se registrar no processo com mais exatidão a justificativa da contratação emergencial, até mesmo inserindo a documentação hábil a comprovar as alegações fornecidas.

52.4.2. Diante disso, a Controladoria fez as seguintes recomendações:

Que a UJ nas próximas aquisições com fundamento no art. 24 e incisos da Lei de Licitações atente para inserir no processo a justificativa para a contratação direta, conforme exigência da Lei de Compras.

Se abster de realizar dispensa com fulcro no artigo 24, inciso IV, da Lei 8.666/93, quando não houver caracterizada a situação emergencial.

52.5. **Análise da Secex/AL:** Procedem os registros do Controle Interno no tocante à problemática observada na contratação de serviços sem licitação por alegada situação emergencial.

52.5.1. As contratações de serviços com base no art. 24, inciso 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.

52.5.2. O gestor, ainda que da administração pública indireta, não pode obter proveitos da própria incúria ao promover contratações de bens e serviços sem observar as exigências do Estatuto das Licitações e Contratos. Do contrário, ao alegar falta de tempo para atender à legislação referente ao tema, dar amparo e, até, estimular a prática de irregularidades num ponto essencial para qualquer organização, a das compras.

52.5.3. Com relação à contratação de serviços advocatícios (Dispensa 33/2010 - item “b”), considera-se não ter havido desídia por parte da direção da Ceal a ocasionar a contratação direta. Conforme registrou a justificativa apresentada, foram deflagrados os certames licitatórios que teriam sido suspensos por decisão judicial, o que não foi contestado pela Controladoria.

52.5.4. Conforme justificou, a Consultoria Jurídica da Eletrobrás decidiu por revogar as licitações de todas as empresas do Sistema, e lançar um edital padrão para as seis empresas.

52.5.5. Assim, a medida adotada pela controladora afetou a condução da contratação pela Ceal, sem que se possa considerar presente algum objetivo irregular, mas sim a busca pela eficiência e economicidade.

52.5.6. No caso da Dispensa 42/2010 para contratação emergencial de serviços de comunicação de dados VPN e IP, que resultou na contratação da empresa Telemar Norte Leste S/A (item “c”), a própria CGU registrou que a Ceal realizou pregão eletrônico, aberto antes do final do contrato que estava em curso, mas que em razão de impugnação do edital, houve necessidade de ser remarcada a abertura do pregão, o que ensejou na contratação direta até a conclusão do certame.

52.5.7. Também no caso acima, embora tenha ocorrido falha no planejamento, que deveria ter antecipado mais a realização da nova licitação, a real causa da contratação direta decorreu de causa externa que prolongou a conclusão da licitação iniciada.

52.5.8. Em relação à Dispensa 147/2010 para contratação emergencial de serviços de manutenção de sistema de ar condicionado, que resultou na contratação da JC DE OLIVEIRA REFRIDUTO — ME (item “d”), a informação da Ceal, de fato, não justifica adequadamente a contratação direta. Embora tenha demonstrado que a questão ganhou complexidade em relação à decisão de reformar a central ou substituí-la, e que o problema da climatização do edifício sede de uma empresa desse porte repercute no trabalho de todo o corpo funcional, não se tem informação quanto à real situação do equipamento e a possibilidade de aguardar a realização da licitação.

52.5.9. Por fim, quanto à Dispensa 152/2010 para contratação de serviços técnicos comerciais em unidades consumidoras de energia elétrica, que resultou na contratação da Energy Instalações Elétricas Ltda. (item “e”), última das contratações diretas que não teve a justificativa aceita pela CGU, a própria Ceal demonstrou que a contratação direta resultou de problemas internos e da imprescindibilidade dos serviços.

52.5.10. De todo modo, considerando que a CGU não apontou outras irregularidades nos ajustes decorrentes das contratações diretas em comento (Dispensa 01/2010, no valor de R\$ 572.919,44; Dispensa 33/2010, R\$ 300.000,00; Dispensa 42/2010, R\$ 525.000,00; Dispensa 147/2010, R\$ 24.700,00; Dispensa 152/2010, R\$ 439.501,10; e Dispensa 153/2010, R\$ 2.147.638,70); considerando que consulta ao relatório de auditoria da CGU referente às contas do exercício de 2011 da Ceal, verifica-se terem sido atendidas as recomendações acima mencionadas (TC 046.601/2012-0). Também não se verificou no processo das contas do exercício de 2012, a reincidência no uso da contratação direta emergencial (TC 028.676/2013-0).

52.5.11. Pelas razões acima, e não tem sido identificada má-fé dos agentes envolvidos, nem favorecimento a determinada empresa e nem a ocorrência de dano aos cofres da Companhia, conclui-se que as ocorrências apenas ressalvam as contas.

653. Constatação: Redução significativa da eficácia na cobrança administrativa de débitos em atraso devido substituição de metodologia de remuneração da empresa contratada (item 4.2.2.1 – peça 6, p. 98-114).

53.1. Segundo o Controle Interno, para a realização de cobrança administrativa de faturas de energia elétrica com pendências de pagamento durante o exercício de 2010, a distribuidora contratou a empresa Monreal Recuperação de Ativos e Serviços Ltda., por meio do Pregão Eletrônico 5/2009, realizado pela Eletroacre, que resultou no Contrato 193/2009, celebrado em substituição ao vigente à época, de n. 35/2008.

53.1.1. Conforme documento da Ceal de 6/6/2011 (peça 6, p. 98), em resposta a Solicitação da CGU de 30/5/2011, a mudança de contrato decorreu da busca pela diretoria da distribuidora de um padrão de combate à inadimplência mais eficaz na manutenção da arrecadação da empresa em níveis aceitáveis e impedisse o crescimento de débitos dos consumidores. Neste diapasão, a Eletrobrás decidiu consolidar os serviços de cobrança administrativa de débitos de faturas de energia elétrica pendentes de pagamentos, corte e religação, postos de atendimento, *call center*, dentre outros serviços, em um único ajuste.

53.1.2. Inobstante, segundo a CGU, desde o início da vigência do Contrato 193/2009, em 15/7/2009, a empresa contratada para a implantação desta nova metodologia somente a fez na capital, operando no interior só em telecobrança de faturas vencidas há mais de 180 dias. Para a Ceal, essa estratégia foi adotada por se tratar de um modelo novo, razão por que foi mantida a forma anterior de cobrança de tarifas em atraso no interior do estado, mantendo ajustes com outras empresas para a realização dessas atividades.

53.1.3. O Controle Interno considerou que em que pese ser plausível tal justificativa no início da implementação da nova metodologia, a avença já estava em vigor havia quase dois anos, inclusive já sido aditado o prazo de sua vigência. Esse período já teria sido suficiente para a completa implantação do objeto do ajuste (todo o estado de Alagoas), ou a retomada para o modelo anterior de cobrança.

53.1.4. A CGU também constatou no Contrato 193/2009 que os percentuais de remuneração pela cobrança das faturas inadimplentes é bem superior às do ajuste anterior, tendo sido objeto de constatação no item 4.1.1.1 do relatório de auditoria das contas de 2009 da Ceal, no qual se notou um incremento médio de 222% nas taxas de remuneração da empresa no novo contrato.

53.1.5 A CGU observou ainda que, além de ser mais oneroso para a Ceal ante o Contrato 35/2008, o Contrato 193/2009 é menos eficiente. Ao se examinar dados disponíveis de arrecadação e remuneração destes contratos durante suas vigências, foi apurado que, pelo Contrato 35/2008, a Ceal recuperou R\$ 6.047.836,70, decorrentes da cobrança de faturas no valor total de R\$ 44.741.180,39, o que representou uma relação percentual entre valor arrecadado e valor cobrado de 13,52%. Quanto à remuneração da empresa, esta recebeu R\$ 146.824,40 pelo serviço de cobrança, o que configurou 2,43%.

53.1.6. Já pelo Contrato 193/2009, a Ceal recuperou R\$ 7.210.460,87, resultantes da cobrança de faturas no montante de R\$ 73.505.759,78, o que configurou uma relação percentual entre valor arrecadado e valor cobrado de 9,81%. Pertinente à empresa de cobrança, esta auferiu R\$ 820.604,10 por seus serviços, o que representou 11,38%.

53.1.7. Com os dados acima, observa-se uma maior eficácia na arrecadação por parte do Contrato 35/2008, em que 13,52% do valor enviado para cobrança foi efetivamente recebido, enquanto no Contrato 193/2009 a eficácia foi de apenas 9,81%. Por outro lado, o custo para a arrecadação dos valores devidos no Contrato 35/2008 foi bem menor, correspondendo em média a 2,43% do valor arrecadado, enquanto no Contrato 193/2009, o custo para a cobrança foi em média de 11,38% do valor arrecadado, ou seja, uma diferença de 368,3% no período analisado.

53.1.8. A despeito da manifestação da Ceal no Memorando ED-03/DC/2011 informar ser maior o custo no Contrato 193/2009 em virtude de diversos serviços inclusos, o Controle Interno registrou que a diferença apresentada não foi justificada por elementos suficientes a comprovar tal afirmação, nem mensuração destes valores.

53.1.9. Destacou o Controle Interno que as análises foram efetuadas sobre os dados fornecidos nos processos de pagamentos disponibilizados nos ajustes examinados, e que nos processos de pagamento do Contrato 193/2009 só havia informações de medições de serviços de cobrança até maio de 2010, não restando dados dos demais serviços prestados, impedindo sua mensuração.

53.1.10. Registrou a CGU não terem sido computados nos cálculos acima as idades das dívidas nos períodos analisados, mas ressaltou que os valores relativos a dívidas com idade até noventa dias não estavam cobertos no Contrato 35/2008, enquanto estavam contemplados no Contrato 193/2009. Tais valores causam uma diferença favorável à empresa contratada neste último em relação à arrecadação e à remuneração, haja vista o volume enviado para cobrança ser maior. De notar ainda que, segundo o Memorando ED-03/DC/2011, o montante da dívida com idade até noventa dias, de 2009 para 2010, aumentou 18,67%, passando de R\$ 39.770.435,00 para R\$ 47.193.906,00. O avanço na inadimplência nessa faixa robustece a constatação de menor eficácia do Contrato 193/2009.

53.1.11. Ressaltou também a CGU a realização de auditoria específica sobre a questão pela Auditoria Interna da Ceal, que chegou à conclusão de que a empresa contratada não estava executando a totalidade do objeto licitado, e que a mudança na sistemática realizada no Contrato 193/2009 não causou alteração substancial no percentual de arrecadação das faturas vencidas.

53.1.12. Diante da situação relatada, a Controladoria constatou não ter havido vantagem competitiva para a Ceal no câmbio de metodologia, ensejando inclusive um aumento considerável de custos de cobrança para a distribuidora, sem o retorno esperado.

53.2. **Justificativa da Ceal:** Em atendimento a solicitação da CGU, que requereu da empresa esclarecimentos sobre a conclusão da auditoria interna da empresa a respeito da viabilidade econômica do contrato com a empresa Monreal, o gestor disponibilizou cópia do memorando ED-03-DC/2011, que, à guisa de justificativa, traz um longo histórico de combate à inadimplência

por parte da Ceal (peça 6, p. 101-113), que não cabe aqui transcrever, pois, como entendeu o Controle Interno, não apresentou esclarecimentos adicionais.

53.3. **Posição do Controle Interno:** As alegações apresentadas pela distribuidora, realizada por meio do memorando ED-03-DC/2011, tratou do trabalho efetuado pelo setor de Auditoria Interna da Ceal, referente ao Contrato 193/2009.

53.3.1. Segundo a CGU, esses apontamentos já foram examinados durante o trabalho de campo e considerados na elaboração do ponto apresentado. Mas em virtude de não terem sido expostas informações adicionais a respeito dos fatos apontados, manteve a constatação, pelo que fez as seguintes recomendações:

1) Tendo em vista as desvantagens levantadas pela CGU, bem como avaliação do resultado da Auditoria Especial feita pela AI da CEAL (por recomendação da CGU), proceder a renovação do contrato 193/2009 pelo prazo de até 120 dias a contar da término da sua vigência, prazo este para que a CEAL realize novo procedimento licitatório, visando contratação de serviço de igual natureza em bases mais vantajosas para a Estatal, no tocante a relação custo/benefício, quando comparado ao modelo de cobrança utilizado por força da execução do contrato 035/2008.

2) Ao proceder a elaboração do Termo de Referência para compor procedimento licitatório visando a contratação de serviço de cobrança a ser realizado no prazo supracitado, atentar para a abrangência do objeto, de forma a contemplar itens executados em outros ajustes com empresas diversas, no intuito de racionalizar o número de contratos existentes. Posteriormente encaminhar cópia do novo edital de licitação, com o devido Termo de Referência em anexo e demais documentos pertinentes, para apreciação da CGU, com cópia para Auditoria Interna da CEAL.

53.4. **Análise da Secex/AL:** Como a empresa, qual já colocado pelo Controle Interno, não acrescentou novas informações, assiste razão à CGU quanto aos problemas verificados na Ceal concernentes à cobrança administrativa de débitos, bem como se consideram suficientes as recomendações por ela feitas.

53.4.1. Outrossim, o relatório de auditoria da CGU referente às contas do exercício de 2011 da Ceal (TC 046.601/2012-0) revela o atendimento às recomendações desta constatação. Consta informação de que o contrato 193/2009 foi rescindido em 15/11/2011. Conclui-se que as medidas adotadas pela administração da Ceal equacionaram de forma satisfatória a problemática da cobrança de débitos, não se mostrando necessárias determinações deste Tribunal, embora o fato deva se constituir em ressalvas as contas.

CONCLUSÃO

54. Foi procedida a análise dos principais aspectos da gestão, a partir das verificações lançadas pelo Controle Interno e no relatório de gestão da Companhia, não tendo sido verificado algum ponto que exija a intervenção desta Corte (itens 19 a 48).

55. Com relação às constatações lançadas pelo Controle Interno em seu relatório, procedeu-se ao exame individualizado daquelas que ensejaram a proposta de ressalvas às contas pela CGU (itens 49 a 53).

56. No caso das contratações indevidas por inexigibilidade de licitação, as justificativas apresentadas pela Ceal não foram suficientes para afastar a irregularidade. Considerou-se, entretanto, que por não terem configurado dano ao erário e nem estarem aliadas a outras irregularidades, devem as constatações se constituírem em ressalvas as contas (item 50).

56.1. A ressalva deve recair, conforme registrado no Certificado de Auditoria, na gestão do Sr. Luis Hiroshi Sakamoto (CPF: 098.737.591-15), então Diretor de Gestão da Ceal.

57. Outras constatações com força para ressaltar as presentes contas foi a contratação de serviços em caráter emergencial em virtude da perda de prazo para aditar o contrato vigente, tratada

no item 51 desta instrução, e a realização indevida de dispensas de licitação com base no art. 24, inciso IV, da Lei de Licitações (item 52).

57.1. As ressalvas, neste caso, também devem ser atribuídas ao então Diretor de Gestão da Ceal, Luis Hiroshi Sakamoto.

58. Já em relação à redução significativa da eficácia na cobrança administrativa de débitos em atraso devido à substituição de metodologia de remuneração da empresa contratada, para a qual a direção da Ceal não apresentou justificativa suficiente para afastar as evidências de que não foi a mais satisfatória para a empresa, deve também constituir em ressalva as contas, já que só solucionada em 2011 (item 53).

58.1. A ressalva, conforme anotado pelo Controle Interno no Certificado de Auditoria, deve recair nos titulares da diretoria comercial em 2010, no caso, os Srs. Ronaldo Ferreira Braga (CPF: 075.198.183-49) e Pedro Mateus de Oliveira (CPF: 135.789.286-15).

59. Por fim, no caso da constatação relativa à ausência de disponibilização tempestiva dos processos licitatórios à Auditoria Interna pelo Departamento de Suprimentos, com consequente redução de escopo de Ação de controle prevista no Paint 2010, concluiu-se que foi saneada, não exigindo a intervenção desta Corte e nem constituir ressalva às presentes contas (item 49).

60. No caso dos demais dirigentes da Ceal, deve-se propor o julgamento das contas pela regularidade, dando-lhes quitação plena.

BENEFÍCIOS DO CONTROLE

61. Entre os benefícios do exame deste processo de contas anuais pode-se mencionar a expectativa de controle.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO.

62. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

62.1. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso I, 17 e 23, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 1º, inciso I, 207 e 214, inciso I, do Regimento Interno, que sejam julgadas **regulares** as contas dos Srs. Flávio Decat de Moura (CPF: 060.681.116-87); Leonardo Lins de Albuquerque (CPF: 012.807.674-72); Pedro Carlos Hosken Vieira (CPF: 141.356.476-34); José Luís França dos Santos (CPF: 313.033.076-34); Nelson Fonseca Leite (CPF: 277.963.616-53); e Sérgio Freesz Pinto (CPF: 282.078.826-20), dando-lhes quitação plena;

62.2. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, inciso I, 208 e 214, inciso II, do Regimento Interno, que sejam julgadas **regulares com ressalva** em face das falhas adiante apontadas as contas dos responsáveis a seguir, dando-lhes quitação:

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

- a) Contratações indevidas por inexigibilidade de licitação (item 50);
- b) Contratação de serviço em caráter emergencial em virtude de perda de prazo para celebração de aditivo ao contrato vigente. (item 51); e,
- c) Realização indevida de dispensa de licitação com base no art. 24, inciso IV da Lei 8.666/93. (item 52);

62.2.2. Pedro Mateus de Oliveira (CPF: 135.789.286-15) e Ronaldo Ferreira Braga (CPF: 075.198.183-49) pela seguinte constatação:

- a) Redução significativa da eficácia na cobrança administrativa de débitos em atraso devido substituição de metodologia de remuneração da empresa contratada (item 53);



62.3. dar ciência do acórdão que vier a ser proferido, assim como do relatório e do voto que o fundamentarem, à Companhia Energética de Alagoas (Ceal).

Secex/AL, em 2 de janeiro de 2014.

(assinado eletronicamente)

ALESSANDRO HENRIQUE PEREIRA DE MEDEIROS
AUFC – 6557-9