



**PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO**

PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL

RELATÓRIO Nº : 175828
UCI 170130 : CONTROLADORIA REGIONAL DA UNIÃO NO ESTADO DO RJ
EXERCÍCIO : 2005
PROCESSO Nº : 00218.000372/2006-94
UNIDADE AUDITADA : EPE-RJ
CÓDIGO : 320013
CIDADE : RIO DE JANEIRO
UF : RJ

RELATÓRIO DE AUDITORIA

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço nº 175828 e consoante o determinado na IN/TCU nº47/2004, DN/TCU nº71/2005 e Norma de Execução CGU/PR nº01/2006, apresentamos os resultados dos exames realizados sobre os atos e conseqüentes fatos de gestão, ocorridos na Unidade supra-referida, no período de 01Jan2005 a 31Dez2005.

I - ESCOPO DO TRABALHO

2. Os trabalhos foram realizados na Sede da Unidade Jurisdicionada, no período de 08Fev2006 a 24Fev2006, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal. Além das solicitações encaminhadas durante o trabalho de campo, foi remetida à Unidade Jurisdicionada em 03Abr2006, mediante Ofício n.º 9273/2006/CGU-Regional/RJ/CGU-PR, a versão preliminar do relatório para apresentação de esclarecimentos adicionais no prazo máximo de 11Abr2006. Findo esse prazo não houve manifestação adicional por parte da Unidade. Nenhuma restrição foi imposta aos nossos exames, que contemplaram as seguintes áreas:

- **Gestão Operacional:** Foi elaborado breve relato sobre a Empresa de Pesquisa Energética - EPE, sendo destacados aspectos como sua finalidade regimental e sua estrutura organizacional.
- **Gestão Orçamentária:** Análise da execução das receitas e despesas pela Entidade em 2005, bem como do Programa de Dispêndios Globais - PDG 2005.
- **Gestão Financeira:** Verificação da existência de débitos vencidos registrados nas rubricas contábeis contas a receber e a pagar.
- **Gestão de Recursos Humanos:** Análise da distribuição do quadro de pessoal e modalidade de provimento. Verificação da ocorrência de processos de sindicância. Não foi possível a verificação do cumprimento da obrigação de apresentação da declaração de bens e rendas pelos servidores ocupantes de cargos em comissão e funções gratificadas, nem do rol de responsáveis, em virtude do processo de prestação de contas não estar disponível até o final dos trabalhos de campo.
- **Gestão do suprimento de bens e serviços:** os exames consistiram no abaixo relacionado:

- análise do convênio MME/EPE(conveniente) nº13/2004 no valor R\$ 16.104.000,00;

- análise do convênio EPE(concedente)/FUNCOGE s/nº no valor R\$ 300.000,00;

- análise dos processos licitatórios e respectivos contratos realizados no exercício de 2005, nas seguintes modalidades: sete de Pregão Presencial(srl018/05, srl002/05, srl028/05, srl027/05, srl003/05 srl021/05 e srl025/05), no valor de R\$ 2.658.000,00, um de convite (srl006/05), no valor de R\$ 27.950,00 e seis de dispensa de licitação(s/n/05, srl003/05, srl001/05, os-srl002/05, os-srl007/05 e os-srl011/05) no valor de R\$ 6.007.586,00.

- **Controles da gestão:** Verificação do atendimento às determinações do TCU, MPU e às recomendações da CGU-Regional/RJ referente ao relatório de avaliação de gestão do exercício de 2004. Não foi possível a verificação da formalização do processo de prestação de contas, em virtude do mesmo ainda não estar disponível por ocasião dos trabalhos de campo.

II - RESULTADO DOS EXAMES

3 GESTÃO OPERACIONAL

3.1 SUBÁREA - GERENCIAMENTO DE PROCESSOS OPERACIONAIS

3.1.1 ASSUNTO - STATUS DA MISSÃO INSTITUCIONAL

3.1.1.1 INFORMAÇÃO:

A EPE foi criada mediante o Decreto n.º 5.184/2004, instituída na forma de empresa pública, vinculada ao MME, com a finalidade de prestar serviços na área de estudos e pesquisas destinadas a subsidiar o planejamento do setor energético, tais como energia elétrica, petróleo e gás natural e seus derivados, carvão mineral, fontes energéticas renováveis e eficiência energética, dentre outras.

Embora criada em 2004, a EPE iniciou suas atividades operacionais no exercício de 2005 e sua estrutura organizacional é a seguinte:

- Presidente
 - Auditor interno e Chefe de Gabinete do Presidente;
 - Consultor jurídico e Assessor de imprensa;
 - Secretaria geral e Chefe de escritório em Brasília;
 - Diretoria de estudos econômicos e energéticos;
 - Superintendência de economia de energia;
 - Superintendência de recursos energéticos;
 - Diretoria de estudos da energia elétrica;
 - Superintendência de transmissão de energia;
 - Superintendência de meio ambiente;
 - Superintendência de geração de energia;
 - Diretoria de estudos do petróleo, gás e bionergia;
 - Superintendência de petróleo;
 - Superintendência de gás e bionergia;
 - Diretoria de gestão corporativa;
 - Superintendência de recursos financeiros;
 - Superintendência de recursos logísticos, e
 - Assessoria jurídica.

A EPE está em fase de elaboração e implementação de seus normativos internos com vistas a tornar mais eficiente seus controles internos operacionais. Até o momento, já foram implementados os seguintes normativos: Viagens no País, Despesas de Pronto Pagamento, Distribuição e utilização de aparelhos móveis de comunicação, assistência médica, décimo terceiro salário, auxílio refeição, estágio de estudante de nível superior, regulamento de licitações e contratações pertinentes a obras, serviços, compras, alienações e locações.

4 GESTÃO ORÇAMENTÁRIA

4.1 SUBÁREA - ANÁLISE DA EXECUÇÃO

4.1.1 ASSUNTO - EXECUÇÃO DAS RECEITAS

4.1.1.1 INFORMAÇÃO:

A EPE é uma empresa pública não dependente, tendo portanto a necessidade de gerar receita, por meio da prestação de serviços, para fazer face as suas despesas, que em 2005 foram da ordem de R\$ 20,8 milhões. No exercício auditado, as receitas geradas decorreram, basicamente, de uma única fonte, o Ministério das Minas e Energia, por meio de dois instrumentos: contrato n.º 085/2004-MME, no valor de R\$15,19 milhões e o convênio n.º 13/04, onde o MME (concedente) aportou R\$15 milhões. A necessidade de geração de caixa por meio de prestação de serviço tem se constituído um constante e relevante problema de gestão da EPE. Seu instrumento contratual foi objeto de questionamentos pelo TCU que, apesar de acatar as manifestações apresentadas pela Empresa, ainda não deliberou de forma definitiva sobre supostas irregularidades detectadas. O convênio n.º 13/04, por outro lado, está sendo questionado neste relatório por esta CGU-Regional/RJ, que entende ser o instrumento inadequadamente utilizado. Portanto, a forma de geração de receita pela EPE tem sido questionado pelos órgãos de controle.

Em um momento em que a EPE vem consolidando a ampliação de sua atividade operacional, inclusive com conseqüente elevação dos seus custos fixos, mostra-se necessário que a Empresa viabilize estratégia para que sua capacidade de geração de receita seja realizada por meio de instrumentos sólidos e legalmente inquestionáveis.

Em face ao diagnóstico elaborado, a EPE apresentou o seguinte posicionamento:

"Efetivamente, a EPE vem consolidando e ampliando sua atividade operacional implicando a elevação de seus custos que deverão ser cobertos pela receita de serviços. Considerando ser o Ministério de Minas e Energia o responsável pelo planejamento setorial e a EPE a responsável pelos estudos e pesquisas destinados a subsidiar o planejamento do setor energético, os instrumentos de parceria firmados com o MME vêm ao encontro da relação institucional decorrente da lei de criação da EPE. Como já nos posicionamos durante os trabalhos de campo da auditoria, entendemos que os instrumentos firmados são adequados aos fins a que se propõem. A observação da equipe de auditoria servirá de base para discussões a serem realizadas junto ao Ministério de Minas e Energia no sentido de adequar a execução do convênio às regras estabelecidas na IN nº 01/STN, de 15/01/97, e suas alterações."

4.1.2 ASSUNTO - EXECUÇÃO DAS DESPESAS CORRENTES

4.1.2.1 INFORMAÇÃO:

O Programa de Dispendios Globais - PDG referente ao exercício de 2005 foi aprovado por meio do Decreto 5.304, de 10/12/2004, tendo sido autorizadas despesas no valor de R\$124,7 milhões e estimadas receitas

no valor de R\$120 milhões. O Decreto 5.600, de 01/12/2005, apresentou significativa reformulação orçamentária, fixando as despesas totais da Empresa em R\$ 30,4 milhões. A seguir, apresentamos quadro demonstrativo da execução orçamentária do exercício auditado.

Dispêndios	PDG - 2005 Dec. 5.304	PDG - 2005 Dec. 5.600	Realizado	% de Realização
Dispêndios de capital	0	6.693.732	4.846.496	72,4
Dispêndios correntes	124.714.000	23.707.854	15.237.838	64,27
- Pessoal e encargos	38.682.000	9.270.000	6.394.591	68,98
- Serviços de terceiros	67.142.000	8.400.000	5.112.943	60,87
- tributos e encargos	12.000.000	2.731.334	2.070.295	75,80
- outros	6.890.000	3.306.520	1.660.009	50,02
Total		30.401.586	20.084.334	66,06

Pode-se constatar uma diferença significativa entre os valores inicialmente orçados (decreto 5.304/04) e aqueles realizados. Tal fato foi assim justificado pela EPE:

"Como por ocasião da Elaboração do Programa de Dispêndios Globais-PDG, a Empresa ainda estava em fase de implantação, a proposta para o exercício 2005 foi elaborada no âmbito do Ministério das Minas e Energia (...)

A partir da operacionalização da Empresa, verificou-se estar essas despesas e receitas autorizadas bastante superestimadas, donde a proposta de revisão ter sido encaminhada para apreciação ao Ministério do Planejamento/SE/DEST e, tendo sido deferida a aprovação da nova proposta, foi editado o Decreto n.º 5.600/05, de 01/12/05, que autorizou um novo limite de despesas, de R\$ 30,4 milhões, bem próximo a realidade da Empresa."

5 GESTÃO FINANCEIRA

5.1 SUBÁREA - RECURSOS EXIGÍVEIS

5.1.1 ASSUNTO - FORNECEDORES

5.1.1.1 INFORMAÇÃO:

Em 31/12/2005, saldo das rubricas contábeis contas a receber (clientes) e a pagar (fornecedores) não apresentavam, respectivamente, direitos e obrigações com prazos de vencimentos expirados.

6 GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS

6.1 SUBÁREA - MOVIMENTAÇÃO

6.1.1 ASSUNTO - QUANTITATIVO DE PESSOAL

6.1.1.1 INFORMAÇÃO:

Por intermédio da Portaria MP n.º 932, foi fixado o limite máximo de pessoal próprio da EPE em 311 funcionários. Em 31/12/2005, encontravam-se em exercício 22 funcionários requisitados, oriundos de órgãos

públicos, bem como 43 empregados exercendo cargos e funções gratificadas de livre provimento.

Está em fase de aprovação pelo MME proposta de plano de cargos e salários elaborado pela EPE. Enquanto isso, a Empresa opera por meio de estrutura funcional provisória composta por um total de 103 cargos em comissão e funções comissionadas, sendo estas últimas, devido à ausência de quadro próprio da EPE, ocupadas por livre acesso. Concluído o concurso público, as funções comissionadas deverão ser ocupadas pelos novos funcionários concursados e integrantes do quadro permanente da Empresa.

Encontra-se em andamento concurso público para preenchimento de 156 vagas do quadro funcional próprio da EPE, sendo 141 para provimento do cargo de técnico de nível superior e 15 para assistente administrativo (nível médio). As provas foram realizadas em 29/01/2006, devendo os resultados finais serem divulgados em 10/04/2006.

6.2 SUBÁREA - REMUNERAÇÃO, BENEFÍCIOS E VANTAGEM

6.2.1 ASSUNTO - CONSISTÊNCIA DOS REGISTROS

6.2.1.1 INFORMAÇÃO:

A EPE apresentou documento informando que consoante o estipulado no seu Estatuto Social, as declarações de bens dos ocupantes de cargos comissionados, dos membros do Conselho de Administração, da Diretoria Executivas e do Conselho Fiscal, serão apresentadas anualmente renovadas.

Adicionalmente, informou que *"a Superintendência de Recursos Logísticos mantém a declaração de bens relativa ao ano base de 2004, arquivada nos respectivos dossiês dos empregados e requisitados pela EPE, não existindo pendências desta documentação."*

6.3 SUBÁREA - REGIME DISCIPLINAR

6.3.1 ASSUNTO - PROCESSOS DE SINDICÂNCIAS

6.3.1.1 INFORMAÇÃO:

No exercício de 2005 não foram instauradas, no âmbito da EPE, sindicâncias ou processos administrativos disciplinares.

7 GESTÃO DO SUPRIMENTO DE BENS/SERVIÇOS

7.1 SUBÁREA - PROCESSOS LICITATÓRIOS

7.1.1 ASSUNTO - FORMALIZAÇÃO LEGAL

7.1.1.1 INFORMAÇÃO:

Por meio do pregão presencial PR-SRL-007/05, foi contratada a empresa ZL Ambiental, para prestação continuada de serviços gerais pelo prazo de 12 meses, ao custo mensal de R\$ 36.344,00.

Análise do processo licitatório e do contrato possibilitou a identificação das seguintes não conformidades: estimativa de preço no valor de R\$ 638.000,00, sem haver evidência documental da realização da pesquisa de preço; fixação, por meio do edital, do valor (R\$6 reais) do tíquete refeição concedido a terceirizados; exigência de fornecimento

de plano de assistência médica; e atribuição de valor de salário mensal de referência por tipo de posto de serviço.

O Tribunal de Contas da União tem se posicionado contrário a qualquer tipo de fixação de valores em contratações de serviços terceirizados, quer sejam referentes a salários e/ou benefícios. Neste sentido, ilustramos análise proferida pela Corte de Contas quando do Acórdão 1094/2004 - Plenário, a saber:

"15. (...) a exigência de concessão de benefícios aos empregados dos licitantes interferem indevidamente na política de pessoal da empresa privada (contratada). Se o que se deseja é garantir que as obrigações sociais sejam cumpridas ao longo de toda a contratação, o Administrador Público, em virtude do princípio da legalidade, somente poderá fazer uso dos instrumentos previstos em lei para tanto, sem jamais criar mecanismos que atribuam obrigações abusivas ao particular ou que prejudiquem a competitividade do certame licitatório promovido (...)"

Neste mesmo acórdão foi proferida a seguinte determinação:

"9.3.3 - abstenha-se de fixar (...) os benefícios a serem concedidos pelos licitantes aos profissionais que vierem a prestar serviços(...)"

Merece ser salientado que apesar da apresentação como referência e não exigência a ser cumprida, a atribuição de valor salarial a cada um dos postos de serviço elencados no termo de referência - anexo A do edital, influiu diretamente nos valores praticados nas propostas formuladas pelos licitantes, haja vista ter sido considerado o valor de referência como o valor salarial de 10 das 12 propostas apresentadas, inclusive a da vencedora do certame. Tal prática, portanto, deve deixar de ser realizada pois compromete o caráter competitivo do certame e, por conseguinte, a obtenção de proposta mais vantajosa.

Consta ainda do processo, Resolução de Diretoria n.º 09/41ª Reunião, a aprovação do acréscimo do valor unitário do tíquete refeição de R\$ 6 para R\$ 10,00. Essa decisão teve origem da necessidade de concessão de auxílio refeição no valor de R\$ 10,00 para os profissionais contratados de informática, por força da convenção de trabalho do SINDPD/RJ. Com a justificativa de conceder tratamento harmônico a todos os contratados, a Diretoria Executiva da EPE decidiu conceder de forma extensiva a todos os prestadores de serviços terceirizados 23 benefícios mensais, a título de auxílio refeição, no valor de R\$ 10,00. No processo em tela, por exemplo, esta alteração contratual, que vigorará ao longo dos 9 meses restantes, significou um acréscimo de 4,8% no valor contratual original.

Quanto à ausência de documentação apenas ao processo que suporte e evidencie a realização de pesquisa prévia de preço, devemos destacar a necessidade de revisão desta rotina, também inadequadamente realizada em outras contratações efetivadas pela EPE.

Em resposta à análise elaborada por essa equipe, a Entidade apresentou as seguintes justificativas:

"No que pertine aos itens 2, "ii" a 2, "iv", não foi outra a posição da EPE senão a de preservar a legalidade do procedimento adotado, haja vista o parecer jurídico que embasou o procedimento de licitação. De fato, o entendimento adotado pelo Tribunal de Contas da União por ocasião do Acórdão nº 1094/2004 sustenta a impossibilidade da prática adotada pela EPE. Ocorre, porém, que tal entendimento foi reformado por meio do Acórdão TCU 256/2005 - Plenário, fruto da evolução que ocorre em tema de direito público, atento que deve estar às variantes que, em última análise, reclamam salvaguarda. No caso em foco, e como referido neste último julgado, era a adequada remuneração dos empregados alocados em contratos dessa natureza que demandava proteção.

Nessa linha, transcrevemos os seguintes trechos do referido Acórdão, os quais julgamos auto-explicativos, verbis:

*"Sobre esse tema, e **revendo a posição que anteriormente adotei** por ocasião do julgamento do TC 020.732/2003-4 (Acórdão 963/2004 - Plenário), não acredito que o estabelecimento de valores mínimos para*

os salários infrinja o mencionado inciso X do art. 40 da lei de Licitações.

A proibição estabelecida pela Lei está vinculada ao princípio da indisponibilidade do interesse público pelo qual o gestor não está autorizado a recusar propostas mais vantajosas à Administração. Ocorre, entretanto, que a vantajosidade não pode ser aferida em todos os casos apenas com base no preço, apesar de este ser, obviamente, o seu indicativo mais preciso. Mais que isso, em alguns casos os itens adquiridos têm seu valor mínimo por força de normativos, o que lhes torna inaplicável a mencionada regra do art. 40.

É o que ocorre, por exemplo, com diversas outras categorias profissionais distintas das aqui tratadas. No caso de vigilantes e empregados de limpeza e conservação, a existência de acordos coletivos de trabalho impossibilita a adoção de salários inferiores ao mínimo acordado, sem que com isso se desvirtue o caráter competitivo do certame ou a sua legalidade.

Presencia-se aqui uma primeira injustiça. Não autorizar procedimento análogo ao caso de outras categorias profissionais seria estabelecer relação injusta em benefício de categorias sindicalmente melhor organizadas. Evidentemente, a fixação de um piso para os salários pagos, apesar de não ter o condão de fixar o preço total do serviço, acaba por estabelecer um patamar mínimo também para a contratação, o que lança dúvidas sobre a economicidade da medida.

Afinal, se autorizadas a estabelecer livremente os salários de seus empregados, as empresas interessadas seriam capazes de ofertar preços mais baixos que se obrigadas a uma política de remuneração mínima. Devemos, porém, nos perguntar a que custo seriam obtidos esses preços inferiores. Como toda empresa capitalista visa à maximização de seus lucros, com certeza empresas fornecedoras de mão-de-obra se sentiriam tentadas a aumentar seus ganhos através da diminuição dos salários pagos ao seus empregados, que, como não podemos esquecer, constituem o mais importante custo desse tipo de contrato. **O pagamento de salários mais baixos tende, naturalmente, à seleção das pessoas menos capacitadas ou, no mínimo, contribui para o descontentamento dos contratados, afetando a sua eficiência e produtividade. Em qualquer dessas hipóteses a administração restará como a maior prejudicada, apesar de, a princípio, ter-se beneficiado de custos mais baixos.**

(...)

(...) Trata-se, aqui, de uma situação específica em que o estabelecimento de um piso salarial visa preservar a dignidade do trabalho, criar condições propícias à eficiente realização do serviço e não implica benefícios diretos à empresa contratada (mas sim aos trabalhadores), nem cria obstáculos à competição ou tem a capacidade de determinar o preço final da contratação."(os destaques e os itálicos não são do original)

Dessa forma, seria até mesmo possível que a EPE tivesse fixado o valor dos salários, mas não foi o que ocorreu - o edital determina, em seu anexo A (Termo de Referência), item 3, que os salários acima referidos devem ser tomados pelos licitantes como referência de remuneração, consideradas as exigências formuladas neste Edital quanto ao gabarito, experiência e proficiência envolvidos nos serviços licitados. (sic) Vale dizer, ainda que permitido seja à Administração Pública fixar o valor dos salários, conforme atual orientação do TCU, não foi o que sucedeu no caso apontado pela equipe de auditoria, posto que ali se tratou de mera referência para a adequada remuneração dos profissionais envolvidos na contratação que se sucederia. Assim, entendemos que não há qualquer medida corretiva a ser implementada pela EPE, uma vez que o procedimento não restringiu a competição e é harmônico com a orientação atualmente prescrita pela Egrégia Corte de Contas.

Quanto a se haver tarifado o valor do auxílio alimentação, a resposta está naquele mesmo julgado no que toca à obrigatoriedade de ser respeitada cláusula do acordo coletivo SINDP/RJ. Isto porque há referência naquela decisão do TCU quanto a estar a Administração Pública subsumida às disposições acordadas pelas associações sindicais das categorias envolvidas e, no caso do edital em apreço, era cogente se observar o pagamento do valor de R\$ 10,00 a título de auxílio

alimentação por força de disposição de acordo coletivo firmado por aquele Sindicato. A posterior concessão do mesmo valor a todos os empregados alocados no contrato, ainda que não questionada pela auditoria, deveu-se à necessidade de se uniformizar procedimentos e garantir a igualdade entre os beneficiários vinculados, todos, a um único instrumento contratual, observada a legalidade do acréscimo, posto que dentro do limite definido em lei.

Por fim, a disposição no edital da obrigação de a licitante conceder plano de assistência médica aos empregados igualmente se compadece do quanto esclarece aquele julgado: a par de não haver possível redução na competição instaurada na licitação, teve por objetivo garantir condições dignas de trabalho aos empregados da contratada, salvaguarda que se sobressai, como dito pelo TCU, e que naturalmente reverte em favor da Administração."

Tendo em vista as extensas justificativas apresentadas, optamos por deter nossa análise em três trechos que consideramos os mais relevantes:

1) Em relação a fixação do valor dos salários a EPE afirma que:

"Assim, (...) não há qualquer medida corretiva a ser implementada pela EPE, uma vez que o procedimento não restringiu a competição e é harmônico com a orientação atualmente prescrita pela Egrégia Corte de Contas."

A nosso ver, houve falha na interpretação dada pela Empresa auditada quando da análise sobre a matéria. No próprio Acórdão 256/2005 - Plenário, utilizado pela EPE para fundamentar sua justificativa, o relator afirma que:

"2.18 (...) entende-se que as razões de justificativa (...) podem ser acolhidas excepcionalmente, sem prejuízo de se determinar (...) que, em suas licitações, observe a vedação de fixação valores mínimos contida no art. 40 da Lei 8.666/93, extensivamente aos casos de contratação de pessoal terceirizado, cujos pagamentos contratuais tenham como base os salários dos funcionários."

Portanto, não cabe a contratante, fixar os salários de funcionários terceirizados

2) Em relação a majoração do valor concedido a título de auxílio alimentação, a EPE apresentou a seguinte afirmativa:

"A posterior concessão do mesmo valor a todos os empregados alocados no contrato, ainda que não questionada pela auditoria, deveu-se à necessidade de se uniformizar procedimentos e garantir a igualdade entre os beneficiários vinculados, todos, a um único instrumento contratual, observada a legalidade do acréscimo, posto que dentro do limite definido em lei"

Apesar de não ter proferido questionamento direto sobre o assunto, a menção, por esta equipe de auditoria, da extensão da majoração do valor do auxílio alimentação a todos os prestadores de serviço terceirizado que atuam na EPE visava a ressaltar a não concordância do procedimento adotado. Entendemos não se justificar a extensão do valor do referido auxílio a todos os terceirizados, simplesmente por que as categorias funcionais representadas pelo SINDP/RJ percebiam, com base no acordo coletivo de trabalho, o valor mínimo de R\$ 10,00 diários de auxílio alimentação. Discordamos, portanto, da alegada necessidade de uniformização do valor dos benefícios, que não se restringiu, inclusive, a um único instrumento contratual, mas a todos os contratos de terceirização firmado no âmbito da EPE.

3) Quanto a exigência editalícia acerca da obrigatoriedade da concessão de plano de assistência médica aos terceirizados, a EPE afirma que: "a disposição no edital da obrigação de a licitante conceder plano de assistência médica aos empregados (...) teve por objetivo garantir condições dignas de trabalho aos empregados da contratada, salvaguarda que se sobressai, como dito pelo TCU, e que naturalmente reverte em favor da Administração.

Em relação a esta matéria, entendemos ser oportuno ressaltar que a exigência, pelo licitante, de concessão de benefícios aos empregados contratados interferem indevidamente na política de pessoal da empresa

privada, que além da EPE, presta serviços a outros clientes. Portanto, cabe somente a contratada, respeitando os dispositivos legais vigentes, definir os benefícios adicionais ao legalmente fixado. A interferência em questões pertinentes a política de pessoal da contratada pode, inclusive, acarretar passivos trabalhista a contratante.

7.1.1.2 INFORMAÇÃO:

Foram analisados 03 processos de dispensa de licitação (s/n/05, srl003/05, srl001/05), 1 convite (srl006/05) e 7 pregões presenciais (srl018/05, srl002/05, srl028/05, srl027/05, srl003/05 srl021/05 e srl025/05), verificou-se a ausência de comprovação da realização da pesquisa de preço de mercado que serviria de alicerce para a fixação do orçamento estimativo constante das solicitações dos serviços. Por intermédio da solicitação de auditoria nº04, de 20/02/2006, questionamos o fato à Entidade, obtendo como justificativa o a seguir descrito *ipsis litteris*:

"Os processos relativos ao Pregão srl-018/2005, pregão srl27/2005, pregão srl28/2005e pregão srl03/2005 efetivamente não apresentaram expressa justificação dos preços estimados sem, contudo, colocar em risco o interesse público no que toca à economicidade uma vez que os referidos preços foram obtidos a partir de pesquisas feitas junto a potenciais fornecedores, contratos praticados pela EPE em passado recente e, eventualmente, a partir de preços praticados por empresas do setor energético. (...)

No caso do pregão para aquisição de passagens aéreas - srl002/2005 - a ausência de histórico de demanda da EPE, dada a sua recente criação, orientou a estimativa dos custos a partir das tarifas médias praticadas pelas concessionárias de transporte aéreo e em razão da demanda projetada para o período. Ressalta-se que essa dificuldade foi determinante para que a contratação ocorresse por apenas 6 meses, visando permitir um possível redimensionamento das futuras necessidades.

A partir dessa constatação estaremos incluindo na norma interna de instrução processual a orientação para que as áreas requisitantes fundamentem, adequadamente, os orçamentos estimados de cada contratação."

Merece ser destacado que o questionamento da CGU-Regional/RJ foi em relação à ausência de comprovação física (e-mail, fax, propostas) dos orçamentos estimativos constantes dos processos acima mencionados, e não sobre a forma de obtenção desses valores.

Contudo, a Entidade acatou a orientação da equipe de auditoria no sentido de que nos futuros processos de contratação seja fundamentado os orçamentos estimativa, consoante dispõe o art. 15,V,§1º, da Lei nº 8.666/93.

7.2 SUBÁREA - CONTRATOS DE OBRAS, COMPRAS E SERVIÇOS

7.2.1 ASSUNTO - FORMALIZAÇÃO LEGAL

7.2.1.1 INFORMAÇÃO:

Na análise do contrato SRL-009/2005 celebrado com a agência de viagens Voetur Turismo Representação Ltda., no valor de R\$ 581.580,00 com término em 22/02/2006 e cujo objeto, em síntese, é o fornecimento de passagens aéreas e reservas de hotéis, constatamos a ausência de cláusula contratual que garanta a aquisição de passagens aéreas pela menor tarifa (promocional ou não) disponível para o trecho e horário solicitados, sobre a qual então incidiria o desconto promocional.

Ressalta-se que a Voetur encaminha para a EPE relatórios mensais/diários nos quais apenas consta a companhia aérea, horários e trechos utilizados. Porém, não consta nenhuma espécie de pesquisa de

preços entre as várias companhias aéreas atestando que realmente a aquisição ocorreu pela menor tarifa disponível, consoante as necessidades da EPE.

Também não constatamos uma fiscalização do contrato pela Entidade, no sentido de confirmar que a contratada pratica a menor tarifa.

Em face da análise procedida, concluímos que faz-se necessária uma avaliação do instrumento contratual a fim de que a menor tarifa seja efetivamente praticada, bem como a Entidade adote providências no sentido de fiscalizar a aquisição, pelo fornecedor de passagens aéreas, da menor tarifa disponível para as suas prioridades.

Em face do acima exposto a EPE apresentou as seguintes ponderações no Ofício nº418/EPE/2006, as quais passamos, em síntese, a transcrever:

"As cláusulas 11,15 e 21 do contrato firmado em 22/08/2005, evidenciam ter sido conferida materialidade ao princípio da prática mais vantajosa para a EPE (...)

O fato é que o contrato vem sendo efetivamente fiscalizado, inclusive vêm sendo realizadas reuniões periódicas com a empresa contratada. Em razão do apontamento da auditoria, no dia 21/02/2006 realizamos uma reunião específica como os representantes da VOETUR, cujas ocorrências e demais deliberações foram registradas em ata própria, em que ficou acertado que a partir do envio da fatura a seguinte e referente à emissão dos bilhetes adquiridos para a EPE a VOETUR deveria juntar, para cada passagem adquirida, cópia da página do sistema (AMADEUS ou similar) em que conste a informação sobre a disponibilidade de vôo naquele momento, demonstrando expressamente as alternativas de vôo e os preços unitários considerados. Essa disposição integrou o Termo Aditivo nº 1 ao contrato, pelo que entendemos que a orientação da auditoria já foi incorporada ao instrumento. Por fim, a área responsável foi orientada a intensificar o processo de fiscalização, aplicando com mais rigor as disposições contratuais visando a garantir que a contratada demonstre a prática da menor tarifa disponível no momento da aquisição das passagens aéreas. "

7.2.2 ASSUNTO - CONTRATOS SEM LICITAÇÃO

7.2.2.1 INFORMAÇÃO:

Em três contratações realizadas por meio de dispensa de licitação (Os-srl-002/05, os-srl007/05 e os-srl011/05), nos termos do inciso II do artigo 24 da Lei 8.666/93, constam relatórios apresentando os resultados das consultas, via Internet, encaminhadas a potenciais fornecedores. Identificamos a ausência de documentação, como por exemplo cópia do e-mail ou fax resultante das consultas realizadas e que precisam ser anexadas ao processo com vistas a respaldar a escolha da proposta mais vantajosa.

A EPE mediante o Ofício nº418/EPE/2006, de 26/04/2006, apresentou os seguintes esclarecimentos:

"A análise dos processos permitiu identificar que a ausência dos documentos registrada pelos auditores decorreu de falha no arquivamento dos documentos e já procedemos à correção formal dos processos respectivos."

7.3 SUBÁREA - CONVÊNIO DE OBRAS E SERVIÇOS

7.3.1 ASSUNTO - FORMALIZAÇÃO LEGAL

7.3.1.1 INFORMAÇÃO:

Em 21/12/2004 foi celebrado convênio de cooperação técnica n.º 13/04 entre a União, por intermédio do Ministério das Minas e Energia-MME e a EPE, cujo objeto, resumidamente, é a promoção de avaliação ambiental integrada dos aproveitamentos de geração hidrelétrica em estudo, com

concessão e em operação em diversas bacias, bem como o suporte técnico necessário à avaliação dos termos de referência.

O convênio em tela previa prazo de execução de 18 meses. Em 07/12/2005 foi celebrado o termo aditivo n.º 1, prorrogando a vigência em 12 meses, além de introduzir mudanças no plano de trabalho. O instrumento prevê a realização de despesas no montante total de R\$16.104.000,00, cabendo ao MME o aporte de R\$15 milhões e à EPE a contrapartida, prestada por meio do fornecimento de mão-de-obra, no valor de R\$1.104.000,00.

O Relatório de execução físico-financeira do período setembro a dezembro demonstra terem sido, em 2005, realizadas despesas com recursos do convênio no valor total de R\$945.994,67, sendo R\$408.331,68 oriundas de recursos do concedente, no caso o MME, e R\$537.662,99 a título de contrapartida, de responsabilidade da EPE.

Os documentos comprobatórios emitidos em face às despesas realizadas no âmbito do convênio, contrariando ao disposto no artigo 30 da IN STN n.º 01, não estavam devidamente identificados com o título e número do convênio.

A execução parcial do convênio evidencia um descompasso entre a execução física do objeto e a execução financeira dos recursos oriundos do repasse do concedente e da contrapartida. Em 31/12/2005 já haviam sido realizados 48,7% do total dos recursos aportados pela EPE (conveniente) e apenas 2,54% dos valores repassados pelo concedente.

Quando da análise da legalidade das despesas, identificou-se a inadequação decorrente da apresentação da nota fiscal n.º 115, no valor de R\$424.927,46, emitida pela própria EPE, dando suporte documental à realização de despesas contraídas com recursos concedidos pelo MME.

A emissão de nota fiscal pelo próprio executor do convênio, no caso a EPE, caracteriza a ocorrência de relação comercial de prestação de serviços da Empresa para com o concedente (MME). Tendo em vista o instrumento convênio destinar-se a operacionalizar relação de mútuo interesse, diferentemente da relação comercial instrumentalizada por intermédio de contrato, consideramos inadequada e sem validade para fins comprobatórios a apresentação de documento fiscal emitido pelo conveniente.

Demonstrativo de custos e despesas da Diretoria de Estudos da Expansão de Energia Elétrica da EPE apresenta a composição dos custos atribuídos ao convênio em tela e faturados pela nota fiscal n.º 115. Apresentamos, a seguir, um resumo das informações constante desse demonstrativo:

Descrição	R\$
Gasto com pessoal	232.121,85
Custo com serviço de terceiros (empregados cedidos à EPE)	168.351,40
Custos Gerais	311.052,22
Total	764.848,55
Contrapartida	(400.473,25)
Despesas antes dos tributos	364.375,30
Tributos	60.552,16

Gastos com pessoal englobam custos relativos a salários, benefícios e encargos despendidos com empregados contratados pela EPE.

Os custos com serviço de terceiros decorrem de empregados cedidos e que estão em exercício na EPE.

Estão abrangidos pelos custos gerais despesas com: viagens realizadas no âmbito do convênio; custos de funcionamento das instalações da EPE; e custos gerais da administração que abrange, entre outros, honorários da diretoria, viagens e hospedagem.

A composição dos custos relacionados no quadro anterior permite constatar que:

- Parcela dos custos dos serviços vendidos e das despesas operacionais da EPE foram executados por meio de recursos do convênio 13/2004, que se constituiu em 2005 como uma das principais fontes de geração de receita da EPE;

- As despesas executadas com recursos concedidos e de contrapartida do convênio em tela originaram-se dos custos dos serviços vendidos e despesas operacionais da EPE.

Com base na análise procedida, concluímos que há nitidamente, no âmbito das despesas realizadas, papéis distintos. Ao MME interessa que seja realizado o objeto fixado que, entre outros, inclui diversas avaliações ambientais integradas. Por outro lado, o interesse da EPE é, primordialmente, a prestação de serviços destinados ao alcance do objeto definido, recebendo para tanto remuneração que, como anteriormente demonstrado, permitirá o custeio de suas atividades operacionais. Assim sendo, é entendimento desta equipe que o instrumento jurídico convênio não se adequa à relação de prestação de serviço ora exercida pela EPE. O Tribunal de Contas da União, por meio do Acórdão 10/2002 - Plenário, relatou caso análogo ao ora analisado, concluindo ser inadequado o termo de ajuste então utilizado.

Por meio do ofício AIN-004/06, de 06/03/2006, a Auditoria Interna da EPE efetuou a seguinte análise acerca do faturamento pela Empresa de despesas incorridas por ela no âmbito do convênio MME n.13/2004:

"A EPE possui 2 (duas) fontes de recursos:

Convênios - ressarcimento dos custos incorridos para a perfeita execução do objeto contratado;

Contratos - remuneração pela execução do objeto contratado.

Com relação ao convênio, a Empresa sendo partícipe, apresenta como contra partida aos recursos do Ministério o custo de HH (homem hora) trabalhadas de uma equipe de seus funcionários.

Sendo o Convênio para a EPE, uma de suas fontes de recursos, a empresa fatura ao MME como serviço técnico especializado seus custos indiretos de funcionamento proporcionalmente às horas trabalhadas pela equipe da empresa alocada aos projetos de Avaliação Ambiental Integrada (Convênio 013/2004).

Esses custos referem-se a pessoal, material, serviços de terceiros e outros custos (aluguéis de imóveis, de computadores, de móveis, condomínios, IPTU, etc) que são os custos administrativos da empresa, ou seja, são os custos representados pelas áreas "meio" da empresa e que indiretamente participam para que a contra partida da empresa se realize.

E, contrariamente aos contratos realizados pela Empresa onde ela se remunera pela prestação de serviços técnicos especializados e, ainda de acordo com a tabela apresentada pelos técnicos da CGU onde são representados os custos incorridos, está bastante transparente a demonstração de que a Empresa não se remunera ao faturar o Convênio, mas sim se ressarcir dos custos incorridos, inclusive os tributos, para a perfeita execução do objeto contratado.

Desta forma, é importante salientar que o Convênio, em termos de custos para o Ministério acarreta benefícios, pois a contratação direta pelo Ministério de Consultorias/Empreiteiras para a execução deste tipo de projetos iria exigir, também, a contratação de uma Empresa com tecnologia capaz de administrar e fiscalizar a perfeita execução do objeto contratado. Essa empresa, que poderia ser a EPE, certamente seria remunerada contratualmente por seus serviços, acarretando certamente um acréscimo de custo ao objeto contratado".

A análise apresentada reforça o fato identificado por esta equipe da CGU de que a Empresa vem utilizando recursos do convênio para custear despesas operacionais, inclusive fixas, como aluguel e IPTU, procedimento este que consideramos inadequado. Quanto à possibilidade de acréscimo de custos aventada pela auditoria da EPE caso o serviço

realizado viesse a ser contratado, entendemos que somente uma análise detalhada, fundamentada nos preços praticados pelo mercado em atividades similares, permitiria um diagnóstico conclusivo a respeito do assunto.

Quanto ao aspecto da adequação do instrumento de convênio para ajustar as relações entre esta EPE e o MME, foi elaborada, pela Consultoria Jurídica, análise, contrapondo-se ao entendimento dessa Equipe de Auditoria, nos seguintes termos:

"(...)

Em primeiro lugar, cumpre observar que o convênio é uma espécie de contrato, à qual o legislador houve por bem conferir características, estrutura e contornos próprios, de tal modo que o convênio passou a constituir categoria separada dentro do gênero de instrumentos convencionais administrativos, que são os contratos. No contrato a natureza é sempre obrigacional, porque, não havendo obrigações recíprocas, não há objeto suscetível de competição licitatória. Já no convênio, as partes são partícipes de propugnam por objetivos comuns, sendo que o objeto pode ser qualquer coisa, desde que encarne um interesse público, porém, a questão mais relevante é que os interesses devem ser iguais, comuns, ou seja, nenhum deseja vantagens ou interesses opostos.

Observa-se, por oportuno, que o Convênio sob análise - convênio de cooperação técnica n.º 13/04 - tem caráter eminentemente de cooperação, estando abrangido pelo art. 116 da Lei 8.666/93 e a Instrução Normativa STN n.º 01, de 15 de janeiro de 1997.

(...)

A Empresa de Pesquisa Energética - EPE, regulada pelo Decreto n.º 5.184, de 16 de agosto de 2004, estabelece que é competência da EPE, dentre outras, obter a licença prévia ambiental e a declaração de disponibilidade hídrica necessários às licitações envolvendo empreendimentos de geração hidrelétrica e de transmissão de energia elétrica.

Pode se observar com clareza que a Empresa de Pesquisa Energética - EPE foi criada para desenvolver estudos e pesquisas com o fito de subsidiar a formulação, o planejamento e a implementação das ações do Ministério de Minas e Energia, no âmbito da política energética nacional. Assim, a EPE foi criada com a finalidade de cooperar com o Estado nos subsídios necessários para a definição do planejamento do setor elétrico".

Observa-se, ainda, que o objeto deste Convênio compreende uma das atribuições da Empresa de Pesquisa Energética - EPE, ou seja, é sua competência obter licença prévia ambiental, ao mesmo tempo, que compete ao Ministério de Minas e Energia, a decisão sobre a oportunidade e conveniência da realização dos estudos.

É necessário que se destaque que a Avaliação Ambiental Integrada é um estudo que nasceu de disposições legais que têm servido para o Ministério Público sustentar a recomendação de que a Avaliação Ambiental Integrada seja pré-requisito para o licenciamento ambiental prévio de aproveitamentos hidrelétricos.

Em que pese a controvérsia, no campo jurídico, quanto a exigência legal de que tais estudos deva ser exigida como pré-requisito para o licenciamento ambiental, o Governo reconheceu a importância da Avaliação Ambiental Integrada, considerando essa um aperfeiçoamento a medida que tende a melhorar o processo de licenciamento, tornando esse mais seguro.

A Avaliação Ambiental Integrada objetiva identificar e avaliar os efeitos sinérgicos e cumulativos resultantes dos impactos ambientais ocasionados pelo conjunto de aproveitamentos hidrelétricos, portanto, é um importante instrumento de planejamento.

A Constituição Federal estabelece a União explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos d'água. Ocorre que no âmbito do Poder Executivo Federal, essa responsabilidade está diretamente relacionada às atribuições do Ministério de Minas e Energia, daí decorre natural interesse do MME em promover a execução dos estudos. No tocante a EPE, como já dito, é sua competência a obtenção de licenciamento prévio, assim, realizar os estudos de Avaliação Ambiental

Integrada, que até então não foram ainda feitos, importa em adquirir expertise para o cumprimento de sua competência.

Portanto, sopesando-se os interesses comuns, dentre eles não obter estudo influenciado por interesses particulares, não há que se falar em negócio, pois, a sua realização não objetiva lucro de qualquer parte, e sim esforços comuns para se atingir o objetivo de interesse público, inexistindo vantagens ou interesses opostos. É absolutamente cristalino que tanto a EPE quanto o MME desejam a realização dos estudos objeto do Convênio, e que os resultados dos mesmos irá trazer benefícios tanto para um como pra o outro.

Assim, resta demonstrado o interesse dos partícipes em realizar o presente Convênio, tendo em vista terem objetivos institucionais comuns e a pretensão de um resultado comum. O interesse comum se evidencia uma vez que o MME tem necessidade de obter o resultado dos estudos a fim de estabelecer a política energética nacional, e a EPE tem a missão institucional de realizar os estudos objeto deste Convênio, sendo certo que a mútua cooperação, neste caso, é indispensável a fim de que se possa ter um estudo com grau de precisão que de fato venha subsidiar o planejamento do Setor Elétrico."

Tendo em vista a análise efetuada pela Consultoria Jurídica da EPE, entendemos ser oportuno emitir algumas considerações:

- A EPE é uma Empresa Pública, e portanto tem personalidade jurídica privada;

- Consta do artigo 2.º do Decreto 5.184/04 que: "A EPE tem por finalidade prestar serviços na área de estudos e pesquisas destinadas a subsidiar o planejamento do setor energético". Portanto, as competências relacionadas no artigo 6.º estão vinculadas à finalidade institucional. Assim, esta equipe de auditoria mantém seu entendimento de que as atividades realizadas pela EPE no âmbito do convênio MME n.º 13/04 tiveram caráter de prestação de serviço, em conformidade com a sua finalidade institucional. O instrumento legal adequado a balizar uma relação de prestação de serviço é o contrato; e

- O convênio foi o mecanismo, que consideramos inadequado, celebrado para viabilizar a geração de receita da EPE, necessária para custear parcela das suas despesas operacionais.

É portanto imprescindível que seja reformulado o instrumento balizador desta relação mantida entre a EPE e o MME, devendo-se adotar as medidas necessárias para a celebração de termo contratual em substituição ao convênio n.º 13/2004.

Em dezembro 2005, foram firmados 16 novos convênios entre o Ministério de Minas e Energia-MME e a EPE, envolvendo recursos da ordem de R\$ 146,4 milhões. Por não terem sido executadas despesas em 2005 no âmbito desses convênios, esta equipe não os contemplou em sua amostragem. Todavia, mostra-se oportuno que a Empresa avalie a adequação dos instrumentos utilizados à luz da análise ora proferida por esta equipe de auditoria, implementando as mudanças que porventura se façam necessárias.

Em face à análise realizada, a EPE apresentou as seguintes informações adicionais:

"A auditoria registra que na relação institucional EPE x MME ocorrem, nitidamente, papéis distintos e de características tais que caracterizam a prestação de serviços não condizente com o instrumento jurídico firmado. Após análise das informações prestadas pela EPE durante os trabalhos de campo, a equipe de auditoria mantém o entendimento acerca da inadequação do instrumento jurídico utilizado e orienta a adoção de medidas necessárias para a celebração de termo contratual em substituição ao instrumento de convênio (item 7.3.1.1).

De início, registramos que a EPE é agente passivo da relação - conveniente - ainda que seja a responsável pela propositura da parceria, enquanto o MME, na condição de agente ativo - concedente - fixa as diretrizes da parceria e orienta os procedimentos para a prestação de contas. Assim, o nível de gerência da EPE sobre essa relação limita-se à elaboração da proposta do Plano de Trabalho, à estimativa de custos e à execução das atividades programadas.

Todavia, nos termos das informações já oferecidas por ocasião dos trabalhos de campo, é entendimento desta EPE que o instrumento jurídico utilizado não merece reparos, sendo perfeitamente adequado ao fim a que se propõe. Reconhecemos que existem dificuldades operacionais - na execução e na prestação de contas - que implicam a necessidade de adequação dos procedimentos e rotinas à legislação regente; contudo, cabe ao MME a orientação normativa de tais ações. Convergindo com a orientação da equipe de auditoria, estamos encaminhando a questão ao Órgão Concedente para que possamos identificar e implementar as correções necessárias."

7.3.1.2 INFORMAÇÃO:

Em 24/01/2005 foi celebrado convênio de cooperação técnica s/n entre a Fundação COGE e a EPE cujo objeto era a cooperação na área de gestão empresarial entre os partícipes, na prestação de serviços especializados de assessoria e no desenvolvimento de projetos e atividades de consultoria abrangendo a organização e estruturação dos serviços necessários à implantação e início de operação da EPE.

A celebração do referido convênio, consoante o Parecer Conjur/MME nº027/2005, de 21/01/2005, fundamentou-se na experiência e na inquestionável reputação da Fundação COGE no desenvolvimento de estudos e na análise abrangente nas áreas de pesquisa e de projetos e eventos voltados para as atividades relacionadas com o setor energético brasileiro.

O convênio em tela previa vigência de 6 meses, no valor de R\$ 300.000,00 e sua execução aconteceria mediante a formulação de ordens de serviços de especificações técnicas.

Na análise das ordens de serviços observamos que determinadas atividades especificadas não se enquadravam no instrumento convênio e nem no objeto da Fundação COGE (pesquisa, estudos e aperfeiçoamento institucional), tais como;

- Serviços quanto às exigências legais para a instalação do escritório central da EPE no Rio de Janeiro, tais como: consulta prévia de local provisório junto à prefeitura, pedido de alvará, obtenção da licença de funcionamento, obtenção do CNPJ, vistoria e obtenção de alvará de funcionamento junto ao Corpo de Bombeiros, cadastro e registro junto a INSS, obtenção de talões de nota fiscal de serviços, obtenção de registro no INPI, registro na junta Comercial - ordem de serviço nº002/05;
- Serviços visando à instalação do escritório central da EPE, tais como: vistoria de pelo menos 3 imóveis comerciais, acompanhamento e intermediação das negociações dos valores de locação, verificação da documentação para a elaboração do contrato de locação - ordem de serviço nº001/05;
- Serviços de consultoria jurídica na área trabalhista e previdenciária, por exemplo: orientação na preparação de documentos relativos às obrigações trabalhistas junto ao INSS, CEF, sindicato, DRT, acidentes de trabalho, aposentadorias, DORT, responsabilidade civil decorrente das relações de emprego (assédio sexual e moral)- ordem de serviço nº004/05;
- Compras de material de escritório - ordem de serviço nº003/05;
- Manutenção das rotinas trabalhistas na admissão de empregados, tais como: solicitação de habilitação de micros, email e confecção de crachás, encaminhamento a exame médico e recebimento da documentação de admissão - ordem de serviço nº 003/05;e
- Contatos como o plano de saúde Bradesco - ordem de serviço nº 003/05

Verifica-se que a Fundação COGE realizou, no âmbito do convênio, atividades atinentes a uma agência imobiliária, despachante, escritório

de advocacia, departamento de compras e Recursos Humanos, ou seja, atividades distintas das relacionadas com pesquisa ou estudos para o desenvolvimento institucional.

Adicionalmente, os documentos comprobatórios emitidos pela Funcoge para custear as despesas realizadas no âmbito do convênio, contrariando o disposto no art. 30 da IN STN nº01/97, não estavam devidamente identificados com o título do convênio.

Destaca-se, ainda, que não havia processo de prestação de contas do conveniente em relação aos recursos recebidos, mas sim faturas contra a EPE cobrando pelos serviços prestados. Considerando, que o instrumento convênio destina-se a operacionalizar uma relação de mútua cooperação, diferentemente de uma relação comercial (contrato), consideramos inadequada a documentação fiscal apresentada pelo conveniente para fins de certificação das despesas incorridas.

Em função da análise procedida, concluímos que algumas das atividades realizadas pela Fundação COGE tiveram caráter de prestação de serviços, distinto da finalidade precípua do instrumento convênio - mútua cooperação, e neste caso, o instrumento legal adequado para balizar uma prestação de serviços é o contrato.

Desta forma, é entendimento desta equipe que o instrumento jurídico convênio utilizado foi inadequado em relação a prestação de serviços exercidos pela Fundação COGE, ratificado inclusive pelo Acórdão nº 10/2002 - Plenário do Tribunal de Contas da União, que relata caso análogo ao acima exposto, concluindo ser o objeto uma contraprestação de serviços e, portanto, a inadequação do instrumento jurídico convênio.

Logo, sugerimos que em futuras utilizações do instrumento convênio seja mantido uma estrita observância ao disposto no art. 1º, §1º, I, da IN STN nº01/97.

Em virtude da análise realizada, a EPE apresentou as seguintes considerações adicionais:

"Relativamente às considerações feitas a propósito do Convênio firmado entre a EPE e a FUNCOGE, registre-se que a EPE, à época recém criada, estava em fase de implantação do seu Escritório Central na cidade do Rio de Janeiro, necessitando, com urgência, de serviços indispensáveis ao seu funcionamento para que ela pudesse desempenhar suas funções em regime normal. Por não estar dotada, ainda, de quadro de pessoal que tivesse condições de desencadear todos os processos necessários ao suprimento desses recursos, bem como para cumprir expressa determinação do Ministério de Minas e Energia para imediata estruturação da Empresa, optou-se por contar com a prestação de serviços da Fundação COGE, entidade sem fins lucrativos, destinada a prestar assessoramento e consultoria às empresas do setor, visando o seu aperfeiçoamento institucional.

Assim é que, tendo-se em consideração a excepcionalidade da situação da EPE que, por ser empresa então recém criada, carecia da adoção de medidas tendentes a efetivar a implantação de seu escritório central na cidade do Rio de Janeiro, entendeu-se que tais medidas estavam circunscritas num dos itens constantes do objeto social da Funcoge, qual seja, o aperfeiçoamento institucional das empresas do setor elétrico. Em outras palavras: no caso da EPE, o aperfeiçoamento institucional de que precisava, na qualidade de empresa ainda em seu nascedouro, e que poderia ser prestado pela Funcoge, consistia em providências destinadas à efetivação de seu escritório central, razão pela qual a Funcoge se ocupou de providências que, à primeira vista e em análise perfunctória, poderiam parecer refugir ao seu objetivo social.

Dentre estas providências, é de se destacar, a título exemplificativo, o cumprimento de exigências legais para a instalação física do escritório junto aos órgãos públicos, a análise comercial das propostas para locação imobiliária; a prestação de informações quanto à rotinas trabalhistas, previdenciárias etc. É oportuno lembrar que se fazia necessário saber como fazer para, posteriormente, fazer o quanto necessário para a

instalação da empresa. Com efeito, são inúmeras as providências a que se deve dar cabo num processo de instalação de uma empresa, notadamente quando integrante da Administração Pública e, bem por isso, a própria Lei nº 10.847, de 15 de março de 2004, em seu anexo III (Estatuto da EPE), faz menção à Lei nº 8.745, de 09 de dezembro de 1993, art. 3º, caput, art. 6º, art. 7º, inciso II, art. 9º e art. 12º, os quais tratam dos procedimentos excepcionais permitidos às empresas públicas em fase de implantação, equiparando-as, nessa fase específica, às pessoas jurídicas de direito privado."

Em que pesem tais argumentos, os quais acredita a EPE sejam bastante elucidativos acerca da contratação em foco, a EPE aqui manifesta sua intenção de acatar as considerações apresentadas por essa Controladoria Geral da União no sentido de, doravante, exercer juízo mais rígido na adoção da modalidade convênio, acreditando fortemente que, dadas suas atuais condições de desenvolvimento institucional, não mais incorrerá nas faltas formais apontadas no Relatório nº 175828.

7.4 SUBÁREA - REGISTRO DE CONTRATOS E CONVÊNIOS - SIASG

7.4.1 ASSUNTO - CADASTRO DE CONTRATOS E CONVÊNIOS NO SIASG

7.4.1.1 INFORMAÇÃO:

A Unidade, em desacordo com o disposto no artigo 18 da Lei 10.707/2003, não vem cadastrando no SIASG os contratos e convênios celebrados.

A Empresa prestou a seguinte informação:

"A EPE não é integrante do Sistema de Administração de Serviços Gerais - SIASG - mas, em decorrência do comando vigente na Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e de determinações do TCU, iniciou as tratativas junto ao Ministério do Planejamento para viabilização da atividade. Resta pendente o treinamento e a implantação do acesso ao referido sistema, condicionado à disponibilidade do órgão coordenador. A rotina deverá ser implantada ainda no primeiro semestre de 2006. "

8 CONTROLES DA GESTÃO

8.1 SUBÁREA - CONTROLES EXTERNOS

8.1.1 ASSUNTO - ATUAÇÃO DA AUDITORIA EXTERNA

8.1.1.1 INFORMAÇÃO:

Por meio do pregão presencial PR-SRL-025/05, destinado à contratação da prestação de serviços de auditoria independente, foi contratada a empresa Moreira e Associados - Auditores, ao custo mensal de R\$ 1.250,00.

Quando do encerramento das atividades de campo desta auditoria realizada pela CGU-Regional/RJ, encontravam-se em andamento os trabalhos conduzidos pelos auditores independentes. Assim sendo, foi disponibilizado apenas o parecer, onde a Moreira e Associados emitiu opinião de que as demonstrações contábeis, quando lidas em conjunto com as notas explicativas, representam adequadamente, em seus aspectos relevantes, a posição patrimonial e financeira da EPE. Esta equipe não teve acesso ao relatório, então em fase de elaboração, produzido pelos auditores independentes e que suporta, com informações, o parecer dos auditores independentes.

8.1.2 ASSUNTO - Atuação do TCU/SECEX no EXERCÍCIO

8.1.2.1 INFORMAÇÃO:

Por meio do Acórdão n. 1064/2005 - Plenário, o Tribunal de Contas da União emitiu as seguintes determinações acerca do contrato n.º 085/2004:

Item 9.4.1 Determinar que a EPE se manifeste no prazo de 15 dias acerca da diferença não justificada de R\$ 4.231.800,00 (quatro milhões, duzentos e trinta e um mil e oitocentos reais) entre o valor do contrato n.º 085/2004-MME, de R\$ 15.193.760,00, e o valor de R\$ 10.961.960,00 obtido a partir das menores cotações dos 11 estudos constantes das propostas oferecidas pela EPE e pelas empresas Mercado de Energia/PSR e Wise Systems;

Item 9.4.2 - Determinar que a EPE se manifeste no prazo de 15 dias acerca da antecipação contratual de R\$ 1.519.376,00 (10% do valor contratual) para instalação e estruturação da EPE contrariando o disposto nos arts. 62 e 63 da Lei n.º 4.320/64; e

Item 9.4.3 - Promover audiência do Sr. Maurício Tolmasquim, Secretário Executivo do Ministério de Minas e Energia, para que apresente suas razões de justificativas quanto aos fatos relatados no item 9.4.1 (item 9.6.1), bem como a participação pessoal nos dois pólos da relação contratual constituída, na condição de Secretário Executivo do Ministério de Minas e Energia - contratante - e de Diretor da EPE - contratada (item 9.6.2).

Foi recepcionado pelo TCU, em 02/09/2005, documento enviado pela EPE contendo as justificativas com vistas ao atendimento às determinações expressas no Acórdão n.º 1064/2005.

Em 17/08/05, os Ministros do TCU, em sessão Plenária, acordaram em:

"9.1 conhecer o agravo interposto pelo Ministério das Minas e Energia contra a medida cautelar concedida por intermédio do Acórdão 1064/2005 - Plenário, para, no mérito, dar-lhe provimento, revogando a referida medida emergencial;

9.2 informar ao Ministério das Minas e Energia que, excepcionalmente, está autorizado a executar o contrato 084/2005, firmado com a Empresa de Pesquisa Energética, sem reter o percentual de 27,85% do total avençado, até que o TCU delibere a respeito das irregularidades apontadas no trabalho fiscalizatório originário;".

Diante dos fatos apresentados, fica evidenciado que a Empresa, em atendimento às determinações do TCU, apresentou manifestação fundamentada, contribuindo para que o Tribunal reconsiderasse, de forma provisória, a determinação de retenção anteriormente exerada.

8.1.3 ASSUNTO - Atuação do MPU

8.1.3.1 INFORMAÇÃO:

A Empresa de Pesquisa Energética - EPE informou ter recebido, no período sob análise, do Ministério Público da União - MPU, os seguintes ofícios:

1) Ofício PR/TO/nº378/2005, de 14/09/2005, referente ao processo administrativo nº1.36.000.000814/2005-59, para acompanhar a elaboração da Avaliação Ambiental Integrada dos Aproveitamentos Hidroelétricos da Bacia Hidrográfica do Rio Tocantins, solicitando informações acerca do processo licitatório.

Resposta da EPE: A Entidade encaminhou, em resposta, o Ofício s/nº, de 14/09/2005, remetendo as informações.

Análise da Equipe: Consideramos atendida a recomendação.

2) Ofício nº203/2005-MPF-PRM-TE-RJ, de 30/05/2005, referente ao processo administrativo n.º 1.30.019.000046/2005-58, solicitando informações acerca de:

a) andamento e eventual encerramento dos estudos de avaliação ambiental integrada - que constituem pré-requisito para o licenciamento ambiental- dos aproveitamentos hidroelétricos Simplício, Cambuci e Barra do Pomba, ou de quaisquer outros, na Bacia Hidrográfica do rio Paraíba do Sul;

b) andamento do processo de licenciamento ambiental dos empreendimentos hidroelétricos Simplício, Cambuci e Barra do Pomba ou de quaisquer outros, na Bacia Hidrográfica do rio Paraíba do Sul,

c) andamento do processo de licitação dos aproveitamentos hidroelétricos Simplício, Cambuci e Barra do Pomba ou de quaisquer outros, na Bacia Hidrográfica do rio Paraíba do Sul, bem como se somente após a obtenção da licença prévia serão realizadas a licitação para a concessão da exploração de potencial de energia elétrica e a outorga para a utilização do recurso hídrico;

d) encaminhar cópia dos documentos pertinentes que subsidiem a resposta, tais como editais de licitação, estudos de avaliação ambiental estratégica, estudos de avaliação ambiental integrada, termos de referência, EIA/RIMAs, atas de audiências públicas, licenças ambientais, projetos básicos ambientais.

Resposta da EPE: A Entidade encaminhou, em resposta, o Ofício s/nº, de 20/06/2005, remetendo as informações necessárias.

Análise da Equipe: Consideramos atendida.

8.1.4 ASSUNTO - Atuação das Unidades da CGU - NO EXERCÍCIO

8.1.4.1 INFORMAÇÃO:

O relatório de avaliação de gestão da EPE, elaborado pela CGURJ, referente ao exercício 2004 não contemplava recomendações a serem atendidas pela Empresa.

8.2 SUBÁREA - CONTROLES INTERNOS

8.2.1 ASSUNTO - ATUAÇÃO FISCALIZADORA DO CONSAD

8.2.1.1 INFORMAÇÃO:

Examinamos as atas do Conselho de Administração da EPE relativas ao exercício de 2005 e, numa abordagem geral, estas destacam os atos e fatos relevantes ocorridos na gestão.

8.2.2 ASSUNTO - ATUAÇÃO CONSELHO FISCAL

8.2.2.1 INFORMAÇÃO:

O Conselho Fiscal da EPE, órgão fiscalizador dos atos e fatos da gestão administrativa, reuniu-se pelo menos bimestralmente, conforme previsto no Estatuto Social da Empresa.

As atas do Conselho Fiscal referentes ao exercício de 2005, numa abordagem geral, apresentam as informações sobre os assuntos relevantes que envolvem áreas de risco da empresa, evidenciando que suas deliberações estão compatíveis com as atribuições regimentais.

8.2.3 ASSUNTO - ATUAÇÃO DA AUDITORIA INTERNA

8.2.3.1 INFORMAÇÃO:

A auditoria interna da EPE é formada apenas por um integrante, o superintendente de auditoria interna, que foi nomeado em abril de 2005.

Dentro deste contexto, o exercício de 2005 destinou-se, primordialmente, à estruturação da recém criada auditoria, tendo sido elaborada proposta de sua estrutura organizacional e manual de auditoria interna. Apenas um único relatório foi elaborado, tendo sido emitidas avaliações dos processos: de concessão de ajuda de custo e auxílio moradia; viagens a serviço; e despesas de pronto pagamento.

O Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna - PAAAI 2006 foi encaminhado tempestivamente ao Controle Interno, não tendo sido a época formulada sugestões de aprimoramento. Todavia, em 05/01/2006 foi expedida a Norma de Execução CGU n.º 01/06 alterando, de forma significativa, o escopo do relatório e do parecer dos auditores internos. Dentro deste novo contexto, há necessidade de que o PAAAI 2006 da EPE seja revisado, compatibilizando as atividades de auditoria às exigências legais agora demandadas. Pelo mesmo motivo, a auditoria interna da EPE deverá avaliar a necessidade de acréscimo do seu efetivo, haja vista a ampliação, introduzida pela referida norma de execução, das avaliações a serem elaboradas.

8.2.4 ASSUNTO - AUDITORIA DE PROCESSOS DE CONTAS

8.2.4.1 INFORMAÇÃO:

O processo de Prestação de Contas da Empresa de Pesquisa será formalizado de forma simplificada, em conformidade com as disposições da IN TCU n.º 47, haja vista o valor do ativo, em 31/12/05, ser de R\$ 29.985.284,62.

Até o encerramento dos trabalhos de campo não havia sido encaminhado à CGU-Regional/RJ o processo de prestação de contas da EPE nem disponibilizado o seu relatório de gestão.

II - CONCLUSÃO

Em face dos exames realizados, bem como da avaliação da gestão efetuada, no período a que se refere o presente processo, constatamos que os atos e fatos não comprometeram ou causaram prejuízo à Fazenda Nacional.

Rio de Janeiro, 31 de Março de 2006.



**PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO
SECRETARIA FEDERAL DE CONTROLE INTERNO**

TOMADA DE CONTAS ANUAL

CERTIFICADO Nº : 175828
UNIDADE AUDITADA : EPE
CÓDIGO : 320013
EXERCÍCIO : 2005
PROCESSO Nº : 48512.100001/2006-11
CIDADE : RIO DE JANEIRO

CERTIFICADO DE AUDITORIA

Foram examinados, quanto à legitimidade e legalidade, os atos de gestão dos responsáveis pelas áreas auditadas, praticados no período de 01Jan2005 a 31Dez2005, tendo sido avaliados os resultados quanto aos aspectos de economicidade, eficiência e eficácia da gestão orçamentária, financeira e patrimonial.

2. Os exames foram efetuados por seleção de itens, conforme escopo do trabalho definido no Relatório de Auditoria constante deste processo, em atendimento à legislação federal aplicável às áreas selecionadas e atividades examinadas, e incluíram provas nos registros mantidos pelas unidades, bem como a aplicação de outros procedimentos julgados necessários no decorrer da auditoria. Os gestores citados no Relatório estão relacionados nas folhas 0002 a 0005, deste processo.

3. Em nossa opinião, diante dos exames aplicados, de acordo com o escopo mencionado no parágrafo segundo, consubstanciados no Relatório de Auditoria de Avaliação da Gestão nº 175828 considero:

3.1 REGULAR a gestão dos responsáveis tratados no mencionado relatório de auditoria.

Rio de Janeiro , 31 de Março de 2006

JESUS REZZO CARDOSO
CHEFE DA CONTROLADORIA-REGIONAL DA UNIÃO NO ESTADO DO RJ



**PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO
SECRETARIA FEDERAL DE CONTROLE INTERNO**

PRESTAÇÃO DE CONTAS

RELATÓRIO Nº : 175828
EXERCÍCIO : 2005
PROCESSO Nº: 48512.10001/2006-11
UNIDADE AUDITADA : EPE-RJ
CÓDIGO : 320013
CIDADE : RIO DE JANEIRO - RJ

PARECER DO DIRIGENTE DE CONTROLE INTERNO

Em atendimento às determinações contidas no inciso III, art. 9º da Lei n.º 8.443/92, combinado com o disposto no art. 151 do Decreto n.º 93.872/86 e inciso VIII, art. 14 da IN/TCU/N.º 47/2004 e fundamentado no Relatório, acolho a conclusão expressa no Certificado de Auditoria, cuja opinião foi pela **REGULARIDADE** da gestão dos responsáveis praticada no período de 01jan2005 a 31dez2005.

2. Desse modo, o processo deve ser encaminhado ao Ministro de Estado supervisor, com vistas à obtenção do Pronunciamento Ministerial de que trata o art. 52, da Lei n.º 8.443/92, e posterior remessa ao Tribunal de Contas da União.

Brasília, de de 2006.

MAX HERREN

Diretor de Auditoria da Área de Infra-Estrutura