

GRUPO I – CLASSE V – Plenário  
TC-018.272/2018-5.

Natureza: Relatório de Auditoria.

Interessado: Congresso Nacional.

Unidades: Ministério da Saúde, Ministério do Desenvolvimento Regional, Ministério da Economia e Secretaria de Governo da Presidência da República.

**SUMÁRIO: RELATÓRIO DE AUDITORIA. EMENDAS PARLAMENTARES AO PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA. FALHAS NA INFORMAÇÃO E DEFINIÇÃO DE OBJETOS PRIORITÁRIOS. DEFICIÊNCIA NA INTERLOCUÇÃO ENTRE OS PODERES EXECUTIVO E LEGISLATIVO. FRAGMENTAÇÃO ANTIECONÔMICA DOS RECURSOS. INEXISTÊNCIA DE CRITÉRIOS ÚTEIS À DIMINUIÇÃO DAS DESIGUALDADES REGIONAIS. POSSIBILIDADES DE APRIMORAMENTO DO PROCESSO DE ELABORAÇÃO E EXECUÇÃO. DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES. ARQUIVAMENTO.**

## RELATÓRIO

Transcrevo o relatório produzido pela equipe de auditoria coordenada pela SeinfraUrbana:

“(…)

### 1. Introdução

#### Identificação simplificada do objeto de auditoria

1. Como conceito geral, emendas parlamentares são o instrumento utilizado para propor alteração ou aprimoramento de qualquer matéria legislativa sujeita à deliberação do Congresso Nacional. Sendo o processo orçamentário também um processo legislativo, é também a emenda parlamentar a ferramenta utilizada pelo Poder Legislativo para participar da elaboração e alteração do projeto de lei que resultará no Orçamento Geral da União, o qual, após aprovado, denomina-se lei orçamentária anual (LOA).

2. As emendas ao orçamento são um instrumento previsto na Constituição Federal por meio do qual os parlamentares influem na alocação de recursos, podendo acrescentar, suprimir ou modificar determinadas rubricas do projeto de lei orçamentária anual.

3. As emendas podem alterar tanto a receita estimada, quanto a despesa fixada no orçamento e, em linhas gerais, podem ser classificadas como:

- a) individuais: de autoria de apenas um parlamentar;
- b) de bancada: propostas por um conjunto de parlamentares do mesmo estado ou região;

c) de comissão: de autoria das comissões permanentes do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e do Congresso Nacional;

d) de relatoria: propostas por parlamentar relator de projetos que instituem ou alteram o orçamento.

4. A emenda constitucional (EC) 86/2015, que alterou os artigos 165 e 166 da Constituição Federal de 1988, instituiu o chamado orçamento impositivo. Segundo esses dispositivos, há a obrigatoriedade de aprovação de emendas parlamentares individuais ao projeto de lei orçamentária anual até o limite de 1,2% da receita corrente líquida (RCL) prevista no projeto de lei orçamentária encaminhado pelo Poder Executivo para aquele exercício financeiro.

5. Além disso, é obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações resultantes dessas emendas e metade desse percentual deverá ser destinado a ações e serviços públicos da área de saúde.

6. Essas, então, são conhecidas como **emendas parlamentares individuais de execução obrigatória** ou ainda **emendas impositivas**.

7. O escopo de análise deste relatório será direcionado ao exame dessa tipologia específica emendas. Destarte, quando abordar neste trabalho a nomenclatura emendas parlamentares estar-se-á tratando das emendas individuais de execução obrigatória. Ademais, será considerado nas análises todo o período de existência do orçamento impositivo – ou seja, de 2014 em diante.

#### Objetivos e escopo da auditoria

8. Esta auditoria tem como objetivo principal aprimorar a aplicação dos recursos públicos oriundos de emendas parlamentares, verificar a aderência desses investimentos às políticas públicas, assim como a efetividade dos resultados e a transparência nos processos relacionados.

9. Para o alcance desse objetivo é preciso compreender o que são as emendas parlamentares ao orçamento e como elas se comportam. A necessidade de compreensão, não só do universo normativo, mas do comportamento real desse modelo de aplicação de recursos públicos, levou a equipe a buscar conhecer o processo como um todo, desde seu início, na elaboração da emenda pelo parlamentar, até a efetiva aplicação do recurso, efetuada geralmente pelo estado ou município.

10. Nessa linha, é oportuno destacar as diferentes razões que motivaram a realização deste trabalho:

a) verificar a adequação, suficiência e regularidade:

a.1) dos critérios estabelecidos como impedimentos de ordem técnica para execução das emendas; e

a.2) dos procedimentos de análise realizados pelos órgãos setoriais do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal (SPOF) acerca da verificação desses impedimentos;

b) analisar a eficiência e a efetividade da aplicação dos recursos oriundos das emendas parlamentares de execução obrigatória;

c) analisar fatores que interferem no nível de execução orçamentária e financeira das programações e, conseqüentemente, contribuem para o descumprimento do limite mínimo de execução financeira exigido para as emendas parlamentares impositivas;

d) analisar se, ante e o cenário de crise fiscal, a assunção de novos compromissos orçamentários e financeiros oriundos de emendas parlamentares não estaria impedindo que projetos assumidos em anos anteriores tenham orçamento suficiente para serem atendidos, visto que o orçamento para despesas discricionárias estaria se reduzindo e sendo reendereçoado para novas obrigações assumidas por emendas impositivas, ocasionando um descumprimento não intencional dos arts. 16, inciso II, e 45 da LRF;

e) analisar a equidade e os critérios de distribuição de valores entre as pastas, parlamentares e entes da federação, não apenas sob o critério orçamentário, mas também sob a capacidade técnica dos responsáveis pela execução dos objetos e análise dos requisitos de ordem técnica.

11. Assim, durante a fase de planejamento, foram realizadas entrevistas com diversos setores envolvidos, como parlamentares, consultores do Congresso Nacional e representantes de órgãos centrais e setoriais do Poder Executivo Federal, para captar o funcionamento geral do processo de aplicação das emendas bem como as percepções dos diversos envolvidos acerca desse tema.

12. Portanto o trabalho focará em descrever e avaliar o processo de elaboração e execução das emendas, para apontar possíveis pontos de melhoria identificados. Ainda, em indicar possíveis auditorias em pontos específicos com vistas a analisar mais profundamente tópicos que não foram analisados dado o escopo geral definido no presente trabalho.

13. Além disso, dada a necessidade de limitação do escopo para viabilizar os trabalhos de auditoria, os exames foram restringidos às duas principais pastas setoriais que lidam com emendas: o Ministério da Saúde (MS) e o extinto Ministério das Cidades (atualmente incorporado pelo Ministério do Desenvolvimento Regional). Conforme se verifica no gráfico 3, a diante, o MS responde por 51% dos empenhos de emendas no período de 2014 a 2017. Já o Ministério das Cidades é o segundo colocado, como 21% dos empenhos.

14. Assim, de maneira sintética, esta ação de controle teve os seguintes objetivos:

a) avaliar a execução (física e financeira) das emendas parlamentares cujas dotações estão sob a responsabilidade dos Ministérios das Cidades e da Saúde, a fim de verificar e efetividade, eficiência e transparência na aplicação desses recursos.

b) Avaliar a aplicação dos recursos advindos de emendas parlamentares sob os seguintes aspectos: da transparência, relacionado ao processo de escolha dos investimentos e orçamentário-financeiro; da eficiência, no tocante aos prazos de execução e custos de controles associados; e da efetividade, quanto aos reais benefícios gerados à população.

15. Cabe esclarecer que esta auditoria foi iniciada em maio de 2018, época em que a pasta federal responsável pela função de governo Urbanismo ainda era o Ministério das Cidades (MDR). Em janeiro de 2019, foi criado o Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), que incorporou as funções do MDR e do Ministério da Integração Nacional. Com efeito, sempre que se referir neste trabalho ao MDR estar-se-á tratando de temas que atualmente estão sob responsabilidade do MDR.

#### Benefícios estimados como decorrência deste trabalho de auditoria

16. Os benefícios potenciais diretos resultantes da apreciação deste diagnóstico relacionam-se ao aprimoramento da governança dos recursos públicos aplicados mediante emendas parlamentares, com o incremento de informações gerenciais para a tomada de decisão, a redução de prazos de execução e de custos operacionais, o aumento da transparência e com a consequente melhoria na prestação de serviços públicos essenciais e na oferta de bens públicos à população.

#### Metodologia

17. Em ocasião do despacho do Exmo. Ministro Vital do Rêgo, de 24/5/2018, (TC 014.907/2018-6) foi autorizada a realização desta auditoria operacional nos seguintes órgãos: Ministério das Cidades, Ministério da Saúde e Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

18. Os trabalhos foram realizados no período compreendido entre os meses de **maio de 2018 e fevereiro de 2019** e desenvolvidos em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria-TCU n. 280, de 8 de dezembro de 2010, alterada pela Portaria-TCU n. 168 de 30 de junho de 2011) e com observância aos Padrões de Auditoria de Conformidade estabelecidos

pelo TCU (Portaria-Segecex n. 26 de 19 de outubro de 2009) e com o Manual de Auditoria Operacional do TCU (Portaria-Segecex n. 4 de 26 de fevereiro de 2010).

19. A presente auditoria é classificada como “integrada” ou “combinada”, haja vista seu objetivo abranger tanto aspectos de conformidade como operacionais (de desempenho).

20. A junção de duas modalidades de auditoria é uma possibilidade técnica aceita internacionalmente. Segundo o Issai 300 – Princípios Fundamentais de Auditoria Operacional: “Elementos da auditoria operacional podem ser parte de uma auditoria mais abrangente que também cubra aspectos de auditoria de conformidade e financeira”.

21. Neste trabalho, foram utilizados os seguintes instrumentos de coleta e tratamento de dados: a) requisição de documentos e informações; b) estudos de caso; c) análise documental; d) entrevistas; e) análise do desempenho de execução de obras em curva “S” (detalhada no Anexo II).

22. Foram realizados **testes substantivos** para verificar a execução de 42 emendas parlamentares em 16 estados. Para tanto foram selecionadas 25 obras sob responsabilidade do Ministério das Cidades totalizando R\$ 24.087.372,46, e a aquisição de 43 itens da área da saúde, que totalizaram R\$ 10.348.075,04. Convém destacar que o somatório de 25 obras com 43 itens difere das 42 emendas pois algumas emendas são desenvolvidas em mais de uma aquisição ou destrinchadas em mais de uma obra.

23. A amostra foi selecionada de maneira não estatística priorizando as capitais ou municípios próximos às capitais possibilitando a execução pelas equipes estaduais com menor dispêndio de horas trabalhadas e minimizando os custos com deslocamento. O objetivo dos testes substantivos foi o de verificar a execução e a eventual ocorrência de eventos que afetem a conclusão dos objetos e aquisições e o alcance dos objetivos dos investimentos propostos pelas emendas parlamentares.

24. Enfatiza-se que foram realizados dois painéis de referência, um referente ao planejamento e o outro aos achados de auditoria. Foram convidados para ambos painéis, representantes dos seguintes órgãos: Ministério da Economia, Ministério do Desenvolvimento Regional, Ministério da Saúde, Secretaria de Governo da Presidência da República, Câmara dos Deputados, Senado Federal, Secretaria do Tesouro Nacional, Secretaria de Orçamento e Finanças.

25. Dessa feita, serão incorporados ao longo do relatório comentários pertinentes aos achados de auditoria, que corroborem as conclusões desenvolvidas ou apresentem entendimento razoável em contrário. Entretanto, todas as respostas e manifestações estarão acostados neste processo como papéis de trabalho, conforme preconizam as normas de auditoria.

#### Limitação ao Escopo

21. O trabalho não sofreu qualquer limitação imposta por ação ou omissão de quaisquer dos agentes e partes relacionados ao objeto de auditoria durante os trabalhos.

22. Todavia, o largo escopo definido, abrangendo todo o processo de formulação, processamento e execução das emendas parlamentares individuais de duas temáticas substancialmente distintas (saúde e urbanização), a quais utilizam três sistemáticas diferentes: repasse fundo a fundo (geralmente para a saúde); contratos de repasse (para obras); e convênios (para alguns casos residuais); não permitiu um aprofundamento capaz de identificar e graduar todas as possíveis causas das situações encontradas nos achados.

#### Limitações metodológicas

23. Considerando os métodos empregados na coleta, tratamento e análise dos dados, ocorreram as seguintes limitações:

- a) requisição de documentos e informações: não fornecimento tempestivo de informações;
- b) estudos de caso com testes substantivos: reduzido tempo disponível para executar as

checagens, em geral, dois dias para cada localidade.

c) análise documental: riscos acerca da veracidade, exatidão e suficiência das informações registrada em documentos e papéis de trabalho;

d) entrevista: necessidade de se confirmar por outras formas de prova a informação falada pelo entrevistado, o que nem sempre foi possível; e

e) Observação direta: risco de que a presença do observador possa ter alterado o comportamento do indivíduo que executara o processo observado; e limitação da capacidade do observador de captar e/ou registrar tudo o que for pertinente.

## 2. Visão geral do objeto

### Previsão legal

26. A partir de 2014, por força da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) daquele ano, as emendas parlamentares individuais passaram a ter execução obrigatória. Para isso, foi destinado equitativamente 1,2% da receita corrente líquida (RCL) do exercício anterior (o que correspondeu a cerca de 7,8 bilhões de reais) a ser dividido igualmente entre os parlamentares (pouco mais de R\$ 13 milhões por congressista). Foi estabelecido também que metade dos recursos destinados às emendas individuais deveriam ser destinados às ações e serviços públicos de saúde.

27. Em março de 2015, foi promulgada a Emenda Constitucional 86/2015, produzindo efeitos a partir da execução orçamentária do exercício de 2014. A referida emenda trouxe para a Constituição a regra da execução obrigatória das emendas individuais sobre o projeto da LOA, definindo em seu art. 166, § 9º e 11:

§ 9º As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas **no limite de 1,2%** (um inteiro e dois décimos por cento) **da receita corrente líquida** prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que a metade deste percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde.

[...]

§ 11. É **obrigatória a execução orçamentária e financeira** das programações a que se refere o § 9º deste artigo, em montante correspondente a 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, conforme os critérios para a execução equitativa da programação definidos na lei complementar prevista no § 9º do art. 165.

[Destaques inseridos].

28. A LDO de 2016, por sua vez, estendeu, para emendas de bancada estadual para aquele exercício, a obrigatoriedade da execução de 0,6% da receita corrente líquida do exercício anterior.

29. Já na LDO de 2017, esse limite foi aumentado para 0,8%, porém essa diferença de 0,2% estava condicionada ao atendimento da meta fiscal ao final do segundo quadrimestre do exercício.

30. Em 2018, a LDO manteve a previsão de execução obrigatória, mas não definiu um percentual da receita corrente líquida a ser reservada para essas emendas.

31. A quantidade de emendas é limitada em cada exercício financeiro, a depender de sua procedência. Com efeito, emendas individuais ao projeto de lei orçamentária anual são limitadas ao número de 25 por parlamentar. As emendas de bancadas estaduais, por sua vez, dependem da quantidade de parlamentares.

32. Por ter este trabalho ênfase nas emendas individuais de execução impositiva, as regras das emendas de comissão, de bancada e relatoria não serão aprofundadas.

### Processo de proposição

33. O processo formal de proposição das emendas orçamentárias se inicia durante a fase de autorização legislativa do orçamento. Isto é, após a elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) pelo Poder Executivo e sua respectiva apresentação ao Congresso Nacional, inicia-se a segunda etapa do processo, que é a de autorização legislativa. Essa segunda etapa consiste na tramitação da proposta orçamentária no Poder Legislativo, momento em que as estimativas de receita são revistas, alternativas são reavaliadas e programas de trabalho podem ser alterados por meio de emendas parlamentares.

34. As emendas são realizadas à proposta de lei orçamentária até o momento da sua aprovação, que converte o projeto em lei ao final do processo legislativo (para uma compreensão mais detalhada de como é a dinâmica de elaboração dessas emendas dentro do Congresso, sugere-se consultar o documento: “Registro de Reunião - Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados”, peça 68).

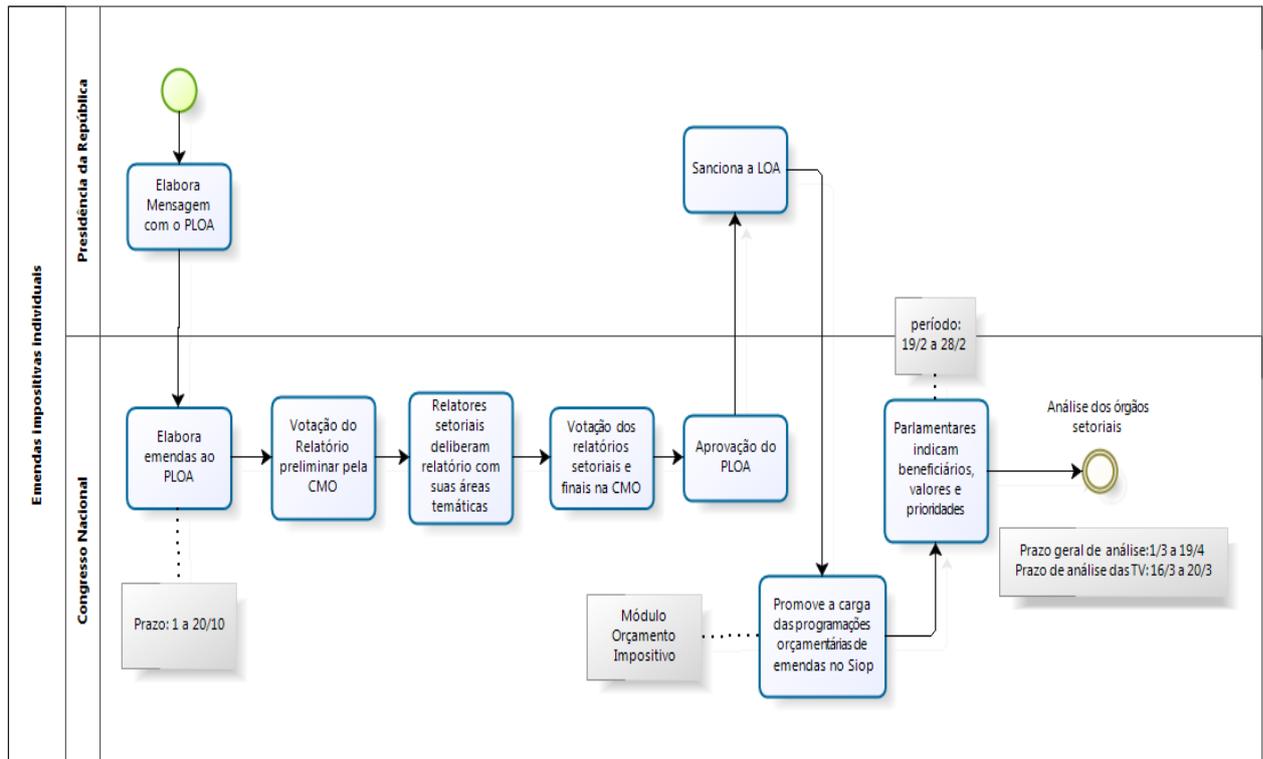
35. Como já comentado, em ambas as casas do Congresso Nacional, os parlamentares podem propor diversos tipos de emendas ao PLOA. Tratando-se das emendas previstas no art. 166, § 9º, da Constituição Federal, fica a cargo de cada deputado e senador propor, em seu montante devido, emendas de maneira discricionária, sem a necessidade de que haja a discussão em comissões temáticas ou aprovações de colegiados.

36. Os trâmites que sucedem à aprovação do orçamento são normatizados anualmente por meio de portarias conjuntas assinadas pelo Ministro do Planejamento Desenvolvimento e Gestão (atualmente Ministro da Economia) e pelo Ministro Chefe da Secretaria de Governo da Presidência da República (Segov).

37. Resumidamente, o processo de elaboração, análise e execução das emendas, **descrito com mais detalhes no Anexo I deste trabalho**, consiste nas etapas descritas a seguir.

38. Após a aprovação da LOA cabe aos parlamentares indicarem suas emendas individuais, contendo os beneficiários, valores e prioridades, estas para o caso de contingenciamento. Apenas como exemplo, no exercício de 2018 os parlamentares tinham até o dia 16/3/2018 para apresentarem suas propostas que seriam realizadas por transferências voluntárias, e os beneficiários até 6/4/2018 para apresentarem os respectivos planos de trabalho.

Figura 1– Processo de elaboração pelos parlamentares de emendas individuais.



Fonte: Elaboração da equipe.

39. Em seguida os ministérios setoriais precisam analisar tanto as propostas como os planos de trabalho e, se for o caso, requisitar complementações. Tudo isso, no ano de 2018, deveria ser realizado até o dia 19/4, que é a data final para registros de impedimentos de ordem técnica no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal (SIOP).

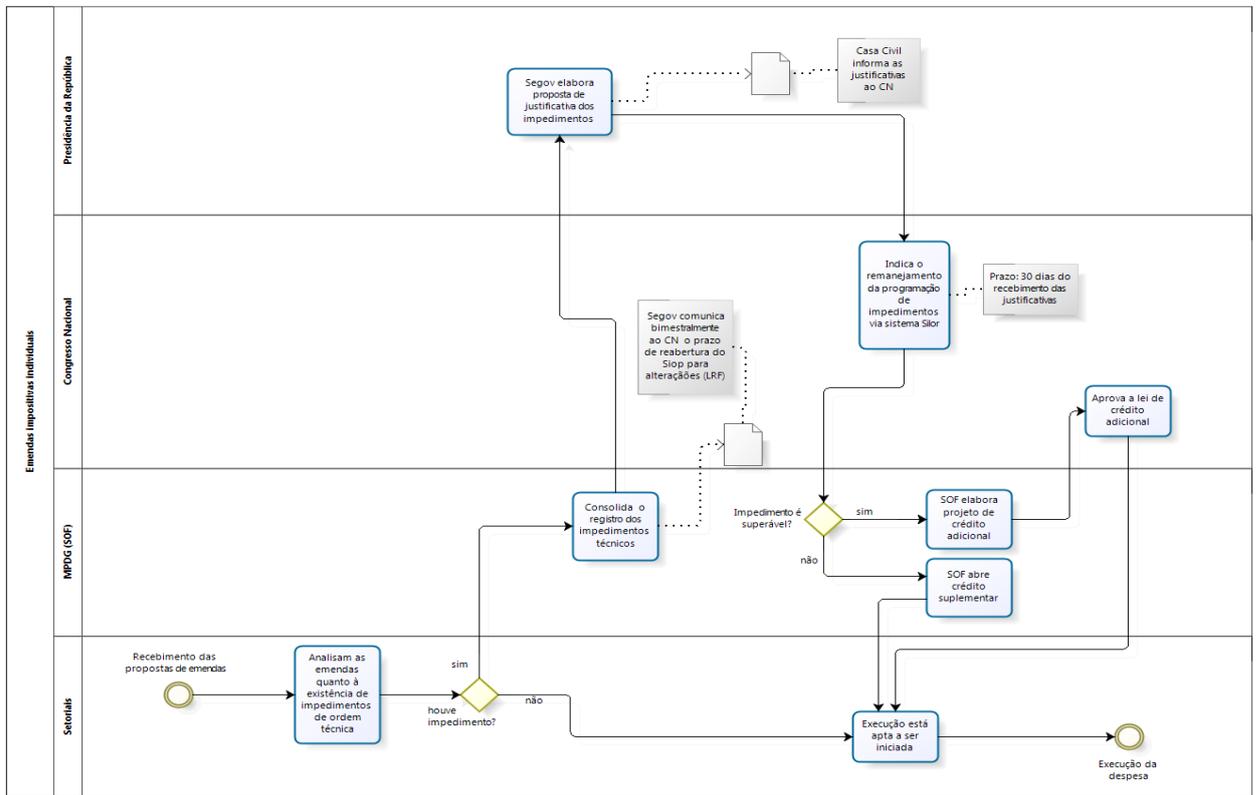
40. Cabe aqui registrar que os impedimentos de ordem técnica são objeções à execução das emendas, mesmo estas sendo impositivas, ou seja, sua execução deixa de ser obrigatória. Essa possibilidade está prevista no próprio texto constitucional, em seu art. 166, § 13, e, com base na atual regulamentação dos critérios de impedimento, consiste nas seguintes hipóteses:

- a) incompatibilidade do objeto proposto com a finalidade da ação orçamentária;
- b) incompatibilidade do objeto proposto com o programa do órgão ou entidade executora;
- c) incompatibilidade do valor proposto com o cronograma de execução do projeto ou proposta de valor que impeça a conclusão de uma etapa útil do projeto;
- d) ausência de pertinência temática entre o objeto proposto e a finalidade institucional da entidade beneficiária;
- e) não indicação de beneficiário pelo autor da emenda;
- f) não apresentação de proposta ou plano de trabalho ou apresentação fora dos prazos previstos;
- g) não realização de complementação ou ajustes solicitados em proposta ou plano de trabalho, bem como realização de complementação ou ajustes fora dos prazos previstos;
- h) desistência da proposta pelo proponente;
- i) reprovação da proposta ou plano de trabalho;
- j) valor priorizado insuficiente para a execução orçamentária da proposta ou plano de trabalho; e
- k) outras razões de ordem técnica devidamente justificadas.

41. Caso a emenda esteja apta para execução, segue-se o procedimento usual de execução no executivo, a depender do órgão setorial e da modalidade de transferência dos recursos. Caso exista algum impedimento de ordem técnica, a Secretaria de Governo da Presidência da República (Segov) consolida os impedimentos relativos a todas as emendas daquele ano e abre prazo aos parlamentares para que indiquem novos destinatários que irão executar o recurso público emendado. Superados os impedimentos, a emenda será executada normalmente pelo executivo.

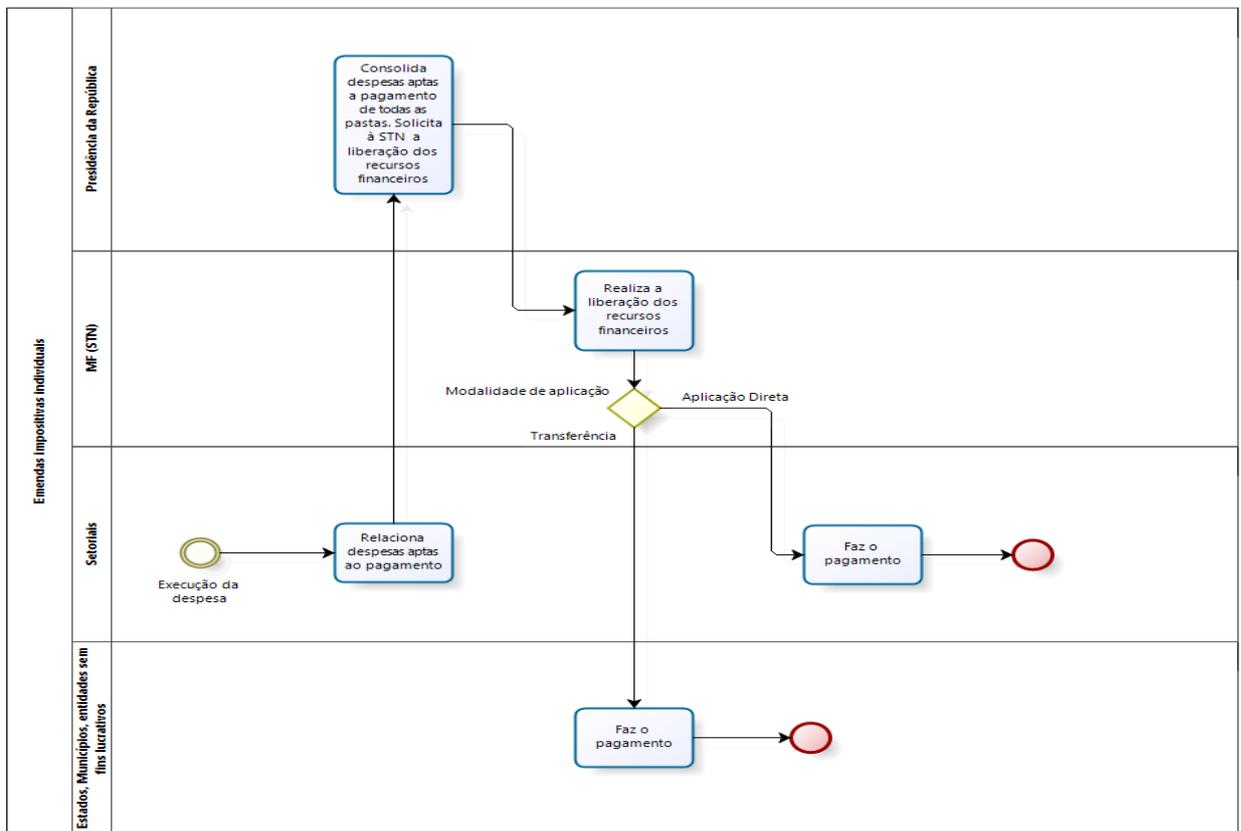
Uma peculiaridade da execução financeira das emendas é que os órgãos executores enviam as despesas aptas a pagamento para a Segov e não à Secretaria do Tesouro Nacional (STN), como ocorre normalmente com as demais rubricas orçamentárias. A Segov, por sua vez, consolida as despesas aptas a pagamento de todas as pastas e, a partir daí, as envia para a STN.

Figura 2 – Processo de emendas individuais análise dos ministérios e complementação das propostas



Fonte: Elaboração da equipe

Figura 3 – Processo de execução e pagamentos das emendas individuais.

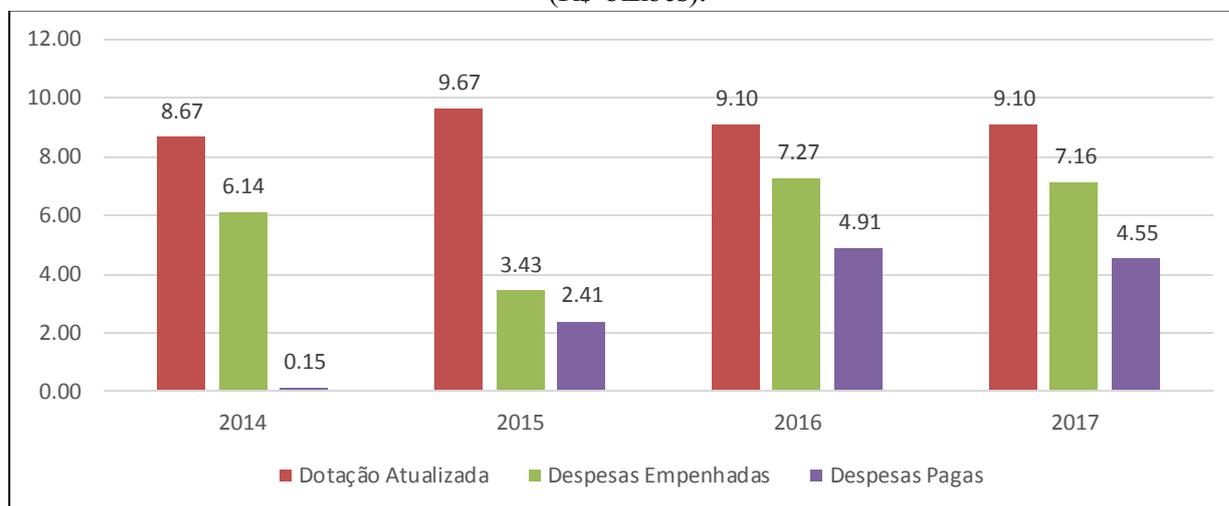


Fonte: Elaboração da equipe

Execução orçamentária e financeira

42. A execução orçamentária e financeira das dotações refere-se às etapas de empenho e pagamento da despesa. O gráfico a seguir apresenta esses dados das emendas parlamentares individuais no período de 2014 a 2017.

Gráfico 1- Execução orçamentária e financeira das emendas parlamentares individuais – 2014 a 2017 (R\$ bilhões).



Fonte: Tesouro Gerencial

Observação: os valores referentes às Despesas Pagas correspondem aos pagamentos de despesas constantes do orçamento do exercício em questão acrescidos dos restos a pagar pagos, de despesas inscritas em exercícios anteriores.

43. Ao longo do tempo de vigência do orçamento impositivo não se empenhou toda a dotação prevista, ou seja, não se alcançou o limite mínimo de execução orçamentária e financeira imposto no art. 166, § 11, da Constituição Federal.

44. Destarte, o volume dessas despesas inscritas em restos a pagar (RP) tem sido elevado ao longo dos anos, conforme é possível observar no gráfico a seguir. Observa-se que os valores inscritos em restos a pagar não processados - que correspondem aquelas despesas que foram empenhadas, mas não foram liquidadas - foram superiores a 70% dos valores empenhados durante os quatro anos de execução das emendas.

45. O volume de despesas inscritas em restos a pagar não processados é reflexo da dificuldade de execução das emendas dentro do exercício de sua aprovação. As razões para isso serão avaliadas com maiores detalhes ao longo do trabalho.

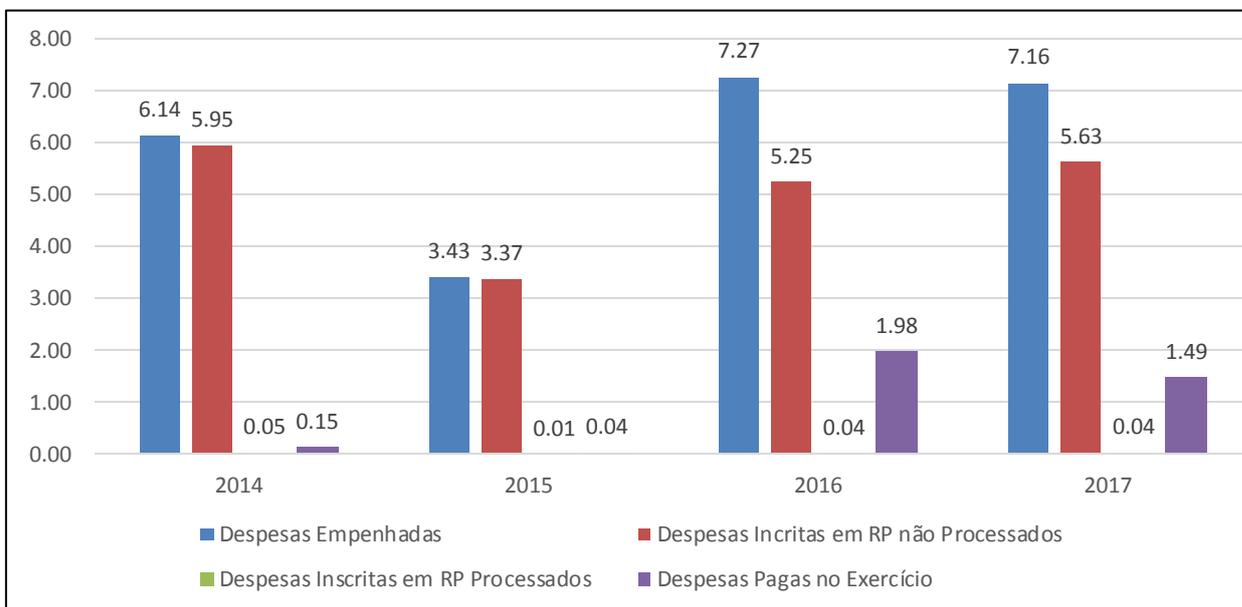
46. Conforme será tratado, até chegar na fase de empenho, e posterior pagamento, as emendas propostas pelos parlamentares e aprovadas no Congresso Nacional precisam passar por um processo de autorização e adequação nos ministérios responsáveis pelas políticas as quais se referem.

47. Em muitos casos, essas emendas precisam passar por ajustes, para que sejam sanadas impropriedade de ordem técnica e para que se adequem às diretrizes e regras das políticas públicas de cada área de atuação do governo. Com esse processo, muitas emendas acabam sendo liberadas para execução apenas no segundo semestre do exercício, o que resulta em tempo insuficiente para que sejam percorridas todas as etapas de execução até o efetivo pagamento.

48. Dessa forma, significativa parte dos pagamentos ocorrem na forma de restos a pagar, resultando em maiores valores inscritos do que pagamentos relativos ao exercício.

49. No tocante às funções de governo que recebem investimentos advindos de emendas parlamentares individuais, os gráficos a seguir apresentam o empenho e pagamento, acumulados no período de 2014 a 2017.

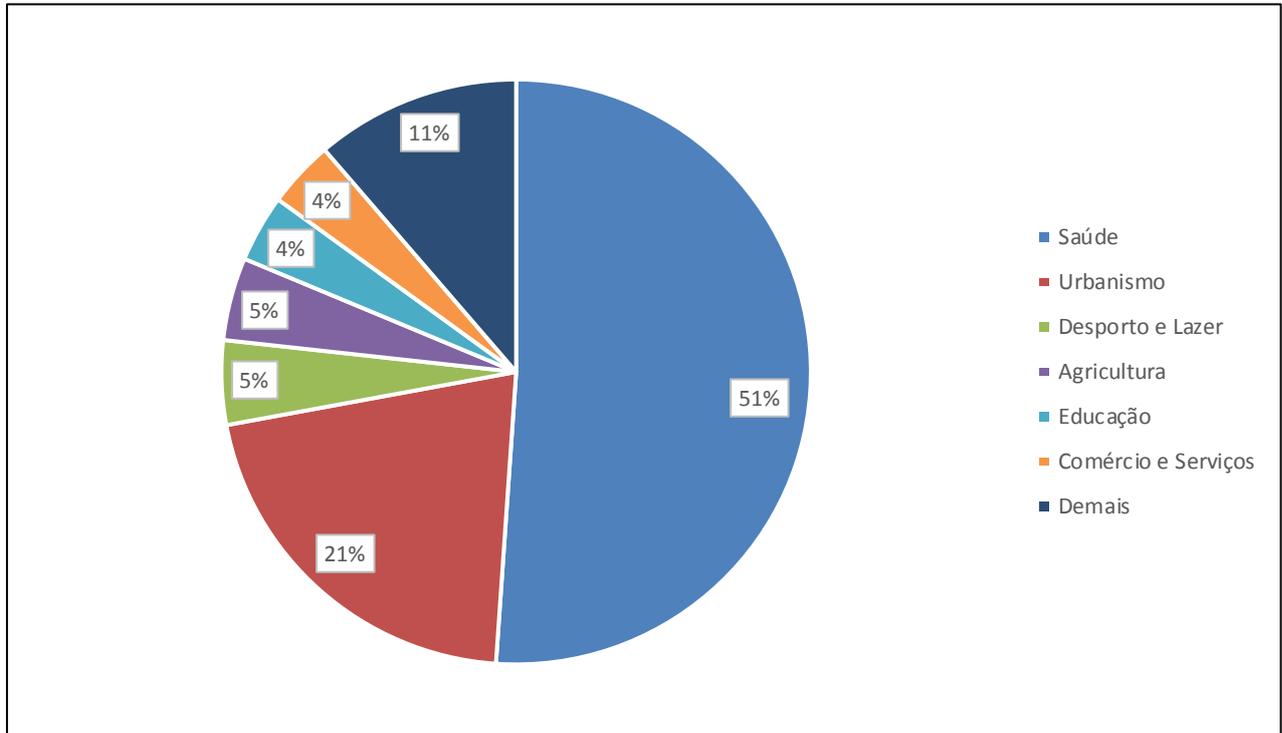
Gráfico 2 - Empenho, inscrição em restos a pagar e pagamento de despesas de emendas parlamentares individuais - 2014 a 2017 (R\$ bilhões).



Fonte: Tesouro Gerencial.

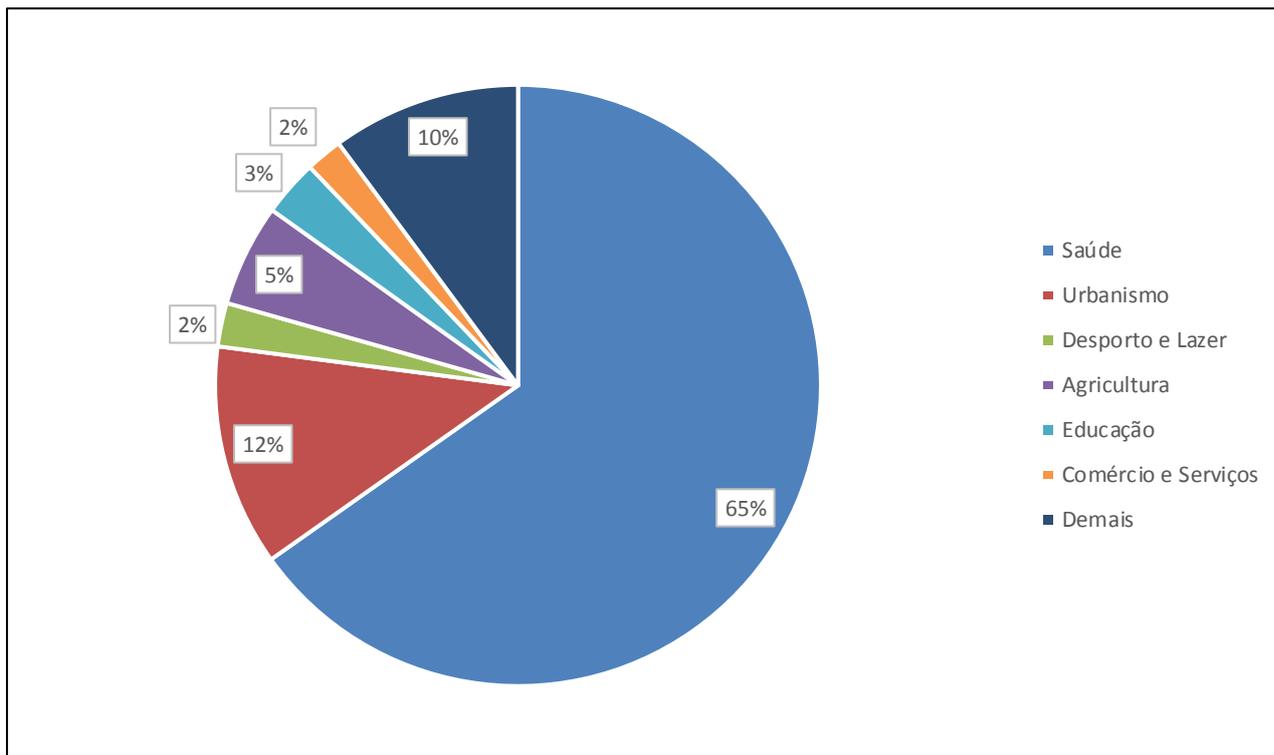
Obs.: Neste gráfico foram consideradas apenas as despesas pagas decorrentes de dotações dos exercícios, não foram considerados os restos a pagar pagos.

Gráfico 3 - Empenho de despesas decorrentes de emendas parlamentares individuais (acumulado de 2014 a 2017).



Fonte: Tesouro Gerencial

Gráfico 4 - Pagamento de despesas decorrentes de emendas parlamentares individuais (acumulado de 2014 a 2017).



Fonte: Tesouro Gerencial

<sup>1</sup> Neste gráfico foram consideradas as despesas pagas decorrentes de dotações dos exercícios e os restos a pagar pagos.

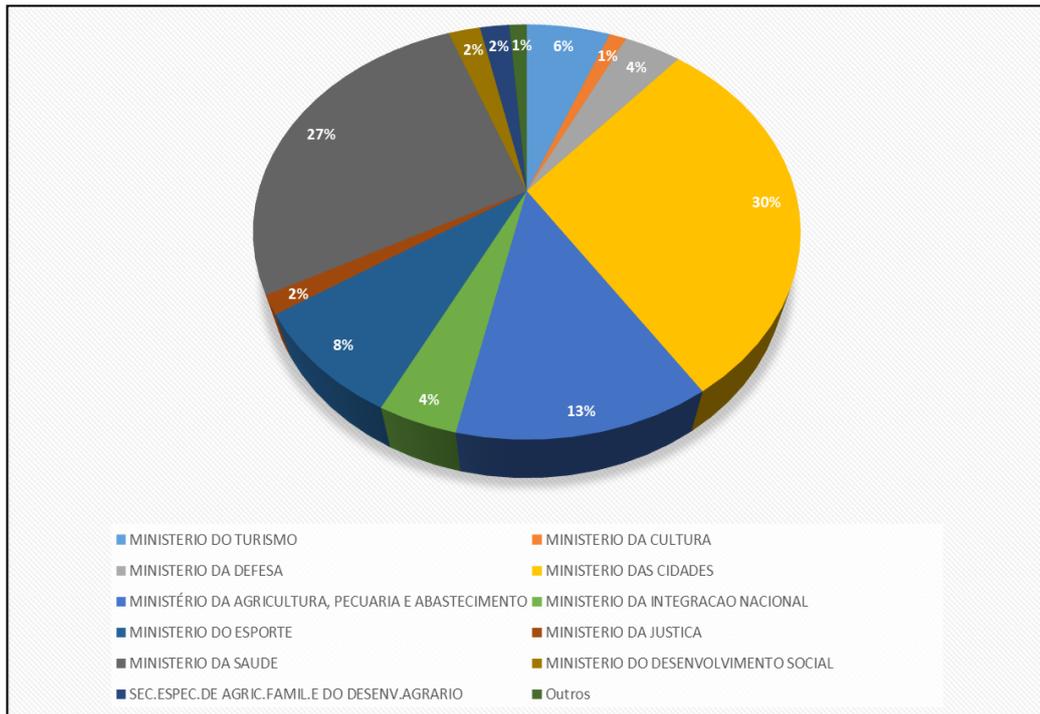
50. A função **saúde** é responsável por 51% dos empenhos e 65% dos pagamentos, tal predominância condiz com a obrigatoriedade prevista na Constituição. Destaca-se ainda a função **urbanismo**, que representa a segunda maior execução orçamentária e financeira de emendas parlamentares individuais. Nessa função estão as ações relacionadas à infraestrutura urbana, aos serviços urbanos e aos transportes coletivos urbanos. Dessa forma, verifica-se que **mais de 70% dos recursos relativos as emendas parlamentares individuais são aplicados em despesas de saúde e de infraestrutura urbana**.

51. Por esse motivo, neste trabalho foram selecionados para análise as emendas referentes às atividades do Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) e do Ministério da Saúde (MS), responsáveis por essas funções na esfera federal.

52. Considerando a quantidade de emendas aplicadas sob a forma de transferência voluntária, esses setores foram os que mais as receberam ao longo do período de 2014 a 2017. O MDR foi contemplado com 30% e o MS com 27% de todas as emendas elaborados no período.

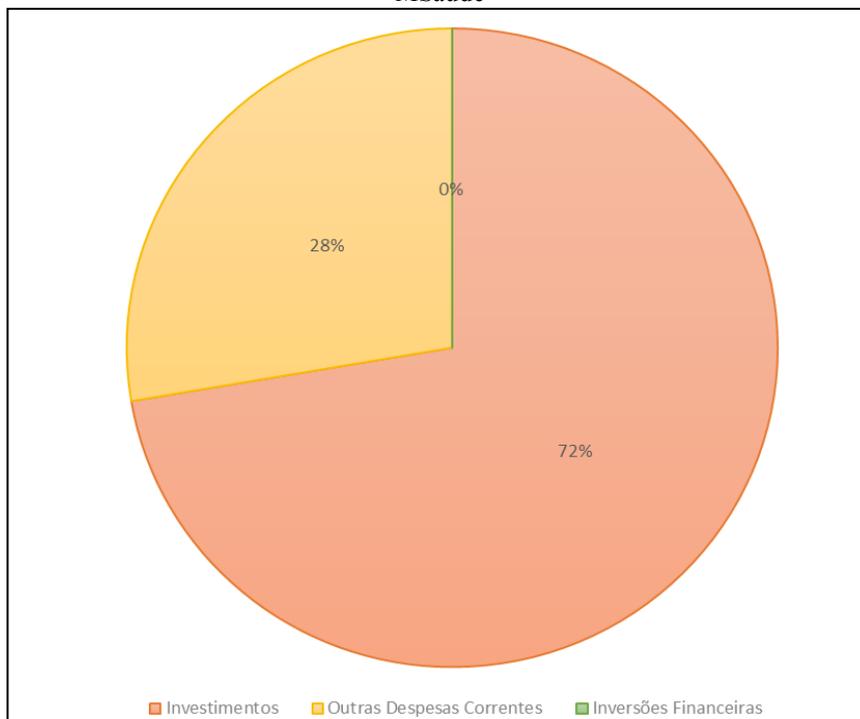
53. Já no tocante à natureza das despesas com emendas individuais do MDR e do MS, quase três quartos do quantitativo (72%) foram destinados a investimentos, isto é, a despesas de capital, enquanto 28% foi direcionado a despesas correntes. Inversões financeiras ocorreram em quantidades inexpressivas (inferiores a 1%).

Gráfico 5 – Distribuição de emendas em quantidade no período de 2014 a 2017, agrupadas por órgão superior



Fonte: LabContas (Laboratório de Informações de Controles) – TCU, com dados extraídos em junho de 2018.

Gráfico 6 – Natureza das despesas provenientes das emendas parlamentares individuais entre 2014-2018 no MDR e MSAúde



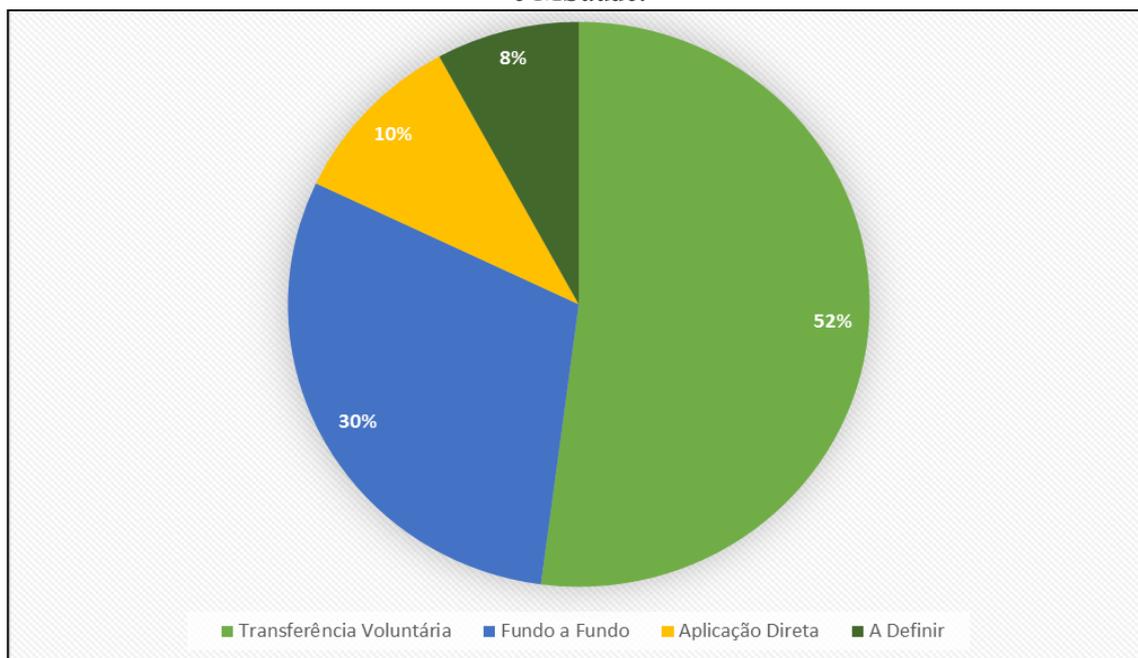
Fonte: Secretaria de Orçamento Federal – Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (SOF/MP) – Resposta ao Ofício 5-214/2018 – TCU/SeinfraUrbana, de 9/7/18.

Elaboração: Tribunal de Contas da União.

\*Data-base de 23/7/2018.

54. Quanto à modalidade de aplicação, as emendas podem ser realizadas de diversas maneiras, sendo as mais comuns a concretização por transferências voluntárias (convênios e contratos de repasse), por transferências fundo a fundo (comuns nas áreas de saúde e educação) e aplicações diretas. Verificou-se que pouco mais da metade (52%) de todas as emendas individuais a estes órgãos se deu por meio de transferências voluntárias. A modalidade fundo a fundo alcançou 30% do quantitativo das emendas e 10% se deu por meio de aplicação direta. Restaram, contudo, 8% a definir, que indica uma provável inércia do parlamentar quanto a este aspecto. O gráfico a seguir ilustra a descrição.

Gráfico 7 - Modalidade de aplicação das emendas parlamentares individuais entre 2014-2018 no MDR e MSAúde.



Fonte: Secretaria de Orçamento Federal – Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (SOF/MP) – Resposta ao Ofício 5-214/2018 – TCU/SeinfraUrbana, de 9/7/18.

Elaboração: Tribunal de Contas da União.

55. De maneira bastante simplista, a diferença entre essas modalidades é que nas transferências fundo a fundo o recurso é transferido para o beneficiário e ele o aplica conforme suas normas locais, como seus demais recursos, sem maior fiscalização por parte do governo federal. Para as transferências realizadas por convênio ou contrato de repasse é necessária a formalização de um instrumento contratual entre o beneficiário e a União, com a interveniência de uma instituição financeira (usualmente a Caixa Econômica Federal). Nesses contratos são estabelecidos direitos e obrigações mútuas, fiscalizados pela instituição financeira mandatária.

56. Destarte, os municípios são os principais destinatários das emendas, recebendo 61% do quantitativo. Instituições privadas sem fins lucrativos ocupam o segundo lugar com 13%.

Tabela 1 – Modalidade de aplicação das emendas durante 2014-2018 no MDR e MS

Modalidade de aplicação	Percentual
40 Transferências (Voluntárias) a Municípios	34,87%
41 Transferências a Municípios - Fundo a Fundo	26,28%
50 Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos	12,78%
90 Aplicações Diretas	9,98%
99 A Definir	7,97%
30 Transferências a Estados e ao Distrito Federal	3,89%
31 Transferências a Estados e ao Distrito Federal - Fundo a Fundo	3,67%
70 Transferências a Instituições Multigovernamentais	0,36%
71 Transferências a Consórcios Públicos mediante contrato de rateio	0,19%
36 Transferências Fundo a Fundo aos Estados e ao Distrito Federal à conta de recursos de que trata o art. 25 da Lei Complementar no 141, de 2012	0,01%
91 Aplicação Direta Decorrente de Operação entre Órgãos, Fundos e Entidades Integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social	0,01%

Fonte: Secretaria de Orçamento Federal – Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (SOF/MP) – Resposta ao Ofício 5-214/2018 – TCU/SeinfraUrbana, de 9/7/18.

Elaboração: Tribunal de Contas da União.

### Ministério da Saúde

57. Como já relatado, com o advento da Emenda Constitucional 86/2015, no mínimo 50% do percentual da receita corrente líquida destinado às emendas parlamentares individuais devem ser endereçados às ações e serviços públicos de saúde, que podem inclusive contemplar ações de custeio. Assim, 0,6% da receita corrente líquida deve ser destinado pelos parlamentares à saúde e ser aplicado conforme o regime impositivo.

58. Portanto, o Ministério da Saúde é o principal executor das emendas parlamentares individuais. Dessa maneira, os valores das despesas empenhadas na área da saúde, oriundas de recursos do orçamento impositivo, foram os seguintes:

Tabela 2 – Despesas empenhadas oriundas de emendas impositivas na área da saúde separadas por ano e tipo de despesa

Tipo de despesas	2015 (R\$)	2016 (R\$)	2017 (R\$)	2018 (R\$)
Correntes	380.214.870,79	1.417.957.184,91	1.796.632.497,65	2.727.513.719,74
Capital	1.211.402.392,30	2.394.973.099,27	2.143.309.304,45	1.258.704.461,13

Total	1.591.617.263,09	3.812.927.284,18	3.939.941.802,10	3.986.218.180,87
-------	------------------	------------------	------------------	------------------

Fonte: SOF

59. Quanto à modalidade de transferência, as emendas parlamentares à área da saúde são executadas majoritariamente no modelo fundo a fundo, sendo os principais destinatários os fundos municipais. No tocante às transferências operadas via fundo a fundo, o parlamentar apenas indica o beneficiário do recurso, contudo, o objeto a ser financiado ou adquirido fica a cargo da escolha do gestor que irá realizar o dispêndio desse recurso.

60. Em segundo lugar, num patamar bastante inferior, estão as transferências realizadas para instituições privadas sem fins lucrativos, como, por exemplo as Santas Casas de Misericórdia. Os valores empenhados na área da saúde, segregados por modalidade de transferência podem ser visualizados no gráfico a seguir.

61. Ademais, no tocante à execução orçamentária e financeira, as emendas sob responsabilidade do MS possuem percentuais de pagamento (em relação aos valores empenhados) mais elevados que as emendas sob a tutela do MDR.

Gráfico 8 – Modalidades de transferência dos recursos no Ministério da Saúde.

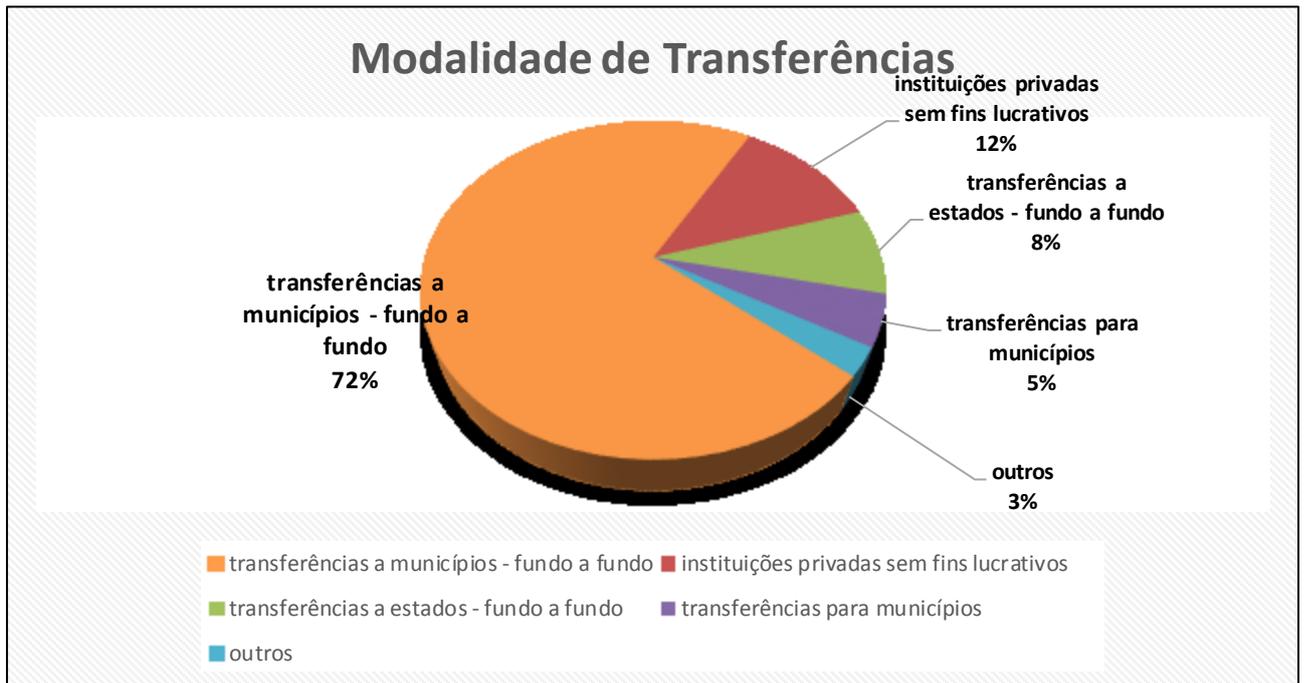
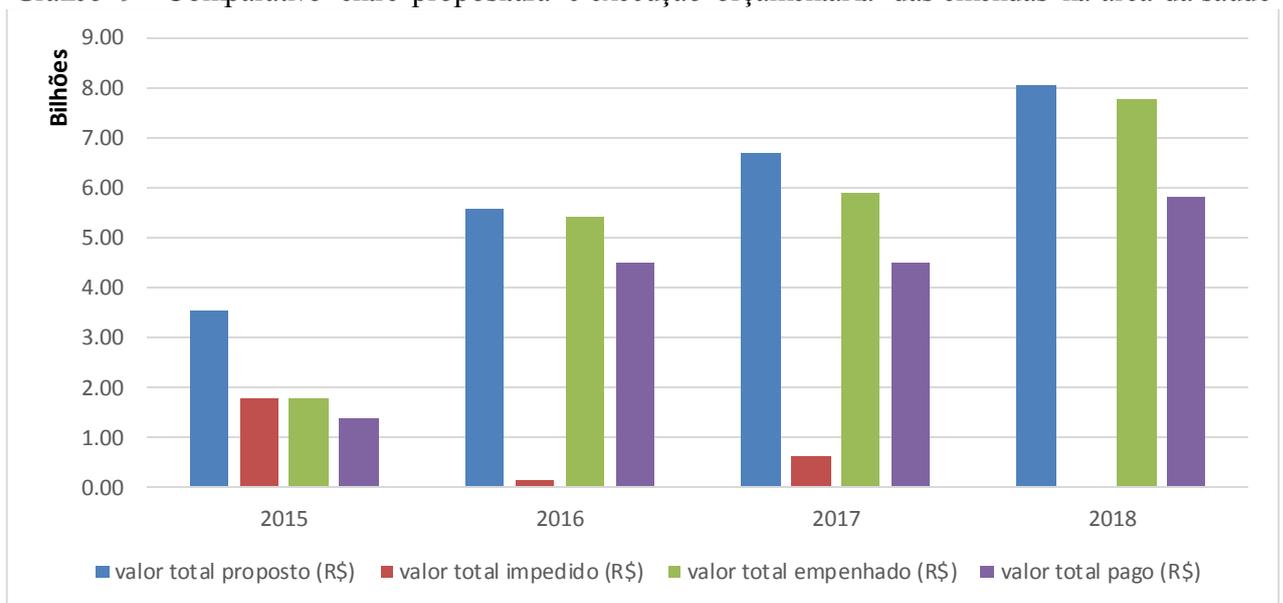


Gráfico 9 - Comparativo entre propositura e execução orçamentária das emendas na área da saúde

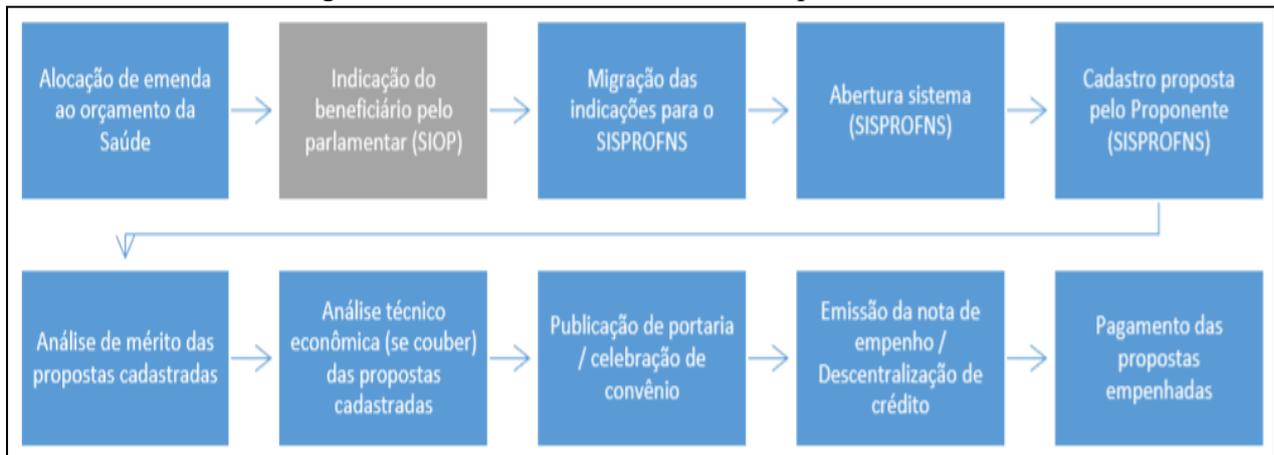


Fonte: Planilha encaminhada pelo FNS em resposta ao Ofício 002 (Fiscalis 214/2018)-TCU/SeinfraUrbana, de 9/7/2018.

62. Dentro da estrutura do Ministério, a análise das propostas segue o seguinte fluxo descrito na Figura 4.

63. Cabe destacar que o Ministério da Saúde possui sistemas informatizados para a realização das análises das propostas. Tais sistemas possibilitam que o parlamentar formalize as propostas que devem ser atendidas com os recursos de emenda que lhe cabem, e proporcionam que o beneficiário da emenda dê continuidade e registre as especificidades do objeto a ser financiado por tais recursos.

Figura 4 – Macrofluxo das emendas impositivas na Saúde



Fonte: Nota Informativa MS/SAS/CGPO, de 2/8/2018, em resposta ao Ofício 002 (Fiscalis 214/2018)-TCU/SeinfraUrbana, de 9/7/2018.

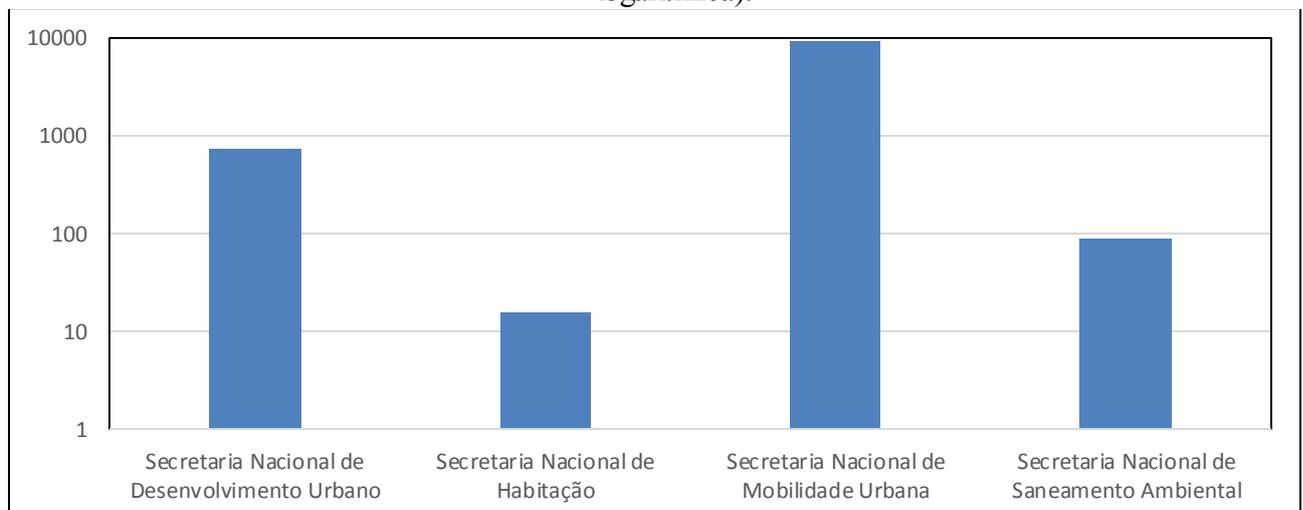
Ministério do desenvolvimento regional (mdr)

64. Durante o período de 2015 a 2018 foram elaboradas **10.848 emendas parlamentares** destinadas ao Ministério das Cidades, sendo a maior parcela aplicada por meio transferências voluntárias (6.155 emendas e R\$ 6.953.111.946,00 de dotação). Até o final de 2018, o MDR possuía quatro secretarias finalísticas:

- a) Secretaria Nacional de Habitação (SNH);
- b) Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA);
- c) Secretaria Nacional de Transporte da Mobilidade Urbana (SNTMU); e
- d) Secretaria Nacional de Desenvolvimento Urbano (SNDU).

65. Segundo dados fornecidos pelo Ministério, as emendas são significativamente concentradas na SNTMU, com aproximadamente 91,5% da quantidade total, sendo que 97% dos valores empenhados são concentrados na ação 1D73 - Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Em seguida, a SNDU recebeu 7,5% das emendas, conforme pode-se observar no gráfico abaixo.

Gráfico 10 – Distribuição de emendas entre 2015-2018 agrupadas por secretarias do MDR (escala logarítmica).



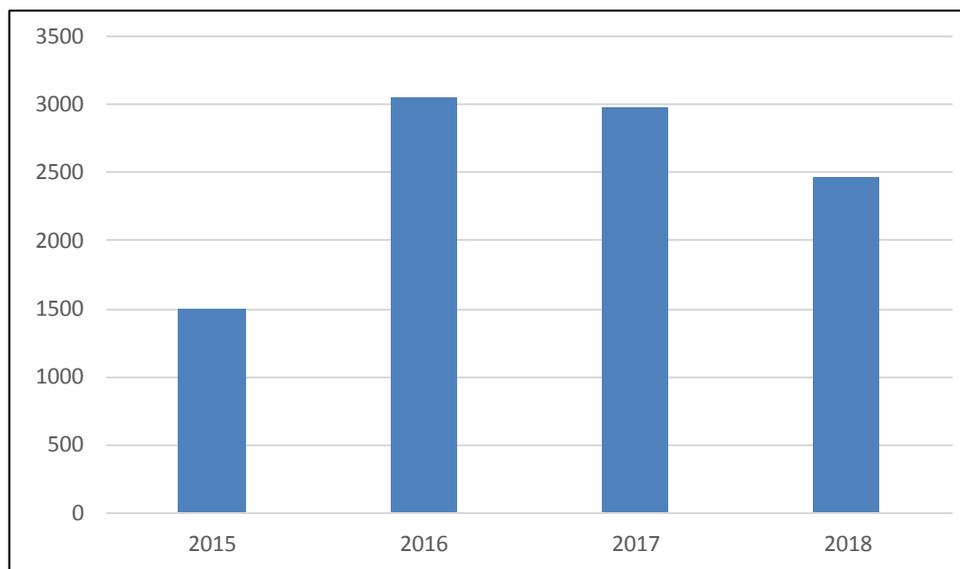
Fonte: Secretaria Executiva do Ministério das Cidades – Resposta ao Ofício 1-214/2018 – TCU/SeinfraUrbana, de 26/6/18.

Elaboração: Tribunal de Contas da União.

66. A despeito dessa grande concentração de operações decorrentes das emendas, a SNTMU apresenta apenas um servidor responsável por analisar as propostas no âmbito daquela Secretaria Nacional, enquanto a SNSA, que se responsabiliza por menos de 1% dos repasses, possui oito servidores responsáveis por analisar as propostas oriundas das emendas parlamentares (evidência: Despacho 836/2018/Assessoria SE/SE, de 12/7/2018).

67. Outrossim, ao longo dos 4 anos analisados (2015-2018) as emendas estão distribuídas de maneira relativamente proporcional conforme se constata no gráfico a seguir.

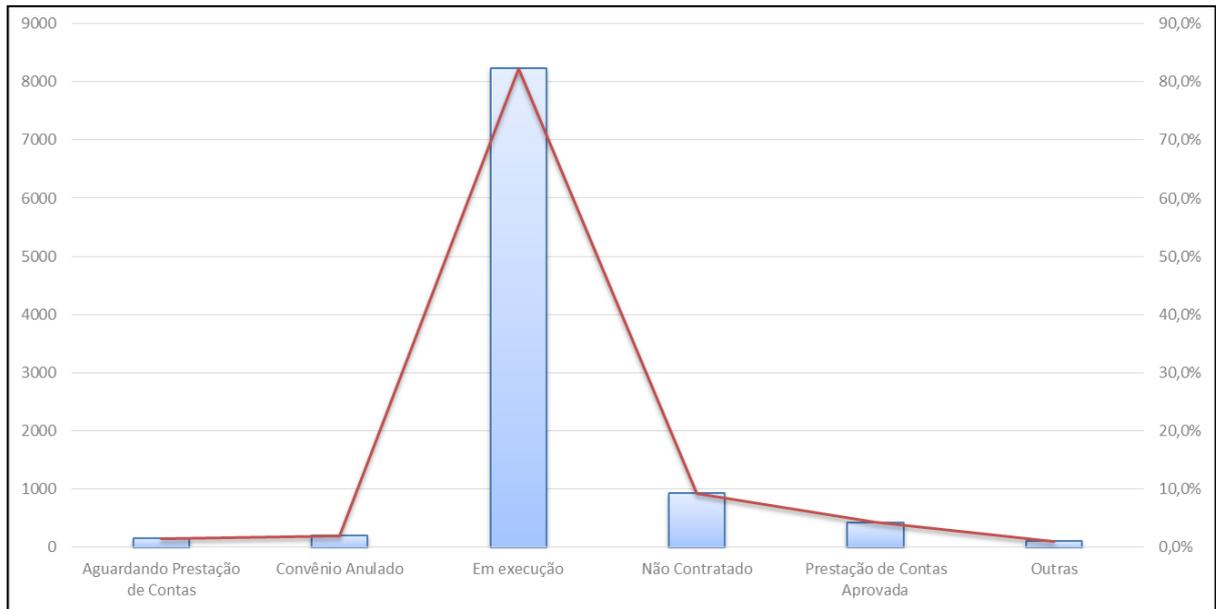
Gráfico 11 – Distribuição de emendas entre 2015-2018 agrupadas por ano de proposição



Fonte: Secretaria Executiva do Ministério das Cidades – Resposta ao Ofício 1-214/2018 – TCU/SeinfraUrbana, de 26/6/18.  
Elaboração: Tribunal de Contas da União.

68. Desse total de contratos de repasse oriundos de emendas, **em junho de 2018, 82% estava em fase de execução**. Essa concentração se dá, segundo o MDR, devido ao tempo médio para conclusão dos objetos das obras, estimado em cerca de 80 meses em abril de 2017 (evidência: TC 016.327/2017-9, peça 68). Logo, dado o início do orçamento impositivo em 2014, não haveria tempo hábil para haver uma quantidade elevada de obras concluídas.

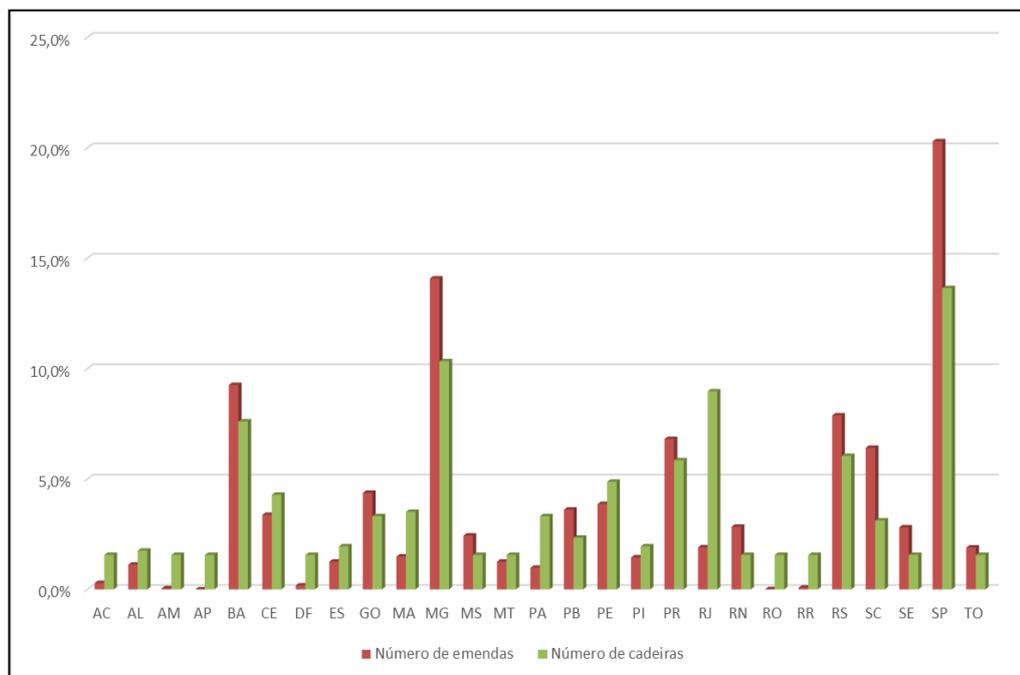
Gráfico 12 – Situações das emendas propostas entre 2015-2018



Fonte: Secretaria Executiva do Ministério das Cidades – Resposta ao Ofício 1-214/2018 – TCU/SeinfraUrbana, de 26/6/18. Elaboração: Tribunal de Contas da União.

69. Ademais, ao se comparar a quantidade de emendas em cada estado destinatário com ao número de assentos na Câmara dos Deputados, nota-se que estados mais populosos tendem a concentrar um maior número de emendas no Ministério das Cidades, em proporção superior ao número de deputados federais. Com efeito, o estado de São Paulo, que possui 13,65% das cadeiras, é responsável por 20% das emendas sob a responsabilidade do MDR. O mesmo pode-se dizer de Minas Gerais, com representação de 10% do número de deputados, é responsável por 14% das emendas.

Gráfico 13 – Distribuições de emendas (propostas 2015-2018) do MDR por UF por cadeiras na Câmara.



Fonte: Secretaria Executiva do Ministério das Cidades – Resposta ao Ofício 1-214/2018 – TCU/SeinfraUrbana, de 26/6/18. Elaboração: Tribunal de Contas da União.

### 3. Planejamento da auditoria

70. O presente relatório será estruturado conforme as questões da matriz de planejamento. Cada uma das questões será abordada em capítulo próprio. Para verificar se as emendas parlamentares individuais impositivas, da forma como estão hoje previstas, são um modelo de descentralização de recursos eficiente e efetivo para atender as demandas e necessidades locais, primando-se pelos princípios constitucionais da administração pública, foram realizados procedimentos para responder as seguintes questões:

a) **Questão 1:** No momento da elaboração da emenda parlamentar (momento decisório da intervenção), existe um levantamento prévio das necessidades locais minimamente capaz de indicar quais problemas devem ser atacados, bem como qual é a melhor maneira de fazê-lo, tal como (quando aplicável) a existência de projetos previamente elaborados e armazenados num banco de projetos, ou, ainda, a existência de um procedimento que avalie a qualidade da decisão alocativa em seu mérito apto a impor um impedimento técnico quando a qualidade da decisão for insatisfatória?

b) **Questão 2:** O transcurso do tempo entre o momento da aprovação da emenda parlamentar, o início efetivo de sua execução pelo beneficiário e a respectiva entrega do objeto é demasiadamente longo ao ponto de comprometer, ainda que parcialmente, o sucesso e a efetividade da aplicação dos recursos advindos da emenda parlamentar?

c) **Questão 3:** O custo implícito do modelo de alocação de recursos via emenda parlamentar individual é desconhecido e pode vir a comprometer a eficiência e economicidade do processo alocativo?

d) **Questão 4:** Há equidade e isonomia na execução orçamentária e financeira das emendas parlamentares individuais?

#### 4. Destinação de recursos públicos advindos de emendas parlamentares para objetos não prioritários

**Questão de Auditoria:** No momento da elaboração da emenda parlamentar (momento decisório da intervenção), existe um levantamento prévio das necessidades locais minimamente capaz de indicar quais problemas devem ser atacados, bem como qual é a melhor maneira de fazê-lo, tal como (quando aplicável) a existência de projetos previamente elaborados e armazenados num banco de projetos, ou, ainda, a existência de um procedimento que avalie a qualidade da decisão alocativa em seu mérito apto a impor um impedimento técnico quando a qualidade da decisão for insatisfatória?

##### Introdução

71. As emendas parlamentares individuais possibilitam a discricionariedade ao parlamentar para a escolha alocativa do recurso, ou seja, para onde e em que objeto o congressista irá destinar o valor emendado. A fim de prover o parlamentar de informações relevantes para sua tomada de decisão, seria desejável que houvesse um levantamento prévio de necessidades e de prioridades para a alocação desses recursos do erário federal, que possibilitasse uma atuação sinérgica entre parlamentares, órgãos setoriais e entes beneficiários, e uma destinação de recursos públicos que promovesse maior efetividade para as questões prioritárias, bem como maior uniformização dos critérios utilizados para a alocação. Contudo, isso não tem acontecido em todos os casos.

72. Segundo informações obtidas durante a auditoria, sobretudo mediante entrevistas com especialistas no tema (peças 72), parlamentares (peças 74-76) e com os relatórios de inspeção *in loco* (peças 78-80), os municípios em geral, especialmente os de pequeno porte (que representam a maioria no país) não possuem um levantamento prévio de suas necessidades e prioridades, realizado com critérios técnicos. Além disso, falta articulação destes com os parlamentares que os representam e destinam recursos para seus municípios.

73. Nesse sentido, podem ser consideradas as seguintes participações acerca da questão, colhidas no painel de referência acerca da matriz de planejamento ou nas entrevistas com parlamentares.

74. Durante a oficina, foi levantada a necessidade de se melhorar o planejamento dessas ações, como o levantamento acerca das demandas dos municípios, a elaboração de bancos de projetos que estivessem aptos a receber recurso e a fornecimento dessas informações aos parlamentares para subsidiar sua decisão (peça 72, p. 3-4).

75. Ademais, também se aventou a possibilidade de haver formalização e organização do processo, no Congresso Nacional, de levantamento das necessidades dos beneficiários das emendas, o que acabaria por resultar em uma alocação mais aderentes às necessidades de sua região (peça 72, p. 4).

76. Consecutivamente, segundo entrevistas com parlamentares (peças 74, 75 e 76), a identificação dos beneficiários e dos objetos depende mais da iniciativa e da articulação advinda do próprio congressista com suas bases eleitorais e de suas experiências prévias. A mesma percepção foi compartilhada por consultores de orçamento da Câmara dos Deputados (peça 68).

77. Em síntese, segundo os representantes, na maior parte dos casos **não existe instrumento formalizado pelo Poder Executivo para apresentar prioridades e orientações para alocação ao Poder Legislativo**. É claro que há exceções, de pastas que possuem boas prática de atuações mais proativas, o que será detalhado mais a diante.

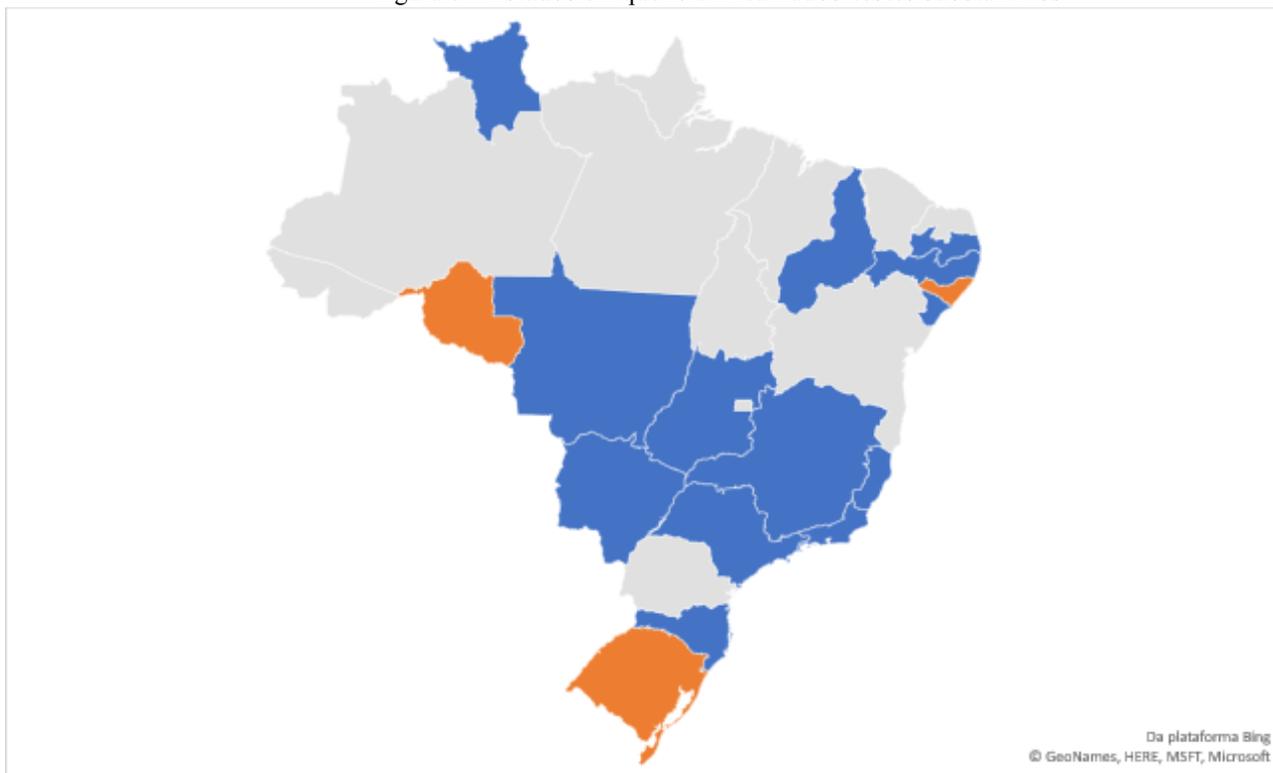
78. Dessa maneira, em síntese, há risco de ocorrência de situações indesejáveis, principalmente na grave situação fiscal pela qual passa o país, de haver destinação de recursos para objetos não prioritários ou que requeiram soluções estruturais prévias.

#### Situações identificadas nos testes substantivos

79. Durante os trabalhos desta auditoria, foram realizados testes substantivos acerca da aplicação de recursos advindos de emendas individuais obrigatórias ligados ao Ministério da Saúde e ao antigo Ministério das Cidades.

80. No caso da **saúde**, aplicaram-se questionários de auditoria em 31 processos de aquisições de equipamentos, realizados mediante transferências do tipo fundo a fundo, cujos beneficiários são municípios de 10 estados da Federação: AL, ES, GO, MT, PE, PI, RO, RR, SC e SE). Essas aquisições totalizam o montante de investimentos de R\$ 12.453.056,01. Além disso, aplicou-se o mesmo teste para 12 convênios custeados por emendas da área da saúde destinados à aquisição de equipamentos médico-hospitalares, no montante total de R\$ 5.855.899,03, em 6 estados da Federação: MG, MS, PB, RJ, RS e SP. Os papeis de trabalho relacionados estão autuados às peças 78-80.

Figura 5 – Estados em que foram realizados testes substantivos



Fonte: Equipe de auditoria; Em laranja: estados em que somente foram verificadas emendas da área de saúde. Em azul: estados em que foi possível verificar emendas tanto da área da Saúde como do Ministério das Cidades

Figura 6 – Foto de equipamento hospitalar adquirido com emenda parlamentar (arco cirúrgico localizado em Teresina/PI).

Fonte: Equipe de auditoria.

81. Já para os investimentos em obras ligadas ao antigo **Ministério das Cidades**, foram aplicados questionários para 25 empreendimentos diversos, como obras de pavimentação urbana, reurbanização e construção de praças e drenagem, localizados em municípios de 13 estados da Federação: ES, GO, MG, MS, MT, PB, PE, PI, RJ, RR, SC, SE e SP. Os investimentos somam R\$ 24.522.332,26 e foram todos realizados por meio de contratos de repasse. Os papéis de trabalho relacionados estão autuados às peças 78-80.

82. Em um dos casos verificados, foi destinado recurso para que a Associação Fluminense de Reabilitação (AFR) adquirisse diversos equipamentos, dentre eles um baropodômetro de R\$ 20.000,00. Essa associação é uma instituição filantrópica de utilidade pública. À semelhança das Santas Casas de Misericórdia, os recursos públicos representam parcela relevante de suas receitas e, por isso, as emendas parlamentares são importantes para elas. Não obstante, no caso em questão, o baropodômetro adquirido pela AFR foi destinado exclusivamente ao atendimento de consultas particulares não cobertas pelo SUS, com custo entre R\$ 250,00 a R\$ 420,00 para o usuário, (peça 78, p. 82-84).

83. Este caso ilustra uma potencial falta de priorização dos recursos para questões mais prementes da área de saúde, no qual uma entidade privada recebe recursos públicos para a aquisição de equipamento que não é colocado à disposição da população. Registra-se, no entanto, que não foram verificados outros casos semelhantes.

Figura 7 – Foto de obra de pavimentação realizada com emenda parlamentar (rua Climário Pissário Nascimento em Serra/ES)

Fonte: Relatório fotográfico obtido pela equipe de auditoria.

84. Por outro lado, também foram identificados bons resultados nos testes substantivos das emendas realizadas pela modalidade de fundo a fundo na área da saúde. Na modalidade fundo a fundo as Secretarias de Saúde municipais e estaduais apontam os itens que seriam adquiridos de acordo com o planejamento próprio e cabe ao FNS repassar os recursos para a aquisição. Assim há celeridade no repasse. Este modelo mitiga a ocorrência de casos como os identificados em Santa Catarina (item 89).

85. Dessa maneira, o que se identificou foi a falta de um canal de comunicação oficial e institucional que possibilite levar essas informações, de maneira estruturada, aos parlamentares.

86. Convém destacar que a sistemática das transferências do tipo fundo a fundo propicia que sejam mitigadas situações de destinação de recurso a questões não prioritárias. Isso porque nelas não é escolhido pelo parlamentar, no momento de proposição da emenda, o objeto destinatário do recurso, mas apenas o ente beneficiário.

87. Nos casos analisados, competia aos fundos municipais ou estaduais de saúde indicarem o objeto em que seriam aplicados os recursos e, posteriormente, ocorria a aprovação e liberação pelo FNS. Assim, o risco de sobreposição e falhas na priorização é reduzido, já que os fundos locais possuem maiores condições de indicarem as necessidades locais.

88. Já para as emendas destinadas a obras ligadas ao Ministério das Cidades, foi verificado que a eficácia da aplicação dos recursos dependeu do nível de planejamento e articulação dos entes beneficiários com os parlamentares. Dentre esses casos, dois exemplos opostos se destacam.

89. Em Florianópolis/SC, em 3 emendas das 4 selecionadas ocorreram as seguintes situações:

a) Siconv 837788, objeto: desenvolvimento dos projetos de engenharia para implantação de ciclovia, reformulação de passeio de pedestres e adequação da sinalização viária no Bairro Trindade na cidade de Florianópolis/SC, atendendo ao público da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e região: neste caso, o objeto foi selecionado por parlamentar para receber recursos de emenda, no entanto, já havia recursos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) para o mesmo objeto. O referido Contrato de Repasse teve que ser cancelado;

b) Siconv 834870, objeto: desenvolvimento de Projeto para Implantação de Praça no Município de Florianópolis/SC: aqui novamente o objeto foi selecionado por parlamentar para receber recursos de emenda, contudo já havia iniciativa local para que o objeto fosse realizado por instituição privada como forma de compensação, determinada em estudo de impacto de vizinhança elaborado em razão da construção de um empreendimento na região. Igualmente o contrato de repasse teve que ser cancelado;

c) Siconv 845461, objeto: construção da Praça Forte São Luis: para a realização dessa obra, identificou-se a necessidade de realização de estudos prévios para autorização por parte do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan). O contrato de repasse decorrente da emenda parlamentar, no entanto, não previu recursos para a elaboração desses estudos prévios, que deveriam então ser realizados com recursos da prefeitura. Assim a obra não pode ser iniciada, uma vez que a prefeitura ainda não realizou tais estudos.

90. Para esses casos, questionado sobre a existência de articulação da prefeitura com parlamentares para indicar prioridades na destinação de recursos de emendas, o então Secretário Adjunto da Secretaria Municipal de Infraestrutura de Florianópolis afirmou que o município não realizava essa prática de maneira regular e estruturada (peça 79, p. 20).

91. Por outro lado, em João Pessoa/PB foram identificadas situações que denotam a existência de boas práticas. Lá, conforme informado nos questionários de auditoria, as obras e demais investimentos eram priorizados com base em orçamento participativo, elaborado com a participação de representantes da sociedade civil. Além disso, segundo relatado, a prefeitura possui a prática de realizar sistematicamente articulação com parlamentares federais, visando a alocação de emendas em objetos de seu maior interesse.

92. Em João Pessoa/PB, segundo relatado nos questionamentos, as obras em questão, executadas com recursos de emendas, atendiam às necessidades e prioridades da população.

#### Deficiências na priorização de recursos para a saúde

93. Como já comentado, há a obrigatoriedade de destinação de metade desses recursos aprovados para ações e serviços públicos dessa área. Além disso, deve-se destacar que os recursos destinados a ações e serviços públicos de saúde por meio de emendas parlamentares individuais são contabilizados na apuração do mínimo de aplicação em saúde previsto no art. 198, § 2º, inciso I, da Constituição Federal de 1988, e regulamentado pela Lei Complementar 141/2012.

94. Destarte, o art. 17 da Lei Complementar 141/2012 dispõe que o rateio dos recursos vinculados a ações e serviços públicos de saúde repassados pela União aos Estados, Distrito Federal e Municípios

deverá observar **as necessidades de saúde da população**; as dimensões epidemiológica, demográfica, socioeconômica, espacial e de capacidade de oferta de ações e serviços de saúde; os perfis demográfico da região e epidemiológico da população a ser coberta; as características quantitativas da rede de saúde na área; o desempenho técnico, econômico e financeiro do período anterior; os níveis de participação do setor saúde nos orçamentos estaduais e municipais; a previsão do plano quinquenal de investimento da rede e o ressarcimento do atendimento a serviços prestados para outras esferas de governo, com o objetivo de atender aos objetivos dispostos no inciso II do § 3º do art. 198 da Constituição Federal.

95. Nesses termos, em tese, a destinação de emendas parlamentares à saúde também deveria observar as diretrizes do art. 17 da LC 141/2012, visando a realização de gastos com questões prioritárias que atendam às principais necessidades da população.

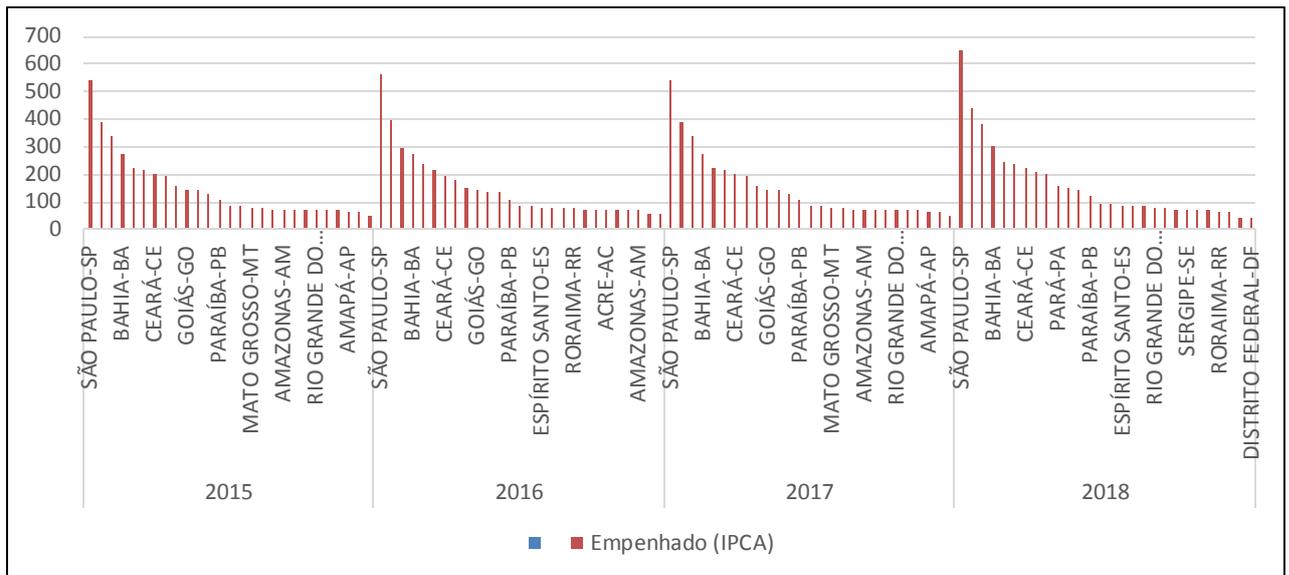
96. Este Tribunal encaminhou o Ofício de Requisição 09-TCU/SeinfraUrbana (peça 20), de 3 de setembro de 2018, ao Ministério da Saúde com a finalidade de saber qual o nível de atuação daquele Ministério na destinação dos recursos de emendas parlamentares individuais à área da saúde, no tocante as diretrizes impostas por essa norma. Em relação aos questionamentos, o MS, por meio do Ofício 2790/2018/AECI/MS (peça 23), de 25 de setembro de 2018, respondeu:

[...] as emendas parlamentares individuais são instrumentos que os Parlamentares possuem para participar do orçamento anual, visando uma melhor alocação dos recursos públicos, sendo de uso e indicação exclusiva dos mesmos, bem como que ao Fundo Nacional de Saúde – FNS/MS, na condição de órgãos repassador de recursos financeiros, compete precipuamente provisionar recursos aos entes administrativos do Ministério da Saúde (Áreas Finalísticas), encarregados da execução e implementação das atribuições e competências relacionados nos arts. 15 e 16 da Lei 8.080, de 1990, assim como acompanhar, fiscalizar e controlar a correta utilização dos recursos conveniados.

97. Logo, de acordo com a resposta do Ministério da Saúde, o mesmo não realiza gestão para a destinação dos recursos decorrentes de emendas parlamentares individuais de execução obrigatória às questões, em sua avaliação, prioritárias. Assim, caberia ao Fundo Nacional de Saúde apenas repassar os recursos às áreas finalísticas do Ministério da Saúde encarregadas da execução e implementação das atribuições e competências relacionadas nos arts. 15 e 16 da Lei 8080/1990, como acompanhar, fiscalizar e controlar a correta aplicação dos recursos.

98. Adicionalmente, observa-se as características de distribuição regional das emendas à área de saúde. O gráfico a seguir apresenta os empenhos de despesas na função saúde custeadas com recursos decorrentes de emendas parlamentares individuais de execução obrigatória por unidade da federação no período de abril de 2015 a agosto de 2018.

**Gráfico 14 – Empenho de Despesas Decorrentes de Emendas Parlamentares Individuais na Função Saúde por Unidade da Federação – 2015 a 2018 (R\$ milhões)**



Fonte: Sistema Siga Brasil

<sup>1</sup> Valores foram atualizados pelo IPCA do período.

99. Verifica-se que os mesmos 10 estados (São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Bahia, Paraná, Rio Grande do Sul, Ceará, Pernambuco, Maranhão e Goiás, nessa ordem) foram os que empenharam o maior montante de despesas custeadas com recursos de emendas parlamentares individuais para a saúde. Por outro lado, o Distrito Federal e o estado do Amapá figuraram entre os que empenharam menos recursos no período analisado.

100. É claro que os estados que apresentaram o maior volume de recursos de emendas parlamentares individuais empenhadas também são aqueles com os maiores números de deputados na Câmara dos Deputados, ao passo que os que empenharam menores montantes possuem representações menores naquela Casa Legislativa.

101. Os valores de dotações disponíveis para cada parlamentar, para as emendas individuais impositivas, são os mesmos. No entanto, sendo a quantidade de deputados variável em função da população da unidade da federação, é natural que estados com mais deputados recebam maior volume de recursos de emendas parlamentares individuais, já que os parlamentares tendem a destinar esses recursos aos seus estados de origem.

102. No entanto, segundo informado à equipe de auditoria, o Ministério da Saúde não disponibiliza aos parlamentares informações sobre os estados com maior carência financeira na área da saúde, sobre a dimensão epidemiológica e demográfica, sobre as necessidades ou sobre a capacidade dos serviços de saúde em casa localidade, conforme preconiza o art. 17 da Lei Complementar 141/2012.

### Boas práticas identificadas

103. Apesar das fragilidades no processo levantadas acima, algumas pastas setoriais possuem iniciativas próprias no sentido de municiar os parlamentares com informações que possibilitem uma decisão mais qualificada, quando da proposição de suas emendas. Como exemplos, cita-se a existência de cartilhas informativas que reúnem essas informações e são disponibilizadas aos deputados e senadores.

104. O Ministério do Turismo, por exemplo, possui a seguinte cartilha parlamentar:

Figura 8 – Cartilha parlamentar do Ministério do Turismo.

Fonte: [http://www.turismo.gov.br/images/pdf/Publica%C3%A7%C3%B5es/Cartilha\\_Parlamentar\\_2018-2019-V6.pdf](http://www.turismo.gov.br/images/pdf/Publica%C3%A7%C3%B5es/Cartilha_Parlamentar_2018-2019-V6.pdf)

Esta cartilha, desenvolvida pelo Ministério do Turismo, tem o objetivo de ajudá-los [os parlamentares] na formulação das emendas. Com uma linguagem direta, fácil e acessível, a publicação apresenta as ações da

Pasta e orientações sobre a possibilidade de alocação das emendas. Contamos com uma equipe técnica apta a solucionar eventuais dúvidas.

105. Iniciativas semelhantes são observadas nos Ministérios da Saúde, da Justiça e da Mulher, Família e Direitos Humanos,

Figura 9 – Cartilhas parlamentares dos Ministérios da Saúde, da Justiça e da Mulher, Família e Direitos Humanos.

Fonte: <http://portalarquivos2.saude.gov.br/images/pdf/2018/agosto/07/cartilha-ms-2018.pdf>; <http://justica.gov.br/Acesso/acoes-e-programas/cartilha/cartilha-emendas-orcamentarias-mj-2019-spo-v14-aberta.pdf>; [file:///C:/Users/marceloac.TCU.000/Downloads/EMENDAS%20SEPPIR%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/marceloac.TCU.000/Downloads/EMENDAS%20SEPPIR%20(1).pdf).

106. Além disso, conforme arguido na oficina com especialistas, há órgãos com assessorias parlamentares mais estruturadas e atuantes, que, mediante gestões junto aos parlamentares, conseguem incentivar a alocação de recursos de emendas em objetos de seu maior interesse. Como exemplo, foi citado o ministério da Defesa.

107. Essas são práticas que devem servir de inspiração para as pastas setoriais, pois propiciam a alocação de recursos de emendas em questões já estudadas e indicadas como prioritárias pelas pastas (peça 72, p.5).

#### A Lei de Responsabilidade Fiscal e as obras públicas

108. Segundo a Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF):

Art. 45. Observado o disposto no § 5o do art. 5o, a lei orçamentária e as de créditos adicionais só incluirão novos projetos após adequadamente atendidos os em andamento e contempladas as despesas de conservação do patrimônio público, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias. (Lei Complementar 101/2000 – LRF).

109. Ainda, de acordo com a Lei 13.408, de 26 de dezembro de 2016 (LDO/2017):

Art. 19. O Projeto e a Lei Orçamentária de 2017 e os créditos especiais, observado o disposto no art. 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal e atendido o disposto no art. 2o desta Lei, somente incluirão ações ou subtítulos novos se:

I - tiverem sido adequada e suficientemente contemplados:

[...]

b) os projetos e respectivos subtítulos em andamento;

II - os recursos alocados, no caso dos projetos, viabilizarem a conclusão de uma etapa ou a obtenção de uma unidade completa, considerando-se as contrapartidas de que trata o § 1o do art. 79;

110. Embora a LDO mencione ações e subtítulos novos, a LRF faz menção à projetos. Tais ações podem se referir tanto à execução de uma obra pública, quanto a qualquer outro tipo de despesa pública, assim como uma ação pode contemplar uma ou várias obras.

111. Sobre o assunto, o TCU, possui julgamentos com o entendimento de que os artigos em comento vedam o início de nova obra sem que haja recursos orçamentários e financeiro suficientes para sua regular execução e para atender adequadamente as obras já em andamento.

112. No Acórdão 502/2017-TCU-Plenário (Relator: Ministro Augusto Sherman Cavalcanti), por exemplo, o Tribunal avaliou situação em que o Dnit iria iniciar obra nova sem garantir os recursos necessários para o seu adequado andamento e antes de terminar as obras já iniciadas no estado de Santa Catarina. O Ministro Augusto Sherman Cavalcanti, assim avaliou a situação:

19. Como se observa, a LC 101/2000 condiciona a realização da despesa à existência de dotação específica e suficiente para sua execução adequada. Além disso, a lei estabelece como condição para a inclusão de novos projetos na lei orçamentária e nas de créditos adicionais o atendimento adequado dos projetos em andamento. Aqui, embora o dispositivo dirija-se primariamente ao legislador, pois se destina a disciplinar a elaboração da lei de orçamento, reflexamente deve guiar a ação do gestor. Se o gestor se encontra frente a dispositivo da lei orçamentária que contraria orientação da LRF, não restam dúvidas de que deve dar primazia ao cumprimento da LRF, porque a lei orçamentária e, conseqüentemente, sua execução devem estar em conformidade com a referida lei complementar ante o disposto em seu art. 5º.

[...]

23. É certo que a forma de alocação de recursos nos diversos projetos se insere na esfera de discricionariedade do gestor. Porém, essa esfera deve observar os balizamentos previstos em lei. No caso em tela, as disposições dos arts. 16, § 1º, inciso I, e 45 da LRF não estão sendo observadas: não há recursos para iniciar a nova obra e os projetos em andamento não estão sendo adequadamente atendidos.

24. Há, portanto, um grave problema de gestão. Caso o Tribunal não atue, a perspectiva é de agravamento do quadro, com a adição de mais uma obra inconclusa ao rol de obras do Dnit no Estado.

113. Esse entendimento pode, de algum modo, ser extrapolado para as emendas parlamentares. Nesse sentido, **não seria razoável, especialmente num cenário de ausência de recursos para custear os investimentos já em andamento, fossem direcionadas emendas para iniciar novos empreendimentos.**

114. Ainda que se argumente que o art. 45 da LRF seja relativo a ações ou subtítulos orçamentários, como dispôs a LDO 2017, o fato é que, permitir a seleção de novos empreendimentos (projetos) aptos a receber recursos federais sem que haja a cobertura financeira e orçamentária suficiente para atender os que estão em andamento, acabaria resultando em uma das seguintes hipóteses: (i) fugir do objetivo principal da LRF de buscar o equilíbrio das contas públicas por meio de uma gestão fiscal responsável e transparente, na hipótese de gastar além dos limites permitidos; ou (ii) interromper os repasses financeiros para obras em andamento, sendo que problemas dessa natureza (orçamentário-financeiro) são uma das principais causas de atrasos e paralisações, conforme diagnóstico levantado na auditoria de obras paralisadas desta Corte (TC 011.196/2018-1)

115. Nada obstante, cabe louvar a interessante iniciativa adotada pela comissão Mista de Orçamento do Congresso Nacional para a elaboração da LOA de 2019. A Comissão orientou os parlamentares de ambas as Casas Legislativas que suas emendas deveriam ser, prioritariamente, direcionadas a atender obras em andamento.

116. Para isso, em trabalho conjunto com o então Ministério do Planejamento, disponibilizou aos congressistas uma relação das obras em andamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e do Avançar, divididas por estado e município, de pequeno a grande porte.

117. A comissão também divulgou a relação de pré-convênios, com planos de trabalho aprovados pelos órgãos setoriais. São convênios firmados no âmbito do Sistema de Convênios (Siconv), com a parte burocrática já adiantada, mas sem recursos suficientes para serem executados (fonte: <https://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/ADMINISTRACAO-PUBLICA/564825-ORCAMENTO-DIVULGA-LISTA-DE-OBRAS-PARA-RECEBER-RECURSOS-DE-EMENDAS-PARLAMENTARES.html>).

118. Tal iniciativa vai ao encontro do entendimento exposto pelo TCU, pois, além de privilegiar aspectos relevantes de responsabilidade fiscal, no atual cenário de crise, ao não iniciar novas frentes que podem inviabilizar as em andamento, ataca um problema crônico do país, qual seja de obras paralisadas, conforme diagnóstico realizado por esta corte no âmbito do TC 011.196/2018-

### comentários dos gestores

119. Em resposta às recomendações exaradas, seguem os principais comentários acerca da presente questão:

120. Ministério de Desenvolvimento Regional: seja implementada solução computacional, na Plataforma Mais Brasil ou em outro sistema informatizado adequado, que possibilite ao gabinete do parlamentar acessar determinado endereço eletrônico por meio do qual o parlamentar possa, em tempo real, consultar os empreendimentos do seu Estado ou Município, que estejam com o status de paralisado.

121. Ministério da Economia: em 2018 foi disponibilizado o aplicativo "SICONV CIDADÃO", atual "CIDADÃO +BRASIL", o qual está voltado para que os cidadãos e gestores dos entes indiquem as necessidades locais. Informou, ainda, que em 2017 foi disponibilizado no Portal de Convênios, atual Plataforma +Brasil, a funcionalidade denominada "Banco de Projetos", que possibilita o cadastramento de projetos pelos concedentes, cidadãos e gestores estaduais e municipais.

122. Fundo Nacional de Saúde: informou a disponibilização da "Cartilha para apresentação de Propostas ao Ministério da Saúde"; ademais, manifestou que iniciou os estudos necessários para a implantação de um "Banco de Projetos" para cadastramento pelos entes federativos de seus projetos prioritários vinculados às suas necessidades de investimento na rede de serviços de saúde, de acordo com seus respectivos planos de saúde. Outrossim, asseverou que está em pleno funcionamento o aplicativo "Emendas Parlamentares", que seria um instrumento gerencial de acompanhamento, por meio de notificações, do processo de execução orçamentária e financeira das propostas de investimento vinculadas e financiadas por meio de emendas parlamentares.

### Propostas de encaminhamento

123. Durante as entrevistas, foi ressaltada a importância dos recursos de emendas parlamentares impositivas, sobretudo para os municípios de menor porte. Para esses entes, que possuem receitas orçamentárias restritas, o recebimento de emendas representa investimento significativo frente a suas disponibilidades.

124. Nesse sentido, segundo informado em entrevista com Senador da República, as emendas parlamentares impositivas valorizam a atuação do parlamentar, democratizam a execução orçamentária e financeira e incentivam uma atuação mais responsável dos congressistas. Contudo, segundo ele, as emendas poderiam contribuir mais se tivessem maior agilidade em sua execução (peça 76).

125. Ademais, foi possível constatar que a existência de planejamento municipal, com o levantamento de necessidades e prioridades, associado a uma adequada articulação política com os parlamentares que representam a região, contribuem para que as emendas destinadas a objetos de maior interesse e, assim, resultem em maior proveito para a população local.

126. No caso deste trabalho, o foco recai sobre a atuação dos órgãos federais, especialmente os Ministérios da Saúde e do atual Ministério do Desenvolvimento Regional.

127. Pelas constatações, é recomendável a existência de uma atuação mais proativa junto ao parlamento por essas pastas, com a indicação de ações e projetos prioritários para cada setor. Avalia-se que tais ministérios poderiam levar mais informações aos congressistas que lhes possibilitassem uma alocação mais qualificada de suas emendas.

128. Dessa feita, segundo opinião de diversos especialistas consultados durante esta auditoria, seria oportuno se esses órgãos setoriais dispusessem (e levassem essa informação ao parlamento) de um banco de projetos para obras e outros investimentos (iniciados ou não) os quais estariam aptos a receber recurso advindos de emendas. Esse banco poderia, por exemplo, incluir obras paralisadas por falta de recursos.

129. Assim, será **recomendado ao Ministério da Economia, da Saúde e do Desenvolvimento Regional** que adotem medidas institucionais e estruturadas, alinhadas com o cronograma do ciclo das emendas parlamentares, no sentido de elencar e informar ao parlamento, objetos prioritários e aptos ao recebimento de recursos federais oriundos dessas emendas, contemplando, inclusive, obras paralisadas por falta de verbas, utilizando, por exemplo, a Plataforma Mais Brasil e/ou outras ferramentas de divulgação; especificamente no caso da saúde, considerando as disposições do art. 17 da Lei Complementar 141/2012.

130. No relatório preliminar deste trabalho foi apresentada proposta de recomendação no sentido de incluir expressamente nos próximos projetos de Lei de Diretrizes Orçamentárias a vedação à destinação de recursos oriundos de emendas parlamentares a novos convênios, ou outros instrumentos congêneres para descentralização de recursos, quando não houver recursos orçamentários e financeiros suficientes para suportar a execução regular de todos aqueles instrumentos de transferência de recursos já existentes.

131. Contudo, após a realização de painel de referência para avaliar os achados deste trabalho, participantes, apesar de concordarem com a proposta, arguíram ser inviável efetivar o seu cumprimento, dada a falta de ferramentas para viabilizar essa avaliação.

132. Dessa forma, será proposta **determinação ao Ministério da Economia para que apresente um plano de ação cujos objetivos serão:** a) estruturar, na Plataforma Mais Brasil ou em outro sistema informatizado adequado, ferramenta que permita implementar a recomendação mencionada anteriormente (*supra*), permitindo sua ampla visualização por parlamentares, gestores públicos e sociedade em geral, a fim de auxiliar a tomada de decisão dos parlamentares e possibilitar o engajamento social acerca da gestão municipal; e b) estruturar ferramentas de governança para que não sejam iniciados novos projetos de obras públicas financiadas com recursos de emendas parlamentares caso não haja previsão de recursos orçamentários e financeiros, para o exercício corrente, suficientes para suportar a execução regular de todos aqueles instrumentos já em andamento, destinados à execução de obras públicas.

133. Também será determinado que a Seinfra Urbana acompanhe a implementação do plano de ação exposto no item *supra*.

## 5. Longo tempo para conclusão de obras custeadas com recursos de emendas parlamentares em programas do Ministério do DESENVOLVIMENTO REGIONAL

**Questão de auditoria:** O transcurso do tempo entre o momento da aprovação da emenda parlamentar, o início efetivo de sua execução pelo beneficiário e a respectiva entrega do objeto é demasiadamente longo ao ponto de comprometer, ainda que parcialmente, o sucesso e a efetividade da aplicação dos recursos advindos da emenda parlamentar?

### Introdução

134. O tempo médio entre o momento da aprovação da emenda parlamentar e a entrega da respectiva obra, relativa à programas do Ministério das Cidades, é longo e tem piorado ao longo dos últimos anos, comprometendo, por conseguinte o sucesso e a efetividade da aplicação dos recursos. Esta análise abrangeu apenas o extinto Ministério das Cidades, incorporado pelo atual Ministério do Desenvolvimento Regional.

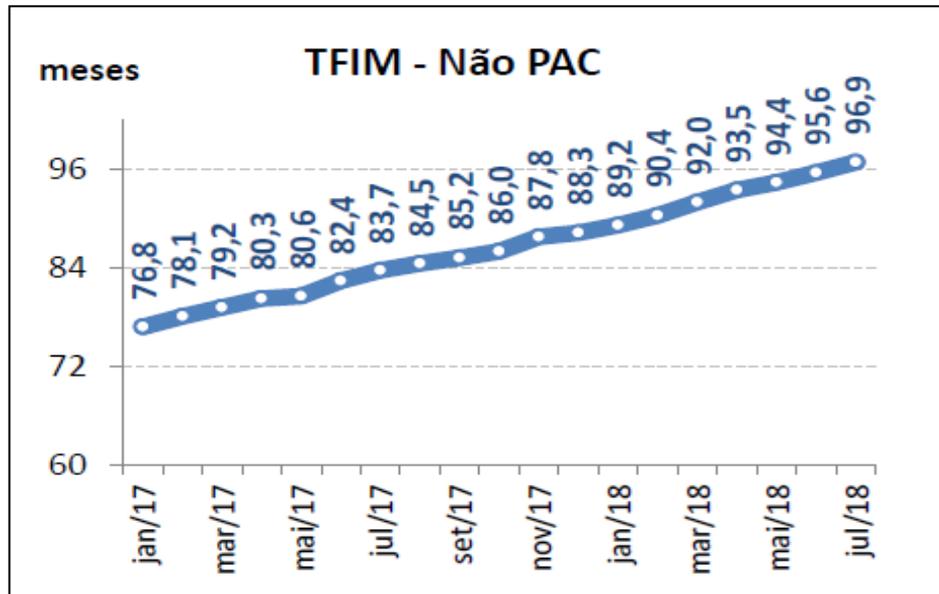
135. É necessário ressaltar que o lapso temporal em questão abarca todos os trâmites necessários para o aceite dos projetos por parte do Ministério e da Caixa Econômica Federal, além da realização de licitações e da execução da obra em si, por parte dos beneficiários. Assim, o Ministério concedente e a Caixa não têm responsabilidade direta sobre a execução das obras, recaindo esta sobre o ente conveniente, receptor dos recursos. No entanto, atuam em momentos específicos ao longo desse processo, tendo contribuição para essa situação.

136. Outro ponto a registrar é o fato de os dados utilizados para embasar este achado de auditoria não dizerem respeito apenas a obras provenientes de emendas parlamentares; mas, sim, de todas as obras custeadas pelo Ministério das Cidades mediante transferências voluntárias que não se enquadram no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Essas obras relacionadas a essas transferências voluntárias serão usualmente denominadas “não PAC”.

137. Apesar disso, a carteira de obras conceituadas como “não PAC” é bastante representativa para a presente análise. Segundo os dados da Caixa Econômica Federal, a carteira de operações ativas não PAC, relativa ao MDR, tinha (em dados de outubro de 2018) **14.641 operações advindas do Ministério das Cidades, sendo que 10.091 eram de contratos provenientes de emendas parlamentares, portanto 69% dos repasses.**

138. Destarte, constatou-se que **o tempo médio para conclusão de obras provenientes de repasses do então MDR passou de 70 para 97 meses** (mais de oito anos) num período inferior a três anos (entre novembro de 2015 a julho de 2018). De acordo com o próprio Ministério, tanto os tempos para conclusão quanto o ritmo de execução dos objetos da carteira de repasses “não PAC” do antigo MDR têm sofrido uma piora contínua. Essas informações podem ser visualizadas a seguir, no gráfico acerca do prazo médio de conclusão, elaborado pelo próprio MDR.

Gráfico 15 - Prazo médio de conclusão de obras janeiro de 2017 a julho de 2018.



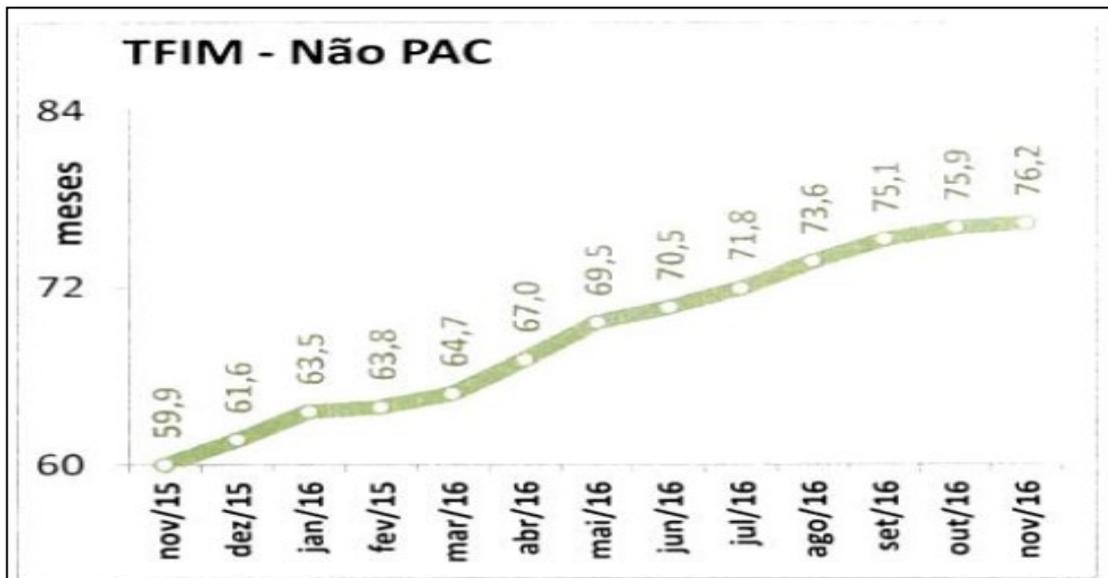
Elaboração: Ministério das Cidades, EGP/SE.

Fonte: Resposta ao Ofício 12-214/2018 (peça 44, p. 5) e Saci (Sistema de Acompanhamento e Controle de Investimentos).

139. Outra fonte de informação que corrobora a presente avaliação é a auditoria operacional realizada pelo TCU acerca da ação orçamentária de Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano – 1D73 (TC 016.327/2017-9). Essa ação destina recursos majoritariamente para obras de pavimentação de ruas. Cerca de 85% de seus contratos, de 2015 a 2017, foram custeados com recursos advindos de emendas parlamentares. A carteira de contratos relativos à ação 1D73 representa relevante parcela da carteira de contratos não PAC, possuindo **7.820 contratos** num montante total de investimentos de R\$ 5.645.575.450,00.

140. Analisando-se a carteira de contratos de operações de repasse não PAC, verifica-se que a deterioração dos prazos de execução das obras vem ocorrendo continuamente ao longo dos últimos anos. Levantou-se que **o tempo médio para conclusão de uma obra era de 59,9 meses, em novembro de 2015, e passou para 76,2 meses em novembro de 2016**, conforme se verifica no gráfico a seguir, também de elaboração do MDR.

Gráfico 16 - Prazo médio de conclusão de obras novembro 2015 a novembro de 2016.

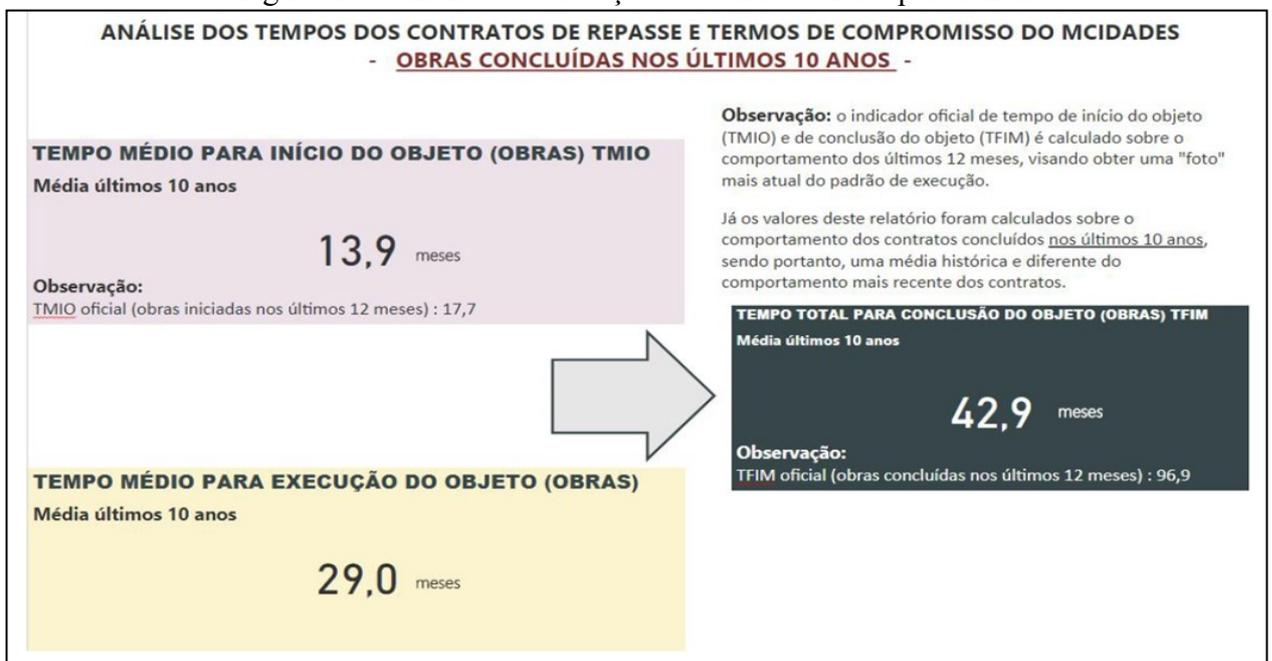


Elaboração: Ministério das Cidades, EGP/SE.

Fonte: Saci (Sistema de Acompanhamento e Controle de Investimentos).

141. Registra-se que o processo de piora no tempo médio entre início e conclusão das obras não é um fenômeno conjuntural ou episódico, pois vem se agravando a pelo menos dez anos. Segundo o MDR, o tempo médio para término das obras não inseridas no PAC na última década era de 42,9 meses. O valor inferior às médias atuais revela que os prazos de execução eram substancialmente menores que os verificados nos últimos anos.

Figura 10 – Análise da execução de contratos feita pelo MDR



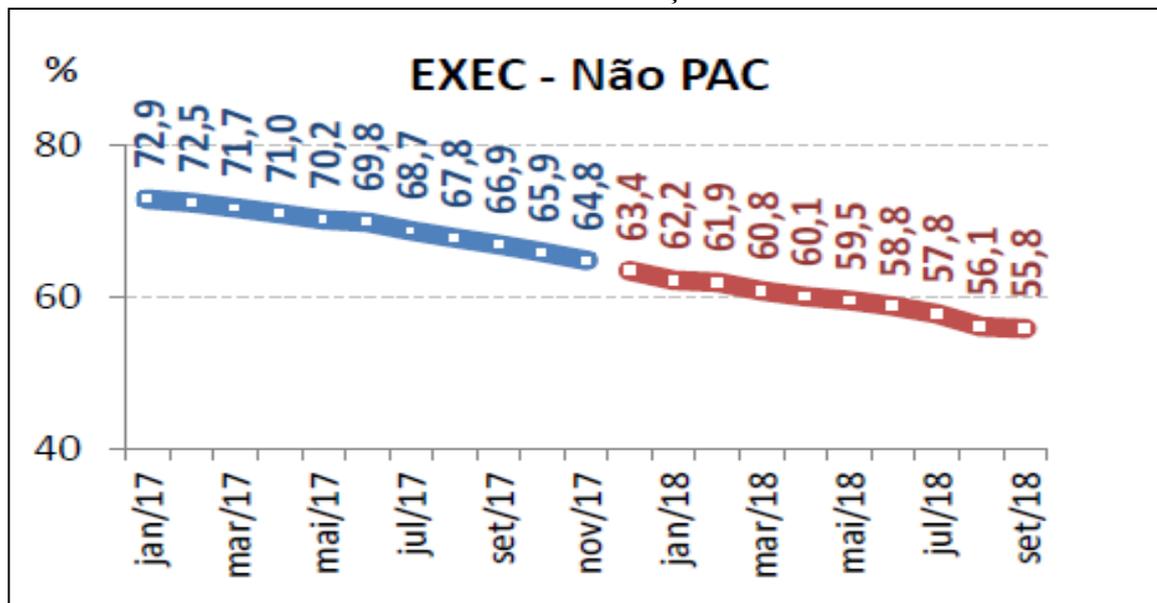
Elaboração: Ministério das Cidades.

Fonte: Resposta ao Ofício 12-214/2018 (peça 44, p. 6).

142. A partir das informações apresentadas pelo MDR, nota-se, que, além do tempo médio de conclusão dos objetos, o ritmo de execução das obras “não PAC” também apresentou piora. O cálculo do indicador abaixo é feito pelo MDR, dividindo-se o percentual de execução (registrado no Sistema de Acompanhamento e Controle de Investimentos (Saci)) pelos percentuais de execução de referência

estimados para cada tipo de obra, em razão do porte do empreendimento. Assim, por exemplo, contratos de até R\$ 750 mil possuem tempo total de referência de 36 meses, sendo 12 para iniciar o empreendimento e 24 para executá-lo. Com efeito, **em janeiro de 2017 a taxa de execução média era de 72,9% do considerado ritmo ideal, caindo para 55,8% em setembro de 2018.**

Gráfico 17 - Percentual de execução médio de obras.



Elaboração: Ministério das Cidades, EGP/SE.

Fonte: Saci (Sistema de Acompanhamento e Controle de Investimentos)

143. A Caixa Econômica Federal também vem identificando essa piora no desempenho da execução das obras executadas com recursos federais. A Caixa, que atua como mandatária da União, apurou que aquelas firmadas a partir de 2007 passaram a levar cerca de o dobro do tempo para atingir o mesmo percentual de desbloqueio de recursos acumulado quando comparados com os antigos repasses firmados até 2007.

Tabela 3 - Tempo (anos) para alcance dos % de desbloqueio

Safras	Desbloqueio Acumulado					
	10%	20%	30%	40%	50%	60%
Até 2007	1	1,3	1,5	1,9	2,1	2,5
A partir de 2007	2	2,5	3	3,5	4,5	6

Fonte: Superintendência Nacional de Transferência de Recursos Públicos (Sutre), Caixa Econômica Federal (peça 73, p. 7).

144. Assim sendo, a relevância desta constatação para as emendas parlamentares se dá na medida em que a Caixa é a responsável por todas as operações de repasse realizadas pelo MDR com recurso de emendas parlamentares na modalidade contrato de repasse.

### Testes substantivos

145. Mediante a realização de visitas *in loco* nesta auditoria, realizou-se testes substantivos em 25 contratos de repasse de obras de infraestrutura urbana provenientes de emendas parlamentares, distribuídos em 13 estados da Federação, em todas as cinco regiões do Brasil, com o intuito de se avaliar essa taxa de execução das obras.

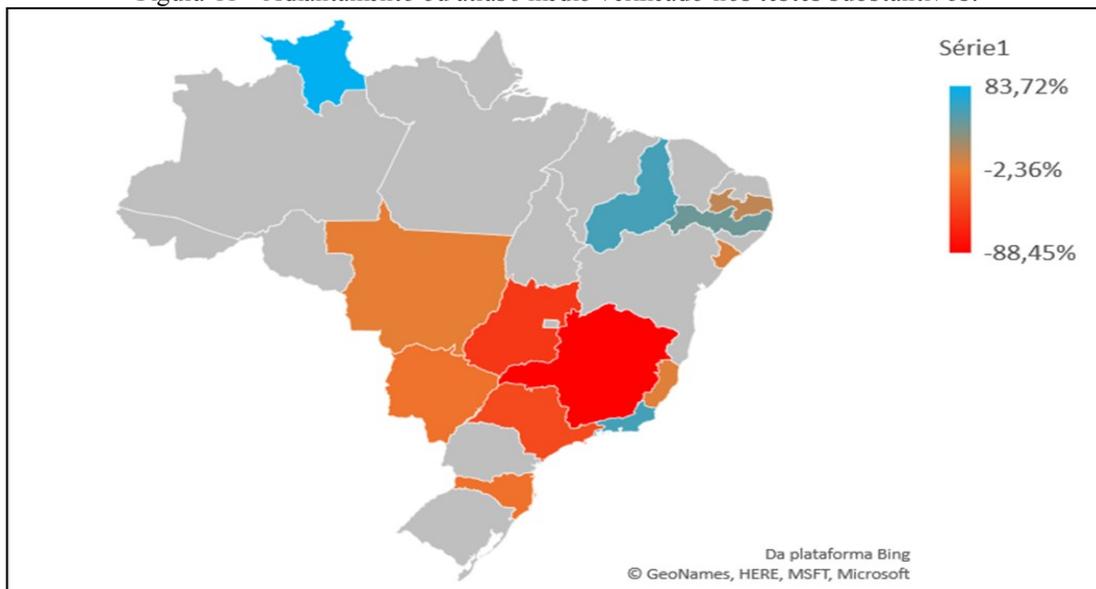
146. O indicador da taxa de execução foi calculado dividindo-se o somatório de percentuais executados pelo somatório da execução projetada, isto é, utilizou-se a mesma fórmula que a

apresentada pelo Relatório de Monitoramento da Estratégia – MDR 3T18 (peça 85. p.9). O detalhamento acerca deste cálculo está disposto no Anexo II deste relatório.

147. Foram excluídos do cálculo quatro contratos de repasse, sendo dois deles por se tratarem de elaboração de projetos (e não obras em si) e os outros dois por terem sido extintos antes mesmo do início de sua execução. Registra-se que a amostra não foi estatística, não podendo ser extrapolada de maneira inequívoca para toda a carteira de contratos provenientes de emendas parlamentares.

148. Ao aplicar testes substantivos, constatou-se atraso de execução em dez contratos dentre os 21. Os status das obras podem ser visualizados na figura seguinte.

Figura 11 - Adiantamento ou atraso médio verificado nos testes substantivos.



Fonte: equipe de auditoria com dados das visitas in loco

149. A amostragem realizada apresentou resultado melhor que o indicador de execução, apurado pelo MDR e que abrange a totalidade dos contratos. Com efeito, o cálculo apurado pelo TCU em sua amostra resultou em taxa de execução de 71,19% do que seria o ideal, em 1/11/2018, enquanto, como já mencionado, o resultado do mesmo indicador para o todos os contratos “Não PAC” foi de 55,8% segundo o MDR.

Tabela 4 – Resumo da execução verificada nos testes substantivos.

UF	Contrato (Siconv)	Execução da obra (a)	Execução Prevista (b)	Valor do Contrato
ES	821736/2015	100,00%	97,95%	R\$ 254.826,77
	830617/2016	19,82%	43,71%	R\$ 289.505,31
GO	829705/2016	0,66%	67,91%	R\$ 500.000,00
MG	830134/2016	0,00%	88,44%	R\$ 719.235,92
MS	819795/2015	48,25%	57,96%	R\$ 1.037.849,88
MT	803285/2014	29,68%	99,07%	R\$ 2.161.979,17
	830090/2016	0,00%	78,99%	R\$ 425.736,00
	862364/2017	0,00%	0,00%	R\$ 536.578,26
	862366/2017	0,00%	0,00%	R\$ 1.073.478,26
PB	828941/2016	44,14%	30,02%	R\$ 997.476,00
	834822/2016	0,00%	88,45%	R\$ 697.809,00
PE	822836/2015	52,32%	41,70%	R\$ 1.502.869,00

UF	Contrato (Siconv)	Execução da obra (a)	Execução Prevista (b)	Valor do Contrato
	837930/2016	47,98%	3,98%	R\$ 1.574.869,00
PI	819607/2015	100,00%	41,70%	*R\$ 971.051,65
RJ	823174/2015	100,00%	41,70%	*R\$ 861.470,19
	830238/2016	0,00%	22,82%	R\$ 1.482.100,00
RR	829833/2016	100,00%	67,91%	R\$ 988.588,60
SC	829842/2016	0,00%	16,28%	R\$ 838.863,30
	845461/2017	0,00%	0,00%	R\$ 3.898.707,11
SE	819859/2015	46,07%	41,70%	R\$ 2.036.000,00
SP	830728/2016	0,19%	37,72%	R\$ 245.850,00
<b>Total</b>				<b>R\$ 21.262.321,58</b>

Fonte: Testes promovidos pelas equipes estaduais do TCU (Peça 78-80) e cálculo da curva S (arquivo não digitalizável, peça 78)

\*Valor já ajustado para baixo em razão de a obra atingir 100% de execução com valor menor do originalmente contratado

#### Possíveis causas para o problema

150. Nos testes substantivos supramencionados, as obras mais atrasadas possuem um elemento em comum: **o longo tempo para início do repasse de recursos**. As três mais atrasadas possuem contratos de repasse assinados em março de 2016. Em duas delas, o primeiro repasse foi realizado no dia 12/11/2018 (Siconv 830134 e 834822) e uma ainda não possuía repasse (Siconv 835294).

151. **Em média, o prazo entre a assinatura do contrato de repasse e a primeira liberação de recurso, para as 18 obras inspecionadas em que houve alguma liberação, foi de 720 dias (quase dois anos).**

152. Das obras inspecionadas, em 36% foram relatados demora nos repasses da União como sendo uma das causas para o atraso na execução das obras. O impacto dos atrasos é diverso dependendo do porte dos municípios. Em Cuiabá/MT e João Pessoa/PB, por exemplo, dois contratos foram custeados com recursos próprios até a liberação de valores pelo governo federal. Já o município de Igarapé/MG, por exemplo, não conseguiu disponibilizar recursos para iniciar sua obra.

153. Cabe informar que a demora nesses repasses pode ter outras causas, as quais pela limitação do escopo não foram objeto do presente trabalho.

154. Ainda assim, foi verificada disparidade entre as datas em que os projetos foram aceitos pela Caixa e os primeiros repasses. Em Mato Grosso do Sul (Siconv 819795), o projeto foi aceito em 14/8/2015 e o primeiro repasse ocorreu apenas em 6/11/2017 (após 27 meses). Atrasos similares foram verificados: no contrato de repasse Siconv 830090 (aceite em 7/4/2016 e repasse em 26/12/2018); no contrato de repasse Siconv 828941 (contratado sem cláusula suspensiva, com projeto de dezembro de 2014 e repasse em 30/8/2018); e no Contrato de Repasse Siconv 835294 (com projeto aceito em 28/12/2016 e ainda sem repasse da União) (todos os dados forma obtidos no Sistema Siconv).

155. Além disso, merece destaque outro ponto levantado pela Caixa, qual seja, o número de instrumentos regulatórios que regem essas operações de repasses. **O número de instruções normativas, portarias, decretos, acórdãos do TCU, etc. saiu da faixa de 40, em 2007, para mais de 160, em 2016, segundo a Caixa.**

156. Neste trabalho, não se adentrou no mérito do incremento da qualidade e da necessidade dos controles que estes instrumentos trouxeram. Cabe ponderar, no entanto, que a significativa elevação no

número de normas acrescenta complexidade operacional e pode vir a ser uma das principais causas desse agravamento nos tempos de conclusão das obras.

157. Conforme as causas levantadas na auditoria sobre obras paralisadas (TC 011.196/2018-1), as quais se aplicam a todas as modalidades de transferências a entes municipais para execução de obras e se relacionam diretamente com a questão ora tratada, essa percepção se dá pela disparidade entre os requisitos e procedimentos exigidos pela União e a capacidade institucional dos entes subnacionais. Sobre a questão, cita-se trecho do relatório daquela fiscalização:

Durante a oficina realizada com especialistas no âmbito da presente auditoria, manifestação de um dos participantes vinculados à administração municipal chamou a atenção para a necessidade de se pensar em alternativas para esse problema. De acordo com o relato, muito tem sido investido em capacitações e treinamentos, mas essa estratégia tem se mostrado insuficiente para suprir a necessidade, o que aponta no sentido de buscar novas estratégias.

Um dos aspectos destacados é a alta complexidade dos procedimentos realizados e que, em vez de continuar tentando trazer os entes municipais para dentro de toda essa complexidade, deveria haver uma estratégia alternativa de aproximação com as realidades locais, buscando a simplificação da sistemática de modo a compatibilizá-la com essas realidades.

158. Cabe registrar que, durante o painel de referência acerca da matriz de planejamento desta auditoria, também foi levantada, pelos participantes, essa questão do aumento da complexidade burocrática e seus efeitos sobre o atraso no desempenho das obras.

159. Esse fato poderia, em alguns casos, se traduzir num ônus maior na celebração dos instrumentos do que na execução em si, uma vez que a celebração contempla a elaboração e aprovação de projetos, obtenção de licenças, requisitos de cláusulas suspensivas, procedimento licitatório e contratação, etapas que a maioria dos municípios têm dificuldade de lidar e atender a contento (peça 72).

Figura 12 – Quantidade de instrumentos regulatórios relacionados a transferências voluntárias de recursos federais.



Fonte: Superintendência Nacional de Transferência de Recursos Públicos (Sutre), Caixa Econômica Federal (peça 73, p.6).

160. Além disso, também durante o painel de referência para discussão da matriz de planejamento desta auditoria, gestores mencionaram, reiteradas vezes, como obstáculo à consecução dos empreendimentos, a **deficiência gerencial que muitos municípios beneficiários possuem**, especialmente aqueles de menor porte e com menor nível de escolaridade de sua população.

161. Soma-se a isso a elevada rotatividade de equipes nas prefeituras, que ocorre periodicamente a cada nova eleição, gerando descontinuidade administrativa. Essa realidade impacta não apenas o processo de execução em si, mas, também, o planejamento dos empreendimentos. Isto é, tais prefeituras têm, em geral, dificuldade na elaboração de projetos, obtenção de licenças, condução de procedimentos de licitação, contratação e fiscalização das obras, e ainda, desconhecimento dos recursos disponíveis para seus municípios, via transferências voluntárias.

Boas práticas identificadas

162. Até pouco tempo, não havia estímulos financeiros que propiciassem uma atuação proativa da Caixa Econômica Federal no desempenho dos serviços como mandatária da União, especialmente nos contratos firmados com o MDR anteriormente à vigência da Instrução Normativa MP nº 2, de 24/1/2018, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (IN MP 2/2018), e a consequente assinatura do novo contrato de prestação de serviço com a Caixa (peça 73).

163. A IN MP 2/2018 estabeleceu novas regras e diretrizes para a execução dos contratos de prestação de serviço celebrados entre a União e instituições financeiras oficiais federais, para atuação como Mandatárias da União, na gestão operacional de contratos de repasse. No caso do MDR, foi firmado o contrato com a Caixa, se amoldando às regras desse normativo.

164. De acordo com o que foi levantado, a expectativa de aumentar a agilidade da execução com a IN MP 2/2018 e o novo contrato de prestação de serviço se dá, entre outros motivos, em razão das **alterações das regras de remuneração da Mandatária**. Anteriormente, a remuneração se dava por módulos, como a “Instrução de Processo”, em forma valor fixo, e a “Análise de Viabilidade Técnica”, em valor variável proporcional ao valor do repasse.

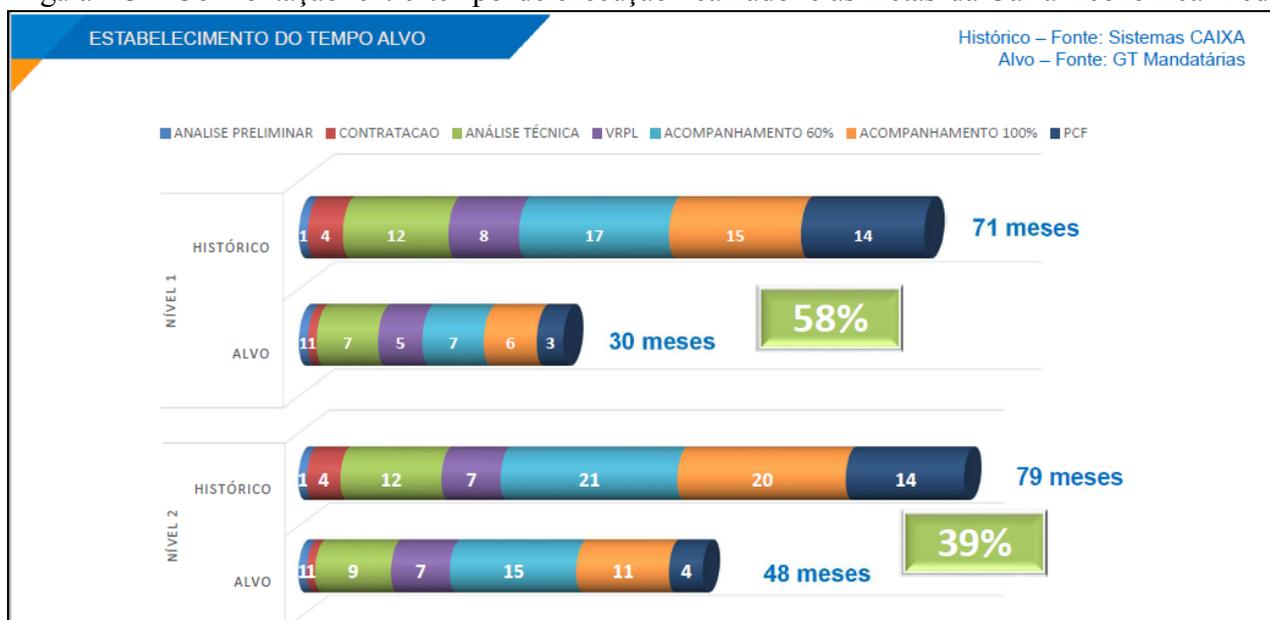
165. Com a assinatura do novo contrato, a remuneração passou a ser computada por “Eventos Geradores de Tarifa”, compostos por parcela fixa mais parcela variável, os quais possuem um encadeamento cronológico mais claro.

166. Além disso, foi relatado durante o painel de referência que a própria Caixa teria mudado sua política interna sobre sua atuação nos contratos de repasse, passando a remunerar os gerentes responsáveis pelas operações em função da conclusão de etapas nos projetos, isto é, a cada novo evento gerador de tarifa concluído.

167. Outrossim, sendo recentes essas mudanças, os dados avaliados neste relatório não conseguiram capturar ainda uma melhoria no prazo de conclusão dos empreendimentos executados mediante transferências voluntárias. No entanto, com o advento da IN MP 2/2018, espera-se que esses prazos de execução se reduzam.

168. Segundo estimativas da Caixa, nas faixas de valor de investimento de R\$ 250 mil a R\$ 750 mil (faixa 1) e de R\$ 750 mil a R\$ 5 milhões (faixa 2), **a redução esperada seria de, respectivamente, até 41 meses na faixa 1 (redução do prazo em 58%) e de até 31 meses na faixa 2 (redução do prazo em 39%).**

Figura 13 – Confrontação entre tempo de execução realizado e as metas da Caixa Econômica Federal.



Fonte: Superintendência Nacional de Transferência de Recursos Públicos (Sutre), Caixa Econômica Federal (peça 73, p. 19).

Exíguo prazo de análise acerca dos impedimentos e ordem técnica

169. Verifica-se que o lapso temporal para conclusão dos empreendimentos custeados com emendas parlamentares é longo, porém **o prazo para que os órgãos setoriais analisem a eventual existência de impedimentos de ordem técnica é significativamente exíguo. Em 2018, por exemplo, esse prazo foi de 5/3 a 19/4, totalizando 45 dias.**

170. Os impedimentos de ordem técnica são um importante instrumento para que objetos de emendas parlamentares eventualmente não aderentes aos critérios estabelecidos não sejam executados. Quando de sua ocorrência, a execução orçamentária da emenda deixa de ser obrigatória. Essa possibilidade está prevista no próprio texto constitucional, em seu art. 166, § 12.

171. ‘Os impedimentos de ordem técnica são anualmente regulamentados pelo antigo Ministério do Planejamento, atual ministério da Economia. Usualmente, costumam abarcar questões como:

- a) incompatibilidade do objeto proposto com a finalidade da ação orçamentária;
- b) incompatibilidade do objeto proposto com o programa do órgão ou entidade executora;

- c) falta de razoabilidade do valor proposto, incompatibilidade do valor proposto com o cronograma de execução do projeto ou proposta de valor que impeça a conclusão de uma etapa útil do projeto;
- d) não indicação de beneficiário pelo autor da emenda;
- e) não apresentação de proposta ou plano de trabalho ou apresentação fora dos prazos previstos;
- f) desistência da proposta pelo proponente.

172. Dessa forma, a análise acerca dos impedimentos implica uma verificação, por parte dos órgãos setoriais acerca dos planos de trabalho e projetos apresentados pelos potenciais beneficiários.

173. Em 2018, esse procedimento foi regido pela Portaria Interministerial 10, de 23 de janeiro 2018. De acordo com esse normativo, o cronograma referencial para essas etapas de análise seguiu as datas dispostas na tabela seguinte.

Tabela 5 - Cronograma Referencial para Execução das Emendas Individuais Impositivas no Âmbito do Siconv.

Ação	Responsável	Prazos
Divulgação dos programas	Concedente	De 5 a 8 de março
Envio das propostas	Proponente	Até 16 de março
Análise das propostas	Concedente	Até 20 de março
Complementação das propostas	Proponente	Até 25 de março
Reanálise das propostas	Concedente	Até 29 de março
Envio do plano de trabalho	Proponente	Até 6 de abril
Análise do plano de trabalho	Concedente ou Mandatária	Até 11 de abril
Complementação do plano de trabalho	Proponente	Até 15 de abril
Reanálise do plano de trabalho	Concedente ou Mandatária	Até 18 de abril
Registro de impedimento técnico no SIOP	Concedente	Até 19 de abril

Fonte: <http://portal.convenios.gov.br/noticias/comunicado-n-07-2018-cronograma-do-orcamento-impositivo> (consultado em 20/7/2018).

174. O prazo previsto para cada uma das etapas previstas no cronograma referencial de 2018 é substancialmente exíguo, especialmente aquele reservado para análise das propostas. **Em 2018, o prazo para a primeira análise foi de quadro dias (de 16/3 a 20/3), sendo que dois dias não eram úteis (sábado e domingo).**

175. Sobre isso, inclusive, o Ministério das Cidades, por meio da Nota Informativa 371/2018/GEMOB/DEMOB/SEMOB, asseverou que os calendários propostos pelo Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão são “**inexequíveis**” (Resposta ao ofício 001-214/2018, peça 88).

176. No que concerne ao Ministério das Cidades, esse prazo se torna mais complexo ao se verificar a quantidade de propostas submetidas à pasta e o número de técnicos disponíveis para realizar tais análises. Dentre os anos de 2015 e 2018, o MDR recebeu 10.014 propostas de trabalho a serem contempladas com recursos de emendas parlamentares. Por outro lado, a quantidade de servidores disponíveis para realizar a avaliação dessa proposta era de apenas 13.

Tabela 6 – Relação de servidores por Secretaria Nacional encarregados da análise das emendas e emendas analisadas.

Secretaria	Emendas analisadas entre 2015 e 2018	Servidores
Secretaria Nacional de Desenvolvimento Urbano	750	1

Secretaria	Emendas analisadas entre 2015 e 2018	Servidores
Secretaria Nacional de Habitação	16	3
Secretaria Nacional de Mobilidade Urbana	9159	1
Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental	89	8

Fonte: Elaboração da equipe com dados obtidos do MDR (peça 81, e item não digitalizável correspondente)

177. Com efeito, o elevado quantitativo de propostas aliado à baixa quantidade de servidores não permite que se realizem análises consistentes acerca dos planos de trabalho e projetos a serem contemplados com recurso das emendas.

#### Deficiências no Fluxo processual E INCOMPATIBILIDADE DE SISTEMAS

178. Um ponto de melhoria identificado no fluxograma, e que pode estar impactando no longo prazo aqui descrito, consiste na possibilidade de o parlamentar alterar a destinação de suas emendas mesmo após a análise do órgão setorial.

179. A possibilidade de alteração de beneficiário é prevista anualmente nas Leis Orçamentárias Anuais (no período analisado tal previsão está contida nos seguintes dispositivos: art. 4º, §5º, da LOA 2015, art. 4º, §6º, da LOA 2016, art. 4º, § 7º, da LOA 2017 e art. 4º, §6º, da LOA 2018).

180. Essa alteração contribui para a demora na execução do objeto na medida em que gera a necessidade de reanálise da proposta por parte dos órgãos setoriais. Assim, uma vez remanejada a emenda, reinicia-se significativa parte do fluxo da análise e adia-se o início e a execução das emendas.

181. Sobre esse tema, avalia-se que é necessário ter um equilíbrio entre a discricionariedade do parlamentar de redirecionar os valores das suas emendas e o princípio da eficiência administrativa.

182. Poderia o Ministério da Economia estipular critérios mais delimitados para o remanejamento das emendas. Tal medida visaria conciliar a liberdade do parlamentar em destinar a emenda ao objeto de sua preferência como a necessidade de dar maior eficiência às análises dos órgãos ministeriais.

183. Além dessa questão, verificou-se a existência de **incompatibilidade de sistemas** entre os órgãos envolvidos no processo de indicação de recursos das emendas parlamentares.

184. A Secretaria de Orçamento Federal (SOF) utiliza o Siop para gerenciar as emendas. Esse sistema, porém, não é utilizado pelo Legislativo. O Congresso Nacional utiliza o sistema Silor, que realiza as alterações dos beneficiários e das medidas saneadoras das propostas que incorrem em impedimento técnico.

185. Dessa feita, não há comunicação entre Siop e Silor. A troca de informações entre os órgãos se dá, então, por meio de arquivo do Microsoft Excel. Essa precariedade pode acarretar erros e incompatibilidades, que geram retrabalho e atraso no processo.

#### comentários dos gestores

186. Tendo em vista os comentários dos técnicos da Secretaria de Orçamento Federal, cita-se esclarecedora manifestação do Ministério da Economia a respeito do tema supra:

No que diz respeito ao fluxo operacional de que trata o art. 166, § 14, I a III, da CF, há questão relevante a ser mencionada, qual seja, a forma como tem se comunicado o SIOP, sob gestão do Poder Executivo, e o Sistema de Indicação Legislativa Orçamentária - SILOR, sob gestão do Poder Legislativo.

39. No tocante ao sistema, desde a criação do Orçamento Impositivo, o relatório de impedimentos de ordem técnica é encaminhado pelo Poder Executivo ao Poder Legislativo mediante arquivo eletrônico no formato de **planilha do Microsoft Excel**. Essas informações são internalizadas no

SILOR e disponibilizadas neste sistema, para que os parlamentares indiquem as medidas saneadoras desejadas, notadamente propostas de remanejamento de recursos orçamentários.

40. Após conclusão das indicações das medidas saneadoras pelos parlamentares no SILOR, é gerado um **novo arquivo eletrônico em formato de planilha do Microsoft Excel**, o qual é enviado pelo Poder Legislativo ao Poder Executivo, para ser novamente internalizado no SIOP.

41. Do ponto de vista operacional, a experiência tem demonstrado que **esse procedimento é vulnerável, visto que impõe riscos ao processamento indevido (ou mesmo ao não processamento) de medidas propostas por autores de emendas parlamentares**. A título de esclarecimento, para o exercício de 2018, o CN devolveu ao Poder Executivo planilha com 1.492 linhas, com indicações de parlamentares visando solucionar impedimentos de ordem técnica, sendo cada linha correspondente a um crédito orçamentário a ser processado no SIOP.

42. Quando da internalização da referida planilha no SIOP, 331 linhas apresentaram erros de processamento, os quais tiveram que ser avaliados, caso a caso, manualmente, para fins de regularização.

43. No entendimento desta SOF, o ideal seria que as indicações de medidas saneadoras propostas pelos autores de emendas individuais de execução obrigatória **fossem efetuadas diretamente no SIOP**, uma vez que essa medida mitigaria sobremaneira os riscos de processamento indevido ou de não processamento de medidas saneadoras propostas pelos parlamentares no período de que trata o art. 166, § 14, I a III, da CF. Ressalte-se que todos os créditos orçamentários que não dizem respeito ao Orçamento Impositivo já são processados, há alguns anos, no SIOP, mesmo os oriundos dos órgãos do Poder Legislativos, inclusive do TCU, do Poder Judiciário e do Ministério Público da União. (Grifamos, peça 89, p. 7).

187. Portanto, será apresentada recomendação ao Congresso Nacional nesse sentido.

#### Propostas de encaminhamento

188. Faz-se necessário registrar que, em razão do escopo deste trabalho e da grande variedade de fatores que potencialmente podem ter contribuído para o atraso na consecução das obras, não se pôde evidenciar e analisar em detalhes todas as possíveis causas que resultaram neste processo de piora do tempo de execução verificado na auditoria.

189. Nada obstante, isso não impediu que a auditoria identificasse algumas relevantes e prováveis causas da piora geral no desempenho de conclusão das obras advindas de emendas parlamentares destinadas à infraestrutura urbana.

190. Ao longo da fiscalização, foram percebidos indícios que fortalecem a conclusão, tais como as situações encontradas nos testes substantivos, entrevistas com gestores, entrevistas com parlamentares e experiências compartilhadas no painel de referência sobre as questões de auditoria.

191. Diante de todo o exposto, nota-se como principais problemas as dificuldades gerenciais dos municípios de pequeno porte, o atraso na liberação de recursos federais no âmbito dos contratos de repasse e o volume de instrumentos normativos acerca dessa modalidade de transferência de recursos.

192. Tendo em vista que tais causas também foram mapeadas e já estão sendo alvo de propostas no âmbito da auditoria de obras paralisadas, deixa-se de propor encaminhamentos sobre elas.

193. De outro lado, em razão da perspectiva de melhora no prazo de conclusão das obras com a assinatura de novo contrato de prestação de serviço com a Caixa, propõe-se determinar ao Ministério da Economia que apresente a esta Corte de Contas relatório com avaliação dos impactos trazidos pela IN MP 2/2018, considerando, os prazos de conclusão dos empreendimentos, custos operacionais associados às transferências voluntárias que envolvem obras e as providências que serão adotadas como consequência dessa avaliação.

194. No tocante ao exíguo prazo de análise concedido aos órgãos setoriais, propõe-se recomendar à Secretaria de Governo da Presidência da República e ao Ministério da Economia, que: a) realizem levantamento, junto aos órgãos setoriais, acerca do prazo necessário para análise das propostas de trabalho referentes às emendas parlamentares, considerando os critérios de impedimento técnico estabelecidos, bem como o volume histórico de propostas apresentadas; e, ao elaborarem as futuras portarias acerca dos procedimentos e prazos para apresentação, registro e operacionalização das emendas parlamentares individuais de execução obrigatória, estabeleçam cronograma compatível com o citado levantamento e com a força de trabalho disponível para realizar as atividades; e b) realizem estudo acerca da execução da carteira de empreendimentos financiados com recursos federais oriundos de emendas parlamentares e estabeleçam, como critério de impedimento de ordem técnica, com base no referido estudo, valor mínimo adequado para execução de objetos relativos a obras, a fim de dar maior eficácia e efetividade a essas transferências.

195. Ainda, quanto à possibilidade de **remanejamento de beneficiário** das emendas por parte dos parlamentares, será proposta **recomendação ao Congresso Nacional** para que estabeleça, nas leis de diretrizes orçamentárias anuais, data limite, em cada exercício financeiro, para que os parlamentares possam alterar o beneficiário dos recursos de emendas individuais impositivas, levando em consideração o equilíbrio entre a discricionariedade do parlamentar e a eficiência necessária a análise e execução pelos órgãos setoriais.

196. Por fim, no tocante à **incompatibilidade entre os sistemas informatizados** no Executivo e do Legislativo, será apresentada **recomendação à Mesa do Congresso Nacional e a sua Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização** para que avalie a conveniência e oportunidade de **utilizar o sistema Siop em substituição ao Silor**, medida que poderá promover racionalização e a eficiência na troca de informações entre os órgãos envolvidos.

## 6. Ausência de apuração dos custos operacionais associados aos investimentos provenientes de emendas parlamentares

**Questão de auditoria:** O custo implícito do modelo de alocação de recursos via emenda parlamentar individual é desconhecido e pode vir a comprometer a eficiência e economicidade do processo alocativo?

### Introdução

198. O Ministério das Cidades (atual MDR) e o Ministério da Saúde não realizam registros que possibilitem apurar os custos operacionais de processamento das emendas parlamentares. Ambos os ministérios relataram que não desenvolvem rotinas de inserção de informações em sistemas transacionais com apropriações de gastos ou rateio de recursos, aptos a quantificar os custos de forma destacada, por serviços ou produtos. Esse tema ganha relevância ao se constatar que o valor médio dos investimentos advindos de emendas é relativamente baixo, o que pode tornar os custos do processo significativos frente a esses montantes.

199. Registra-se que os custos de processamento das emendas parlamentares individuais impositivas referem-se àquelas despesas de custeio relacionadas aos **atos processuais e controles necessários para a seleção, aprovação, execução e fiscalização da aplicação dos recursos**. São, então, gastos com recursos humanos, recursos de tecnologia e recursos materiais de suporte utilizados.

200. Questionado sobre o tema, o Fundo Nacional de Saúde (FNS) se manifestou oficialmente em nome do MSAúde reportando que (resposta ao Ofício 13-214, peça 86):

(...) não tem conhecimento de estudo que quantifique os custos contabilizados na estrutura necessária para o processamento das emendas parlamentares, nos exercícios de 2014 a 2018, abrangendo desde o momento inicial no setorial responsável até a conclusão da execução e respectiva prestação de contas.

201. No mesmo sentido, o MDR registrou que “quanto a estes itens de apuração de custos o Ministério não contém registros e rotina de apuração para avaliar o custo das emendas parlamentares” (resposta ao Ofício 12-214, peça 50).

202. Ademais, os Ministérios também foram inquiridos a descrever quais medidas eram postas em prática com a finalidade de prover eficiência ao processo e geração de valor público na execução das emendas parlamentares individuais. O MSAúde respondeu que (resposta ao Ofício 13-214, peça 86):

Em 2015 a CODIPE, unidade da Subsecretaria de Assuntos Administrativos –SAA, elaborou o Projeto de Transformação de Processos Estratégicos do Ministério da Saúde envolvendo o mapeamento, análise, desenho e redesenho de processos. O projeto teve como escopo de atuação, dentre outros, a Transferência de Recursos de Investimento e contou com o apoio da empresa de consultoria EloGroup.

203. Dessa maneira, esta iniciativa permitiu ao Fundo Nacional de Saúde a sistematização dos processos de trabalho possibilitando a criação de ferramentas de apoio à gestão que viabilizassem o cadastramento, análise, aprovação, empenho e pagamento, de forma eletrônica, otimizando o tempo e garantindo segurança nos dados das propostas.

204. Apesar disso, não foram disponibilizadas pela pasta evidências dos ganhos ou mesmo dos produtos e processos provenientes do projeto apoiado pela consultoria EloGroup, embora o Ofício de Requisição 13-214, endereçado à Secretaria-Executiva do Ministério da Saúde, dispusesse de forma expressa que as informações prestadas deveriam estar acompanhadas de evidências documentais.

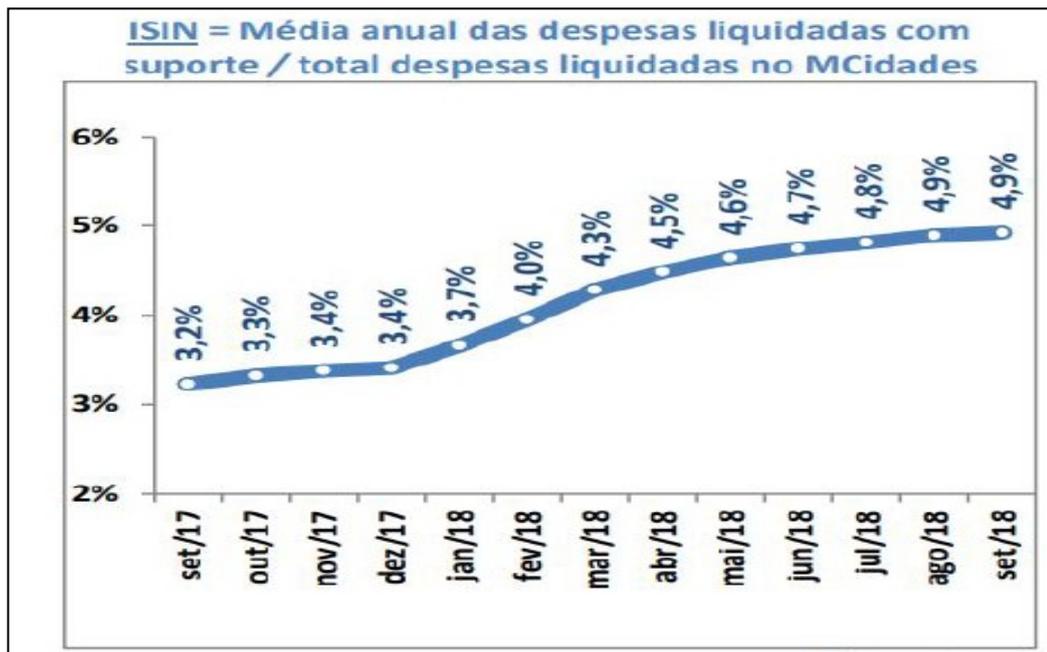
205. O MDR, por sua vez, informou que, como medida alternativa ao cômputo dos custos de seus produtos e serviços, apura mensalmente um indicador, denominado “ISIN: Índice de Custos do Suporte Institucional”. O ISIN é um indicador do custo da estrutura administrativa frente ao volume de recursos geridos provenientes do Orçamento Geral da União.

206. Atualmente, segundo o indicador, para cada R\$ 100 reais investidos em políticas públicas do MDR, são gastos R\$ 4,90 (ou 4,9%) em despesas administrativas. Nesses custos já estão computados os valores referentes à remuneração das atividades da Caixa, na atuação como mandatária do Ministério.

207. O custo administrativo relativamente baixo do MDR possivelmente se dá em razão do elevado montante de recursos geridos pela pasta. O Ministério possuía o maior orçamento em investimento autorizado na LOA 2017, conforme apurou relatório do Ministro Augusto Sherman, que acompanha o Acórdão 2153/2018 - TCU - Plenário.

208. Apesar disso, houve uma piora do indicador em R\$ 1,70 no período de setembro de 2017 a setembro de 2018. O gráfico elaborado pelo MDR com o histórico do indicador está exposto a seguir:

Gráfico 18 – Histórico do indicador ISIN no MDR.



Elaboração: Ministério das Cidades, EGP/SE.

Fonte: Tesouro Gerencial

209. Importa salientar que o Indicador ISIN não computa os custos de gestão dos entes públicos destinatários dos recursos (municípios e estados) dispendidos na execução dos objetos, o que revela que o custo público de execução de objeto de transferências do MDR é superior ao apurado pelo indicador.

210. Assim, cumpre consignar que os custos de processamento das emendas envolvem não só a atuação dos ministérios e de suas instituições mandatárias (no caso a Caixa econômica Federal), mas também dos entes beneficiários (em geral os municípios). No presente achado, será enfocada a atuação das pastas ministeriais, com a inclusão das despesas de remuneração da mandatária. Não foi possível adentrar na avaliação dos gastos municipais relativos à matéria.

O dever de apuração dos custos por parte da Administração Pública Brasileira

211. O dever de se apurar custos da Administração Pública Brasileira foi introduzido no ordenamento em 1964, com a Lei 4.320/1964 de 17 de março de 1964. A Administração Pública devia implantar uma contabilidade especial “para determinação dos custos, ingressos e resultados”. Três anos depois, com o Decreto-Lei 200/1967 de 25 de fevereiro de 1967, houve um aumento do escopo desta obrigação, estabelecendo-se, em seu art. 79, que “a contabilidade deverá apurar os custos **dos serviços** de forma a evidenciar os resultados da gestão” (destaques inseridos).

212. Em 1986, a abrangência de apuração dos custos foi novamente ampliada pelo Decreto 93.872/1986 de 23 de dezembro de 1986. O art. 137 do Decreto incorporou o dever de não apenas apurar o custo dos serviços, mas, também, dos “projetos e atividades” e previu, ainda, a possibilidade de sanção para o gestor por eventuais prejuízos decorrentes do não cumprimento desta medida, além de bloqueio de saques de recursos para os projetos e atividades cujos custos não tivessem sido contabilizados. Nenhum desses dispositivos foi revogado, portanto, continuam em vigor.

213. Com o intuito de melhor estruturar e institucionalizar a apuração de custos na Administração Pública Federal, a Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em seu art. 50, § 3º, introduziu a obrigação, para a Administração, de desenvolver e manter um sistema de custos com o objetivo de ser uma ferramenta de acompanhamento e avaliação para a tomada de decisão do gestor quanto a aspectos orçamentários, financeiros e patrimoniais.

214. A LRF previu, ainda, em seu art. 4º, inciso I, alínea “e”, que as leis de diretrizes orçamentárias disporão sobre “normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos”.

215. Em reforço à LRF, a Lei 10.180/2001, que disciplina diversos sistemas da Administração Pública Federal, entre eles o de contabilidade, definiu que deve ser evidenciado o custo dos programas e das unidades da Administração:

Art. 15 O Sistema de Contabilidade Federal tem por finalidade registrar os atos e fatos relacionados com a administração orçamentária, financeira e patrimonial da União e evidenciar:

(...)

V - os custos dos programas e das unidades da Administração Pública Federal;

#### Custos e recursos de tecnologia já disponíveis na Administração Pública Federal

216. Em que pese o fato de não haver uma apuração dos custos dos serviços e produtos das políticas públicas do MSAúde e do MDR custeadas com recursos de emendas parlamentares, não se pode falar em um descumprimento completo da implantação de um controle de custos, especialmente quanto ao MSAúde.

217. Embora não tenha sido mencionado em sua resposta, haja vista que o pedido era específico acerca da aplicação via emendas parlamentares, há no âmbito da pasta o Programa Nacional de Gestão de Custos (PNGC), cujo intuito é otimizar o desempenho do Sistema Único de Saúde (SUS). O PNGC é uma iniciativa que visa atender os gestores das unidades de saúde do SUS, permitindo a apuração e gestão de custos dos serviços prestados relacionados à atividade produtiva, de forma padronizada e estruturada, subsidiando a tomada de decisão e otimização dos serviços.

218. Conquanto a iniciativa do PNGC exista há mais de uma década, apenas em janeiro de 2018 foi editada portaria que instituiu formalmente o PNGC junto do Sistema de Apuração e Gestão de Custos do SUS (Apurasus). A portaria em questão é a Portaria MS 55/2018. O PNGC pretende ser peça fundamental para se avaliar a viabilidade do sistema de saúde brasileiro, buscando-se conhecer seus custos a fim de que as melhores decisões sejam tomadas, o que vai em direção a práticas internacionais que utilizam técnicas de análise custo-benefício e custo-efetividade em políticas públicas.

219. Há que se falar também que, a partir de esforços empreendidos pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), foi desenvolvido o Sistema de Informações de Custos do Governo Federal (SIC), o qual está integrado aos sistemas estruturantes da Administração Pública Federal, sendo os principais: Siafi, Siape, Siop e Siorg.

220. O SIC foi homologado em 2010 e implantado em 2011, por meio da Portaria STN 157/2011, na qual também foi formalizada a criação do Sistema de Custos do Governo Federal, sob a responsabilidade também da STN. A Portaria definiu como parte integrante do Sistema de Custos as unidades de gestão interna dos Ministérios como órgãos setoriais que, ao utilizarem a estrutura de

sistemas eletrônicos da Administração Pública Federal acabam, ainda que de forma reflexa, possuindo um controle de custos. Dessa forma, com o desenvolvimento e implantação do SIC, que utiliza os dados dos sistemas estruturantes já utilizados pelos Ministérios, foi atendida a exigência prevista no § 3º do art. 50 da LRF.

221. Atualmente informações padrão de custos estão em acesso público no Portal de Custos do Governo Federal (endereço: <http://www.tesourotransparente.gov.br/visualizacao/portal-de-custos-do-governo-federal>). As informações disponíveis no painel se referem ao custo das unidades administrativas e não dos produtos e serviços públicos entregues à sociedade. **Na prática, é possível saber, por exemplo, quanto o MSAúde gastou com limpeza e vigilância ou, ainda, qual foi o custo do MDR com diárias e passagens em 2018, mas não é possível saber o custo de execução de políticas públicas implementadas em benefício da sociedade.**

222. Nada obstante, o SIC admite a implementação de um modelo de custos personalizado, em que é possível o Ministério apurar os custos dos serviços públicos, obras, transferências voluntárias e demais entregas à sociedade. O que viabiliza essa personalização, entre outras coisas, é a possibilidade de definição de quais serão os “objetos de custos” e os respectivos “centros de custo” do órgão. Assim, a título de exemplo, os objetos de custo e centro de custos poderiam ser:

Tabela 7 – Exemplos de objetos e centros de custo.

Objetos de custo	Centros de custo
<b>Produtos</b>	Obras de valor até R\$ 750 mil
	Obras de valor superior a R\$ 750 mil e até R\$ 5 milhões
	Obras de valor superior a R\$ 5 milhões
<b>Programa</b>	Saúde da Família
	Alimentação Saudável
	Saúde da Mulher
<b>Ação</b>	Cooperação Técnica em Propriedade Intelectual
	Educação Profissional ao Alcance de Todos
	Apoio ao Combate à Evasão Escolar
<b>Transferência de recursos</b>	Transferência voluntária via convênio
	Transferência voluntária via contrato de repasse
	Transferência voluntária via fundo a fundo

Fonte: Manual de Informações de Custos do Governo Federal, p. 22 (com adaptações).

223. Convém registrar que, o cômputo do custo de processamento não é o valor transferido em si, mas, sim, quanto custa processar a transferência ao beneficiário/conveniente convertido no objeto pretendido. **Assim, o cerne da questão é obter a informação de quanto de recursos econômicos foram consumidos, ou será preciso consumir, para a entrega de um produto ou o atendimento de uma demanda social.**

#### Custos do processo como medida de eficiência do gasto público

224. O conhecimento dos custos dos produtos e serviços públicos, além de ser uma exigência legal, é uma informação das mais relevantes para a tomada de decisão pelo gestor público. Só é possível realizar análise de custo-benefício ou custo-efetividade se se souber o custo do produto ou serviço entregue ao seu destinatário final. Análises do tipo “custo-benefício” e “custo-efetividade” vão ao encontro do princípio constitucional da eficiência, o qual só pode ser rigorosamente cumprido se for possível comparar recursos empregados com entregas produzidas.

225. O Tribunal de Contas da União, em seu Manual de Auditoria Operacional, define eficiência como: “a relação entre os **produtos** (bens e serviços) **gerados** por uma atividade e os **custos dos insumos** empregados para produzi-los, em um determinado período de tempo, mantidos os padrões de qualidade”. Não apenas o TCU, mas a própria Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai), em sua norma ISSAI 300, ao tratar de eficiência, ressalta a importância de se saber quanto de recursos foram empregados para se obter um determinado produto.

226. Assim sendo, tanto o Manual de Informações de Custos do Governo Federal quanto as ferramentas de registro que alimentam o SIC deram ampla liberdade na possibilidade de personalização do modelo de custos, seja pela natureza do que se quer medir, seja pelo nível de detalhamento da informação (STN, 2018: p. 24). Apesar disso, **tanto o MDR quanto o MSAúde não implantaram ainda, perante a STN, um modelo personalizado de custos, já havendo, porém, o MSAúde iniciado o processo tal processo.**

227. A compreensão e a correta utilização das informações gerenciais de custos têm o condão de provocar profundas mudanças na gestão. Anuindo com essa linha, o TCU, recentemente, proferiu dois acórdãos determinando ao MDR (Acórdão 2.359/2018-TCU-Plenário) e a Fundação Nacional de Saúde – Funasa (vinculada ao MSAúde) (Acórdão 2.781/2018-TCU-Plenário), respectivamente, de relatoria dos Ministros Vital do Rêgo e Augusto Nardes, que instituíssem sistema de controle de custos de suas ações e, por conseguinte, dos produtos entregues à sociedade (destaques inseridos):

#### **Acórdão 2.359/2018-TCU-Plenário**

9.1. **determinar ao Ministério das Cidades**, com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que apresente a este Tribunal, no prazo de noventa dias, plano de ação com vistas a aperfeiçoar a política pública de Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (Ação ID73), por estar em desacordo com as diretrizes da governança pública, art. 4º, inciso VII, do Decreto 9.203/2017, e dos demais dispositivos: art. 15, inciso II, da Lei 13.473/2017, art. 16 da Lei 13.408/2016, art. 50, § 3º, da Lei Complementar 101/2000 e art. 37, caput, da Constituição Federal, contendo, no mínimo, para cada uma das medidas a seguir listadas, os responsáveis pelas ações e o prazo previsto para implementação

(...)

9.1.13. **estabeleça sistema de custos** para a avaliação e o acompanhamento da gestão, **apurando o custo operacional dos contratos de repasse não PAC**, especialmente os da Ação ID73, permitindo ainda realizar a análise custo-benefício da ação;

#### **Acórdão 2.781/2018-TCU-Plenário**

9.1. **determinar à Funasa**, com fulcro no artigo 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que apresente a este Tribunal, no prazo de 180 dias, Plano de Ação com:

(...)

9.1.8. **as providências para instituição dos controles de custos** de suas ações e avaliação da eficiência na alocação dos recursos públicos que lhe são destinados;

228. No caso da Funasa, merece transcrição de excerto do relatório, em que se constatou que, durante 2013 a 2017, o custeio institucional para implementar a política de saneamento sob sua responsabilidade era quase três vezes superior ao valor entregue em obras no período (TC 010.658/2018-1):

(...) Diante disso, **tem-se a instituição de uma política pública ineficiente** que, para conseguir entregar R\$ 1.651.967.459,50 em obras de saneamento, no período de 2013-2017, precisou despende, com o custeio das atividades necessárias para implementação de sua política nesse mesmo período, um montante de R\$ 4.777.646.468,14.

185. Ou seja, foram destinados do erário **quase três vezes mais recursos** orçamentários para o custeio da Funasa do que para a execução das obras de saneamento em si. Essa disparidade deixa evidente a ineficiência da política pública em questão, visto que a União, para entregar um relevante produto à sociedade (obras de saneamento), **precisa gastar a mais o triplo do valor necessário para a realização da própria obra.** (destaques inseridos)

229. Dessa feita, entende-se que as deficiências expostas alhures, poderiam ser mitigadas se um sistema de informações de custo eficiente e apropriadamente desenhado fosse implementado. Levando a informação de forma relevante e tempestiva à gestão, esta tem condições de provocar mudanças estruturantes no processo de forma a torná-lo eficiente.

#### comentários dos gestores

230. Nos comentários acerca do relatório preliminar de auditoria, destaca-se a manifestação da Consultoria de Orçamentos da Câmara dos Deputados.

231. Segundo o órgão, em relação aos custos da operacionalização dos instrumentos de repasse das emendas, independentemente do valor do empreendimento, há uma série de atividades onerosas para os cofres públicas (federal e dos entes). Esse assunto estaria gerando um grande debate legislativo e repercutido nas disposições na LDO. Por exemplo, com a definição de um valor mínimo para obras e equipamentos, bem como o percentual de remuneração da Caixa Econômica Federal.

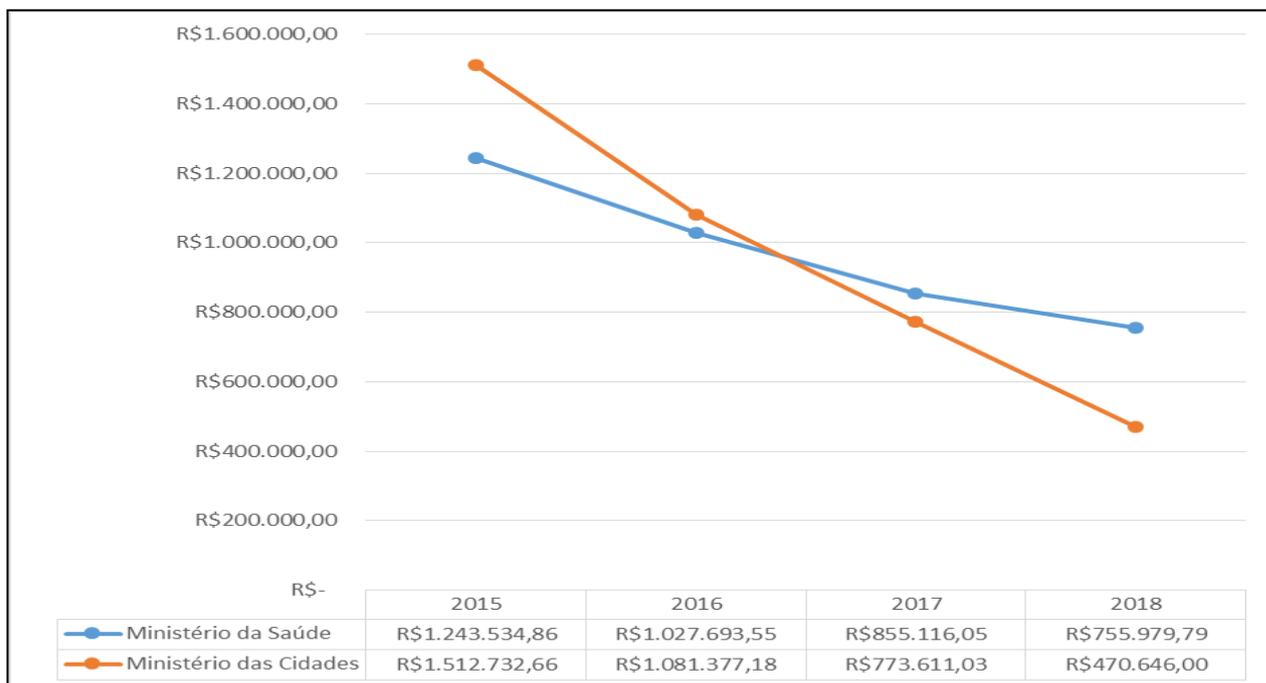
232. De acordo com eles, tais custos e a demora na execução das obras de infraestrutura urbana, decorrem da pulverização dos recursos derivados das emendas sem a devida estruturação da política pública, da falta de critérios técnicos para seleção dos beneficiários e da baixa prática de estabelecimento de projetos padronizados e pré-aprovados (banco de projetos) no âmbito das pastas, de modo a ampliar o nível de execução e reduzir o seu tempo de entrega.

#### A necessidade de se avaliar os custos dos processos relacionados a emendas parlamentares

233. A avaliação dos custos de processamento relacionados à execução das emendas parlamentares individuais impositivas ganha significativa relevância ao se considerar os valores médios dos contratos de repasse e das transferências fundo a fundo realizadas. Nesse sentido, dado que esses valores são relativamente baixos quando comparado aos demais repasses realizados pelas pastas, **os custos relativos do processo tendem a ser elevados**, retirando eficácias dessa modalidade de investimento.

234. Tal consideração é sensível quando se leva em conta que há um processo de redução substancial dos valores médios das emendas parlamentares para as pastas da Saúde e das Cidades e, **em 2018, atingiram os valores médios de R\$ 756 mil para o MSAúde e R\$ 470 mil para o MDR**. Os dados foram extraídos do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP) e fornecidos pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF). **A Erro! Fonte de referência não encontrada.** denota a tendência de redução dos valores médios das emendas.

Gráfico 19 – Valor Médio Anual das Emendas Parlamentares Individuais por Ministério.



Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), Secretaria de Orçamento Federal (peça “Valor médio Anual por Emendas”).

235. Nesse sentido, para as emendas parlamentares destinadas a obras, especialmente aquelas cujo repasse é acompanhado por instituição mandatária, independentemente do valor do empreendimento, a operacionalização dos instrumentos de repasse implica uma série de atividades onerosas para os cofres públicas, tais como:

- a) analisar o plano de trabalho e a documentação técnica das propostas selecionadas a serem contempladas com os repasses;
- b) analisar a regularidade da área de intervenção do projeto;
- c) verificar a regularidade dos procedimentos licitatórios;
- d) analisar e deliberar acerca do projeto técnico de engenharia;
- e) analisar eventuais reprogramações do plano de trabalho;
- f) solicitar à União a descentralização dos recursos financeiros;
- g) autorizar o início do objeto;
- h) promover a execução orçamentária e financeira;
- i) acompanhar a evolução das obras;
- j) receber e analisar as prestações de contas dos repasses; e
- k) instaurar tomada de contas especial quando for o caso.

236. Com isso, quanto menor for o valor do empreendimento, maior tenderá a ser o seu custo relativo. Sabendo disto, sob a ótica estrita da despesa, infere-se que, em regra, a alocação tende a ser mais eficiente à medida que o valor do repasse seja maior e mais concentrado, num menor número de operações.

237. Ademais, é cristalino que há inúmeras e difusas necessidades de infraestrutura básica espalhadas por todos o país. É imprescindível, no entanto, que o ente político tomador de decisão tenha ciência dessa dinâmica para que exista um equilíbrio entre a exigência constitucional da alocação eficiente e a necessidade de atender a demandas mais fragmentadas.

Propostas de encaminhamento

238. Assim, ante o que fora exposto, e considerando as distinções entre as formas de aplicação, produtos e serviços públicos proporcionados pelo MDR e pelo MSAúde, e, ademais, as duas recentes deliberações do Tribunal ora citadas, propõe-se:

239. **Recomendar ao Ministério do Desenvolvimento Regional** que, em consonância com o cumprimento do item 9.1.13 do Acórdão 2.359/2018-TCU-Plenário, apure o custo operacional de suas transferências, notadamente quanto aos contratos de repasse custeados com recursos de emendas parlamentares, observando o disposto no Manual de Informações de Custos do Governo Federal, aprovado pela Portaria STN 518/2018; e

240. **Recomendar ao Ministério da Saúde** que dê continuidade à implantação do Programa Nacional de Gestão de Custos (PNGC), seguindo também o disposto no Manual de Informações de Custos do Governo Federal, aprovado pela Portaria STN 518/2018, avaliando a conveniência e a oportunidade da implantação de um modelo de custos personalizado que seja capaz de prover o Ministério de informações relevantes sobre os custos operacionais de processamento dos investimentos oriundos de emendas parlamentares.

## 7. Avaliação acerca da isonomia e impessoalidade na execução orçamentária e financeira

**Questão de auditoria:** Há equidade e isonomia na execução orçamentária e financeira das emendas parlamentares individuais?

### Aspectos conceituais

241. Neste tópico analisa-se a isonomia, a equidade e a impessoalidade na execução orçamentária e financeira das emendas parlamentares individuais de execução obrigatória. Para isso, considerou-se todas as despesas decorrentes de emendas individuais obrigatórias e não apenas aquelas relacionadas aos Ministério da Saúde e das Cidades.

242. O conceito de isonomia determina que haja igualdade de todos perante à lei. Segundo esse princípio, que é previsto no caput do art. 5º da Constituição Federal de 1988, todos devem ser regidos pelas mesmas normas, sem distinção de qualquer natureza, garantindo tratamento igualitário aos cidadãos.

243. A equidade, por seu turno, baseia-se no princípio que reconhece a diferença entre os indivíduos e a necessidade de tratamento diferenciado na medida dessa desigualdade, com o objetivo de proporcionar igualdade de oportunidades. Promover a equidade é garantir que todos tenham acesso ao exercício de seus direitos civis, políticos e sociais.

244. Segundo o Manual de Auditoria Operacional do TCU, o exame da equidade poderá envolver:

...a investigação dos critérios de alocação de recursos vis-à-vis à distribuição espacial e o perfil socioeconômico da população-alvo; as estratégias adotadas pelo gestor público para adequar a oferta de serviços ou benefícios às diferentes necessidades do público-alvo, ou o exame do impacto diferenciado decorrente da implementação da política pública.

245. Na verdade, os dois princípios se complementam, pois determinam que se deve tratar com igualdade de condições aqueles que têm condições iguais, mas diferenciar o tratamento quando a igualdade ampliar as desigualdades, tudo de acordo com a lei.

246. A isonomia e a equidade são facetas do princípio constitucional da impessoalidade. Assim argumenta Celso Antônio Bandeira de Melo:

Nele [**princípio da impessoalidade**] se traduz a ideia de que a Administração tem que tratar a todos os administrados sem discriminações, benéficas ou detrimenotas. Nem favoritismos nem perseguições são toleráveis. Simpatias ou animosidades pessoais, políticas ou ideológicas não podem interferir na atuação administrativa e muito menos interesses sectários, de facções ou grupos de qualquer espécie. O princípio em causa não é senão o próprio **princípio da igualdade ou isonomia**. (MELO/Celso Antonio Bandeira de, Curso de Direito Administrativo, ed. 32, São Paulo/Malheiros, 2015, 117) (grifamos).

247. Conforme já tratado neste relatório, o orçamento impositivo foi instituído pela emenda constitucional (EC) 86/2015, que alterou os artigos 165 e 166 da Constituição Federal de 1988, instituindo a obrigatoriedade de aprovação de emendas parlamentares individuais ao projeto de lei orçamentária anual até o limite de 1,2% da RCL prevista no projeto de lei orçamentária encaminhado pelo Poder Executivo. Ainda, é obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações resultantes dessas emendas e metade desse percentual deverá ser destinado a ações e serviços públicos de saúde

248. Ressalte-se que o § 18 do art. 166 da Constituição Federal dispõe que: “considera-se equitativa a execução das programações de caráter obrigatório que atenda de forma igualitária e impessoal às emendas apresentadas, independentemente da autoria”. Já o § 11º do mesmo artigo determina que lei complementar disponha sobre critérios para a **execução equitativa**, além de procedimentos que serão

adotados quando houver impedimentos legais e técnicos, restos a pagar e limitação das programações de caráter obrigatório. Como a referida lei complementar ainda não foi editada, não é possível utilizar esta disposição como fonte de critérios para a presente avaliação.

249. Verifica-se que, ao instituir o orçamento impositivo por meio da EC 86/2015, o Poder Legislativo estabeleceu regras para a proposição e execução mínima de emendas parlamentares à lei orçamentária anual. À época, parlamentares justificaram que tal alteração constitucional teve como objetivo tratar a execução das emendas parlamentares de forma igualitária, distribuindo igualmente entre os parlamentares o direito de terem as despesas decorrentes de emendas de sua autoria executadas, sem ingerência de questões políticas.

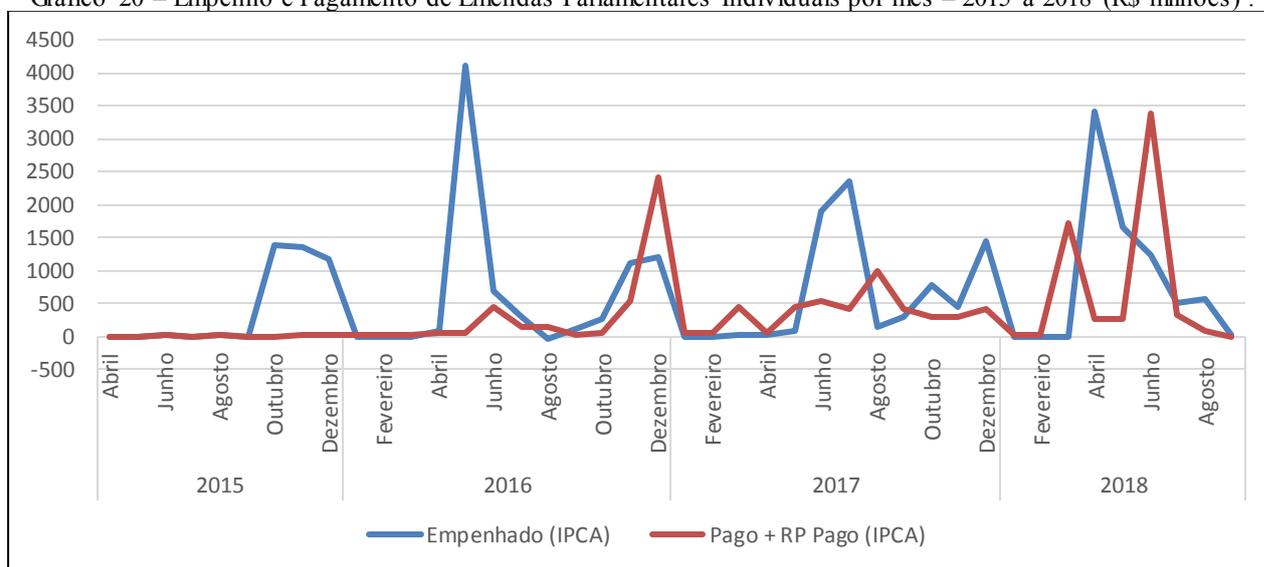
Impessoalidade na execução de emendas parlamentares individuais

250. A emenda constitucional 86/2015 teve aplicação retroativa ao exercício de 2014. No entanto, para esse ano, não há dados estruturados que permitam incluí-lo na presente avaliação. Com efeito, a presente análise englobará os exercícios de 2015 a 2018.

251. Inicialmente, no tocante às dotações orçamentárias previstas nas leis orçamentárias anuais, verifica-se, por meio dos dados extraídos dos Sistema Siga Brasil, que os recursos destinados a despesas com emendas parlamentares individuais nos exercícios de 2015 a 2018 **foram rateados em parcelas iguais entre deputados e senadores**. Depreende-se, assim, quanto a essa etapa, terem sido atendidos os pressupostos relativos aos princípios da isonomia e da equidade.

252. Não obstante, a análise sobre a execução orçamentária e financeira das dotações decorrentes de emendas parlamentares exige um estudo mais pormenorizado dos dados e informações colhidos pela equipe de fiscalização. O gráfico a seguir apresenta a execução orçamentária e financeira das ementas parlamentares individuais de execução obrigatória por mês, no período de abril de 2015 a agosto de 2018.

Gráfico 20 – Empenho e Pagamento de Emendas Parlamentares Individuais por mês – 2015 a 2018 (R\$ milhões)<sup>1</sup>.



Fonte: Sistema Siga Brasil

<sup>1</sup> O Sistema Siga Brasil disponibilizou dados de execução de emendas parlamentares individuais apenas a partir de abril de 2015 e a equipe optou por colocar como linha de corte o mês de agosto de 2018, já que a consulta foi realizada em 5 de setembro de 2018.

<sup>2</sup> Valores foram atualizados pelo IPCA do período.

253. Verifica-se que houve picos variados em determinados períodos, tanto de empenhos quanto de pagamentos, que incluem os restos a pagar pagos. A partir daí, faz-se necessário verificar porque ocorreram esses fatos.

254. A execução das emendas no **exercício de 2015** foi mais orçamentária que financeira, ou seja, envolveu mais empenhos e foram pagos apenas 1,31% dos valores empenhados. A maioria desses empenhos ocorreu no período de setembro a dezembro. Isso pode ter ocorrido pelo fato de que naquele ano houve frustração na arrecadação de receitas e aumento de despesas ao longo do exercício, gerando necessidade de contingenciamento de recursos. Tais cortes, no entanto, foram mitigados pela **alteração da meta de resultado primário**, por meio da Lei 13.199/2015, de 3 de dezembro de 2015, que a alterou de superávit de R\$ 55,3 bilhões para déficit de R\$ 51,8 bilhões.

255. Deve-se destacar que o projeto de lei para alteração da meta fiscal no exercício de 2015 foi encaminhado ao Congresso Nacional em 22 de julho de 2015, sendo considerada a partir de então, pelo Poder Executivo, a meta de déficit fiscal prevista nesse projeto, apesar da necessidade de aprovação da lei para que a meta pudesse ser alterada.

256. No entanto, até encaminhar o PL ao Congresso Nacional, o governo federal trabalhava com a expectativa de realizar contingenciamento que ultrapassava os R\$ 50 bilhões e provavelmente limitou a realização de empenhos no período. Dessa forma, a concentração de empenhos de despesas de emendas a partir do mês de setembro daquele ano tem provável correlação com questões fiscais, já que a previsão de uma meta de déficit fiscal diminuiu a necessidade de contingenciamento da despesa, permitindo que mais despesas com emendas fossem empenhadas.

257. No que se refere ao **exercício de 2016**, observa-se questão semelhante no tocante ao pico de empenhos ocorrido entre abril e junho daquele ano.

258. Em atendimento à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) o Poder Executivo Federal divulga bimestralmente o Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias (RARDP), no qual são reavaliadas as projeções de receitas e despesas para o exercício financeiro corrente. O relatório referente ao 1º bimestre de 2016, publicado em março de 2016, indicou redução das receitas previstas e ampliação das despesas estimadas, apontando a necessidade de redução dos limites de empenho e movimentação financeira das despesas discricionárias.

259. O RARDP relativo ao 2º bimestre de 2016, publicado em maio de 2016, por sua vez, indicou uma redução ainda maior nas receitas previstas e nas despesas estimadas, o que indicava a necessidade de mais contingenciamento. No entanto, os atos de contingenciamento não foram publicados, devido à aprovação de uma **nova meta fiscal** por meio da Lei 13.291/2016, de 25 de maio de 2016. Destaque-se que o mês de aprovação da lei que alterou a meta fiscal coincide com o pico de empenho de despesas resultantes de emendas parlamentares individuais.

260. A meta de superávit primário inicialmente prevista, que era de R\$ 24 bilhões e passou a ser uma meta de déficit primário de R\$ 170,5 bilhões. Essa alteração, e também as avaliações contidas nos RARDP relativos ao 3º, 4º e 5º bimestres, resultou em um aumento de cerca de R\$ 1,8 bilhão no limite de empenho e movimentação financeira ao término do exercício, o que também explica o acúmulo de pagamentos de despesas resultantes de emendas individuais no mês de dezembro daquele ano.

261. Outrossim, outro ponto que merece ser destacado é que o exercício de 2016 foi definido como base para estabelecer o limite do teto de gastos instituído pela **Emenda Constitucional 95**. Por este motivo, ocorreu esforço dos órgãos em pagar todas as despesas para as quais havia recursos financeiros disponíveis. Assim, o mês de dezembro concentrou o maior volume de pagamentos naquele ano, em especial de despesas decorrentes de restos a pagar processados e não processados (acumulando pagamentos de R\$ 105,6 bilhões de despesas de restos a pagar).

262. Ressalte-se, ainda, que cerca de 68% dos pagamentos de despesas decorrentes de emendas parlamentares individuais realizados em dezembro de 2016 referiram-se a restos a pagar. Dessa forma, pode-se concluir que a concentração de pagamento de despesas decorrentes de emendas parlamentares individuais em dezembro de 2016 seguiu a mesma trajetória das demais despesas daquele ano.

263. A execução orçamentária e financeira das emendas parlamentares no **exercício de 2017** foi permeada por denúncias de que esse instrumento estaria sendo utilizado como moeda de troca por votos no Congresso Nacional. A representação do Deputado Federal Carlos Alberto Rolim Zarattini, autuada como TC 017.888/2017-4, trouxe a questão para análise desse Tribunal de Contas, pois tratou de alegações de possíveis pagamentos de despesas relativas às emendas parlamentares individuais direcionado aos partidos que compunham a base aliada do governo, o que estaria em desacordo com o disposto nos parágrafos 11 e 18 do art. 166 da Constituição Federal de 1988.

264. Por meio das análises realizadas nos autos daquela citada representação, verificou-se que, se consideradas por partido político e em termos percentuais relativamente aos totais empenhados e pagos, as programações incluídas por emendas parlamentares individuais no exercício de 2017 apresentaram percentuais de dotação e pagamento muito próximos, o que, em um primeiro momento, não indica o beneficiamento de parlamentares pertencentes a partidos específicos. No entanto, no presente relatório, foram realizadas análises mais detalhadas sobre a equidade na distribuição de limites para execução de emendas no exercício de 2017.

265. A questão levantada no período, bastante veiculada pela imprensa, seria sobre a possibilidade de ter havido liberação de limite orçamentário para empenho de despesas decorrentes de emendas como “moeda de troca” para obtenção de votos favoráveis ao Poder Executivo em questões polêmicas, em especial nos meses de junho, julho e dezembro.

266. Como exemplo, a votação de denúncia oferecida pelo Procurador-Geral da República (constante do Inquérito 4.517/DF, Ministro Relator Edson Fachin) contra o então Presidente da República Michel Temer, decorrente de delação feita por executivos do grupo J&F, encaminhada pelo Supremo Tribunal Federal à Câmara dos Deputados em 29 de junho de 2017, para avaliação acerca da autorização de instauração de inquérito, mediante aprovação de 2/3 dos deputados. Além dela, houve esforços políticos para uma possível votação de reforma da previdência, que estava prevista para dezembro do mesmo ano.

267. A votação da proposta de reforma da previdência não ocorreu, mas a votação pelo indeferimento da Solicitação para Inquérito de Processo (SIP) 1 de 2017 ocorreu em 2 de agosto de 2017. O indeferimento do pedido, por parte da Câmara dos Deputados, foi decidido por 263 a 227 votos, tendo ocorrido duas abstenções e 19 ausências, conforme tabela a seguir.

Tabela 8 – Resultado Votação da SIP 1/2017.

Partido	Parlamentares (a)	Abstenção Ausente (b)	% (b)/Total	% (b)/(a)	Não (c)	% (c)/Total 1	% (c)/(a)	Sim (d)	% (d)/Total	% (d)/(a)
PEN	3	0	0,0%	0,0%	0	0,0%	0,0%	3	0,6%	100,0%
PSL	3	0	0,0%	0,0%	0	0,0%	0,0%	3	0,6%	100,0%
PMDB	63	4	0,8%	6,3%	6	1,2%	9,5%	53	10,4%	84,1%
PTB	18	1	0,2%	5,6%	2	0,4%	11,1%	15	2,9%	83,3%
PP	46	2	0,4%	4,3%	7	1,4%	15,2%	37	7,2%	80,4%
DEM	31	1	0,2%	3,2%	6	1,2%	19,4%	23	4,5%	74,2%
PR	40	3	0,6%	7,5%	9	1,8%	22,5%	28	5,5%	70,0%
PRB	22	1	0,2%	4,5%	6	1,2%	27,3%	15	2,9%	68,2%
PODE	14	0	0,0%	0,0%	5	1,0%	35,7%	9	1,8%	64,3%
PSD	38	2	0,4%	5,3%	14	2,7%	36,8%	22	4,3%	57,9%
Solid.	14	0	0,0%	0,0%	6	1,2%	42,9%	8	1,6%	57,1%
PSC	10	1	0,2%	10,0%	4	0,8%	40,0%	5	1,0%	50,0%
PROS	4	0	0,0%	0,0%	2	0,4%	50,0%	2	0,4%	50,0%

Partido	Parlamentares (a)	Abstenção Ausente (b)	% (b)/Total	% (b)/(a)	Não (c)	% (c)/Total 1	% (c)/(a)	Sim (d)	% (d)/Total	% (d)/(a)
PSDB	47	4	0,8%	8,5%	21	4,1%	44,7%	22	4,3%	46,8%
PV	7	0	0,0%	0,0%	4	0,8%	57,1%	3	0,6%	42,9%
PTdoB	3	0	0,0%	0,0%	2	0,4%	66,7%	1	0,2%	33,3%
PSB	35	2	0,4%	5,7%	22	4,3%	62,9%	11	2,1%	31,4%
PHS	7	0	0,0%	0,0%	6	1,2%	85,7%	1	0,2%	14,3%
PPS	10	0	0,0%	0,0%	9	1,8%	90,0%	1	0,2%	10,0%
PDT	18	0	0,0%	0,0%	17	3,3%	94,4%	1	0,2%	5,6%
PSOL	6	0	0,0%	0,0%	6	1,2%	100,0%	0	0,0%	0,0%
PT	58	0	0,0%	0,0%	58	11,3%	100,0%	0	0,0%	0,0%
PCdoB	10	0	0,0%	0,0%	10	2,0%	100,0%	0	0,0%	0,0%
PMB	1	0	0,0%	0,0%	1	0,2%	100,0%	0	0,0%	0,0%
REDE	4	0	0,0%	0,0%	4	0,8%	100,0%	0	0,0%	0,0%
<b>Total</b>	<b>512</b>	<b>21</b>	<b>4,1%</b>	<b>4,1%</b>	<b>227</b>	<b>44,3%</b>	<b>44,3%</b>	<b>263</b>	<b>51,4%</b>	<b>51,4%</b>

Fonte: Câmara do Deputados

Legenda: (a) quantidade de deputados federais filiados em cada partido; (b) quantidade de deputados ausentes ou que se abstiveram; (c) percentual de deputados, frente ao total, ausentes ou que se abstiveram; (d) percentual de deputados em cada partido ausente ou que se absteve; (e) percentual de deputados que votou pelo prosseguimento da denúncia; (f) percentual de deputados, frente ao total, que votou pelo prosseguimento da denúncia; (g) percentual de deputados em cada partido que votou pelo prosseguimento da denúncia; (h) percentual de deputados que votou pelo arquivamento da denúncia; (i) percentual de deputados, frente ao total, que votou pelo arquivamento da denúncia; (j) percentual de deputados em cada partido que votou pelo arquivamento da denúncia.

268. A tabela traz os percentuais de votos em relação ao número de deputados em cada partido e o percentual em relação ao número total de deputados. Observa-se que, se comparado com o total de parlamentares, os grandes partidos que apresentaram o maior percentual de votos pelo indeferimento da SIP 1/2017 foram: PMDB, PP, PR e DEM, todos partidos que compunham a base aliada do governo a época. O quadro a seguir traz os partidos que pertenciam essa base aliada em 2017.

Tabela 9 – Partidos da Base Aliada Governo – 2017.

Sigla	Nome
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PSDB	Partido da Social-Democracia Brasileira
DEM	Democratas
PSD	Partido Social Democrático
PP	Partido Progressista
PR	Partido da República
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PV	Partido Verde
SD	Solidariedade
PSC	Partido Social Cristão
PRB	Partido Republicano Brasileiro
Pros	Partido Republicano da Ordem Social
PEN	Partido Ecológico Nacional <sup>1</sup>
PT do B	Partido Trabalhista do Brasil <sup>2</sup>
PSL	Partido Social Liberal
PRP	Partido Republicano Progressista
PSB	Partido Socialista Brasileiro
Podemos	Podemos

Sigla	Nome
PPS	Partido Popular Socialista
PHS	Partido Humanista da Solidariedade

Fonte: Assessoria Parlamentar TCU (ASPAR)

<sup>1</sup> O Partido Ecológico Nacional (PEN) passou a chamar-se Patriota a partir de abril de 2018.

<sup>2</sup> PT do B passou-se a chamar Avante a partir de abril de 2017.

269. Se for realizada análise do número de votos a favor do arquivamento da denúncia em relação ao número de deputados por partido, verifica-se que também os maiores percentuais de votos estão entre os partidos que compunham a base aliada do governo.

270. Por outro lado, dos parlamentares que representavam a oposição naquele ano, apenas um, do PDT, votou pelo arquivamento do processo de denúncia.

271. Já na tabela a seguir, traz-se uma análise comparativa dos votos dos parlamentares por partido, com os valores empenhados e pagos nos meses de junho e julho a título de despesas decorrentes de emendas parlamentares, meses que antecederam a votação na Câmara do Deputados e que foram citados na representação do Deputado Federal Carlos Alberto Rolim Zarattini, como de possível favorecimento de parlamentares em relação à execução de emendas parlamentares de execução individual. Também são apresentados os valores executados durante todo o exercício de 2017.

Tabela 10 – Resultado Votação X Valores Empenhados e Pagos (Base Aliada X Oposição).

	Parlamentares		Votos Favoráveis SIP 1/2017		Empenho R\$ bilhões			Pago R\$ bilhões		
	N. (a)	%	N. (b)	% (b)/(a)	Junho e julho (c)	Ano (d)	% (c)/(d)	Junho e julho (e)	Ano (f)	% (e)/(f)
Partidos Base Aliada	415	81,1%	262	63,1%	3,21	5,01	64,16 %	0,64	2,94	21,9%
Partidos Oposição	97	18,9%	1	1,0%	1,05	1,18	89,29 %	0,17	0,70	24,6%
<b>Total</b>	<b>512</b>	<b>100,0 %</b>	<b>263</b>	<b>64,2 %</b>	<b>4,27</b>	<b>6,19</b>	<b>68,95 %</b>	<b>0,81</b>	<b>3,64</b>	<b>22,4 %</b>

Fonte: Câmara do Deputados

272. Verifica-se que 63% dos deputados pertencentes a partidos da base aliada do governo votaram pelo indeferimento da SIP 1/2017, ao passo que apenas um deputado da oposição, 1% do total, acompanhou esse voto, o que demonstra posicionamento dos partidos da oposição contrário ao da maioria da Câmara dos Deputados.

273. Vale ressaltar que, conforme é possível observar no quadro constante do Anexo III, **houve uma concentração de empenhos de despesas custeadas por emendas parlamentares individuais nos meses de junho e julho de 2017**. No entanto, ao se analisar os percentuais de empenho relativos a esses meses sobre o que foi empenhado no ano de 2017, verifica-se que não há diferenças significativas entre os partidos que compõem a base do governo e os partidos da oposição, ocorrendo até uma concentração maior de empenhos para os partidos da oposição. **Ou seja, nos meses de junho e julho houve uma concentração de empenhos para todos os partidos.**

274. No que se refere aos pagamentos, verifica-se que não há uma concentração linear para todos os partidos, não há um padrão para os partidos da base aliada ou da oposição. Tem-se exemplos como o PRP, que concentrou pagamentos nos meses de agosto (32,7%) e outubro (62,5%) e o PMB, que concentrou pagamentos no mês de abril (54%), mas **não foi encontrado um padrão que constitua indício de priorização de pagamento de despesas de emendas de deputados de determinados partidos em detrimento de outros.**

275. A tabela seguinte traz uma análise comparativa entre o número de deputados por partido e os valores empenhados e pagos também por partido no exercício de 2017, a fim de se obter um valor médio empenhado e pago por deputado, por partido, bem como o percentual desse valor médio em relação ao todo.

Tabela 11 – Percentual de Recursos Destinados ao Empenho e Pagamento de Despesas decorrentes de Emendas Parlamentares Individuais por Partido Relativo aos Deputados Federais – 2017 (R\$ milhão).

Partidos Base do Governo	nº Deputados (a)	Empenhado 2017 (b)	Pago 2017 (c)	(b)/(a) (d)	% (d)/Total Empenhado	(c)/(a)	% (c)/Total Pago
DEM	31	327,89	183,39	10,58	0,2%	5,92	0,2%
PEN (Patriotas)	3	37,38	29,09	12,46	0,2%	9,70	0,3%
PHS	7	83,34	38,49	11,91	0,2%	5,50	0,2%
PMDB	63	805,43	512,80	12,78	0,2%	8,14	0,2%
PP	46	569,00	356,16	12,37	0,2%	7,74	0,2%
PPS	10	98,41	67,47	9,84	0,2%	6,75	0,2%
PR	40	497,35	281,76	12,43	0,2%	7,04	0,2%
PRB	22	260,89	149,48	11,86	0,2%	6,79	0,2%
PROS	4	84,23	47,35	21,06	0,3%	11,84	0,3%
PRP	1	12,15	3,06	12,15	0,2%	3,06	0,1%
PSB	35	378,94	208,65	10,83	0,2%	5,96	0,2%
PSC	10	92,51	56,12	9,25	0,1%	5,61	0,2%
PSD	38	450,27	273,64	11,85	0,2%	7,20	0,2%
PSDB	47	615,40	334,87	13,09	0,2%	7,12	0,2%
PSL	3	24,76	19,53	8,25	0,1%	6,51	0,2%
PTB	18	231,04	120,61	12,84	0,2%	6,70	0,2%
PT do B (Avante)	3	48,45	28,60	16,15	0,3%	9,53	0,3%
Podemos (PTN)	14	157,34	90,86	11,24	0,2%	6,49	0,2%
PV	7	61,72	38,12	8,82	0,1%	5,45	0,1%
Solidariedade	14	169,91	98,81	12,14	0,2%	7,06	0,2%
Partidos Oposição ao Governo	nº Deputados (a)	Empenhado 2017 (b)	Pago 2017 (c)	(b)/(a)	%	(c)/(a)	%
PC DO B	10	119,36	57,67	11,94	0,2%	5,77	0,2%
PDT	18	232,37	113,68	12,91	0,2%	6,32	0,2%
PMB	1	11,54	11,11	11,54	0,2%	11,11	0,3%
PSOL	6	61,39	42,38	10,23	0,2%	7,06	0,2%
PT	58	709,05	441,26	12,23	0,2%	7,61	0,2%
REDE	4	46,68	29,11	11,67	0,2%	7,28	0,2%
<b>Total</b>	<b>513</b>	<b>6186,80</b>	<b>3634,05</b>	<b>12,06</b>	<b>0,2%</b>	<b>7,08</b>	<b>0,2%</b>

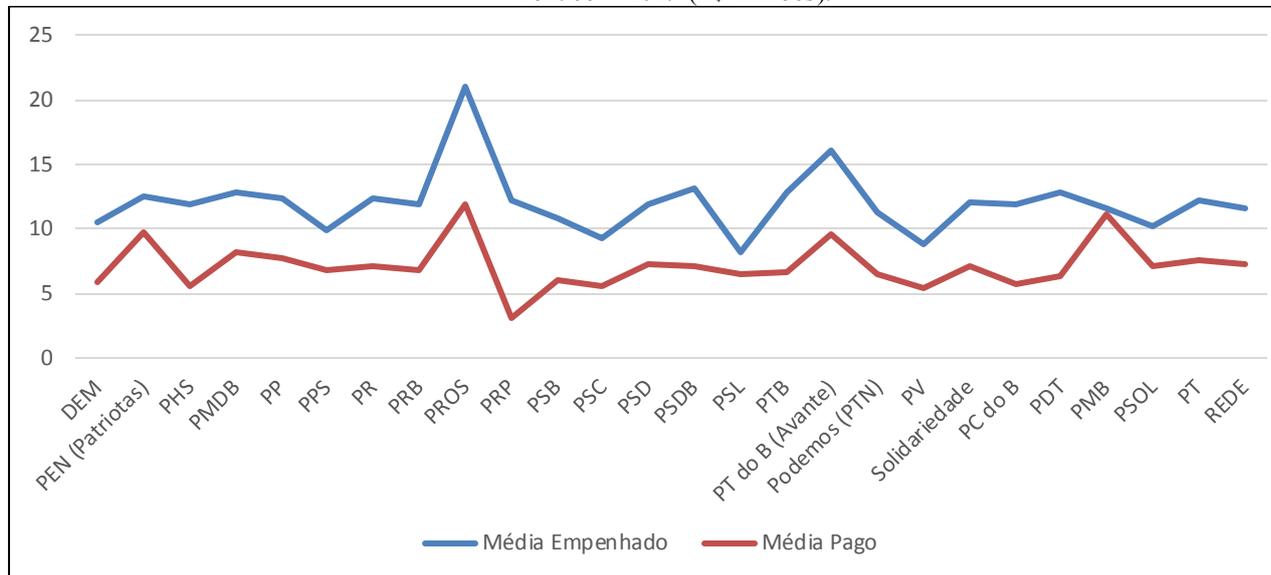
Fonte: Câmara do Deputados e Sistema Siga Brasil

276. No que se refere aos valores empenhados, observa-se que a média de empenhos em 2017 foi de R\$ 12,06 milhões por partido, tendo a maioria dos partidos permanecido próximos a esse valor, a exceção do PROS, que empenhou R\$ 21,06 milhões, e do antigo PT do B, atual Avante, que empenhou R\$ 16,15 milhões. Dois partidos ficaram muito abaixo dessa média, o PSL, que empenhou R\$ 8,25 milhões e o PV, que empenhou R\$ 8,82 milhões.

277. Quanto aos valores pagos, a média foi de R\$ 7,08 milhões, tendo o PMB e o PROS ultrapassado esse valor, com pagamentos de R\$ 11,11 milhões e de R\$ 11,84 milhões,

respectivamente. O PHS, o PSB, o PSC, o PV e o PC do B apresentaram pagamentos abaixo de R\$ 6 milhões, tendo o PRP pago apenas R\$ 3,3 milhões. A seguir tem-se os valores de empenho e pagamento constantes da Tabela 3 apresentados graficamente.

Gráfico 21– Empenho e Pagamento de Emendas Parlamentares Proporcional aos Número de Deputados, por Partido Político – 2017 (R\$ milhões).



Fonte: Sistema Siga Brasil

278. Observa-se que os valores de empenho e pagamento de todos os partidos seguiram uma mesma trajetória, tendo o PEN, o PROS, o PT do B e o PMB sido os responsáveis pelos maiores percentuais empenhados e pagos.

279. Apesar disso, deve-se atentar para o fato de que a execução de emendas parlamentares individuais envolve diversas fases e variáveis que não foram analisadas neste tópico, como os impedimentos de ordem técnica, e que podem ter influenciado nessa trajetória.

280. Se a análise for estendida para todo o Congresso Nacional, incluindo os Senadores, conforme dados constantes do quadro constante do Anexo III, verifica-se que é mantida a predominância de empenhos nos meses de junho e julho de 2017 e que não há alteração nos meses em que são concentrados os pagamentos para cada partido.

281. Prosseguindo a análise da programação orçamentária e financeira em 2017, verifica-se que o Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias (RARDP) relativo ao primeiro bimestre, publicado em março/2017, indicou a necessidade de contingenciamento de R\$ 58,1 bilhões (valor que foi revisto para R\$ 42,1 bilhões após a publicação, ainda em março, do Relatório Extemporâneo de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias).

282. Ressalte-se que não houve valores significativos de empenhos relacionados a emendas parlamentares individuais nesse mês, mas, não obstante a necessidade de limitação de movimentação financeira, o mês de março de 2017 apresentou pico de pagamento dessas emendas.

283. Os RARDPs relativos ao 2º e 3º bimestres, publicados em maio e julho, mantiveram a indicação de necessidade de contingenciamento da despesa, no entanto, houve aumento significativo de empenhos de emendas parlamentares nesses meses, com ápice no mês de agosto, acompanhado de aumento nos pagamentos. **Verifica-se que houve a opção do governo em manter os limites de empenho e movimentação financeira para essas despesas, tendo o contingenciamento sido aplicado sobre outras despesas.** Informa-se, sem se afirmar que há qualquer correlação entre os fatos, que esse período coincide com os meses em que houve denúncias veiculadas na imprensa de troca de

autorização de empenho de despesas decorrentes de emendas parlamentares individuais por votos favoráveis ao chefe do Poder Executivo no Congresso Nacional.

284. Em 14/9/2017, foi publicada a Lei 13.480/2017, que alterou a meta de resultado primário prevista na LDO/2017 de um déficit de R\$ 139 bilhões para um déficit de R\$ 159 bilhões, o que possibilitou a ampliação dos limites de empenho e movimentação financeira a partir do 4º bimestre. No entanto, que o RARDP Extemporâneo, publicado em dezembro de 2017, indicou a necessidade de contingenciamento de R\$ 19,3 bilhões, significativamente inferior aos R\$ 58,1 bilhões recomendados no 1º RARDP.

285. Dessa forma, verifica-se que, não obstante a análise da execução orçamentária **não demonstrar o favorecimento de partidos em detrimento de outros**, a análise da programação orçamentária e financeira do Poder Executivo **demonstra uma opção desse Poder por liberar limites de empenho e pagamento para despesas decorrentes de emendas parlamentares individuais em detrimento de outras despesas**, já que houve, durante todo o exercício de 2017, indicação de necessidade de limitação de empenho e pagamento de despesa, que foi aplicado em outras despesas financiadas pelo Orçamento Geral da União, mas não em emendas individuais impositivas.

286. Quanto ao **exercício de 2018** (de janeiro a agosto), não foi indicada a necessidade de limitação de empenho e movimentação financeira. Verifica-se nesse exercício o empenho e pagamento significativo de despesas decorrentes de emendas parlamentares individuais no primeiro semestre, de maneira diferente de exercícios anteriores (vide gráfico inicial).

287. Após os exames desempenhados nesta auditoria, o único fato potencialmente motivador para essa execução atípica em relação aos anos anteriores, foi a realização das eleições para os cargos de chefes dos poderes executivos federais e estaduais, assim como para parlamentares federais e estaduais. Assim, é possível que essa discrepância esteja relacionada ao início da **campanha eleitoral**, que deslocou a atenção dos parlamentares para suas zonas eleitorais, sendo que a aplicação de recursos de emendas nessas áreas poderia contribuir na apresentação de suas propostas.

#### Atuação da Segov

288. A execução financeira das emendas parlamentares individuais obrigatórias possui uma particularidade que a difere da execução das demais despesas públicas: a participação da Secretaria de Governo da Presidência da República (Segov).

289. Segundo o Decreto 9.669, de 2 de janeiro de 2019, art. 11, inciso III, a Segov possui a atribuição de promover a interlocução dos autores de emendas de execução obrigatória, com órgãos executores e centrais do Governo federal, para fins de cumprimento dos prazos legais estabelecidos para sua operacionalização, **inclusive no que se refere à liberação de recursos e execução financeira**.

290. Nesses termos, os decretos anuais de programação orçamentária e financeira usualmente trazem dispositivo que regulamenta e esclarece como se dá essa atuação. Assim, por exemplo, o Decreto 9.276, de 2 de fevereiro de 2018 determina, em seu art. 4º, que as liberações de recursos financeiros, pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), para pagamento de despesas de emendas parlamentares individuais obrigatórias, devem ser solicitadas pela Secretaria de Governo da Presidência da República.

291. Destarte, conforme pode-se verificar no fluxograma descrito no Anexo I deste relatório, após a liberação dos órgãos setoriais informando que as despesas estão aptas a pagamento, a Segov realiza uma consolidação dos valores e, então, solicita a liberação de recursos por parte da STN.

292. Durante a realização dessa auditoria, gestores da Segov foram questionados, mediante entrevista não estruturada, acerca de qual seria a relevância e a necessidade desse procedimento para a

liberação de recursos para emendas parlamentares (peça 87). Segundo informado, essa atuação traria maior governança para o Poder Executivo acerca desse processo.

293. Não obstante, não restou claro, qual seria a importância desse procedimento no processo. Dessa feita, verificou-se que a Segov atua de fato como um instrumento de controle, mas que **não possui critérios objetivos para definir como e quando deve ser realizada a liberação dos recursos**.

#### Comentários dos gestores

294. Sobre a atuação da Segov, a Secretaria do Tesouro Nacional aduziu que:

Atualmente, a participação da SEGOV/PR no processo de consolidação das demandas por recursos de emendas impositivas é de suma importância, na medida em que esta tem interlocução com os Órgãos Setoriais para captação das necessidades efetivas de recursos, alinhando as demandas aos critérios estabelecidos na legislação específica. Tal tipo de articulação e controle de execução de projetos relativos a emendas impositivas escapa à competência dessa STN, que tem interface com os Órgãos Setoriais quanto à limites globais de pagamentos de despesas sob o escopo do Decreto de Programação Financeira, conforme explicado anteriormente.

Adicionalmente, e para complementar o fluxo do processo elaborado pelo próprio TCU, faz-se necessário registrar que qualquer solicitação formal de recursos, inclusive àqueles destinados ao pagamento de emendas parlamentares, necessariamente é realizada pelo órgão setorial de programação financeira ao órgão central do sistema de administração financeira (STN) por meio de documento específico no SIAFI, denominado PF (Programação Financeira), cabendo à SEGOV/PR, neste caso, uma atribuição específica e complementar ao processo normal de liberações financeiras, quando este envolver recursos relativos às emendas parlamentares impositivas.

Entende que o dispositivo do Decreto de Programação Orçamentária e Financeira que menciona a necessidade de envolvimento da SEGOV, no processo de liberação de recursos financeiros das emendas parlamentares impositivas, tem o intuito de reforçar a importância da atuação daquela Secretaria na articulação com os órgãos setoriais, assim como junto aos parlamentares, sendo-lhe atribuída a responsabilidade pela observância dos critérios estabelecidos na legislação específica para a sua execução orçamentária e financeira, competindo à STN, como órgão central, observar o limite global estabelecido para as liberações de emendas parlamentares, assim como atender as solicitações de recursos dos órgãos setoriais, após análise da SEGOV.

#### Propostas de encaminhamento

295. Neste trabalho, o exame da equidade e da isonomia na execução orçamentária e financeira das emendas impositivas, buscou se relacionar ao princípio constitucional da impessoalidade na aplicação dos recursos públicos. Nesse sentido, autores administrativistas lecionam que a impessoalidade impede que os atos administrativos sejam realizados visando interesses do agente ou de terceiros em detrimento do interesse público.

296. Dessa forma, diante de todo exposto, conclui-se não ser possível afirmar que houve quebra de equidade, isonomia ou impessoalidade na execução orçamentária e financeira das emendas parlamentares individuais de execução obrigatória.

297. Todavia, identificou-se que, em 2017, não obstante a indicação de necessidade de contingenciamento das despesas, houve **liberação de limites para empenho e pagamento de emendas individuais**, o que representa a priorização dessas despesas em detrimento de outras pelo Poder Executivo Federal. Já em 2018, houve uma concentração atípica de empenhos e pagamentos no início do exercício, o que pode estar correlacionado de alguma maneira com o **processo eleitoral**.

298. Quanto ao tema, avalia-se que há uma oportunidade de melhoria com relação à atuação da Segov que, após o pedido dos órgãos setoriais, solicita a liberação de recursos por parte da STN. Assim, considerando os comentários realizados pelo gestores, será proposto dar ciência à **Secretaria de Governo da Presidência da República e ao Ministério da Economia** acerca da ausência de



critérios objetivos e de transparência na atuação da Segov no que tange à solicitação por ela realizada à Secretaria do Tesouro Nacional (STN) para pagamento de despesas de emendas parlamentares individuais obrigatórias, conforme prescrito, por exemplo, no Decreto 9.276, de 2 de fevereiro de 2018, em desacordo com art. 37, caput, da Constituição Federal.

## 8. Conclusão

299. Esta auditoria teve como objetivo principal trazer contribuição para aprimorar o processo de aplicação dos recursos públicos oriundos de emendas parlamentares individuais impositivas.

300. Verificou-se que essa forma de aplicação de recursos foi instituída pela emenda constitucional 86/2015, que criou o chamado orçamento impositivo. Segundo essa regra, há a obrigatoriedade de aprovação de emendas parlamentares individuais ao projeto de lei orçamentária anual até o limite de 1,2% da receita corrente líquida prevista no projeto de lei orçamentária encaminhado pelo Poder Executivo para aquele exercício financeiro. Além disso, é obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações resultantes dessas emendas e metade desse percentual deverá ser destinado a ações e serviços públicos da área de saúde.

301. Destarte, para o alcance dos objetivos estabelecidos, foram definidas quatro questões de auditoria, elencadas a seguir. Ainda, associados a cada questão procedimentos de auditoria aptos a coletar informações e propiciar a análise acerca dos temas.

302. **Questão 1:** no momento da elaboração da emenda parlamentar (momento decisório da intervenção), existe um levantamento prévio das necessidades locais minimamente capaz de indicar quais problemas devem ser atacados, bem como qual é a melhor maneira de fazê-lo, tal como (quando aplicável) a existência de projetos previamente elaborados e armazenados num banco de projetos, ou, ainda, a existência de um procedimento que avalie a qualidade da decisão alocativa em seu mérito apto a impor um impedimento técnico quando a qualidade da decisão for insatisfatória?

303. No tocante à essa questão, foram identificados riscos de destinação de recursos públicos advindos de emendas parlamentares para objetos não prioritários. Verificou-se que, em muitos casos, não existe instrumento formalizado pelo Poder Executivo para apresentar prioridades e orientações para alocação de recursos por parte do Poder Legislativo.

304. Observou-se que seria desejável a existência de uma atuação mais proativa do Poder Executivo junto ao parlamento, com a indicação de **ações e projetos prioritários** para cada setor. Ademais, seria oportuno que os órgãos setoriais dispusessem (e levassem essa informação ao parlamento) de um **banco de projetos** para obras e outros investimentos (iniciados ou não) os quais estariam **aptos a receber recursos** advindos de emendas. Esse banco poderia, por exemplo, incluir obras paralisadas por falta de recurso.

305. Ademais, considerando as disposições da LRF e os entendimentos do TCU, concluiu-se que não seria razoável, especialmente num cenário de ausência de recursos para custear os investimentos já em andamento, serem direcionadas emendas para iniciar novos empreendimentos.

306. **Questão 2:** O transcurso do tempo entre o momento da aprovação da emenda parlamentar, o início efetivo de sua execução pelo beneficiário e a respectiva entrega do objeto é demasiadamente longo ao ponto de comprometer, ainda que parcialmente, o sucesso e a efetividade da aplicação dos recursos advindos da emenda parlamentar?

307. Sobre a questão 2, observou-se que o tempo para conclusão de obras custeadas com recursos de emendas parlamentares em programas do antigo Ministério do Desenvolvimento Regional é longo, sendo, em média, **maior que oito anos**.

308. Como prováveis e principais causas para esse problema, menciona-se as dificuldades gerenciais dos municípios de pequeno porte, o atraso na liberação de recursos federais no âmbito dos contratos de repasse e o volume de instrumentos normativos acerca dessa modalidade de transferência de recursos.

309. Por outro lado, apesar do longo tempo para conclusão dos empreendimentos, verificou-se que o **prazo para que os órgãos setoriais** analisem a eventual existência de impedimentos de ordem técnica é **significativamente exíguo**. Em 2018, por exemplo, foi 45 dias. É desejável, portanto, que se estude

qual seria o **prazo necessário** para análise das propostas de trabalho referentes às emendas parlamentares, para que seja estabelecido **cronograma compatível** as atividades a serem desempenhadas.

310. Outro gargalo verificado se refere a possibilidade de **remanejamento de beneficiário** das emendas por parte dos parlamentares, o que provoca a necessidade de uma reanálise de diversas etapas do processo. Assim, é recomendável que se avalie **estabelecer critérios** para realizar essa realocação, levando em consideração o equilíbrio entre a discricionariedade do parlamentar e a eficiência necessária a análise e execução pelos órgãos setoriais. Portanto, caberá ao Congresso Nacional normatizar essa data limite de alteração de beneficiários tendo em vista a eficiência e a economicidade do rito das emendas.

311. Por fim, constatou-se que a **incompatibilidade entre os sistemas informatizados** do Executivo e do Legislativo traz riscos e atrasos ao processo de aprovação das emendas. Com efeito, entende-se ser necessário que seja avaliada a possibilidade de **utilização do sistema Siop em substituição ao Silor**, como medida para trazer racionalização e eficiência.

312. **Questão 3:** O custo implícito do modelo de alocação de recursos via emenda parlamentar individual é desconhecido e pode vir a comprometer a eficiência e economicidade do processo alocativo?

313. Acerca dessa terceira questão, a equipe de auditoria avaliou que não há uma apuração dos custos operacionais associados aos investimentos provenientes de emendas parlamentares.

314. A importância de se saber o custo dos produtos e serviços públicos, além de ser uma exigência legal, é uma informação relevante para a tomada de decisão pelo gestor público. Só é possível realizar análise de custo-benefício ou custo-efetividade se se souber o custo do produto ou serviço entregue ao seu destinatário final.

315. A avaliação dos custos de processamento relacionados à execução das emendas parlamentares individuais impositivas ganha relevância ao se considerar que os valores médios dos contratos de repasse e das transferências fundo a fundo realizadas são de pequena monta.

316. Destarte, propor-se que o MDR, apure o custo operacional de suas transferências; e, conseqüentemente, avalie propor o estabelecimento de **valores mínimos** para contratos de repasse destinados a obras, mesmo os custeados com recursos de emendas parlamentares. Além disso, recomendar ao Ministério da Saúde que dê continuidade à implantação do seu Programa Nacional de Gestão de Custos (PNGC).

317. **Questão 4:** Há equidade e isonomia na execução orçamentária e financeira das emendas parlamentares individuais?

318. Neste tópico avaliou-se a existência de isonomia, equidade e impessoalidade na execução orçamentária e financeira das emendas parlamentares individuais de execução obrigatória.

319. Com as análises empreendidas, concluiu-se não ser possível afirmar que houve quebra de equidade, isonomia ou impessoalidade na execução orçamentária e financeira das emendas parlamentares individuais de execução obrigatória.

320. Todavia, identificou-se que em 2017, não obstante a indicação de necessidade de contingenciamento das despesas, houve liberação de limites para empenho e pagamento de emendas individuais, o que representa a priorização dessas despesas pelo Poder Executivo Federal. Já em 2018, houve uma concentração atípica de empenhos e pagamentos no início do exercício, o que pode estar correlacionado com o processo eleitoral.

321. Como medida para mitigar riscos associados a esse processo, é desejável que se avaliem a possibilidade de instituir **critérios objetivos para a atuação da Segov** quanto às liberações de recursos financeiros para pagamento de despesas de emendas parlamentares individuais obrigatórias. Nessa esteira dar-se-á ciência à Segov e ao ME acerca das ausências de tais critérios.

322. Ao fim, portanto, para todas as constatações observadas durante a auditoria, foram propostas recomendações e/ou determinações para a adoção de providências cabíveis por parte do Congresso Nacional, da Secretaria de Governo da Presidência da República, do Ministério da Economia, do Ministério da Saúde e do Ministério do Desenvolvimento Regional.

## 9. Propostas de encaminhamento

323. Ante o exposto, submete-se o presente relatório à consideração superior com as propostas de encaminhamento elencadas a seguir:

324. Recomendar, ao **Ministério da Economia, à Secretaria Executiva do Ministério da Saúde e à Secretaria Nacional de Desenvolvimento Regional e Urbano do Ministério do Desenvolvimento Regional**, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, combinado com o art. 250, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, que adotem medidas institucionais e estruturadas, alinhadas com o cronograma do ciclo das emendas parlamentares, no sentido de elencar e informar ao parlamento, objetos prioritários e aptos ao recebimento de recursos federais oriundos dessas emendas, contemplando, inclusive, obras paralisadas por falta de verbas, utilizando, por exemplo, a Plataforma Mais Brasil e/ou outras ferramentas de divulgação; especificamente no caso da saúde, considerando as disposições do art. 17 da Lei Complementar 141/2012.

325. Determinar, ao **Ministério da Economia**, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, combinado com o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, que, no prazo de 180 dias, apresente ao TCU plano de ação visando trazer maior efetividade na aplicação desses recursos, contemplando, no mínimo, as medidas a serem adotadas, os responsáveis pelas ações e os prazos previstos para sua implementação, para:

a) estruturar, na Plataforma Mais Brasil ou em outro sistema informatizado adequado, ferramenta que permita implementar a recomendação supramencionada (item 323), permitindo sua ampla visualização por parlamentares, gestores públicos e sociedade em geral, a fim de auxiliar a tomada de decisão dos parlamentares e possibilitar o engajamento social acerca da gestão municipal;

b) estruturar ferramentas de governança para que não sejam iniciados novos projetos de obras públicas financiadas com recursos de emendas parlamentares caso não haja previsão de recursos orçamentários e financeiros, para o exercício corrente, suficientes para suportar a execução regular de todos aqueles instrumentos já em andamento, destinados à execução de obras públicas;

326. Alertar o **Ministério da Economia** quanto à importância de se prover os recursos necessários a sua Secretaria de Gestão, para dar cumprimento à realização do plano de ação supramencionado, referente à estruturação de sistemas e ferramentas de governança.

327. Determinar, ao **Ministério da Economia**, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, combinado com o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, que, no prazo de 180 dias, apresente a esta Corte de Contas relatório com avaliação dos impactos trazidos pela IN MP 2/2018, considerando, os prazos de conclusão dos empreendimentos, custos operacionais associados às transferências voluntárias que envolvem obras e as providências que serão adotadas como consequência dessa avaliação.

328. Recomendar, à **Secretaria de Governo da Presidência da República e ao Ministério da Economia**, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, combinado com o art. 250, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, que:

a) realizem levantamento, junto aos órgãos setoriais, acerca do prazo necessário para análise das propostas de trabalho referentes às emendas parlamentares, considerando os critérios de impedimento técnico estabelecidos, bem como o volume histórico de propostas apresentadas; e, ao elaborarem as futuras portarias acerca dos procedimentos e prazos para apresentação, registro e operacionalização das emendas parlamentares individuais de execução obrigatória, estabeleçam cronograma compatível com o citado levantamento e com a força de trabalho disponível para realizar as atividades;

b) realizem estudo acerca da execução da carteira de empreendimentos financiados com recursos federais oriundos de emendas parlamentares e estabeleçam, como critério de impedimento de ordem técnica, com base no referido estudo, valor mínimo adequado para execução de objetos relativos a obras, a fim de dar maior eficácia e efetividade a essas transferências.

329. Recomendar, à **Mesa do Congresso Nacional** e a sua **Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização**, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, combinado com o art. 250, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, que:

a) utilizem o sistema Siop em substituição ao Silor, medida que poderá promover racionalização e a eficiência na troca de informações com os órgãos do Poder Executivo;

b) estabeleçam, nas leis de diretrizes orçamentárias anuais, data limite, em cada exercício financeiro, para que os parlamentares possam alterar o beneficiário dos recursos de emendas individuais impositivas, levando em consideração o equilíbrio entre a discricionariedade do parlamentar e a eficiência necessária a análise e execução pelos órgãos setoriais.

330. Recomendar, à **Secretaria Nacional de Desenvolvimento Regional e Urbano do Ministério do Desenvolvimento Regional**, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, combinado com o art. 250, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, que, em consonância com o cumprimento do item 9.1.13 do Acórdão 2.359/2018-TCU-Plenário, apure o custo operacional de suas transferências, notadamente quanto aos contratos de repasse custeados com recursos de emendas parlamentares, observando o disposto no Manual de Informações de Custos do Governo Federal, aprovado pela Portaria STN 518/2018.

331. Recomendar, à **Secretaria Executiva do Ministério da Saúde**, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, combinado com o art. 250, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, que dê continuidade à implantação do Programa Nacional de Gestão de Custos (PNGC), seguindo também o disposto no Manual de Informações de Custos do Governo Federal, aprovado pela Portaria STN 518/2018, avaliando a conveniência e a oportunidade da implantação de um modelo de custos personalizado que seja capaz de prover o Ministério de informações relevantes sobre os custos operacionais de processamento dos investimentos oriundos de emendas parlamentares.

332. Dar ciência ao **Ministério da Economia** e à **Secretaria de Governo da Presidência da República** acerca da ausência de critérios objetivos e de transparência na atuação da Segov no que tange à solicitação por ela realizada à Secretaria do Tesouro Nacional (STN) para pagamento de despesas de emendas parlamentares individuais obrigatórias, conforme prescrito, por exemplo, no Decreto 9.276, de 2 de fevereiro de 2018, em desacordo com art. 37, caput, da Constituição Federal.

333. Determinar à **Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana do TCU (SeinfraUrbana)**, que monitore a implementação das recomendações e determinações emitidas em decorrência desta auditoria.

334. Arquivar os presentes autos, com fundamento no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.”

É o relatório.

## VOTO

Apresento para deliberação do Plenário os resultados de auditoria de natureza integrada (operacional e conformidade) cujo assunto gira em torno das emendas parlamentares individuais ao Projeto de Lei Orçamentária, que são de execução obrigatória e conhecidas também como emendas impositivas.

2. Nos termos da Emenda Constitucional 86/2015, foi instituído o orçamento impositivo, conquanto os efeitos já fossem produzidos a partir da execução orçamentária do exercício de 2014, com base na respectiva LDO (Lei 12.919/2013). Foi estabelecido que “*é obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações*” relativas às “*emendas individuais ao projeto de lei orçamentária*”, que “*serão aprovadas no limite de 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que a metade deste percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde*”.

3. No entanto, as emendas “*não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica*”, apontados pelos órgãos executivos setoriais, situações em que poderá haver remanejamento da programação, por indicação do Poder Legislativo.

4. De acordo com o “Informativo PLOA 2020”, elaborado, em setembro último, conjuntamente pela Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados e pela Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal, na Proposta de Lei Orçamentária para o ano de 2020, encaminhada pelo Governo ao Congresso Nacional, foram reservados R\$ 9,5 bilhões para as emendas individuais, a serem distribuídos entre os 594 parlamentares. Portanto, cada deputado e senador poderá emendar pouco mais de R\$ 15,9 milhões. ([https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/loa/copy\\_of\\_2019/tramitacao/notas-tecnicas-e-informativos-conjuntos/Informativo\\_PLOA2020\\_V.2.pdf](https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/loa/copy_of_2019/tramitacao/notas-tecnicas-e-informativos-conjuntos/Informativo_PLOA2020_V.2.pdf))

5. Observo que a Proposta de Lei Orçamentária para 2020 também reserva R\$ 6,7 bilhões para o atendimento de emendas de bancadas de parlamentares de estados e do Distrito Federal, que passaram a ser igualmente de execução obrigatória, desde a Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2016, estando atualmente disciplinadas na forma da recente Emenda Constitucional 100/2019. As emendas de bancada, todavia, não são tema desta fiscalização.

6. Embora as emendas parlamentares individuais sejam, em regra, de execução obrigatória, o próprio texto constitucional prevê duas hipóteses de exceção: a) quando a arrecadação real da receita ficar abaixo da estimativa orçamentária e for preciso recorrer à limitação de empenhos para o cumprimento da meta de resultado fiscal (§ 18 do art. 166 da CF, com a redação da EC 100/2019); e b) quando houver impedimento de ordem técnica, verificado e justificado pelo órgão setorial, caso em que o parlamentar poderá remanejar a programação (§ 13).

7. Assim foi que, acumulados os quatro anos de 2014 a 2017, em relação à dotação total autorizada de R\$ 36,54 bilhões em emendas parlamentares individuais, somente R\$ 24 bilhões (65,7%) foram empenhados, dos quais R\$ 20,2 bilhões (84,2%) resultaram em inscrições em restos a pagar não processados. Esse expressivo volume de despesas empenhadas sem liquidação demonstra a dificuldade de se concretizarem os projetos no mesmo exercício em que as emendas parlamentares foram fixadas.

8. Por outro aspecto, dos R\$ 24 bilhões empenhados no período, 51% foram para a área de saúde e 21% para a de infraestrutura urbana. Chama a atenção o pequeno percentual de 4% para atendimento da área de educação.

9. No universo das áreas de saúde e infraestrutura urbana, que são as preferidas na destinação de recursos, os maiores beneficiários das emendas parlamentares, entre 2014 e 2018, foram os

municípios, que ficaram com 61,15%, seguidos das instituições privadas sem fins lucrativos, com 12,78%; da União, em aplicações diretas, com 9,98%; e dos estados e do Distrito Federal, com 7,57%.

10. Dos quase 82% de emendas cujos projetos foram executados por terceiros (municípios, instituições privadas e estados e DF), conforme acima, a transferência mediante contratos de repasse ou convênios representou 52%, enquanto a modalidade de fundo a fundo envolveu 32%. Porém, considerada apenas a área de saúde, impera a transferência de fundo a fundo, com 80% do todo. Já no antigo Ministério das Cidades, que concentrava a área de infraestrutura urbana, 56,7% das emendas foram operacionalizadas por contratos de repasse.

11. Constituiu o objetivo da presente auditoria avaliar o processo de escolha dos investimentos apoiados por emendas parlamentares (transparência), os prazos de execução e os custos associados (eficiência) e os benefícios gerados (eficácia). Para tanto, foram definidas as seguintes questões: 1) existe um levantamento prévio de necessidades para subsidiar a elaboração das emendas parlamentares? 2) o tempo até a entrega do objeto beneficiado com a emenda é demasiadamente longo, a ponto de comprometer o bom êxito na aplicação dos recursos? 3) o custo implícito na execução das emendas é conhecido e pode vir a prejudicar a economicidade do modelo alocativo? 4) há equidade e isonomia na execução orçamentária e financeira das emendas?

12. Com relação à primeira questão, cabe ressaltar, de início, que a grande virtude da alocação de recursos por meio de emendas está na possibilidade de assegurar a implementação de objetos prioritários e o atendimento de populações de localidades, distribuídas por todo o País, desprovidas de suficientes fontes de financiamento próprias, uma vez que os parlamentares, certamente, têm melhores condições de identificar carências dentro das suas bases de atuação.

13. Nesse contexto, julgo interessante reproduzir o comentário feito nos autos pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, baseado na experiência administrativa e na obra “Curso de Responsabilidade Fiscal”, de autoria do Ministro-Substituto Weder de Oliveira, no sentido de que, entre as vantagens *“da execução/aplicação de recursos via instrumento constitucional de emendas parlamentares individuais impositivas, em contraste com as aplicações das políticas públicas definidas pelas próprias pastas [ministeriais], destaca-se a destinação de recursos a localidades que, de outra forma, dificilmente seriam candidatas aptas a transferências de recursos voluntárias da União, seja por limitações técnicas do ente federado envolvido, seja por desconhecimento do governo central da necessidade local existente. Deste modo, o parlamentar, que possui mais ferramentas e condições para conhecer as necessidades da população local e região pela qual se elegeu, pode servir como um elo a esta falha derivada da vigência de um sistema federativo em um país de dimensão continental”*.

14. Não obstante, segundo apurado nesta auditoria, principalmente em entrevistas com os diversos agentes participantes do processo de elaboração e execução das emendas parlamentares, os municípios, de maneira geral, não dispõem de um levantamento prévio das suas necessidades prioritárias, nem de um canal de articulação com os congressistas, que, por sua vez, não recebem orientações das pastas setoriais, salvo algumas iniciativas como as dos ministérios do Turismo e da Saúde, na forma de cartilhas nas quais são apresentadas as políticas públicas de interesse imediato.

15. Dada essa realidade, os recursos de emendas transferidos de fundo a fundo, mais comuns na área de saúde, têm sido mais proveitosos, visto que o parlamentar apenas determina o campo de aplicação, ficando o objeto específico à escolha do próprio beneficiário (estado ou município), sob supervisão do órgão federal repassador. Por outro lado, nos convênios e contratos de repasse compete ao parlamentar indicar, desde a origem da emenda, o objeto pretendido.

16. No caso de obras públicas, o relatório de auditoria assinala que os projetos em andamento são obrigatoriamente prioritários, pois a Lei de Responsabilidade Fiscal, no art. 45, não permite que a lei orçamentária inclua novos empreendimentos sem que haja provisões para a continuidade dos já

iniciados. Claramente, a norma tem por finalidade evitar a paralisação de obras e o risco de que se tornem definitivamente inacabadas.

17. Sobre o referido ponto, foi identificada boa prática adotada pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos e Fiscalização do Congresso Nacional, que tem alertado os parlamentares acerca da necessidade de priorizarem as obras em andamento, inclusive com a disponibilização da relação de projetos nessa situação, bem como de planos de trabalho aprovados que ainda não contam com recursos suficientes.

18. Ainda quanto à priorização de investimentos amparados por emendas parlamentares, não poderia deixar de ponderar a respeito de um aspecto que considero falho nesse modelo de alocação orçamentária, pois, no meu modo de ver, não é capaz de perseguir um dos “*objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil*”, que é “*reduzir as desigualdades sociais e regionais*”, conforme disposto no art. 3º, inciso III, da Constituição Federal.

19. Ao contrário, a partir do número de congressistas por unidade da Federação, cada qual, pela divisão equitativa determinada constitucionalmente, podendo dispor da mesma porção sobre o montante do orçamento impositivo, e tendo como pressuposto natural que os parlamentares tendem a beneficiar com emendas os estados que representam, é de se inferir que as regiões mais abastecidas são exatamente as mais favorecidas com recursos.

20. A título de ilustração, veja-se que São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro lideram em número de representantes na Câmara dos Deputados (com 70, 53 e 46 parlamentares, respectivamente) e ao mesmo tempo são os três estados mais ricos do Brasil (com PIB total de R\$ 2,038 tri, R\$ 0,544 tri e R\$ 0,640 tri – dados de 2016). Significa que, mesmo com mais desenvolvimento, são as unidades federativas que mais recebem recursos dentro do orçamento impositivo.

21. Em contraste, o Piauí, que é o penúltimo no País classificado em termos de PIB *per capita*, tem somente dez deputados federais. Considerando que todos os estados contam com três senadores, é fácil concluir que, em tese, os paulistas usufruem de 5,6 vezes mais recursos de emendas parlamentares do que os piauienses.

22. Para o Orçamento de 2020, estamos falando de uma diferença de quase R\$ 1 bilhão, dinheiro que seria suficiente para a implantação de 1.000 Unidades Básicas de Saúde do Tipo I (com equipamentos e uma equipe do Saúde da Família) mais 957 Creches do Tipo C (para 120 crianças em dois turnos), conforme o custo unitário de R\$ 408 mil e R\$ 618 mil dos correspondentes projetos padrões (UBS I e Creche C) para o Estado do Piauí, no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) (v.g., <http://www.pac.gov.br/obra/67102> e <http://www.pac.gov.br/obra/13788>).

23. Semelhante raciocínio pode ser aplicado na comparação entre as Regiões Sudeste e Norte, que têm, respectivamente, PIBs totais de R\$ 3,332 trilhões e R\$ 0,337 trilhões, e parlamentares em número de 191 e 86. Ou seja, com PIB superior em praticamente R\$ 3 trilhões, os quatro estados da Região Sudeste podem obter 2,22 vezes mais recursos de emendas parlamentares do que os sete estados da Região Norte.

24. Se tomado isoladamente o conjunto de emendas parlamentares, os exemplos acima parecem confrontar não somente com um dos “*objetivos fundamentais da República*”, mas também com uma das funções dos orçamentos fiscal e de investimento das estatais, que é “*reduzir desigualdades inter-regionais*”, a teor do § 7º do art. 165 da Constituição Federal.

25. É certo que, para tanto, o dispositivo constitucional remete a um “*critério populacional*” na repartição dos recursos orçamentários, ou “*proporcional à população, a partir da situação verificada no biênio 1986-87*”, na forma do art. 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

26. Contudo, o uso do critério populacional puro e simples tem causado hesitação, porque, contraditoriamente, não traria outro resultado senão, no máximo, a manutenção dos níveis de

desigualdade regional. Não é por acaso que tramita na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei Complementar 99/2011 (apensado ao 135/1996), com parecer do Relator pela constitucionalidade na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, relativizando o “*critério populacional*” com a “*renda per capita*” regional.

27. Enfim, faço essas anotações no intuito apenas de chamar a atenção para o fato de que a distribuição das emendas, embora siga a regra de divisão equitativa entre os parlamentares, não confere equidade no tratamento das disparidades regionais.

28. Passo a discorrer sobre a excessiva demora na execução dos projetos de obras incluídos nas emendas parlamentares, cujo tempo médio para conclusão, na área de infraestrutura urbana, é de 97 meses, isto é, mais de oito anos.

29. Na presente auditoria, foram visitadas 25 obras financiadas com recursos de emendas parlamentares repassados pelo então Ministério das Cidades, tendo sido apurado que, no conjunto, a execução era de 71,19% do previsto. Consideradas todas as obras decorrentes de emendas, o mesmo indicador cai para 55,8%, pelas contas do próprio ministério.

30. Foi identificado que a demora na liberação dos recursos pelo órgão setorial é a principal causa para o atraso na execução das obras, e não o andamento dos serviços em si. No caso das obras inspecionadas nesta auditoria, foram perdidos 720 dias, em média, entre a assinatura do contrato de repasse e a primeira parcela desbloqueada, em função, provavelmente, de contingenciamentos financeiros.

31. Portanto, são dois anos para que a obra possa ter início, sem incluir no cômputo o prazo entre a apresentação do plano de trabalho e dos projetos e sua aprovação, normalmente pela Caixa Econômica Federal, e o processamento da licitação. Aí entra um segundo motivo para o atraso nas obras, que se refere à burocracia regulatória. De acordo com a Caixa, o número de normativos e deliberações que devem ser observados na celebração de contratos de repasse saltou de cerca de 40, em 2007, para mais de 160, em 2016.

32. É razoável imaginar que a complexidade das exigências que são feitas para viabilização dos projetos, como o cumprimento de formalidades jurídicas, normas técnicas e condicionantes ambientais, está muito aquém da capacidade administrativa da maioria dos municípios brasileiros, que levam tempo extraordinário para se tornarem aptos ao recebimento dos recursos.

33. Percebe-se, no entanto, que os maiores problemas afetos ao atraso na execução de obras do orçamento impositivo não se relacionam exclusivamente à operacionalização das emendas parlamentares, uma vez que são comuns ao modelo de descentralização de verbas para estados e municípios. Até por isso, a questão está sendo analisada com profundidade na fiscalização do Tribunal sobre as causas de obras paralisadas.

34. Mais peculiar às emendas parlamentares, entretanto, é a maior representatividade dos custos operacionais sobre os valores dos projetos, devido à fragmentação dos recursos, que se dá na tentativa de atendimento de um grande número de beneficiários. Diferentemente, quando o projeto faz parte de uma política pública estruturada e com padrões técnicos, o valor do investimento costuma aumentar e diluir mais facilmente os custos associados, que pouco variam de caso a caso.

35. Por último, outro ponto que merece reflexão está no uso político que se faz das emendas parlamentares, na negociação de votações de matérias que tramitam no Congresso Nacional. É que, embora as emendas sejam de execução obrigatória, podem ser alvo de contingenciamento, como qualquer despesa discricionária, com vistas ao cumprimento da meta de resultado primário.

36. Como a mídia tem divulgado, os governos de modo geral têm utilizado a liberação de emendas como parte do processo de negociação, quando podem acenar com a possibilidade de

descontingenciamento de recursos para emendas parlamentares, com o objetivo de obter apoio para ações que dependam de aprovação legislativa.

37. Conforme verificado na presente auditoria, o Governo, em 2017, conquanto não tenha favorecido nenhum partido especificamente, liberou limites de empenho para a execução de emendas parlamentares, enquanto manteve restrições para o pagamento de outras despesas.

38. Por sua vez, a Constituição Federal, ao dispor sobre o orçamento impositivo a ser definido individualmente pelos parlamentares, prescreve que o montante de emendas orçamentárias não pode sofrer limitação de empenho superior ao das despesas comuns, mas não proíbe o contrário, ou seja, que as outras despesas sejam limitadas em percentual maior, como se depreende do § 18 do art. 166, no sentido de que os montantes relativos às emendas parlamentares e de bancadas de estados e do DF “*poderão ser reduzidos em até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das demais despesas discricionárias*”.

39. Finalmente, apresento, de forma sintética, as respostas às questões de auditoria. Primeiro, foi constatado que não existe um levantamento prévio de necessidades que subsidie a destinação de recursos de emendas parlamentares. Segundo, o tempo para conclusão de obras descentralizadas é sim excessivamente longo e comprometedor à eficácia da aplicação dos recursos, fato que não é inerente apenas à condição de serem amparadas por emendas; a transferência de fundo a fundo, mais frequente na área da saúde, tem se revelado mais ágil na consecução dos objetivos e mais seletiva quanto às prioridades. Terceiro, a pulverização dos recursos para pequenos projetos, ocorrente no caso de emendas, tende a acarretar um custo operacional mais considerável do que na execução de políticas públicas estruturadas diretamente pelos órgãos setoriais. Quarto, ficou comprovado que as emendas envolvem recursos que são distribuídos e executados de forma isonômica entre parlamentares e partidos políticos, embora não constituam um instrumento hábil para promover equidade na redução das desigualdades regionais.

40. Para contribuir com a solução das falhas mencionadas, a equipe de auditoria sugere uma série de providências a serem tomadas pelos diversos atores do processo de elaboração e execução das emendas parlamentares, com as quais, no geral, manifesto a minha concordância, com os ajustes que entendi pertinentes.

Diante do exposto, voto para que o Tribunal adote o acórdão que submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 6 de novembro de 2019.

VITAL DO RÊGO  
Relator

## ACÓRDÃO Nº 2704/2019 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC-018.272/2018-5.
2. Grupo I - Classe de Assunto V - Relatório de Auditoria.
3. Interessado: Congresso Nacional.
4. Unidades: Ministério da Saúde, Ministério do Desenvolvimento Regional, Ministério da Economia e Secretaria de Governo da Presidência da República.
5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidades Técnicas: Semag, SeinfraUrbana, SecexSaúde e Sec-MT.
8. Representação legal: não há

## 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de auditoria, cujo tema são as emendas parlamentares individuais ao Projeto de Lei Orçamentária.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, e com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, combinado com o art. 250, inciso III, do Regimento Interno, em:

9.1. recomendar ao Ministério da Economia, à Secretaria Executiva do Ministério da Saúde e à Secretaria Nacional de Desenvolvimento Regional e Urbano do Ministério do Desenvolvimento Regional que adotem medidas institucionais e estruturadas, alinhadas com o cronograma do ciclo das emendas parlamentares, no sentido de elencar e informar ao Parlamento objetos prioritários e aptos ao recebimento de recursos federais oriundos dessas emendas, contemplando, inclusive, obras paralisadas por falta de verbas, consideradas ainda, especificamente no caso da saúde, as disposições do art. 17 da Lei Complementar 141/2012;

9.2. recomendar ao Ministério da Economia que avalie a possibilidade de:

9.2.1. estruturar, na Plataforma Mais Brasil, ou em outro sistema informatizado adequado, ferramenta que possibilite implementar a recomendação do subitem 9.1 acima, permitindo sua ampla visualização por parlamentares, gestores públicos e a sociedade em geral, a fim de auxiliar a tomada de decisão pelos congressistas e possibilitar o engajamento social acerca da gestão municipal;

9.2.2. estruturar ferramentas de governança para que não sejam iniciados novos projetos de obras públicas financiados com recursos de emendas parlamentares caso não haja previsão de recursos orçamentários e financeiros, para o exercício corrente, suficientes para suportar a execução regular de todos aqueles empreendimentos já em curso;

9.3. recomendar à Secretaria de Governo da Presidência da República e ao Ministério da Economia que avaliem a conveniência de realizarem estudo acerca da execução da carteira de empreendimentos financiados com recursos federais oriundos de emendas parlamentares com a finalidade de se estabelecer, como critério de impedimento de ordem técnica, um valor mínimo adequado para execução de objetos relativos a obras, de modo a se conferir maior eficácia e efetividade a essas transferências;

9.4. recomendar à Secretaria Nacional de Desenvolvimento Regional e Urbano do Ministério do Desenvolvimento Regional que, em consonância com o subitem 9.1.13 do Acórdão 2.359/2018-TCU-Plenário, e como subsídio ao atendimento da recomendação do subitem 9.3 acima, avalie a possibilidade de identificar e propor um valor mínimo para suas transferências, notadamente quanto aos contratos de repasse custeados com recursos de emendas parlamentares, a partir do qual se justifique o investimento público, frente aos custos operacionais envolvidos, observando o disposto no Manual de Informações de Custos do Governo Federal, aprovado pela Portaria STN 518/2018;

9.5. recomendar à Mesa do Congresso Nacional e à sua Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização que avaliem a possibilidade de:

9.5.1. promoverem modificações legislativas que entenderem pertinentes para que a divisão dos recursos para as emendas parlamentares atenda ao objetivo fundamental da República de “*reduzir as desigualdades sociais e regionais*” e à função dos orçamentos públicos de “*reduzir desigualdades inter-regionais*”, em conformidade com os arts. 3º, inciso III, e 165, § 7º, da Constituição Federal, considerando que, no modelo vigente, que prevê a repartição equitativa entre os congressistas, a tendência é haver concentração de verbas nas regiões mais desenvolvidas, em razão da sua maior representatividade no Parlamento;

9.5.2. utilização do sistema Siop, da Secretaria de Orçamento Federal, em substituição ao sistema Silor, medida que poderá promover a racionalização e a eficiência na troca de informações com os órgãos do Poder Executivo;

9.5.3. indicação, nas leis de diretrizes orçamentárias anuais, de data limite, em cada exercício financeiro, para que os parlamentares possam alterar o beneficiário dos recursos de emendas individuais impositivas, quando não decorrente de impedimento de ordem técnica, levando em consideração o equilíbrio entre a discricionariedade do autor e a eficiência necessária à análise e execução pelos órgãos setoriais;

9.6. recomendar à Secretaria Executiva do Ministério da Saúde que dê continuidade à implantação do Programa Nacional de Gestão de Custos (PNGC), seguindo o disposto no Manual de Informações de Custos do Governo Federal, aprovado pela Portaria STN 518/2018, e avaliando a conveniência e a oportunidade da implantação de um modelo de custos personalizado que seja capaz de prover o ministério de informações relevantes sobre os custos operacionais de processamento dos investimentos oriundos de emendas parlamentares;

9.7. dar ciência ao Ministério da Economia e à Secretaria de Governo da Presidência da República acerca da ausência de critérios objetivos e de transparência no que tange às solicitações à Secretaria do Tesouro Nacional (STN) para pagamento de despesas de emendas parlamentares individuais obrigatórias, em desacordo com art. 37, *caput*, da Constituição Federal;

9.8. determinar à Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana do TCU (SeinfraUrbana) que monitore a implementação das recomendações constantes dos subitens 9.1, 9.2, 9.3, 9.4 e 9.5.1 do presente acórdão;

9.9. encaminhar cópia da presente deliberação, acompanhada do relatório e voto que a fundamentam, à Presidência da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional (CMO), ao Ministério da Economia e à Secretaria de Governo da Presidência da República; e

9.10. arquivar os autos.

10. Ata nº 44/2019 – Plenário.

11. Data da Sessão: 6/11/2019 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2704-44/19-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: José Mucio Monteiro (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz e Vital do Rêgo (Relator).

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)  
**JOSÉ MUCIO MONTEIRO**  
Presidente

(Assinado Eletronicamente)  
**VITAL DO RÊGO**  
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)  
**CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA**  
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 034.837/2018-3 (processos conexos: TC 008.845/2018-2, TC 035.916/2016-8, TC 026.512/2018-1, TC 036.751/2018-9, TC 031.986/2017-0, TC 022.373/2017-9, TC 022.634/2017-7 e TC 012.715/2017-4).

Natureza: Levantamento de Auditoria.

Órgãos/Entidades: Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), Centrais Elétricas Brasileiras S/A (Eletrobras), Centrais Elétricas do Norte do Brasil S/A (Eletronorte), Companhia Hidro Elétrica do São Francisco (Chesf), Eletrosul Centrais Elétricas S/A (Eletrosul), Furnas Centrais Elétricas S/A (Furnas) e Ministério de Minas e Energia (MME).

Representação legal: Leonardo Andrade Simon (CPF 002.351.871-51), Maria Paula Camargo de Freitas (CPF 892.270.001-78) e Suelaine Brandão Caldas Sena (CPF 896.524.441-20), representando a Centrais Elétricas do Norte do Brasil S/A (procurações às peças 75 e 76); e Cláudio Murta Savluchinske (CPF 583.187.554-72) e Fernando Rosendo de Araujo Filho, representando a Companhia Hidro Elétrica do São Francisco (procuração à peça 22).

SUMÁRIO: LEVANTAMENTO. DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA DO GRUPO ELETROBRAS E IDENTIFICAÇÃO DOS PRINCIPAIS RISCOS ASSOCIADOS AO DESEMPENHO DE SUAS OPERAÇÕES. DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES A ÓRGÃOS E ENTIDADES INTERESSADOS.

## RELATÓRIO

Com alguns ajustes de forma e fundamentado no inciso I do § 3º do art. 1º da Lei 8.443, de 16/7/1992, adoto como Relatório a instrução elaborada no âmbito da Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura de Energia Elétrica (SeinfraElétrica) e autuada como peça 72, a qual contou com a anuência do corpo diretivo da referida unidade técnica (peças 73 e 74):

### “I. INTRODUÇÃO

1. O presente levantamento foi originado do Despacho de 20/9/2018 do Ministro Aroldo Cedraz, emitido no âmbito do TC 033.645/2018-3, com base em proposta de fiscalização apresentada pela SeinfraElétrica, haja vista a necessidade de identificar informações para subsidiar a análise deste Tribunal no âmbito de eventual processo de privatização da Eletrobras, conforme amplamente divulgado, ou, alternativamente, direcionar a atuação futura do TCU sobre a estatal.
2. Considerando essas premissas e a missão da Eletrobras de atuar nos mercados de energia de forma integrada, rentável e sustentável, a fiscalização teve por objetivo diagnosticar a situação econômico-financeira do Grupo Eletrobras (também referenciado neste trabalho como Eletrobras ou simplesmente Conglomerado) e identificar os principais riscos associados ao desempenho de suas operações no curto e no médio prazos.
3. O escopo priorizou aspectos empresariais e setoriais que influenciam os principais componentes patrimoniais e de resultado da **Holding** e de suas maiores subsidiárias (Chesf, Eletronorte, Eletrosul e Furnas), considerando, entre outras áreas de gestão da Eletrobras, temas já avaliados em

trabalhos anteriores do TCU, a saber:

- a) a privatização das distribuidoras (TCs 035.916/2016-8 e 026.512/2018-1);
- b) os planos para a retomada das obras da Usina Termonuclear (UTN) Angra 3 (TC 036.751/2018-9);
- c) os desinvestimentos em Sociedades de Propósito Específico (SPEs) com participação da estatal realizados no ano de 2018 (TC 031.986/2017-0);
- d) a atuação das empresas do Conglomerado no acompanhamento e controle do desempenho de empreendimentos geridos por meio de SPEs (TC 022.373/2017-9);
- e) a política, regulação e regras de comercialização aplicáveis à energia oriunda da Usina Hidrelétrica (UHE) Itaipu (TC 022.634/2017-7); e
- f) o impacto das indenizações dos ativos de transmissão renovados com base na Lei 12.783/2013 na tarifa de energia elétrica (TC 012.715/2017-4).

4. Em que pese o contexto de privatização da estatal ser contemporâneo ao trabalho, não fez parte do escopo do levantamento qualquer análise quanto a proposta de privatização da Eletrobras e/ou suas subsidiárias, haja vista que tal avaliação será oportunamente realizada, caso venha a se concretizar por parte do Governo Federal, conforme a ritualística deste Tribunal no acompanhamento das desestatizações, atualmente regulada pela Instrução Normativa TCU n. 81/2018.

5. O trabalho foi conduzido em conformidade com as Normas de Auditoria do TCU e o Roteiro de Levantamento do TCU (Portaria-Segecex 24/2018) e está alinhado com os princípios fundamentais de auditorias do setor público das Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI 100).

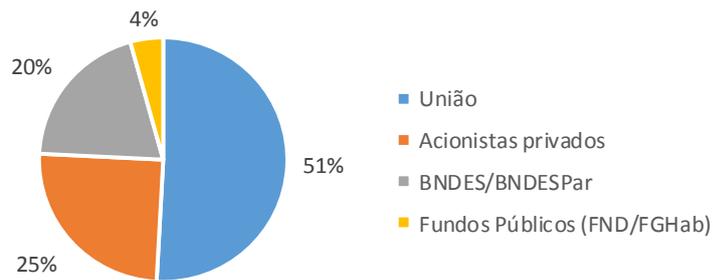
6. A metodologia adotada foi detalhada no Apêndice A e consistiu, resumidamente, nas seguintes etapas: mapeamento e priorização de temas, identificação dos principais riscos sobre a amostra priorizada e confrontação com a sistemática de gestão de riscos da estatal, validação com especialistas externos e descrição dos riscos a partir de avaliação consolidada.

## **II. VISÃO GERAL DO OBJETO**

7. A criação da Eletrobras foi proposta em 1954 pelo então presidente Getúlio Vargas, ocorrendo efetivamente em 25/4/1961 através da Lei 3.890-A, que definiu como objetivo da empresa o de promover estudos, projetos de construção e operação de usinas geradoras, linhas de transmissão e subestações destinadas ao suprimento de energia elétrica do País. Na década de 1990, a empresa, por determinação legal, passou a atuar também no segmento de distribuição de energia elétrica, através das concessionárias de distribuição dos estados de Alagoas, Piauí, Rondônia, Acre, Roraima e Amazonas.

8. Instituída sob a forma de uma sociedade de economia mista de capital aberto, a Eletrobras possui 1.087.050.297 (80,37%) ações ordinárias e 265.583.803 (19,63%) ações preferenciais e é negociada nas Bolsas de Valores de São Paulo, Madri e Nova York. Atualmente a empresa tem como acionista majoritário o Governo Federal e a estrutura acionária do seu capital votante é dividida conforme se apresenta na Figura 1.

Figura 1 – Composição acionária da Eletrobras



Nota: elaboração própria.

Fonte: Bolsa de Mercadorias & Futuros (BM&F).

9. É a maior companhia de geração e transmissão do Brasil, com participação em empreendimentos de geração que somam 49.801 GW de capacidade instalada (30,5% do parque nacional) e em linhas de transmissão que correspondem a 78.408 km (53,8% da malha nacional). Esses números estão concentrados em empreendimentos corporativos e sob modelo de parceria, distribuídos entre as subsidiárias que compõem o Grupo Eletrobras.

Tabela 1 – Empreendimentos do Grupo Eletrobras

Tipo	Geração (MW)	Transmissão (km)
Corporativo	31.673,82	63.479,00
Em parceria <sup>(1)</sup>	37.762,21	14.929,00
<b>Total</b>	<b>69.436,03</b>	<b>78.408,00</b>

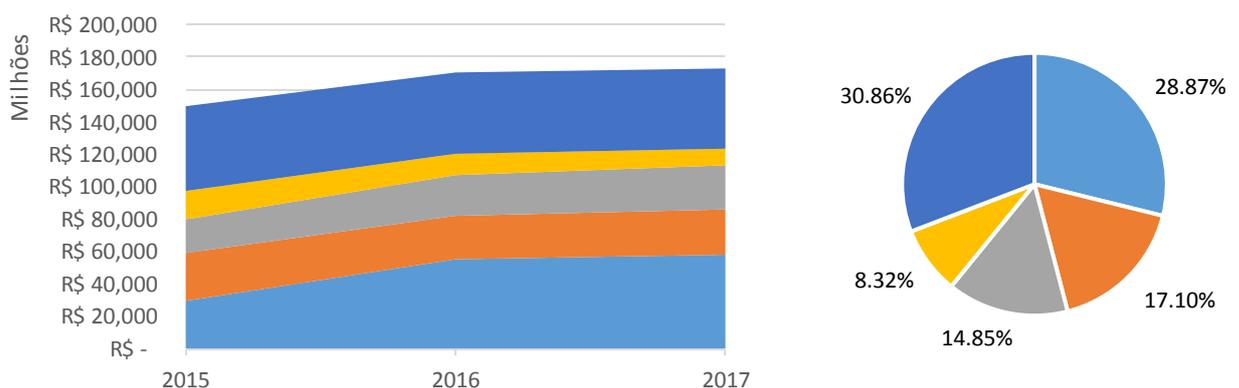
Fonte: Demonstrações Financeiras da Eletrobras para o ano de 2018 (peça 68, item não digitalizável, arquivo ‘Eletrobras - DCC 2018 31-12-2018’, p. 20).

<sup>(1)</sup> Os empreendimentos em parceria foram contabilizados pelo total de capacidade instalada das usinas que contam com a participação da Eletrobras.

10. O total de ativos do Conglomerado ultrapassa R\$ 180 bilhões, conforme as últimas Demonstrações Financeiras publicadas, referentes ao ano de 2018. Embora seu valor patrimonial seja da ordem de R\$ 56 bilhões, o valor em bolsa encontra-se na faixa de R\$ 44 bilhões, com data-base em 9/5/2019.

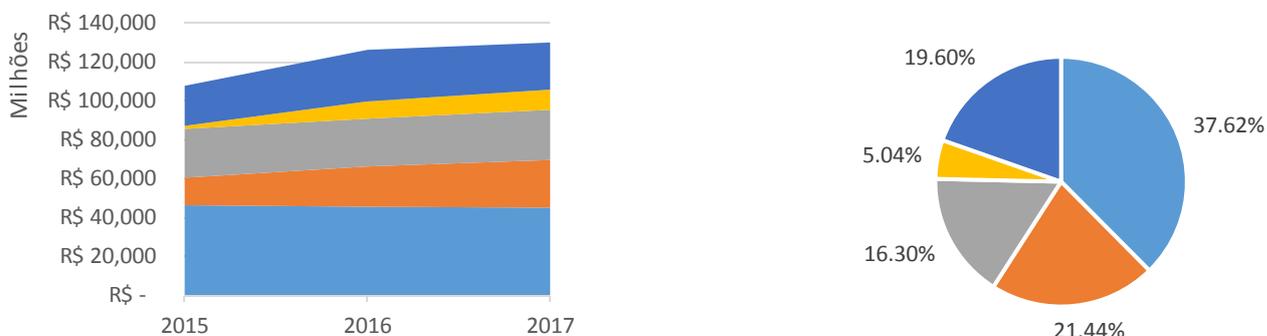
11. A partir das demonstrações contábeis consolidadas do Grupo Eletrobras para os anos de 2015 a 2017, apresentam-se a seguir as principais contas do ativo, passivo, receitas e despesas do Grupo, considerando a média do período.

Figura 1 – Principais ativos do Grupo Eletrobras (2015-2017)



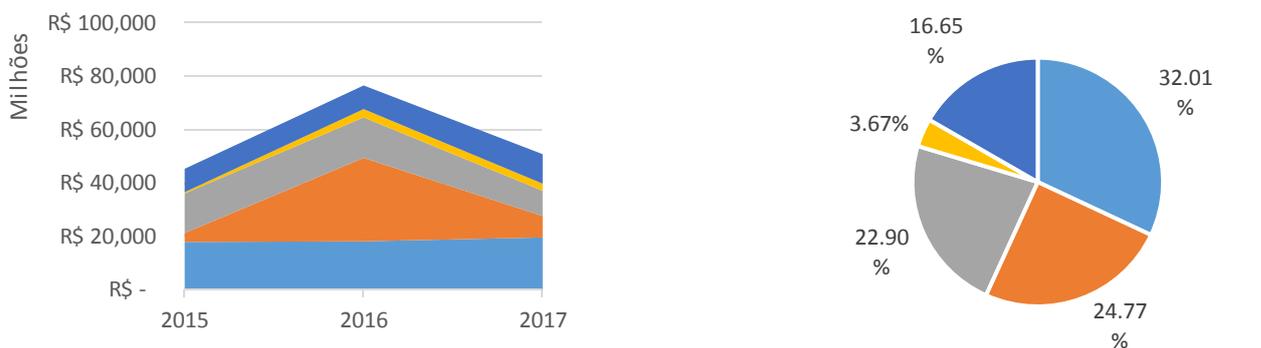
■ Transmissão ■ Geração ■ Investimentos em outras sociedades ■ Financiamento de Itaipu ■ Outros  
 Fonte: Demonstrações contábeis de 2015, 2016 e 2017.

**Figura 2 – Principais passivos do Grupo Eletrobras (2015-2017)**



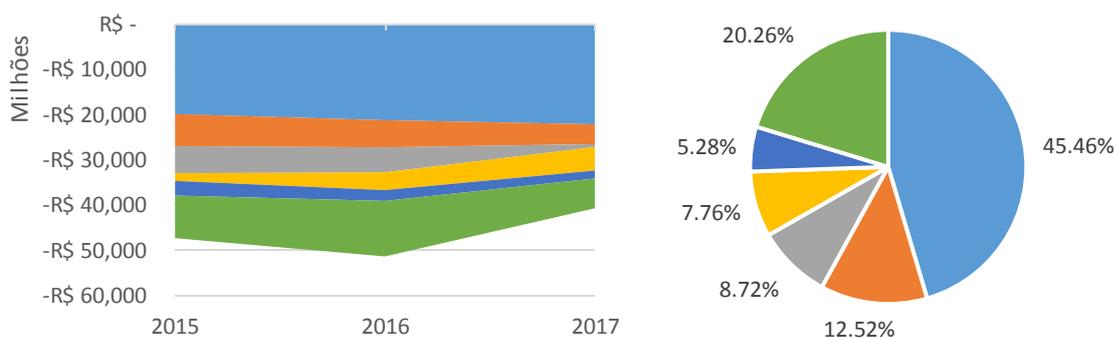
■ Dívida onerosa ■ Passivo das distribuidoras ■ Contingências judiciais ■ Obrigações fiscais ■ Outros

**Figura 3 – Principais receitas do Grupo Eletrobras (2015-2017)**



■ Geração de energia ■ Transmissão de energia ■ Distribuição de energia ■ Resultado das investidas ■ Outras  
 Fonte: Demonstrações contábeis de 2015, 2016 e 2017.

**Figura 4 – Principais custos/despesas do Grupo Eletrobras (2015-2017)**



- PMSO
- Redução na expectativa de retorno dos negócios
- Custo dos investimentos
- Provisões para contingências judiciais
- Déficit financeiro
- Outros

Fonte: Demonstrações contábeis de 2015, 2016 e 2017.

13. Cada um desses grupos de ativos, passivos, receitas e despesas serão detidamente examinados nos tópicos seguintes e apêndices deste relatório. Embora os dados analisados tenham sido retirados das Demonstrações contábeis dos anos de 2015, 2016 e 2017, algumas informações foram atualizadas quando da publicação das Demonstrações contábeis de 2018.

14. Nos últimos anos, a Eletrobras passou a apresentar resultados econômico-financeiros insatisfatórios. Entre 2012 e 2015, acumulou prejuízos que somaram R\$ 30,7 bilhões. Ao final de 2015, a relação Dívida líquida/EBITDA chegou a 9,8 vezes, um endividamento muito superior ao das demais empresas que atuam no ramo de energia elétrica (peça 49, p. 2).

15. O MME concluiu à época (peça 49) que, justamente em um momento de incertezas do setor elétrico – causado em grande parte pelo cenário hidrológico desfavorável a partir do ano de 2013, pela redução gradual do armazenamento do sistema e pela inserção de fontes de geração intermitente na matriz elétrica nacional – a Eletrobras apresentava desempenho insatisfatório, com custos elevados em seus investimentos (R\$ 24 bilhões de sobrecusto) e degradação dos seus indicadores econômico-financeiros.

16. Tais fatos levam à perda da capacidade operacional e de investimento e, sem isso, põe-se em risco a exigência legal que impõe a prestação do serviço público de energia de modo adequado – aquele que ‘satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas’, conforme o art. 6º, § 1º, da Lei 8.987/1995. Ademais, segundo estimativas do MME, a demanda por energia elétrica no Sistema Interligado Nacional (SIN) aumentará em 38% nos próximos dez anos, valor suficientemente elevado a ponto de exigir que o Brasil possua **players** capazes de realizar obras e investimentos de expansão da rede elétrica nacional (peça 49, p. 2).

17. Nesse contexto, a empresa iniciou movimentos para sanear suas contas. O primeiro foi a desestatização de suas distribuidoras, partindo da Companhia Energética de Goiás (Celg) em 2016 e finalizando-se em 2018 com a venda das demais (Companhia Energética do Piauí – Cepisa, Boa Vista Energia – Bovesa, Centrais Elétricas de Rondônia – Ceron, Companhia de Eletricidade do Acre – Eletroacre, Companhia Energética de Alagoas – CEAL e Amazonas Distribuidora de Energia – AmD). O segundo movimento foi a venda 26 participações minoritárias, no ano de 2018.

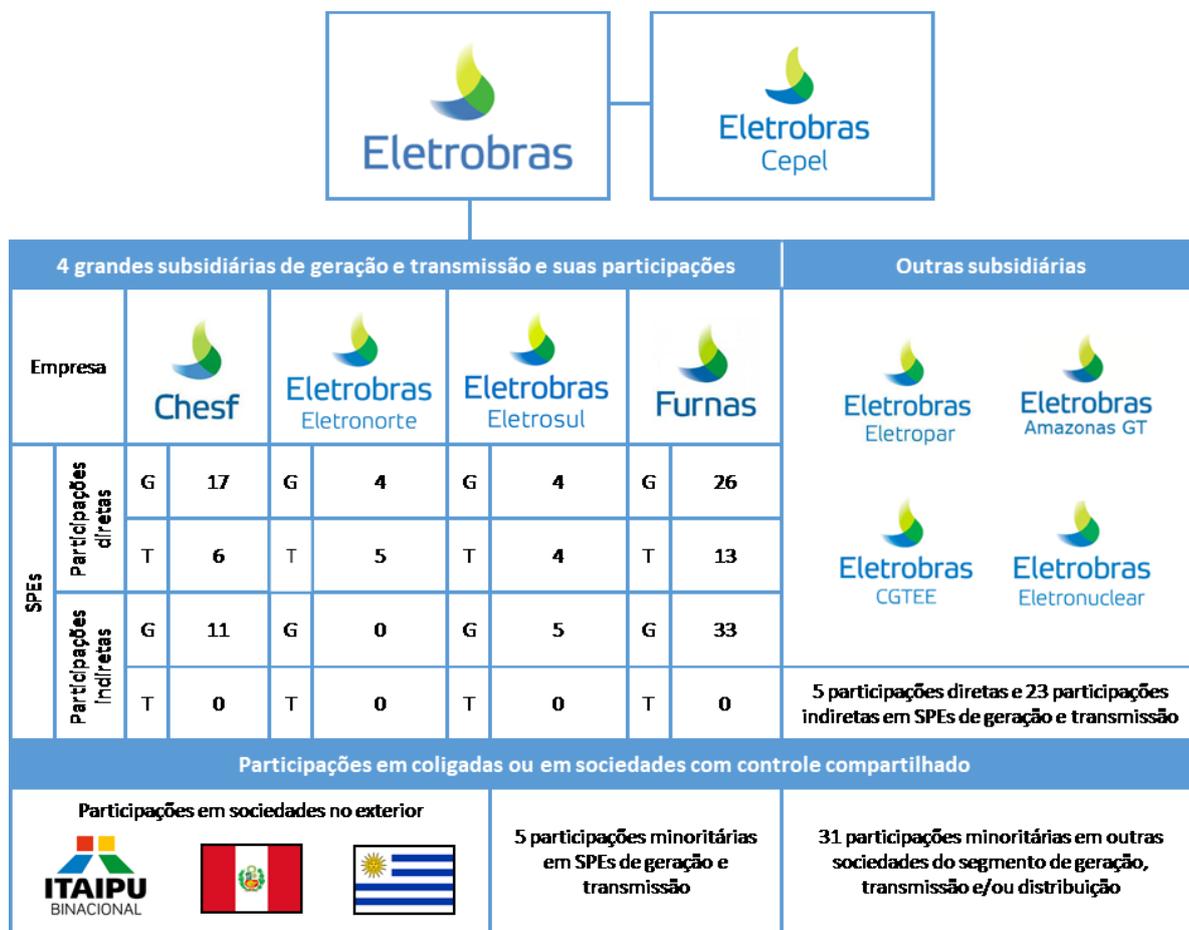
18. Em outra frente, no final do ano de 2017, o Governo Federal encaminhou proposta ao Congresso Nacional para diluir a participação que detém sobre a **Holding**, mediante aumento de capital privado, retirando o controle da União sobre as decisões da Companhia. Algumas das preocupações do Chefe do Executivo foram expostas junto à Exposição de Motivos do Projeto de Lei (PL) 9.463/2018 (peça 49, p. 2-3):

(...) em virtude das dificuldades enfrentadas pela Eletrobras nos últimos anos, a sua participação na expansão da oferta de energia elétrica tem sido reduzida. No segmento de geração, a empresa detinha, em 2011, 36% de participação na oferta nacional. Ao final de 2016, essa participação havia caído para 31%. Dos 33 GW que foram agregados ao sistema no período, 85% foram resultantes de investimentos de outros agentes, especialmente privados. A Eletrobras respondeu por, apenas, 15% da expansão da oferta. Fenômeno semelhante se observa no segmento de transmissão. A Eletrobras chegou a deter 58% da rede básica do sistema, em 2012, e, ao final de 2016, sua participação caiu para 52%. Nos últimos leilões de linhas de transmissão, seja por dificuldades financeiras, seja por decisão da Aneel, as empresas do Grupo Eletrobras estiveram impedidas de concorrer.

19. A desestatização proposta consiste, portanto, em um aumento do capital social da empresa com recursos privados, que diminui, por consequência, a participação acionária do Estado, somado à possibilidade de a União conceder novas outorgas de concessão de geração de energia elétrica, pelo prazo de trinta anos.

20. Os movimentos adotados permitiram melhorar os indicadores econômico-financeiros da Eletrobras. No ano de 2016, a empresa reportou uma relação Dívida Líquida/EBITDA de 6,6 vezes e, em 2017, de 4,9 vezes. Em 2018, além da venda das distribuidoras e de SPes, lançou planos de demissão voluntária de empregados.
21. No entanto, como será abordado neste trabalho, ainda há vários desafios na gestão da empresa.
22. O PL da privatização foi arquivado pelo Congresso Nacional no final da legislatura 2015-2018. Em fevereiro de 2019, o MME noticiou que o governo está reavaliando o modelo de capitalização da Eletrobras e que não haveria tempo suficiente para realizar a operação ainda neste ano. Diante da incerteza, o Ministério da Economia retirou a receita de R\$ 12 bilhões que estava prevista no Orçamento Geral da União (OGU) de 2019.
23. Independentemente se o cenário que vier a se concretizar seja de privatização ou de manutenção do controle estatal, é necessário que os riscos associados ao desempenho operacional da Eletrobras sejam devidamente tratados, a fim de garantir a valorização da empresa, a sua posição como importante agente na expansão do setor elétrico e a prestação adequada do serviço público.
24. Ademais, caso venha a ser aprovada a iniciativa de desestatização, o TCU será demandado a se manifestar sobre a regularidade do processo, a modelagem e os estudos econômico-financeiros, dentre outras questões, nos termos da Lei 9.491/1997, em processo específico.
25. Apresenta-se a seguir a estrutura organizacional do Conglomerado, após os desinvestimentos promovidos no ano de 2018.

Figura 6 – Estrutura organizacional do Grupo Eletrobras



Nota: elaboração própria (peça 63, item não digitalizável ‘Participações’). O número de SPes contém duplicidades, pois há participação de mais de uma empresa do Grupo em uma mesma sociedade.

Nota 2: Participações no exterior: Itaipu Binacional, SPE Inambari no Peru e SPE Rouar no Uruguai.

Fonte: Demonstrações contábeis dos anos de 2015 a 2017 (peça 68).

**III. RISCOS IDENTIFICADOS**

26. A partir da metodologia aplicada no presente trabalho (Apêndice A), identificaram-se os seguintes grupos de riscos para o desempenho das operações da Eletrobras:

- 1) Baixa rentabilidade dos investimentos;
- 2) Dificuldades de liquidez;
- 3) Prejuízos com a UTN Angra 3;
- 4) Falhas na gestão de contingências judiciais;
- 5) Redução das indenizações de concessões renovadas;
- 6) Perda de sustentabilidade econômico-financeira com o vencimento de concessões;
- 7) Perdas por não atendimento aos parâmetros regulatórios;
- 8) Perdas por fraude e corrupção;
- 9) Perda de sustentabilidade econômico-financeira com ingerência política.

27. A avaliação consolidada dos riscos mencionados resultou no mapa de riscos a seguir, compreendendo os grupos de riscos levantados conforme sua criticidade (probabilidade vs. impacto).

Figura 7 – Diagrama de verificação de risco (DVR) do Sistema Eletrobras, por grupo de risco

<b>IMPACTO</b>	Muito alto			3	2	
	Alto			9 - 1	4	7
	Médio			8	5 - 6	
	Baixo					
	Muito baixo					
		Muito baixa	Baixa	Média	Alta	Muito alta
<b>PROBABILIDADE</b>						

Nota: elaboração própria.

28. A partir da matriz de riscos (Apêndice E – sigiloso), foram propostas ações de controle, a serem realizadas em momento oportuno.

29. Importante destacar que o levantamento de riscos aqui conduzido não buscou, de nenhuma maneira, substituir, validar ou questionar o mapeamento de riscos, e a consequente gestão desses riscos, conduzido internamente pela Eletrobras.

30. Aplicados todos os procedimentos previstos na metodologia da fiscalização, apresenta-se a seguir a descrição de cada grupo de risco.

**1 – Baixa rentabilidade dos investimentos**

31. O Grupo Eletrobras ou Sistema Eletrobras é um conglomerado empresarial composto pela **Holding** e oito participações diretas em sociedades empresárias de escopo ‘amplo’ (Chesf, Eletronorte, Eletrosul, Furnas, Eletropar, CGTEE, Amazonas GT e Eletronuclear), denominadas subsidiárias, conforme o art. 2º, inciso IV, do Decreto 8.945/2016, que regulamenta a Lei das Estatais (Lei 13.303/2016).

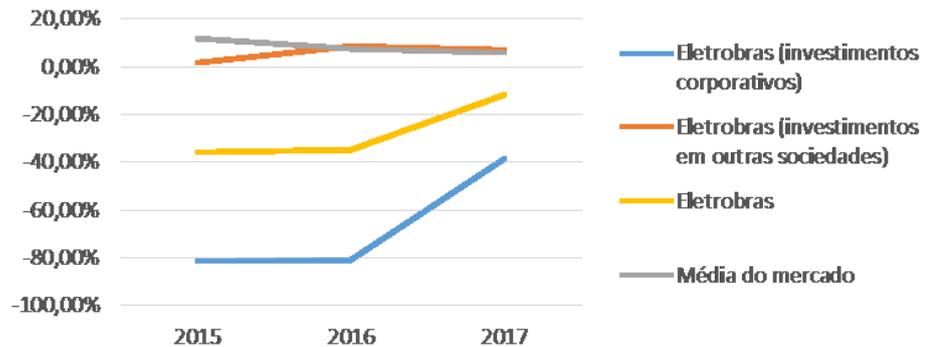
32. A **Holding** possui mais 44 participações diretas em outras sociedades, sendo cinco SPes subsidiárias (Eólicas Chuí IX, Hermenegildo I a III e Santa Vitória do Palmar), 38 coligadas filiadas ou de simples participação, conforme a denominação contida nos artigos 1.097 a 1.100 do Código Civil (Lei 10.406/2002), bem como a Itaipu Binacional, de controle compartilhado entre o Brasil e o Paraguai.

33. As principais subsidiárias do conglomerado (Chesf, Eletronorte, Eletrosul e Furnas) também possuem participação direta em 71 SPes associadas a empreendimentos específicos de geração e transmissão. Além disso, a Eletropar possui participação direta em mais quatro empresas de dentro e fora do setor elétrico. Os dados estão consolidados na peça 63 (item não digitalizável), conforme ilustrado na Figura 2 deste relatório.

34. Sob uma perspectiva de gestão do patrimônio alocado nessas participações, o Patrimônio Líquido do Grupo Eletrobras pode ser segmentado entre os ativos sobre os quais a **Holding** detém o controle, seja na controladora ou em suas subsidiárias – essa parcela corresponde ao que se entende por investimentos corporativos da Eletrobras – e a parcela do Patrimônio Líquido relativa aos ativos em que essa relação de controle não está configurada (participações minoritárias em sociedades externas ao conglomerado e eventuais adiantamentos para aumento dessa participação), corresponde aos investimentos da Eletrobras em outras sociedades.

35. O indicador de rentabilidade ROE (**Return on Equity** ou simplesmente Retorno sobre o PL) dos investimentos da Eletrobras e das demais empresas atuantes no mercado de energia elétrica para o triênio 2015-2017 é mostrado a seguir.

Figura 8 – ROE dos investimentos da Eletrobras versus média do mercado



Nota: elaboração própria (peça 64 – item não digitalizável ‘Análises’).

Fonte: Demonstrações contábeis dos anos de 2015 a 2017 (peça 68).

36. O gráfico acima demonstra grande disparidade entre a rentabilidade dos investimentos corporativos da Eletrobras e a de seus investimentos em outras sociedades, cujo desempenho é compatível com o da média do mercado de energia elétrica.

37. No caso dos investimentos corporativos, a rentabilidade verificada é reflexo principalmente de provisões constituídas em razão do desempenho da Eletronuclear, da CGTEE e das distribuidoras, que somaram mais de R\$ 30 bilhões no triênio 2015-2017.

38. Para os investimentos da Eletrobras em outras sociedades, em que pese a compatibilidade do indicador apresentado com a média do mercado de energia elétrica, o relatório da SeinfraElétrica no âmbito do TC 022.373/2017-9, ainda em curso neste Tribunal, evidenciou uma redução

acentuada das projeções de retorno com participações em SPEs ao longo do tempo, como transcrito a seguir (peça 76):

13. O retorno médio projetado à época do leilão de empreendimentos nos setores de geração a partir de fonte hídrica (Geração hidroelétrica – Geração UHE), geração a partir de fonte eólica (Geração Eólica – Geração UEE) e de transmissão de energia elétrica (Transmissão) é, respectivamente, 11,12%, 10,00% e 9,08%. Por outro lado, o retorno médio atualizado nos setores de geração hidroelétrica, geração eólica e transmissão é, respectivamente, 2,62%, 4,26% e 4,46%.

14. Nesse plano, a redução média do retorno desses investimentos em SPEs é de 8,49% no setor de geração hidroelétrica, de 5,75% no setor de geração eólica, e, ainda, de 4,62% no setor de transmissão de energia elétrica.

15. A versão mais recente do cálculo de custo de capital próprio da Eletrobras estabelece o valor de 8,72% para empreendimentos de geração existentes tributadas pelo lucro real e 9,71% para aqueles tributados pelo lucro presumido; ao passo que o valor de 9,07% é utilizado para empreendimentos de transmissão tributados pelo lucro real (Peça 61, ‘Custo de Capital/IT-DFPP-003-2018-Custo de Capital da Eletrobras.pdf’, pp. 9 e 10).

39. A despeito de as SPEs avaliadas ainda possuírem um longo período de operação após os custos iniciais de construção, a magnitude da diferença entre as projeções iniciais e as atualizadas sugere que o retorno médio do capital investido será inferior ao estabelecido como piso pela Eletrobras.

40. De acordo com o trabalho, as principais causas para o problema foi o aumento dos dispêndios pré-operacionais e atrasos em relação à data de entrada em operação contratada, que resultaram na variação da estrutura de capital dos empreendimentos, com reflexos na Taxa Interna de Retorno (TIR) projetada. Dito de outra forma, os impactos gerados por esses fatos resultaram em valores muito superiores ao risco de implantação do negócio considerado pela Eletrobras.

41. Nesse contexto, cabe ressaltar o caso das SPEs **Chuí Holding**, Santa Vitória do Palmar **Holding** e Hermenegildo I, II e III, em que foram utilizados dados superestimados da capacidade de geração em razão dos ventos. Isso ocorreu, não pela ausência de uma ferramenta decisória mais sofisticada, dado que o próprio corpo técnico da companhia alertou sobre a fragilidade dos dados utilizados, mas por razões que os registros nos autos não permitem constatar (TC 022.373-2017-9).

42. Também serve de exemplo a situação: i) da SPE Extremoz Transmissora do Nordeste, em que se verificou tardiamente – já na fase de instalação – dificuldades na captação de recursos em virtude da integralização de capital próprio irrisório (mil reais) associada à impossibilidade de fornecer garantias financeiras pelos dois sócios; e ii) das SPEs Madeira Energia e Goiás Transmissora, em que foi considerado, para fins do cálculo da rentabilidade, a renovação das concessões nas mesmas bases econômico-financeiras do leilão, em premissas incompatíveis com as disposições da Lei 9.074/1995 (TC 022.373-2017-9).

43. Particularmente na Eletrosul, os resultados obtidos com participações em outras sociedades levaram a perdas da ordem de 30% do patrimônio alocado a esse tipo de investimentos, no triênio 2015-2017 (vide Apêndice D).

44. O tema das participações em outras sociedades é tratado no Relatório de Gestão de Riscos da Eletrobras no âmbito dos seguintes eventos de risco (peça 25, p. 2-141):

a) ‘Novos negócios no exterior’, relativo à atuação em empreendimentos no exterior que não cumpram os objetivos estratégicos e de rentabilidade da empresa;

b) ‘Carteira de participações’, sobre a alocação de recursos em participações em ações e/ou cotas que não atendam aos objetivos de rentabilidade da companhia;

c) ‘Novos negócios e leilões’, que abrange a decisão sobre a realização de novos negócios ou participações em leilões em desacordo com os objetivos estratégicos e de rentabilidade da companhia;

d) ‘Aquisições e incorporações’, relacionado a aquisições e/ou incorporações de empresas e

ativos que impactem negativamente nos negócios da companhia; e

e) ‘Gestão dos negócios em SPEs’, referente aos resultados operacionais e financeiros dos negócios em SPEs em desacordo com os objetivos estratégicos e financeiros da companhia.

45. Como ações de tratamento de todos esses riscos, é citada no relatório a existência do Manual de SPEs e do CISE. No entanto, no biênio 2016-2017, o comitê não avaliou nenhum estudo de viabilidade de investimento, haja vista que o foco da empresa está atualmente na venda de participações (desinvestimento). Até o fim de 2017, a Administração não considerava formalmente a participação das empresas do Grupo em nenhum leilão ou novo negócio no curto prazo.

46. Também é citada a existência da Superintendência de Gestão de Participações em SPE e Programas de Governo (PRF), que tem como atribuição a gestão de participações acionárias recebidas em dação de pagamento, controle das anuências requeridas, suporte aos projetos de desinvestimentos e monitoramento do desempenho das SPEs do Grupo.

47. Em resposta ao Ofício 2-400/2018-TCU/SeinfraElétrica, a Eletrobras apresentou cópia do Manual de SPEs, bem como respondeu questionamentos sobre as decisões de investimentos da Companhia (peça 47).

48. Com relação ao modelo adotado pela Eletrobras para balizar seus investimentos, o Manual de SPEs busca aprimorar as práticas de governança e de gestão de negócios estruturados por meio de parcerias e faz referência à RES-1218/2009, que aprovou metodologia de cálculo do custo do capital Eletrobras e a definição da rentabilidade mínima dos negócios.

49. A RES-1218/2009, por sua vez, é orientada à parametrização das decisões sobre projetos específicos de geração e transmissão, corporativos ou em parcerias. A empresa se utiliza das técnicas de fluxo de caixa descontado, para projetos corporativos, e fluxo de caixa do acionista, para projetos em parceria, de modo a se estimar uma taxa de retorno do empreendimento e compará-la com a referência mínima de rentabilidade dos negócios das empresas do Sistema Eletrobras.

50. Em que pese o caráter determinístico do fluxo de caixa descontado e do fluxo de caixa do acionista como ferramenta decisória para novos negócios, o que se verifica no âmbito da companhia são falhas que transcendem às limitações causadas pelas incertezas inerentes ao mercado de energia elétrica. Ademais, estimativas de determinados dados de entrada, como preço da energia elétrica ou garantia física de um empreendimento, já pressupõem a utilização de ferramentas de natureza probabilística adotadas pelos certificadores dessas informações.

51. Por outro lado, um ponto a ser ressaltado refere-se aos investimentos corporativos, especialmente os relacionados às suas subsidiárias. Para esse tipo de investimentos, o Relatório de Gestão de Riscos prevê o risco ‘Gestão de negócios corporativos’ (peça 25, p. 2-141), relativo aos resultados operacionais e financeiros dos negócios corporativos em desacordo com os objetivos estratégicos e financeiros da companhia.

52. O foco adotado pela empresa com o objetivo de dar tratamento a esse risco foi:

a) Adotar estratégias de atuação no âmbito regulatório, pelo acompanhamento de pautas como a indenização e remuneração das concessões de geração e o cálculo do custo de capital das concessões de transmissão, bem como pela gestão dos autos de infração imputados pela Aneel;

b) Melhorar a gestão dos empreendimentos de geração e transmissão, por meio da implantação de recursos de operação remota nas instalações das empresas e da operacionalização do Comitê Gestor da Operação e Manutenção da Geração (GCOM) e do Comitê Gestor da Transmissão do Sistema Eletrobras (CGTE);

c) Privatizar as distribuidoras, de modo a melhorar os indicadores econômico-financeiros da Eletrobras; e

d) Adotar um plano de retomada das obras de Angra 3, a fim de viabilizar condições para reinício efetivo das obras de construção da usina.

53. Embora algumas medidas já tenham sido tomadas, como a privatização das distribuidoras, o que deve melhorar a expectativa de retorno com investimentos corporativos da Eletrobras, não há diretrizes gerais que obriguem a Administração da Companhia a monitorar, sob critérios pré-estabelecidos de rentabilidade, se deve entrar, manter ou sair de um negócio, informando ao Conselho de Administração as conclusões obtidas, para a tomada de decisão. O procedimento é adotado livremente, a critério dos gestores em exercício.

54. A institucionalização de rotinas de avaliação desses investimentos, se não capaz de evitar negócios deficitários, vez que cabe ao Conselho de Administração da Eletrobras a palavra final sobre os rumos da empresa, seria salutar no sentido de dar transparência às suas decisões e evitar que elas sejam tomadas à contramão da lucratividade da Companhia, sem justificativas e por prazo indeterminado.

55. É o caso das distribuidoras de energia elétrica da Região Norte do Brasil, que foram mantidas no Grupo após a desestatização de vários setores da economia, inclusive das distribuidoras situadas em áreas de maior interesse comercial, como a Light e a Escelsa. Em que pese esse processo tenha ocorrido na década de 1990 e as empresas de distribuição mantidas tenham apresentado sucessivos prejuízos nos anos posteriores, apenas no ano de 2016 o Conselho de Administração da Eletrobras resolveu vendê-las, no âmbito da 165ª Assembleia Geral Extraordinária, realizada no dia 22 de julho de 2016.

56. Outro caso relevante é o da CGTEE, empresa subsidiária da Eletrobras que detém a concessão da UTE Candiota 3, atualmente seu único empreendimento de geração em operação.

57. O resultado da CGTEE nos anos de 2015 a 2017 é mostrado a seguir (em R\$ mil).

Tabela 2 – Prejuízos da CGTEE

CGTEE	2015	2016	2017	Total
I. Resultado do exercício	-648.367	-1.073.209	-1.170.463	-2.892.039
II. Perdas por <b>impairment</b>	-83.946	-236.126	-372.873	-692.945
III. Energia comprada para revenda	-84.877	-223.785	-214.007	-522.669
IV. Resultado do exercício sem os efeitos do <b>impairment</b> e da compra de energia por insuficiência de lastro (I – (II + III))	-479.544	-613.298	-583.583	-1.676.425

Fonte: Demonstrações contábeis dos anos de 2015 a 2017 (peça 68).

58. Os prejuízos acumulados importaram em um Passivo a Descoberto da ordem de R\$ 3,54 bilhões, conforme as últimas Demonstrações Contábeis Anuais publicadas pela Eletrobras, referentes ao ano de 2018, o que corresponde a 4,65% do passivo total do Conglomerado (peça 68, item não digitalizável, ‘arquivo ‘Eletrobras - DCC 2018 31-12-2018’).

59. Parte significativa do prejuízo se deu por perdas por **impairment**, que são contabilizadas quando há revisões efetuadas sobre os valores dos ativos corporativos de longa duração por meio dos denominados testes de recuperabilidade de ativos (testes de **impairment**) que implicam em redução na expectativa de retorno dos negócios. Quando o resultado do teste indica a perda no valor recuperável do ativo, é constituída provisão de perdas, a qual pode ser revertida quando novo teste indicar movimento contrário.

60. De acordo com a empresa, os prejuízos possuem como causa principal o desempenho aquém do esperado da UTE Candiota 3, cujo projeto original previa uma garantia física de 303 MW médios.

61. Por intermédio do Leilão de Geração 2/2005, 292 MW médios da usina foram comercializados no ACR, pelo prazo de 15 anos (2010 a 2024). No entanto, em decorrência da geração insuficiente, a margem para comercialização no ACL (8 MW médios) foi reduzida e a CGTEE ainda foi obrigada a comprar energia para suprir a insuficiência de lastro físico dos CCEARs firmados.

62. Para buscar o equilíbrio econômico-financeiro do empreendimento, a CGTEE ingressou com pedido de redução de garantia física, o qual foi deferido, conforme o Despacho Aneel 4.141/2014, ratificado pelo Despacho Aneel 2.570/2016. A partir de 1º/1/2018, a garantia física da usina foi reduzida em 65 MW médios, com a consequente redução da Receita Fixa de R\$ 331.250.640,00/ano para R\$ 243.814.772,00/ano.
63. Apesar dessa medida, conforme registrado nas demonstrações trimestrais de 30/9/2018, a CGTEE apresentava prejuízo da ordem de R\$ 562,98 milhões, grande parte em razão dos custos financeiros associados ao contrato de financiamento da UTE Candiota 3, celebrado com a **Holding**. A redução da garantia física da usina sem o atingimento de resultado satisfatório corrobora o risco em questão ou, pelo menos, evidencia dificuldades no saneamento dos problemas da CGTEE.
64. Outra medida saneadora buscada pela CGTEE foi a realização de manutenção de grande porte da usina (**overhaul**), com o objetivo de melhorar os índices de disponibilidade e atingir a viabilidade econômico-financeira do empreendimento. O contrato foi assinado em março de 2018, com previsão de início do **overhaul** em dezembro de 2018 e término em 90 dias, pelo custo estimado de R\$ 368 milhões.
65. Ainda, visando buscar 'sinergia operacional, econômico-financeira e societária' de suas controladas, a Eletrobras propôs no Plano Diretor de Negócios e Gestão (PDNG) 2019-2023 uma reestruturação societária da Eletrosul e da CGTEE, conforme previamente aprovado pelo Conselho de Administração.
66. Nas últimas Demonstrações Contábeis Anuais publicadas pela Eletrobras, referentes ao exercício de 2018, a Companhia registra operações de adiantamento à CGTEE no montante de R\$ 300 milhões (peça 68, item não digitalizável, 'arquivo 'Eletrobras - DCC 2018 31-12-2018').
67. Por todo o exposto, considerando as lacunas verificadas em relação ao monitoramento da carteira de investimentos do Grupo Eletrobras, bem como a baixa rentabilidade verificada sobretudo nos empreendimentos corporativos, entende-se oportuno recomendar à Eletrobras que institucionalize rotinas de avaliação periódica dos respectivos investimentos e de suas subsidiárias, considerando a expectativa de rentabilidade dos empreendimentos corporativos e em parceria, com o objetivo de balizar as decisões da Companhia sobre a entrada, manutenção ou venda de um negócio, dar transparência às decisões e evitar que sejam tomadas à contramão da lucratividade da Companhia, sem justificativas e por prazo indeterminado.
68. Por fim, após a realização de Painel de Referência com especialistas do setor, as informações contidas neste risco foram corroboradas pelos participantes, que demonstraram preocupação com o nível de governança da Eletrobras, apontada como uma das causas para a baixa rentabilidade dos investimentos.
69. Os especialistas, no âmbito do painel de referência, destacaram como problema a quantidade de conselhos e diretorias existentes dentro do Grupo Eletrobras. Esse elevado quantitativo, além de implicar em dificuldades de provê-los com pessoas suficientemente qualificadas, aumenta os custos administrativos (pessoal e de transação).
70. Como exemplo, até 2016, empreendimentos com base em fontes solar, eólica, biomassa de até 30 MW de potência instalada faziam jus a descontos de pelo menos 50% nas tarifas de uso dos sistemas elétricos de transmissão (TUST) e distribuição (TUSD). Esse subsídio acabou por estimular arranjos de SPEs de empreendimentos eólicos de até 30 MW, combinados em complexos. A Lei 13.299/2016 aumentou a potência máxima para fruição do benefício para 300.000 MW, mas isso não bastou para que as SPEs passassem a ter maior capacidade.
71. Isso se deve, em parte, ao regime tributário que a empresa poderá se enquadrar. No caso de Lucro Real, a alíquota de PIS/Cofins será de 9,25%, enquanto no caso de Lucro Presumido, de 3,75%. Entretanto, para participar do lucro presumido o empreendimento obrigatoriamente precisa ter uma receita anual de até R\$ 78 milhões. Dessa forma ao dividir os projetos em SPEs menores (até 30 MW), os empreendedores conseguem uma 'otimização tributária'. Por outro lado, ao optar por parque de menores capacidades abre-se mão de economia de escala para ganhar em versatilidade, cronograma de desenvolvimento do projeto, em acesso ao sistema de conexão.

72. No caso da Eletrobras, esse arranjo de empreendimentos menores implica em custos burocráticos significativos, já que cada SPE possui um conselho próprio, demandando o provimento de um grande número de vagas com pessoas qualificadas. Ademais, essas nomeações não devem ser baseadas em indicações político-partidárias e de ocupantes de cargos de alto escalão em ministérios e órgãos públicos, bem como de servidores públicos com o propósito único de complementação de renda.

73. Dessa maneira, entende-se oportuno recomendar à Eletrobras, em articulação com a Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais do Ministério da Economia (Sest), em consonância com suas competências previstas no art. 98, II e VI, do Decreto 9.745/2019, que reavalie seu quantitativo de conselhos e diretorias, inclusive quanto à possibilidade de um conselho ser responsável pela administração de mais de uma SPE, melhorando sua governança nas sociedades das quais participa.

74. Outrossim, alguns participantes apontaram que, em vários dos investimentos das empresas Eletrobras por meio de SPEs, as companhias têm participação minoritária, implicando em menores capacidades de gestão desses investimentos. Por outro lado, também foi apontada como causa para a baixa rentabilidade dos investimentos, em especial os corporativos, a desvantagem competitiva da Eletrobras frente às demais empresas do mercado, haja vista a sua condição de empresa estatal suscetível ao risco descrito no item III.9 deste relatório, o que seria mitigado em face da possível privatização da Companhia.

75. A baixa rentabilidade dos investimentos, além de desvantajosa aos acionistas da Eletrobras, acaba por prejudicar a própria geração de caixa da Companhia, conforme abordado no item III.2 deste relatório. A alternativa da empresa para geração de caixa tem sido a venda de ativos, como ocorrido no leilão de 71 SPEs realizado no ano de 2018, que culminou com a venda efetiva de 26 SPEs.

## 2 – Dificuldades de liquidez

76. O Grupo Eletrobras possui ativos e passivos de alta materialidade, sobre os quais há incertezas em relação aos seus valores, prazos de recebimento e de pagamento, representando risco de liquidez para a Companhia, a depender dos seus fluxos de caixa futuros. São eles:

- a) recebíveis relativos à Rede Básica Sistemas Existentes (RBSE);
- b) passivo das distribuidoras privatizadas que foi assumido pela  **Holding**;
- c) passivos da Eletronuclear e da CGTEE; e
- d) passivo relativo às contingências judiciais, em especial ações que discutem a atualização do empréstimo compulsório do setor elétrico.

77. No Painel de Referência realizado pela SeinfraElétrica com especialistas do setor, também se levantou preocupação com o nível de comprometimento de caixa com garantias oferecidas aos empreendimentos de suas controladas, controladas em conjunto, coligadas e SPEs, principalmente considerando as dificuldades de algumas dessas empresas, o que pode levar à execução das garantias. De acordo com as últimas Demonstrações Contábeis Anuais publicadas pela Eletrobras (peça 68, item não digitalizável, 'arquivo 'Eletrobras - DCC 2018 31-12-2018'), referentes ao ano de 2018, a Companhia possui uma exposição total em garantias da ordem de R\$ 59,75 bilhões, dos quais apenas R\$ 549,44 milhões encontram-se provisionados (cerca de 1%).

78. Outro ponto ressaltado é que a Eletrobras passa por limitações de geração de caixa, dadas as dificuldades de corte ou diminuição de custos, conforme abordado no item III.7 deste relatório. Especialmente em relação à parcela dos ativos remunerados por tarifas reguladas, que são definidas por meio de parâmetros de eficiência muitas vezes acima dos praticados pelas empresas do Grupo, as receitas são insuficientes para recuperar os custos, prejudicando a geração de caixa da Companhia.

79. O PDNG 2019-2023 da Eletrobras prevê investimentos de aproximadamente R\$ 30 bilhões no período (peça 50). Todavia, a situação de liquidez e endividamento da Companhia pode ocasionar

dificuldades para a captação de recursos a custos competitivos. Ressalta-se o atual cenário de escassez de recursos da União, tendo em vista as limitações impostas pelo cumprimento da meta primária, além da restrição de recursos advindos do BNDES ou da Reserva Global de Reversão (RGR), históricas fontes de financiamento das empresas Eletrobras.

80. O OGU 2019 previa aportes de R\$ 3,5 bilhões mediante Adiantamento para Futuros Aumentos de Capital (AFAC) à Eletrobras, valor ainda inferior ao estimado no fluxo de caixa planejado pela Companhia para o quinquênio 2019-2023 (peça 47, p. 135 – sigilosa). Ocorre que, por meio do Decreto 9.741/2019, o governo contingenciou o valor inicial da dotação ao MME, alterando os limites de movimentação e empenho do Ministério de R\$ 4,74 bilhões para R\$ 969 milhões, inviabilizando, até que decisão posterior seja tomada, os aportes do Tesouro planejados inicialmente.

81. O otimismo da Eletrobras em relação ao seu fluxo de caixa em um cenário de redução nas capitalizações do Tesouro evidencia o risco associado à liquidez da Companhia frente aos seus ativos e passivos de alta materialidade, como exposto a seguir.

#### Recebíveis da RBSE

82. Os recebíveis sobre a RBSE é um ativo financeiro resultante do saldo histórico contabilizado nos balanços da Eletrobras adicionado do reconhecimento das parcelas não amortizadas ou depreciadas dos investimentos realizados nos ativos de transmissão existentes em 31/5/2000, cujas concessões foram renovadas nos termos da Lei 12.783/2013.

83. Nas últimas Demonstrações Contábeis Anuais publicadas pela Eletrobras (peça 68, item não digitalizável, ‘arquivo ‘Eletrobras - DCC 2018 31-12-2018’), referentes ao ano de 2018, esse ativo representava o montante de R\$ 36,28 bilhões, a serem amortizados no prazo de oito anos, conforme a Portaria MME 120/2016. O ato determinou que os valores homologados pela Aneel passem a compor a Base de Remuneração Regulatória (BRR) das concessionárias de transmissão de energia elétrica e que o custo de capital seja adicionado às respectivas Receitas Anuais Permitidas (RAPs).

84. Deve-se mencionar, entretanto, que além das discussões na esfera judicial relativas ao montante a ser recebido, conforme abordado no item III.5 deste relatório, consta do PL 9.463/2018, que dispõe sobre a privatização da Eletrobras, proposta de retardar o pagamento desses valores para que o recebimento ocorra ao longo de 25 anos, em vez de oito, como atualmente previsto. Embora o referido projeto encontre-se arquivado no Congresso, essa iniciativa de diluir os efeitos da RBSE sobre a tarifa, pode ser retomada no âmbito de novo modelo de privatização a ser apresentado pelo atual governo.

85. Outrossim, o valor de indenização dos ativos da RBSE também pode vir a ser afetado em razão de atividade fiscalizatória desempenhada pelo TCU no âmbito do TC 012.715/2017-4 que tem por objetivo justamente avaliar a conformidade e o nível de transparência das metodologias de definição dos valores desses ativos e de remuneração e repasse desses valores à tarifa de energia elétrica.

86. O recebimento desses valores ocorre no âmbito de cada subsidiária com concessões de transmissão relativas à RBSE, que se reverte em dividendos e juros sobre capital próprio (JCP) pagos à  **Holding**. No entanto, analisando-se o fluxo de caixa planejado pela Eletrobras para o quinquênio 2019-2023, os valores estimados (peça 47 - sigilosa) são muito superiores aos recebidos no triênio 2015-2017 (no total de R\$ 684,5 milhões). Nas Demonstrações Contábeis de 2018, os valores recebidos totalizaram R\$ 2,85 bilhões, ainda constando do ativo o montante de R\$ 2,5 bilhões a receber (peça 68, item não digitalizável, ‘arquivo ‘Eletrobras - DCC 2018 31-12-2018’).

87. Sendo assim, verifica-se o risco de liquidez relacionado à remuneração das participações societárias (dividendos e JCP) acrescido do eventual retardamento do recebimento do ativo financeiro da RBSE, dada a possibilidade de as projeções futuras de fluxo de caixa da Eletrobras serem irrealistas.

88. A Companhia apresenta em seu Relatório de Gestão de Riscos referente ao ano de 2017 evento envolvendo os montantes de indenização, denominado ‘Fluxo de Caixa’ (peça 25, p. 14):

A indefinição quanto ao pagamento das indenizações referentes à RBSE dos empreendimentos de transmissão, causada pela recente judicialização do tema, continua trazendo incerteza quanto à disponibilidade de recursos para as empresas Eletrobras planejarem seus desembolsos para custeio e investimentos.

89. Nesse sentido, foi recomendado ‘conservadorismo nas projeções de acréscimos de receita no fluxo de caixa’ e que ‘estimativas de ganhos com o processo de revisão tarifária devem ser avaliadas com cuidado, para evitar projeções de receita adicional muito otimistas’.

#### Passivo das distribuidoras

90. A privatização das distribuidoras, embora reflita positivamente sobre os resultados da Eletrobras, exigiu a assunção de R\$ 11,2 bilhões em dívidas dessas subsidiárias pela  **Holding**, conforme franqueado pela Resolução CPPI 20/2017, cujos termos foram aprovados pela 170ª Assembleia Geral Extraordinária da Eletrobras, ocorrida em 8/2/2018. Além disso, foram assumidos direitos e obrigações de responsabilidade das distribuidoras, referentes à Conta de Consumo de Combustíveis (CCC) e à Conta de Desenvolvimento Energético (CDE), no montante de R\$ 8,47 bilhões, tendo como contrapartida direitos e/ou obrigações em valor equivalente.

91. Ocorre que, conforme tratado pelo TCU no âmbito do TC 035.916/2016-8, julgado pelo Acórdão 1199/2018-TCU-Plenário, acerca da avaliação do processo de privatização das distribuidoras, decisões da Aneel indicavam que, na verdade, os créditos das empresas de R\$ 8,47 bilhões com a CCC/CDE – para os quais a  **Holding** assumiu direitos e/ou obrigações em valor equivalente – representavam débitos da ordem de R\$ 4,2 bilhões, sendo o mais relevante o da AmD, cujo crédito de R\$ 4,06 bilhões seria um débito da ordem de R\$ 2,9 bilhões.

92. A despeito da incerteza relacionada a tais créditos/débitos, verificou-se na ocasião que o significativo montante a eles associados poderia vir a ser fator de insucesso para o leilão, o que conduziria ao cenário de liquidação das distribuidoras, considerado mais oneroso para a Eletrobras.

93. Por intermédio do Despacho 798/2019, a Aneel deu provimento parcial aos recursos interpostos pela Eletrobras, para reconhecer um crédito total de R\$ 2,95 bilhões da AmD, referente aos benefícios reembolsados pela CCC no período de 30/7/2009 a 30/7/2016. A Agência ainda não se pronunciou em relação aos valores de reembolsos da AmD no ciclo de 2017-2018 tampouco das demais distribuidoras da Região Norte (Boa Vista, Ceron e Eletroacre), no período integral.

94. Em suma, os prazos de exigibilidade desse passivo e a sua materialidade também representam risco sobre os fluxos de caixa futuros da Eletrobras.

#### Passivo da Eletronuclear e da CGTEE

95. A situação da Eletronuclear e da CGTEE somava mais de R\$ 8,8 bilhões em Passivo a Descoberto nas Demonstrações Trimestrais de 30/9/2018 da Eletrobras e a reversão desse quadro requer a adoção de medidas pontuais em relação à UTE Candiota 3 e às obras da UTN Angra 3, como descrito respectivamente nos itens III.1 e III.3 deste relatório.

96. No entanto, a depender dos resultados atingidos, pode ser necessário o auxílio financeiro da  **Holding** a essas controladas, por meio de operações de concessão de empréstimos ou adiantamentos para futuro aumento de capital. Cita-se que no passado recente do Grupo, situações similares obrigaram a controladora a auxiliar suas subsidiárias Eletronuclear, CGTEE e as distribuidoras.

#### Passivo relativo às contingências judiciais

97. De acordo com as Demonstrações Contábeis Anuais publicadas pela Eletrobras, referentes ao ano de 2018, as empresas do Grupo possuem um passivo vinculado a contingências judiciais da ordem de R\$ 24 bilhões. Além desse montante, possui mais R\$ 55,5 bilhões não provisionados em balanço, associados a ações que as empresas consideram não possuir desfecho negativo provável (peça 68, item não digitalizável, ‘arquivo ‘Eletrobras - DCC 2018 31-12-2018’).

98. Destaca-se entre esses valores o montante relativo a ações que discutem o empréstimo compulsório instituído pela Lei 4.156/1962, sobre o consumo de energia elétrica.

99. O Relatório de Riscos do Grupo Eletrobras registra o risco ‘Fluxo de caixa’, em que é demonstrada preocupação com a solvência financeira da Companhia, dada a fragilidade dos fluxos de caixa por ela projetados, uma vez que os saldos dependem da concretização de complexas transações, como os desinvestimentos em SPEs e vendas das empresas de distribuição (peça 25, p. 2-141).

100. Ocorre que, no fluxo de caixa projetado para o quinquênio 2019-2023, com o cenário de venda das empresas de distribuição já concretizado, ainda assim, o montante a ser dispendido com a baixa de contingências pode não ser suficiente para cobrir os valores de condenação, se for o caso, dada a materialidade das contingências passivas.

### 3 – Prejuízos com a UTN Angra 3

101. A Eletronuclear exerce as atividades de operação e manutenção das UTNs Angra 1 e 2, cujo monopólio estatal é assegurado à União por meio da Constituição Federal de 1988. Além disso, a empresa está implementando atualmente a terceira usina nuclear brasileira, conforme apresentado a seguir.

Tabela 3 – Empreendimentos da Eletronuclear

Usina	Potência Nominal	Licença para exploração		Data de início da operação	Validade da licença
		Inicial	Atual		
Angra 1	640 MW	Portaria MME 416, de 13/7/1970	Portaria DNAEE 315, de 31/7/1997	Janeiro de 1985	40 anos
Angra 2	1.350 MW	Exp. Motivos MME, 300 de 28/5/1974	Portaria DNAEE 315, de 31/7/1997	Setembro de 2000	40 anos
Angra 3	1.405 MW (previsão)	Decreto 75.870/1975	Portaria DNAEE 315, de 31/7/1997	Em fase de construção	-

Fonte: Elaboração própria.

102. A energia elétrica gerada pelos empreendimentos Angra 1 e 2 é rateada entre todas as concessionárias, permissionárias ou autorizadas de serviço público de distribuição no SIN, de acordo com a metodologia estabelecida na REN-Aneel 530/2012. A Agência estabelece um valor de receita fixa anual correspondente à energia contratada, faturada em parcelas mensais junto às distribuidoras. O valor da tarifa da energia produzida por essas usinas corresponde, então, ao valor desta receita fixa dividida pela energia contratada. Para o ano de 2018, este valor correspondeu a R\$ 240,80/MWh.

103. Também é anualmente apurada a diferença entre a energia efetivamente gerada pelas usinas e a soma das respectivas garantias físicas, descontados o consumo interno da Central Nuclear e as perdas na rede de transmissão. Se o resultado for positivo, a Eletronuclear recebe o correspondente a 50% da diferença apurada, valorada pelo PLD médio anual calculado pela CCEE. Se o montante for negativo, a Eletronuclear ressarcie às distribuidoras pelo maior valor entre a tarifa e o PLD médio anual.

104. No biênio 2015-2016, a Eletronuclear apresentou prejuízos acumulados da ordem de R\$ 9 bilhões, tendo reduzido para R\$ 600 milhões no ano de 2017. O Passivo a Descoberto da subsidiária somava R\$ 5,1 bilhões no período.

105. Os motivos para tal resultado estão relacionados a perdas reconhecidas em razão da construção da UTN Angra 3, que é o maior empreendimento corporativo em construção do Grupo Eletrobras, com potência nominal de 1.405 MW. A promessa é de que, uma vez operacional, aumente em 70% a potência instalada da Eletronuclear.

106. O empreendimento inicialmente sofreu atrasos por eventos operacionais relacionados aos contratos de montagem eletromecânica e obras civis. Em setembro de 2015, as atividades de construção foram suspensas por falta de recursos financeiros, em função da descontinuidade das

liberações do financiamento concedidos pelo BNDES, bem como devido a consequências das denúncias de corrupção no âmbito da Operação Lava-jato.

107. Para a construção do empreendimento, foram obtidos os seguintes financiamentos.

Tabela 4 – Financiamentos obtidos para a construção da UTN Angra 3

Banco financiador	Valor do financiamento	Saldo devedor em 31/12/2017 (R\$ mil)	Saldo garantidor (R\$ mil)	Término da garantia	Taxa de juros efetiva
BNDES	6.181.048	3.650.440	36.501	15/6/2036	8,72% (TJLP) 10,20% (Selic) 10,32% (Selic)
CEF	3.800.000	3.226.517	32.265	6/6/2038	6,70%
RGR	890.000	596.973	-	-	5% (UFIR)
Eletrobras	-	431.974	-	-	12,78% 16,13%

Fonte: Eletrobras, peça 28.

108. Posteriormente, verificou-se que a tarifa contratual do empreendimento, no valor atualizado de R\$ 244,51/MWh (data-base de 30/12/2017), não era compatível com os custos para construção da usina, resultando em um Valor Presente Líquido (VPL) negativo em R\$ 11,29 bilhões. De acordo com a Eletrobras, o motivo seria erro na base utilizada para o cálculo dessa tarifa, que além de não ter equivalência com os custos, não era compatível com a média praticada nos leilões de térmicas, encontrando-se em patamar distinto e inferior ao segmento.

109. Fato é que contribuiu para esse quadro a paralisação das atividades de construção de Angra 3, o que levou ao reconhecimento de perdas por **impairment** e por contrato oneroso associados ao empreendimento na Eletronuclear. Em resposta ao Ofício 2-379/2018-TCU/SeinfraElétrica, emitido no âmbito do TC 008.845/2018-2, a **Holding** apresentou o resultado da Eletronuclear no triênio 2015-2017 com os efeitos da construção da UTN Angra 3 individualizados, como se mostra a seguir (em R\$ mil).

Tabela 5 – Prejuízos da Eletronuclear (R\$ mil)

Eletronuclear	2015	2016	2017	Total
I. Resultado do exercício	-5.118.058	-4.075.676	-542.940	-9.736.674
II. Perdas extraordinárias UTN Angra 3	-	-141.313	-	-141.313
III. Perdas por <b>impairment</b>	-950.960	-2.885.939	-4.973.111	-8.810.010
IV. Perdas no contrato oneroso	-38.602	-1.350.241	-	-1.388.843
V. Resultado do exercício sem os efeitos da construção da UTN Angra 3 (I – (II + III + IV))	446.622	301.817	-144.947	603.492

Fonte: Eletrobras.

110. Em junho de 2017, a Eletrobras estimava em R\$ 20,37 bilhões os custos totais para a conclusão das obras e entrada em operação da usina, dos quais R\$ 6,5 bilhões já foram realizados. O cancelamento das obras, por sua vez, acionaria os dispositivos contratuais de vencimento antecipado de financiamentos, obrigando a Eletronuclear ao pagamento de multas rescisórias e diversas outras despesas, que somariam cerca de R\$ 13 bilhões.

111. A situação de paralisação ainda implica em custos em atividades de preservação do canteiro de obras, das estruturas já edificadas e dos equipamentos e materiais já adquiridos e estocados no local da Central e em galpões de armazenagem. Os custos chegaram a R\$ 183 milhões até 31/10/2017, sendo financiada por recursos provenientes de caixa gerado pelas UTNs Angra 1 e 2, provocando ‘desequilíbrio na capacidade de investimentos nessas usinas e gerando postergações de alguns investimentos considerados prioritários’ (peça 25, p. 17).

112. Diante desse contexto, a Eletrobras busca a execução de um plano de retomada das obras da UTN Angra 3 que pressupõe o estabelecimento de uma nova tarifa de referência para viabilizar a sua construção.

113. No PDNG Eletrobras 2019-2023, também está prevista a realização de chamada pública internacional com vistas a selecionar parceiro para fazer frente ao elevado montante de recursos ainda demandados pelo projeto.

114. A Companhia reverteu as provisões que justificavam o Passivo a Descoberto de R\$ 5,1 bilhões da Eletronuclear para o reconhecimento de um Patrimônio Líquido de R\$ 2,3 bilhões, nas Demonstrações Contábeis Anuais publicadas, referentes ao ano de 2018 (peça 68, item não digitalizável, ‘arquivo ‘Eletrobras - DCC 2018 31-12-2018’).

115. O principal motivo foi a edição da Resolução-CNPE 14/2018, que aprovou o Relatório elaborado pelo Grupo de Trabalho instituído pela Resolução-CNPE 7/2018, para definir a data de janeiro de 2026 como a nova data prevista para a entrada em operação comercial da UTN Angra 3, bem como para recomendar a majoração do preço de referência da energia proveniente da usina para o valor de R\$ 480,00/MWh (data-base julho/2018).

116. Em maio de 2019, o empreendimento foi incluído no Programa de Parcerias de Investimentos (PPI) por meio da Resolução CPPI 54/2019, que estabelece a estrutura de governança do processo que acompanhará a modelagem de seleção do parceiro da Eletronuclear e a conclusão da obra.

117. A despeito do tratamento contábil dado pela Eletrobras à situação da UTN Angra 3, entende-se que o empreendimento permanece como objeto de alto nível de risco para a Companhia, haja vista que a efetiva reversão das perdas anteriormente reconhecidas com a construção da usina dependem de uma série de fatos como, a homologação da tarifa de referência e a definição de um modelo e a sua implementação para a capitalização necessária à retomada das obras. Corroboram o fato de no mesmo período o Capital Circulante Líquido da Eletronuclear ter saltado de R\$ 504,76 milhões para R\$ 889,66 milhões negativos.

118. Pelo exposto, verifica-se que a solução para a UTN Angra 3 pode requerer uma ação política com o objetivo de majorar a tarifa inicialmente calculada para a usina e buscar parceiro privado para viabilizar a construção. O assunto é urgente, haja vista os custos financeiros dos empréstimos tomados para a construção do empreendimento e de manutenção das obras inacabadas, com desdobramentos na operação das UTNs Angra 1 e 2.

119. Ressalta-se auditoria em curso nas ações, promovidas pelo CNPE, MME, Aneel, Eletronuclear e Eletrobras para a retomada ou descontinuidade da Usina Termonuclear (UTN) Angra 3 no bojo do TC 036.751/2018-9.

#### **4 – Falhas na gestão de contingências judiciais**

120. As empresas do Grupo Eletrobras são partes arroladas em um estoque de ações judiciais, principalmente nas esferas cível e trabalhista. Sobre esse estoque, a Administração das empresas realiza a classificação das ações em função do risco de perda e da ocorrência da obrigação de pagamento, baseada na opinião de seus consultores jurídicos.

121. Para as causas cujo desfecho negativo para a Companhia seja considerado como provável, são constituídas provisões. Para as causas cujo desfecho negativo seja considerado como possível, não é realizada provisão e suas informações correspondentes são divulgadas em Notas Explicativas, quando relevantes. Para as causas cujo desfecho negativo considerado como remoto, não é realizada provisão e somente são divulgadas em Notas Explicativas as informações relevantes que, a critério da administração, sejam essenciais para o pleno entendimento das informações

financeiras intermediárias.

122. O estoque de ações classificadas como de perda provável, cujos valores foram provisionados nos balanços das empresas do Grupo Eletrobras no triênio 2015-2017, é mostrado a seguir (em R\$ mil).

Tabela 6 – Estoque de contingências judiciais provisionadas no Grupo Eletrobras (R\$ mil)

Processos	2015	2016	2017
Tributárias	644.466	590.844	632.761
Trabalhistas	1.005.166	1.408.665	2.636.458
Cíveis	12.497.222	18.729.920	21.253.131
<b>Total</b>	<b>14.146.854</b>	<b>20.729.429</b>	<b>24.522.350</b>

Fonte: Demonstrações contábeis dos anos de 2015 a 2017 (peça 68).

123. Nas últimas Demonstrações Contábeis Anuais publicadas pela Eletrobras (peça 68, item não digitalizável, ‘arquivo ‘Eletrobras - DCC 2018 31-12-2018’), referentes ao ano de 2018, aproximadamente 19% (R\$ 24,13 bilhões) do passivo consolidado do Grupo Eletrobras consistia em provisões para contingências judiciais. Essa rubrica é bastante representativa para a  **Holding** (22,5%) e suas subsidiárias Chesf (21,4%), Eletronorte (7,2%) e Eletrosul (4,1%).

124. Cerca de 74% (R\$ 17,94 bilhões) do montante provisionado refere-se a ações de contencioso judicial que questiona a aplicação de critérios de atualização monetária dos créditos escriturais do empréstimo compulsório instituído originalmente por meio da Lei 4.156/1962, com regulamentação do Decreto 52.888/1963.

125. A instituição do aludido empréstimo compulsório permitiu a realização de cobrança de valores diretamente nas contas de luz dos consumidores de energia elétrica, com o objetivo de financiar a expansão do sistema elétrico brasileiro. A legislação fixou em vinte anos o prazo máximo para devolução dos valores arrecadados aos seus contribuintes.

126. Com a edição do Decreto-Lei 1.512/1976, a partir de 1977, a cobrança passou a ser restrita aos consumidores industriais de energia elétrica com consumo igual ou superior a 2.000 kWh. A partir de então foi determinado que os créditos do empréstimo compulsório passariam a ser escriturados pela Eletrobras e que poderiam ser convertidos em ações representativas do capital social da empresa.

127. No início da década de 1980, por intermédio da Lei 7.181/1983, o prazo de vigência do empréstimo compulsório foi prorrogado até o fim de 1993 e facultou à Eletrobras a antecipação da devolução dos valores arrecadados aos contribuintes através de conversão acionária dos créditos. Ou seja, mediante transformação dos créditos escriturais em ações da Companhia transferidas aos respectivos titulares.

128. Esses créditos foram substancialmente pagos pela Eletrobras no âmbito das assembleias de acionistas realizadas nos anos de 1988, 1990, 2005 e 2008.

129. No entanto, alguns consumidores ajuizaram ações com o objetivo de impugnar a sistemática de atualização dos créditos aplicada pela Companhia. Em razão de precedentes favoráveis às ações, julgadas pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ), em especial o relacionado ao Recurso Especial (REsp) 1003955/RS, a Eletrobras passou a provisionar tais valores.

130. Além do montante provisionado de R\$ 17,94 bilhões, ainda existe um valor de R\$ 3,87 bilhões relacionado a ações sobre o mesmo tema e uma ação de R\$ 3,68 bilhões, cujo objeto consiste em se obter a devolução do empréstimo compulsório com base no valor de mercado das ações, ao invés da sistemática hoje aplicada, que utiliza o seu valor patrimonial.

131. Considerando todo o passivo contingente relacionado a ações judiciais contra as empresas do Grupo Eletrobras, inclusive as classificadas como de perda possível (que não são provisionadas no balanço), o valor chega a R\$ 79,62 bilhões, o que representa 63,5% do passivo total do

Conglomerado.

132. Vislumbram-se, assim, dois riscos relacionados ao tema: i) a necessidade de geração de caixa em valores compatíveis com a magnitude da provisão realizada, como já abordado no item III.2 deste relatório; e ii) as perdas resultantes dessas ações ser superior ao valor efetivamente provisionado.

133. Em relação ao segundo, que é o assunto deste tópico, deve haver uma forte atuação nas lides, a fim de resguardar o patrimônio da  **Holding**, por meio de acordos e outras medidas judiciais. Além disso, é necessário que a classificação desse passivo seja feita conforme parâmetros objetivos e de modo transparente, a fim de mitigar o risco de avaliações inadequadas e garantir que o balanço da companhia retrate a sua real situação.

134. Nesse sentido, a Eletrobras informou, em resposta ao Ofício 2-379/2018-TCU/SeinfraElétrica (peça 13), que o desfecho judicial dos 4.306 processos cujos valores foram provisionados possui prazo indeterminado, mas que, além de atuar nas lides para o melhor balizamento relativo à aplicação de juros remuneratórios, tem tomado as seguintes providências (peça 28, p. 303):

a) Ajuizamento de ações regressivas em face da Fazenda Nacional, entendendo que esta é solidária na dívida relativa ao empréstimo compulsório (REsp 1583323/PR e REsp 1576254/RS) – o Superior Tribunal de Justiça decidiu em 26/6/2019 que não há direito de regresso, portanto não é cabível a execução regressiva proposta pela Eletrobras contra a União; no entanto, ainda cabem recursos contra a decisão;

b) Elaboração de um modelo econômico para sustentar acordos judiciais; e

c) Interação com contadorias judiciais e peritos, para implementação da metodologia de cálculo utilizada pela empresa.

135. Outrossim, o Relatório de Riscos do Grupo Eletrobras (peça 25, p. 2-141) aborda o risco ‘Formação e gestão do contencioso’, que se refere às contingências em todas as empresas do Conglomerado, em um total de 9.440 processos.

136. De acordo com o documento, a Eletrobras não possui metodologia clara de avaliação dos riscos, para o cálculo das provisões, e gere uma grande quantidade de depósitos judiciais sem controle, havendo casos onde as ações são decididas em favor da companhia e os mesmos não são devidamente retirados.

137. Também é registrado um montante de 450 processos por advogado no Grupo Eletrobras, havendo necessidade de: dimensionamento do pessoal; implantação de um sistema de gestão do contencioso integrado com a rotina de depósitos judiciais, em todas as empresas; normatização dos procedimentos, inclusive sobre subordinação técnico-jurídica administrativa; alteração no contrato de trabalho dos colaboradores; e formalização de termos de cessão, a depender do modelo a ser adotado.

138. Em resposta ao Ofício 2-400/2018-TCU/SeinfraElétrica, de 5/12/2019 (peça 47), a Eletrobras informa que, durante o ano de 2018, desenvolveu as seguintes atividades no intuito de melhorar a gestão das contingências judiciais:

a) divisão das áreas do departamento jurídico, criando área específica para tratamento de contencioso do empréstimo compulsório;

b) mapeamento dos fluxos de ingresso de processos, procedimentos de cadastramento e pagamento, sendo estabelecidas rotinas no processamento interno; e

c) levantamentos por estados relativo a depósitos em garantia, garantia em ações e depósitos variados, com metas de identificação e levantamento de créditos e garantias, estando este processo em andamento, sendo que tais levantamentos são incluídos em sistema próprio de controle processual.

139. A Eletrobras também havia contratado duas empresas de consultoria para proceder a revisão, recomposição e reclassificação da base de dados dos processos no sistema Projurid (sistema de

controle dos processos judiciais), inclusive no que se refere às ações que discutem o empréstimo compulsório, bem como o cálculo dos valores das ações e cenários de negociação. Segundo informado pela Companhia em suas Demonstrações Contábeis Anuais de 2018 (peça 68, item não digitalizável, ‘arquivo ‘Eletrobras - DCC 2018 31-12-2018’), com o resultado do trabalho e reclassificação de processos, houve um incremento nos valores provisionados da ordem de R\$ 1,39 bilhões, o que corrobora o risco de as perdas estarem subestimadas.

140. Com a realização do Painel de Referência, os especialistas do setor ratificaram a relevância do risco de que as perdas decorrentes da gestão das contingências judiciais sejam superiores ao efetivamente provisionado, destacando ainda que, no caso da Eletrobras, a situação é agravada tendo em vista os montantes envolvidos, que credenciam a Companhia como a estatal com maior volume de passivos dessa natureza.

141. O assunto é de especial importância considerando o possível processo de privatização da Eletrobras, dada a necessidade de estabelecer a esfera de responsabilidade sobre a dívida, se realmente da Companhia – ou da União, conforme requerido em ações regressivas ajuizadas pela estatal – de modo a tornar a modelagem a ser adotada atrativa ao mercado. No âmbito da Consulta Pública (CP) 33 do MME, foi inclusive aventada a possibilidade de acordo com os autores da ação, na tentativa de buscar solução ao impasse.

### **5 – Redução das indenizações de concessões renovadas**

142. A publicação da MP 579/2012, convertida posteriormente na Lei 12.783/2013, estabeleceu a possibilidade de renovação antecipada das concessões associadas às instalações de transmissão classificadas como integrantes da Rede Básica, bem como das concessões de geração outorgadas anteriormente à entrada em vigor da Lei 8.987/1995, desde que aceitas condições estabelecidas naquele diploma legal.

143. Em contrapartida à renovação, os ativos vinculados às concessões que não haviam sido totalmente amortizados ou depreciados seriam avaliados e os respectivos concessionários indenizados pelo Poder Concedente.

144. No segmento de geração, foi instaurado o que se chama de Regime de Cotas de Garantia Física, no qual se atribuiu uma quantidade (cota) da energia gerada pelos empreendimentos hidrelétricos cujas concessões foram renovadas nos termos da Lei 12.783/2013 a cada uma das distribuidoras do Sistema Interligado Nacional (SIN). Por esse modelo, a operação e manutenção desses ativos são remuneradas apenas pela Receita Anual de Geração (RAG), não havendo mais comercialização da energia gerada pela concessionária.

145. No que diz respeito à indenização dos ativos de geração, foi publicada a Portaria Interministerial 580/2012, reconhecendo os seguintes valores de indenização às empresas do Grupo Eletrobras.

Tabela 7 – Indenizações dos ativos de geração à Eletrobras (data-base jun/2012)

Concessionária	Ativo	Potência (MW)	Indenização (R\$ mil)
CHESF	UHE Xingó	3.162	2.925.318,05
	UHE Paulo Afonso IV	2.462,4	360.472,6
	UHE Luiz Gonzaga (Itaparica)	1.479,6	1.687.105,59
	UHE Apolônio Sales (Moxotó)	400	84.612,54
	UHE Boa Esperança (Castelo Branco)	237,3	72.783,28
Eletronorte	UHE Coaracy Nunes	67,98	35.492,48
Furnas	UHE Marimbondo	1.440	64.368,04

	UHE Corumbá I	375	666.571,57
<b>Total</b>		<b>9.624</b>	<b>5.896.724,15</b>

Fonte: Portaria Interministerial 580/2012.

146. A Chesf e a Eletronorte optaram pelo recebimento de 50% do valor à vista e o restante parcelado, e a controlada Furnas optou pelo recebimento de grande parte valor da indenização de forma parcelada. A Portaria Interministerial 580/2012 ainda fixa que o pagamento das parcelas ocorrerá dentro da vigência do contrato de concessão, com atualização pelo IPCA e remuneração pelo WACC de 5,59% real ao ano.

147. Outrossim, as empresas da Eletrobras apresentaram à Aneel requerimento de indenização complementar dos ativos de geração de energia elétrica não contemplados no cálculo das indenizações realizadas, relativo a modernizações e melhorias realizadas após a entrada em operação dos empreendimentos e a usinas termelétricas abrangidas pela Lei 12.783/2013 (UTES Santa Cruz e Presidente Médici).

148. Dos valores requeridos, a Companhia ainda espera receber cerca de R\$ 2,59 bilhões, pendentes de homologação pela Aneel. Ressalta-se que está em curso a AP 3/2019, com o objetivo de obter subsídios para o aprimoramento da regulamentação de critérios e procedimentos de cálculo dos investimentos em bens reversíveis não amortizados ou não depreciados de concessões de geração prorrogadas ou não, nos termos da Lei 12.783/2013.

149. No Relatório de Gestão de Riscos da Eletrobras referente ao ano de 2017, foi previsto evento envolvendo os montantes de indenização, denominado 'Fluxo de Caixa' (peça 25, p. 14), corroborando o risco de que os valores a serem indenizados sejam inferiores ao esperado:

Em relação aos ativos de geração, as empresas Eletrobras pleitearam à Aneel indenização complementar no valor aproximado de R\$ 6,2 bilhões, sendo R\$ 3,2 bilhões referentes aos bens não reversíveis, que não compõem os bens passíveis de indenização mencionados na Resolução Normativa 596/2013.

150. Para o setor de transmissão, a MP 579/2012 estabeleceu inicialmente a indenização apenas dos ativos que entraram em operação após maio de 2000 (RBNI). As instalações da RBSE seriam consideradas totalmente amortizadas, não sendo indenizadas ou incluídas na receita de transmissão. A MP 591/2012, no entanto, alterou o texto daquele diploma legal, para que também fosse incluído na tarifa o pagamento do valor dos ativos da RBSE não indenizados, depreciados ou amortizados.

151. As indenizações da RBNI foram pagas junto com as relativas aos ativos de geração, nas mesmas condições e prazos definidos por meio da Portaria Interministerial 580/2012, conforme se apresenta a seguir.

Tabela 8 – Indenizações da RBNI à Eletrobras (data-base out/2012)

Concessionária	Concessão	Indenização (R\$ mil)
CHESF	Contrato 061/2001-Aneel	1.587.160,43
Eletronorte	Contrato 058/2001-Aneel	1.682.267,64
Eletrosul	Contrato 057/2001-Aneel	1.985.568,72
Furnas	Contrato 062/2001-Aneel	2.878.027,80
<b>Total</b>		<b>8.133.024,59</b>

Fonte: Portaria Interministerial 580/2012.

152. No que diz respeito às instalações da RBSE, os valores homologados pela Aneel em relação às empresas do Grupo Eletrobras são apresentados a seguir.

Tabela 9 – Indenizações da RBSE à Eletrobras

Concessionária	Concessão	Data-base	Indenização (R\$ mil)
CHESF	Contrato 061/2001-Aneel	3/8/2016	5.092.384
Eletronorte	Contrato 058/2001-Aneel	18/10/2016	2.579.312
Eletrosul	Contrato 057/2001-Aneel	14/7/2015	1.007.043
Furnas	Contrato 062/2001-Aneel	15/12/2015	8.999.520
<b>Total</b>			<b>17.678.259</b>

Fonte: Demonstrações Contábeis Anuais de 2016 (peça 68).

153. Posteriormente foi editada a Portaria-MME 120/2016, que regulamentou as condições de recebimento desses valores, prevendo, ainda, uma remuneração sobre eles pelo custo de capital, conforme os critérios e procedimentos definidos pela Aneel. A portaria também estabelece que a partir do processo tarifário de 2017, essa remuneração seja incorporada à BRR pelo prazo de oito anos.

154. A REN-Aneel 762/2017 estabeleceu que a remuneração ocorrerá da seguinte forma:

a) desde a prorrogação das concessões até o processo tarifário de 2017, o custo de capital não incorporado será atualizado e remunerado pelo custo de capital próprio real; e

b) a partir do processo tarifário de 2017, os ativos serão remunerados pelo custo do capital, composto por remuneração e depreciação acrescidos dos devidos tributos, sendo que a remuneração será dada através do método WACC e a depreciação será paga em função da vida útil de cada ativo incorporado à BRR.

155. A remuneração dos ativos cresceu ao montante das indenizações o valor de R\$ 35,2 bilhões. No total, os valores associados às instalações da RBSE concedidas a todas as concessionárias somaram R\$ 62,2 bilhões e passaram a ser percebidos pelas concessionárias em julho de 2017.

156. Em que pese o recebimento dos valores apenas no ano de 2017, a previsão de recebimento futuro dos valores regulamentados pela Portaria MME 120/2016 foi integralmente reconhecida como receita nas Demonstrações Contábeis Anuais da Eletrobras do exercício de 2016, impactando positivamente o lucro registrado no ano no montante líquido de impostos de R\$ 18,87 bilhões.

157. Nas últimas Demonstrações Contábeis Anuais publicadas pela Eletrobras, referentes ao ano de 2018, constavam os seguintes valores a receber.

Tabela 10 – Valores a receber pela Eletrobras com a indenização da RBSE

Valores calculados em consonância com a Portaria MME 120/2016	Valor (R\$ mil)				
	Chesf	Eletronorte	Eletrosul	Furnas	Total
Saldo em 31/12/2017	11.126.232	5.999.555	2.200.956	20.049.817	39.376.560
Recebimento do ativo financeiro – amortização	-1.856.228	-979.881	-417.552	-3.401.741	-6.655.402
Remuneração pelo valor justo (IFRS9/CPC48)	1.019.022	630.630	230.230	1.676.509	3.556.391
<b>Saldo em 31/12/2018</b>	<b>10.289.026</b>	<b>5.650.304</b>	<b>2.013.634</b>	<b>18.324.585</b>	<b>36.277.549</b>

Fonte: Demonstrações trimestrais de 30/9/2018.

158. O montante de R\$ 36,28 bilhões representa 20% do ativo total do Grupo Eletrobras em 31/12/2018. Além da remuneração dos ativos da RBSE, que gerou uma receita da ordem de R\$ 3,5 bilhões naquele exercício, as receitas de O&M no período em função das respectivas concessões

somaram R\$ 2,5 bilhões, totalizando 17,11% da receita operacional bruta do Conglomerado.

159. Ocorre que, em abril de 2017, a Associação Brasileira de Grandes Consumidores Industriais de Energia e de Consumidores Livres (ABRACE), e outros agentes, questionaram judicialmente os valores de indenização calculados pela Aneel na Ação Ordinária 001055248.2017.4.01.3400, em curso perante a 5ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal. Em 10/4/2017, foi proferida liminar parcial a favor da ABRACE e outros, visando a suspensão dos efeitos tarifários relativos às indenizações devidas às transmissoras.

160. Em razão dessa decisão liminar, a Aneel suspendeu a cobrança da remuneração do custo de capital próprio relativa aos ativos da RBSE para todos os usuários do sistema de transmissão até que se decida o mérito da questão (Nota Técnica 170/2017-SGT/Aneel, de 14/6/2017). Existe, portanto, o risco de que a decisão de mérito do processo judicial venha a considerar ilegal a cobrança da parcela questionada, impactando a receita das empresas do Grupo Eletrobras.

161. Ademais, o valor de indenização dos ativos da RBSE também pode vir a ser afetado em razão de atividade fiscalizatória desempenhada pelo TCU no âmbito do TC 012.715/2017-4 que tem por objetivo justamente avaliar a conformidade e o nível de transparência das metodologias de definição dos valores desses ativos e de remuneração e repasse desses valores à tarifa de energia elétrica.

162. O PL 9.463/2018, atualmente arquivado no Congresso Nacional, buscava a resolução das lides ao estabelecer em lei os critérios definidos na Portaria 120/2016. No entanto, além da discussão do valor da indenização em si, a proposta contida no projeto também previa a diluição dos efeitos da RBSE sobre a tarifa, o que pode ser retomado no âmbito de novo modelo de privatização a ser apresentado pelo atual governo, ensejando riscos para a liquidez da Eletrobras, conforme abordado no item III.2 deste relatório.

163. Apesar das controvérsias existentes sobre as indenizações da RBSE, não houve o reconhecimento de provisões no ativo das empresas do Grupo, haja vista o direito instituído por intermédio da Portaria MME 120/2016. Ademais, inobstante o PDNG Eletrobras 2019-2023 preveja investimentos da ordem de R\$ 30 bilhões, as últimas ações adotadas pela estatal ainda têm sido no sentido de reduzir o endividamento do Grupo e não de entrar em novos negócios com vistas a compensar eventuais reduções de receita.

## **6 – Impacto sobre a sustentabilidade econômico-financeira com o vencimento de concessões**

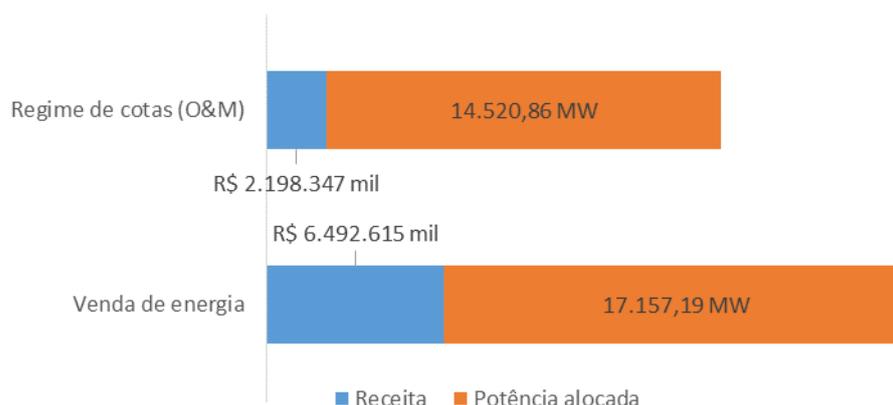
164. A Eletrobras detém concessões responsáveis por 30,5% da capacidade de geração do Brasil e 50% do total de linhas de transmissão do SIN. Parte dessas concessões foi renovada às empresas do Grupo quando da publicação da MP 579/2012, convertida posteriormente na Lei 12.783/2013.

165. É o caso da UHE Tucuruí, cuja concessão vence em agosto de 2024, que responde por cerca de 91% de toda a capacidade instalada dos empreendimentos corporativos da Eletronorte e representa sozinha 26,9% da capacidade instalada de todos os empreendimentos corporativos do Grupo Eletrobras. Em termos de faturamento, a usina responde por cerca de 18% da receita de geração do Grupo.

166. Atualmente, embora a renovação da concessão da usina possa ocorrer sob os auspícios da Lei 12.783/2013, caso renovada, a usina submeter-se-á ao Regime de Cotas de Garantia Física de Energia e Potência, com remuneração estabelecida pelo Poder Concedente, compatível para o ressarcimento dos custos associados à operação e manutenção. De acordo com a referida Lei, o pedido de prorrogação da concessão deve ser realizado com antecedência de cinco anos, ou seja, até agosto do ano corrente.

167. Em termos comparativos, a receita proveniente das usinas submetidas a esse regime é cerca de 2,5 vezes inferior à receita atualmente gerada pelas que estão fora do regime de cotas, já descontado o custo com a compra de energia em razão do risco hidrológico, como se demonstra a seguir.

Figura 9 – Receita com a venda de energia vs. Receita com O&M



Fonte: Demonstrações contábeis de 2017 (peça 68).

168. Por outro lado, caso decida não renovar a concessão, a Eletronorte assumirá o risco de perder o seu principal ativo de geração, caso não seja vencedora de certame para a nova concessão do empreendimento, cujo padrão remuneratório, vale dizer, não é certo que se manterá nos níveis atualmente percebidos pela concessionária.

169. Sendo assim, a situação exige que a empresa decida entre aceitar menos da metade da receita atualmente auferida com a UHE Tucuruí ou assumir o risco de perder esse ativo para o mercado.

170. Pelo lado da Eletronorte, a empresa aguarda uma definição do governo em relação à possível ‘descotização’ das usinas em regime de cotas, como proposto no PL 9.463/2018, para então solicitar a renovação da concessão da UHE Tucuruí. A definição do novo regime possivelmente estará no bojo do novo processo de privatização da Eletrobras.

171. Ocorre que o prazo legal para a manifestação da empresa a respeito da renovação finda em 29/8/2019, por força do art. 11 da Lei 12.783/2013. Portanto, caso a Eletronorte manifeste interesse pela renovação, há o risco de a concessão ser prorrogada no atual regime de cotas para logo em seguida haver o processo de ‘descotização’.

172. Desse modo, considerando que uma maior previsibilidade regulatória favorecerá a tomada de decisão da Eletronorte a respeito da renovação da UHE Tucuruí, entende-se oportuno recomendar ao MME que estabeleça, até a data limite de 29/8/2019, se, nos moldes propostos no PL 9.463/2018, buscará mudanças no regime de exploração atualmente previsto para a prorrogação da usina hidrelétrica de Tucuruí.

173. Além da UHE Tucuruí, outras duas concessões relevantes estavam próximas do fim: a concessão da UHE Itumbiara, que responde por 23,51% da capacidade instalada de Furnas, com vigência até fevereiro de 2020, e a UHE Sobradinho, responsável por 10% da capacidade instalada da Chesf, com vigência até fevereiro de 2022.

174. Diferentemente do caso da UHE Tucuruí, a renovação de tais concessões não representa um risco, dado que, a despeito de possíveis questionamentos sobre sua constitucionalidade, as respectivas renovações foram realizadas pelo prazo de 30 anos a partir dos respectivos vencimentos, conforme a Lei 11.943/2009 (conversão da MP 450/2008), que dispôs sobre a concessão da UHE Sobradinho, e a Lei 13.182/2015 (conversão da MP 677/2015), que trata da concessão da UHE Itumbiara.

175. Em ambos os casos, apesar de não se submeterem ao Regime de Cotas de Garantia Física e Potência, tais usinas serão remuneradas apenas pela Receita Anual de Geração prevista pela Lei 12.783/2013, sendo a diferença entre os contratos de energia celebrados e a remuneração efetivamente recebida aportada ao Fundo de Energia do Nordeste (FEN) ou ao Fundo de Energia do Sudeste e do Centro-Oeste (FESC), com o objetivo de financiar empreendimentos de energia elétrica nas aludidas regiões.

176. Apenas a Chesf já possui receita advinda desse arranjo. Até o final de 2018, o total de recursos do FEN, incluindo rendimentos auferidos, somavam R\$ 63,4 milhões, depositados em uma conta

exclusiva de Fundo de Investimento Extramercado de titularidade da Chesf (peça 42, p. 4).

177. Em resposta ao Ofício 23/219-TCU/SeinfraElétrica (peça 40), o MME respondeu que a referida lei não foi regulamentada, de sorte que os fundos não foram constituídos, pois primeiramente ‘o tema foi retirado da pauta prioritária do MME’ e posteriormente, já em 2018, dentro do PL 9.463/2018, foi proposto que Furnas e Chesf fizessem ‘uso livremente dos recursos reservados por estes fundos’ (peça 48).

178. Ainda, foi informado que ‘o futuro do FEN e do FESC ainda aparenta estar atrelado ao futuro do processo de capitalização da Eletrobras, haja vista não haver ainda posição formada do Governo sobre a continuidade da tramitação do PL nº 9.463, visto que a modelagem do referido processo ainda se encontra em fase de reavaliação pelas Pastas e suas novas chefias, diante da mudança de Governo’ (peça 40, p. 4).

179. Portanto, no que diz respeito às UHEs Sobradinho e Itumbiara, a renovação das concessões já foi estabelecida, com a consequente redução do padrão remuneratório dessas usinas para adequação ao das usinas sob o Regime de Cotas de Garantia Física e Potência. No entanto, ainda há dúvidas se os recursos designados aos fundos serão disponibilizados para as concessionárias ou efetivamente destinados para os objetivos de criação dos fundos.

180. Dessa feita, considerando a situação de inércia em relação à regulamentação das Leis 11.943/2009 e 13.182/2015, que criaram o FEN e do FESC respectivamente, e por conseguinte da aplicação dos recursos a eles destinados, entende-se necessário determinar ao MME que, caso não busque a alteração legislativa para definir a destinação dos recursos afetos a tais fundos, estabeleça plano de ação para permitir a aplicação desses recursos.

181. A alteração no regime de exploração das usinas hidrelétricas sob o Regime de Cotas também não é capaz de mitigar inteiramente o risco advindo do vencimento das concessões, haja vista as incertezas inerentes ao processo legislativo para a sedimentação das questões ora expostas.

182. Nesse sentido, em que pese o PDNG Eletrobras 2019-2023 prever investimentos da ordem de R\$ 30 bilhões, o que, eventualmente, poderia compensar frustração de receitas dessas importantes usinas, fato é que as últimas ações adotadas pela estatal ainda têm sido no sentido de reduzir o endividamento do Grupo e não de entrar em novos negócios.

183. O Relatório de Gestão de Riscos da Companhia referente ao ano de 2017 registra o risco ‘Gestão de Negócios Corporativos’, referente a resultados operacionais e financeiros dos negócios corporativos em desacordo com os objetivos estratégicos e financeiros. Não são citadas ações de tratamento do risco referente à UHE Tucuruí. No entanto, ainda que fora de sua alçada, a Eletrobras busca mudanças no marco regulatório para acabar com o Regime de Cotas.

184. Por fim, o Regime de Cotas também é prejudicial para a Eletrobras porque, além de reduzir as receitas provenientes de seus ativos de geração, a Companhia não possui custos operacionais (PMSO) considerados eficientes, implicando em desvantagem competitiva e até em prejuízo operacional com os empreendimentos, como será exposto no próximo tópico.

## **7 – Perdas por não atendimento aos parâmetros regulatórios**

185. O setor elétrico brasileiro é regido por uma série de leis e outros atos infra legais como decretos, portarias e regulamentações.

186. Dessa maneira, existe um risco regulatório derivado de inovações por parte dos agentes que representam o Estado, que embora objetivem o aperfeiçoamento de determinada política pública ou a correção de falhas de mercado, acabam impactando significativamente a estrutura de custos das concessionárias de geração e transmissão, por vezes, impondo-lhes prejuízos.

187. Nesta seara, o Relatório de Gestão de Riscos da Eletrobras referente ao ano de 2017 registra o risco ‘Marco Regulatório’, referente à exposição negativa das operações da Companhia a mudanças no marco regulatório do setor elétrico, seja no Brasil ou no exterior (peça 25, p. 53-56).

188. Embora não seja foco deste levantamento, pois, em teoria, o risco regulatório atinge todas as empresas do setor de forma equânime, alguns eventos, ainda que previsíveis, podem afetar mais as

empresas do Grupo Eletrobras, em virtude das respectivas estruturas de custo e das características de suas concessões.

189. É o caso das revisões das garantias físicas das usinas hidrelétricas, previstas no art. 21, §§ 4º e 5º, do Decreto 2.655/1998, sobretudo no que diz respeito à redução dessa energia firme em razão de, entre outros fatores, as mudanças climáticas ou a falta de proteção à vegetação ciliar que interfere no padrão hidrológico de determinadas bacias, como a do Rio São Francisco, cujas hidrelétricas são em sua maior parte operadas pela Chesf. Embora pouco realizadas no passado, o ordenamento permite que novas revisões sejam realizadas a cada cinco anos, ou na ocorrência de fatos relevantes, impondo risco às receitas da empresa.

190. Outrossim, no que diz respeito às remunerações das concessões, a Aneel busca exercer a regulação por incentivos, baseada em estudos sobre a eficiência das empresas do setor.

191. No segmento de transmissão, em contrapartida à prestação do serviço público, as concessionárias recebem a RAP, cujos valores são arrecadados pela TUST cobrada dos usuários da Rede Básica (geradoras, distribuidoras, consumidores livres e potencialmente livres, e comercializadoras que importam e exportam energia elétrica). A receita das transmissoras é revisada periodicamente ao longo do período da concessão, conforme parâmetros regulatórios fixados pela Aneel.

192. O serviço público de geração de energia elétrica, por sua vez, é remunerado pelos contratos de compra e venda de energia celebrados com os consumidores do ACL e do ACR.

193. No ambiente livre, as receitas das geradoras advêm de preço livremente negociado entre as partes, ao passo que no regulado, são arrecadadas mediante tarifa, cujo patamar resulta de leilão promovido pela Aneel, cobrada dos consumidores cativos. A tarifa também é revisada periodicamente ao longo do período da concessão, conforme parâmetros regulatórios fixados pela Aneel.

194. De acordo com informações da Aneel, foram gerados 546.824 GWh no ano de 2018, sendo 312.600 GWh destinados ao mercado cativo (regulado) e o restante (234.224 GWh) destinado ao mercado livre (peça 56).

195. Portanto, a depender do grau de eficiência atingido sob os parâmetros adotados na regulação, as receitas das empresas do Grupo Eletrobras podem sofrer impacto expressivo, como em revisões tarifárias das concessões de geração e transmissão, o que de fato tem ocorrido.

196. Um exemplo crítico é o da Eletrosul, que em decorrência dos resultados da Audiência Pública 41/2017-Aneel, pode perder 31,03% sobre a sua receita de transmissão mais relevante, a do Contrato 57/2001, referente às instalações da RBSE.

197. Tal situação ocorre porque parcela expressiva dos custos e despesas do Grupo Eletrobras referem-se aos gastos denominados PMSO (Pessoal, Materiais, Serviços e Outros). Níveis eficientes de PMSO são essenciais para a competitividade das empresas, pois o mercado de geração e transmissão é aberto e regulado pela Aneel, com base em valores de referência para cálculo das receitas.

198. Embora também influenciados por externalidades tais como preços dos insumos e eventuais alterações regulatórias, os custos operacionais são definidos por aspectos de gestão relacionados ao portfólio de contratos, traduzindo muito o grau de competitividade da empresa ante o mercado.

199. O índice PMSO/ROL do Grupo Eletrobras, indicador de eficiência que expressa o quanto os custos operacionais gerenciáveis oneram a receita líquida da empresa, é apresentado a seguir, considerando os resultados verificados nos anos de 2015 a 2017.

Figura 10 – PMSO/ROL do Grupo Eletrobras



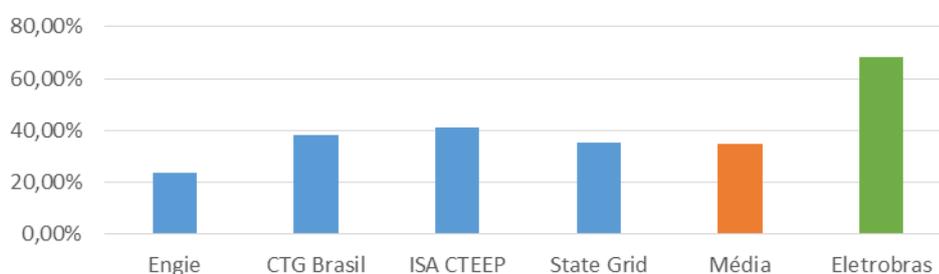
Fonte: Demonstrações contábeis de 2015, 2016 e 2017 (peça 68).

<sup>(1)</sup> PMSO = Energia comprada para revenda + Pessoal + Serviços.

ROL = ROL – RBSE – construção.

200. Os indicadores de outras empresas do mercado de geração e transmissão apresentam resultados melhores em comparação com o do Grupo Eletrobras, mesmo com a adoção de metodologia ainda mais conservadora, como se expõe a seguir.

Figura 11 – PMSO/ROL das empresas do setor elétrico



Fonte: Demonstrações contábeis de 2017 (peça 68).

<sup>(1)</sup> PMSO = Custos e despesas – construção.

ROL = ROL – RBSE – construção.

<sup>(2)</sup> A partir de 1º de janeiro de 2018 foram aplicadas as regras definidas pelo CPC 47, com base nos padrões internacionais da IFRS 15. Segundo essa nova metodologia, o PMSO/ROL do Grupo Eletrobras para o ano de 2017 é reduzido para 62,85%.

201. Nas Demonstrações Contábeis Anuais publicadas pela Eletrobras, referentes ao ano de 2018, o indicador melhorou significativamente após a venda das distribuidoras. No entanto, ainda é superior ao de todas as outras empresas acima analisadas, apresentando o patamar de 43,95%.

202. Um dos principais fatores do elevado PMSO no grupo é o alto dispêndio com pessoal, que apresentou um acréscimo gradual no período de 2015 a 2017, passando de 6,0 bilhões em 2015 para cerca de R\$ 7,7 bilhões em 2017, a despeito da redução no quadro de pessoal em 10,73% no mesmo período.

203. Particularmente em relação ao ano de 2017, o aumento deve-se em parte pelo incentivo ao desligamento de pessoal. No Plano de Aposentadoria Extraordinária (PAE) implantado em 2017, 1.969 empregados da Grupo Eletrobras foram desligados, importando em um custo de R\$ 853 milhões, no período.

204. Não obstante, ainda que expurgados os efeitos do aludido plano de aposentadoria (PMSO Ajustado), verifica-se que, a despeito das iniciativas do Grupo Eletrobras para redução do quadro de empregados, os gastos com pessoal aumentaram gradualmente no período de 2015 a 2017.

Figura 12 – Gastos com pessoal do Grupo Eletrobras



Fonte: Demonstrações contábeis de 2015, 2016 e 2017 (peça 68).

(1) Desconsiderados os efeitos do Plano de Aposentadoria Extraordinária, no montante de R\$ 853 milhões, em 2017.

205. Embora a redução de custos (sobretudo com pessoal) conste reiteradamente dos planos de negócio da Eletrobras, a análise dos dados acima demonstra a dificuldade da Companhia em trazer seus indicadores de desempenho a níveis de mercado. A redução do quadro de pessoal verificada no triênio 2015-2017 não foi o suficiente para reduzir o volume total de gastos do Grupo Eletrobras com seus empregados. A maior parte desses gastos é com remuneração direta e o restante se refere a benefícios concedidos, tais como encargos sociais, previdência privada, auxílio saúde etc.

206. As dificuldades em responder aos incentivos regulatórios imputam riscos às empresas do Grupo Eletrobras na medida em que prejudicam a sua competitividade no mercado, tanto na venda de energia em leilões quanto em contratos do ambiente livre, bem como geram perda de receitas reguladas por não atendimento aos parâmetros regulatórios definidos pela Aneel.

207. No Painel de Referência realizado no âmbito deste trabalho, ressaltaram-se também outros aspectos que oneram a competitividade das empresas do Conglomerado, como os custos impostos por controles próprios do regime público de contratações (realização de licitações e concursos públicos) e as dificuldades de governança na área de pessoal e na própria relação da  **Holding** com suas subsidiárias.

208. Além disso, necessário mencionar como motivos inibidores da eficiência e competitividade da Companhia as decisões por ela adotadas à contramão da lucratividade, como a entrada em leilões com pouca atratividade e a execução de negócios deficitários, conforme abordado no item III.9 deste relatório.

209. Em 2016, a lei que instituiu o Estatuto das Empresas Estatais (Lei 13.303/2016) buscou estabelecer mecanismos que buscam conciliar a exigência de controle e transparência com a necessidade de procedimentos licitatórios e modelos contratuais mais voltados a resultados que ao atendimento de requisitos formais.

210. As empresas estatais, todavia, por razões decorrentes da própria natureza dos atos que as instituíram, continuam sujeitas à disciplina jurídica híbrida, com a conjugação contrastante entre as lógicas de direito privado e de direito público, que por vezes privilegia o controle da gestão pública em detrimento da eficiência dos serviços prestados e da competitividade no mercado.

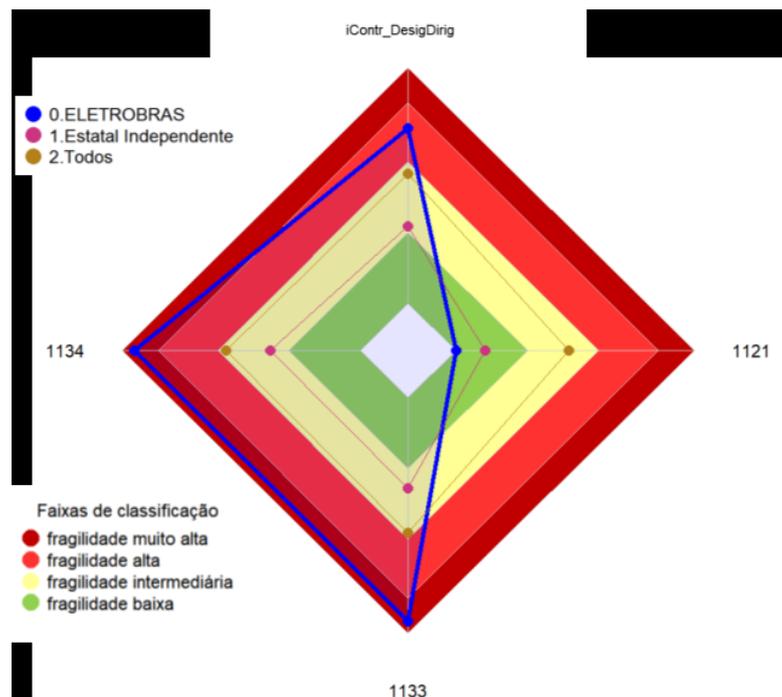
211. Nesse sentido, deve-se apontar que a iniciativa da União de transferir o controle acionário da Eletrobras à iniciativa privada é uma das possíveis medidas mitigadora do risco em tela, ainda que subordinada a aspectos políticos que imputam incerteza à conclusão do processo.

212. Todavia, independente da concretização ou não de tal iniciativa, outras medidas de gestão e governança, associadas a investimentos prudentes e contínuos, poderiam promover a melhora na eficiência das empresas do grupo, de maneira a mitigar esse risco.

## 8 – Perdas por fraude e corrupção

213. A partir de informações autodeclaradas pela Eletrobras que apontavam para uma elevada exposição a fraude e corrupção na Companhia, o TCU realizou mapeamento no âmbito do TC





Fonte: TC 010.348/2018-2.

216. O risco de perdas por fraude e corrupção é corroborado pelo histórico recente de crimes cometidos por dirigentes da Eletrobras, investigados no âmbito da Operação Lava-jato. Os impactos desse risco – embora de difícil quantificação porque incidem sobretudo em ativos intangíveis como a imagem da empresa – podem ser mensurados com base nos seguintes fatos.

217. Em 2015, em resposta às investigações da Operação Lava-jato, a Eletrobras contratou o escritório de advocacia norte-americano Hogan Lovells para proceder investigação independente de acordo com os princípios adotados pela Securities and Exchange Commission (SEC) e pelo Departamento de Justiça dos Estados Unidos da América.

218. As despesas da investigação somaram R\$ 362 milhões no biênio 2016-2017 e os achados identificados como fruto do trabalho resultaram em perda reconhecida no balanço da Eletrobras, no montante de R\$ 211 milhões.

219. Outro impacto, relacionado a dificuldades na captação de crédito, foi mencionado pelo TCU no âmbito do TC 030.656/2015-0, que tratou de auditoria operacional sobre investimentos no setor elétrico, como transcrito a seguir.

73. Além da dificuldade de captar crédito no mercado nacional, há obstáculos no plano internacional. Dentre eles, estariam a eclosão da operação ‘lava-jato’ na Petrobras – o que teria fechado o mercado de capitais internacional, notadamente o americano, para emissões brasileiras públicas e privadas; e na Eletrobras - que impossibilitou o cumprimento de requisitos junto à Security Exchange Commission (SEC) dos Estados Unidos que são exigidos por potenciais financiadores; e o recrudescimento das condições macroeconômicas brasileiras em razão da atual crise fiscal e política – que implicou rebaixamento de **ratings** e condições de crédito desfavoráveis.

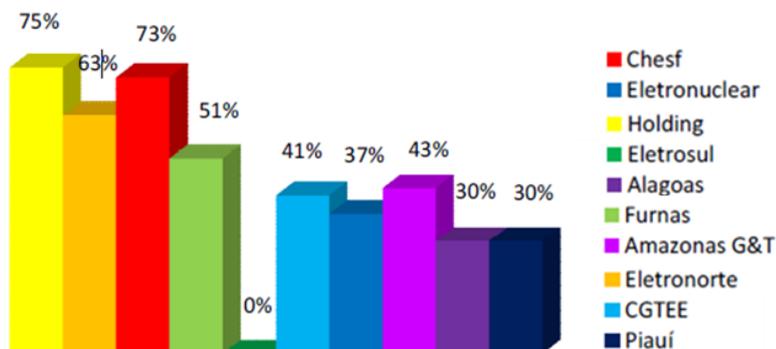
74. Nesse contexto, a Eletrobras afirmou, em março de 2016, que as alternativas possíveis de captação de recursos pela Eletrobras encontravam-se ‘em vias de se exaurirem’.

220. Portanto, os impactos de eventos de fraude e corrupção em uma empresa podem ser elevados, inclusive com repercussões em suas operações.

221. A Eletrobras chegou a instituir o Manual de **Compliance** das Empresas Eletrobras, com base nas leis anticorrupção (Foreign Corrupt Practices Act – FCPA e Lei 12.846/2013), no âmbito do programa anticorrupção da empresa.

222. A análise e o monitoramento do risco de **compliance** são realizados através da mensuração da Taxa de Implantação do Programa de Integridade Eletrobras 5 Dimensões, que tem por objetivo promover a ética e a integridade no ambiente de negócios da Companhia. Assim, quanto maior a taxa de implantação aferida, menor a exposição das empresas ao referido risco.

Figura 15 – Taxa de implantação do Programa de Integridade da Eletrobras



Fonte: Relatório de Gestão de Riscos da Eletrobras – ciclo 2017.

223. Por fim, cabe destacar a publicação da Lei das Estatais (Lei 13.303/2016), que estabelece padrões mínimos de governança a serem observados na gestão das empresas estatais. No entanto, o cumprimento do diploma legal pela Eletrobras ainda se encontra em fase de análise pelo TCU, no âmbito do TC 017.891/2017-5.

### 9 – Ingerência política em detrimento da sustentabilidade econômico-financeira

224. O Grupo Eletrobras, apesar de desempenhar atividade econômica, é composto por empresas estatais que, sob tal condição, estão sujeitas à preponderância dos administradores escolhidos pelo ente estatal controlador (no caso, a União) nas respectivas deliberações sociais, conforme o art. 116 da Lei das S/As (Lei 6.404/1976).

225. Ocorre que, se por um lado o Conglomerado submete-se aos interesses do seu controlador visando a maximização do bem-estar social, por outro, esse mandato não deve inviabilizar a obtenção de lucros e a competitividade no mercado, únicos meios economicamente sustentáveis de uma empresa atingir a sua função social em um mercado aberto. A depender do grau, a interferência exercida pelo controlador estatal na gestão da Companhia pode se configurar abuso de poder, conforme definido na Lei das S/As:

#### Lei 6.404/1976

Art. 117. O acionista controlador responde pelos danos causados por atos praticados com abuso de poder.

§ 1º São modalidades de exercício abusivo de poder:

- a) orientar a companhia para fim estranho ao objeto social ou lesivo ao interesse nacional, ou levá-la a favorecer outra sociedade, brasileira ou estrangeira, em prejuízo da participação dos acionistas minoritários nos lucros ou no acervo da companhia, ou da economia nacional;
- b) promover a liquidação de companhia próspera, ou a transformação, incorporação, fusão ou cisão da companhia, com o fim de obter, para si ou para outrem, vantagem indevida, em prejuízo dos demais acionistas, dos que trabalham na empresa ou dos investidores em valores mobiliários emitidos pela companhia;
- c) promover alteração estatutária, emissão de valores mobiliários ou adoção de políticas ou decisões que não tenham por fim o interesse da companhia e visem a causar prejuízo a acionistas minoritários, aos que trabalham na empresa ou aos investidores em valores mobiliários emitidos pela companhia;
- d) eleger administrador ou fiscal que sabe inapto, moral ou tecnicamente;

- e) induzir, ou tentar induzir, administrador ou fiscal a praticar ato ilegal, ou, descumprindo seus deveres definidos nesta Lei e no estatuto, promover, contra o interesse da companhia, sua ratificação pela assembleia-geral;
- f) contratar com a companhia, diretamente ou através de outrem, ou de sociedade na qual tenha interesse, em condições de favorecimento ou não equitativas;
- g) aprovar ou fazer aprovar contas irregulares de administradores, por favorecimento pessoal, ou deixar de apurar denúncia que saiba ou devesse saber procedente, ou que justifique fundada suspeita de irregularidade.
- h) subscrever ações, para os fins do disposto no art. 170, com a realização em bens estranhos ao objeto social da companhia.

226. Portanto, embora as decisões adotadas em empresas estatais se arvorem nesse duplo mandato, é essencial que suas atividades sejam desempenhadas sem destruição de valor econômico-financeiro – principalmente quando motivadas por influência política – sob pena de, em última instância, inviabilizar a própria decisão futura sobre qual mandato cumprir.

227. A Lei das Sociedades por Ações (S.A.) é clara ao afirmar em seu art. 238 que ‘a pessoa jurídica que controla a companhia de economia mista tem os deveres e responsabilidades do acionista controlador (artigos 116 e 117), mas poderá orientar as atividades da companhia de modo a atender ao interesse público que justificou a sua criação’.

228. Nesse sentido, importante destacar trecho do Caderno de Boas Práticas de Governança Corporativa para Sociedades de Economia Mista (SEM) do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC) (peça 51, p. 11):

Mesmo que seja legítima, a persecução de interesse público pode gerar prejuízos para a SEM quando a preocupação com o desempenho econômico é relegada a segundo plano. Havendo **perdas econômicas lesivas ao patrimônio da SEM, ainda que o propósito seja o de atender o interesse público compatível com o objeto social, o Estado deve compensar a companhia.** (grifo acrescido)

229. Nesse contexto, resgata-se que decisões adotadas pela administração da Eletrobras ao longo de mais de cinco décadas de funcionamento levaram a Empresa a desempenhar diversas atividades cujo objetivo principal não era o de gerar lucro, mas sim atender ao interesse público do acionista controlador, sem a respectiva compensação à Companhia.

230. Um dos casos mais singulares foi a renovação das concessões de hidrelétricas da Eletrobras quando da promulgação da MP 579/2012, convertida na Lei 12.783/2013, que resultou em efeitos econômicos desastrosos para a Companhia – assumidos em decorrência de uma meta governamental de redução tarifária, como amplamente divulgado. Trecho do livro ‘20 Anos do Mercado Brasileiro de Energia Elétrica’, publicado pela CCEE, relata a situação à época (peça 65, p. 160):

Na discussão original da MP, as usinas seriam relicitadas após o vencimento das respectivas concessões. Como consequência, os benefícios para os consumidores só ocorreriam a partir de 2015. Durante o processo, o governo buscou uma outra maneira de antecipar o benefício para 2013. A solução encontrada pelo governo foi oferecer duas alternativas aos concessionários: Alternativa 1 (original) - Reversão da concessão no seu vencimento; concessionário receberia indenização pelo valor ainda não depreciado do ativo e a concessão seria relicitada como um contrato por tarifa regulada. Alternativa 2 (nova opção do governo) - Renovação a partir de 2013, independentemente da data do vencimento da concessão; concessionário receberia indenização pelo valor ainda não depreciado do ativo (calculado com a mesma metodologia utilizada na alternativa 1) e assinaria um contrato com tarifa regulada, também semelhante ao da alternativa 1. A condição para garantir a renovação da concessão seria abrir mão da renda dos contratos então vigentes no período de 2013 até o vencimento da concessão. Oferecer uma segunda alternativa não era um problema, pois o concessionário poderia recusá-la. O problema foi o fato de a segunda alternativa ser

claramente inferior a primeira em termos econômicos.

**Nenhum concessionário, à exceção do Grupo Eletrobras, a aceitou, o que levou à percepção de que o governo a teria forçado a aceitar condições desvantajosas, que inclusive afetaram os acionistas minoritários privados.** Adicionalmente, como não houve nenhuma sinalização anterior sobre a existência desta alternativa (criada pouco tempo antes da publicação da MP), a Eletrobras não pôde se preparar para a redução significativa em seu faturamento. O processo de adesão da estatal teve repercussões bastante negativas junto a agentes e investidores. (Grifos acrescidos)

231. Os efeitos negativos da adesão do Grupo Eletrobras à MP 579/2012 é recorrentemente citado nas entrevistas com gestores da própria Eletrobras e com especialistas externos no âmbito desta e de outras auditorias realizadas pelo TCU.

232. Outro exemplo de ingerência política envolveu o pagamento de juros sobre o capital próprio (JCP) aos acionistas da Estatal, bem como de participação sobre lucros e resultados aos empregados (PLR), mesmo em situação de prejuízo.

233. Nos anos de 2013 a 2015, a Eletrobras apresentou prejuízos (R\$ 6,18 bilhões em 2013, R\$ 3,03 bilhões em 2014 e R\$ 14,44 bilhões em 2015), mas pagou remuneração aos acionistas, dentre eles a própria União (R\$ 4,18 bilhões em 2013, R\$ 811,95 milhões em 2014 e R\$ 19,93 milhões em 2015).

234. A decisão de remunerar os acionistas em um contexto de recorrentes prejuízos cedeu espaço para que, dessa vez, os empregados da empresa exigissem também o recebimento de valores adicionais ao salário, no caso a distribuição de PLR. Após a realização de auditoria na empresa, a Controladoria Geral da União (CGU) concluiu pela necessidade de devolução do valor de R\$ 75 milhões referentes aos exercícios de 2012 e 2013, quando houve prejuízos de R\$ 6,9 bilhões e de R\$ 6,3 bilhões respectivamente (peça 69).

235. Para os anos de 2014 a 2016, a situação adquiriu contornos mais explícitos. O Ministério do Planejamento emitiu autorização expressa no sentido de possibilitar o desembolso de PLR mesmo em caso de prejuízo. O aval foi dado com a condição de reembolso integral à empresa nos anos seguintes, mediante desconto de 25% da PLR distribuída nos exercícios imediatamente posteriores em que se apurar lucro (peça 70).

236. A ingerência em casos mais críticos ainda pode resultar em um quadro de dependência estatal, como ocorreu no histórico de regras tarifárias mais brandas para compensar a ineficiência das distribuidoras da Região Norte, que há anos apresentavam prejuízos recorrentes, em clara situação de insolvência. Essa situação refletiu nas contas da Eletrobras, sobretudo no ano de 2016, quando a União aportou recursos na Eletrobras, na forma de AFAC, com o objetivo de cobrir dificuldades de caixa da estatal para executar o seu Programa de Dispêndios Globais (PDG) aprovado pelo Decreto 8.632/2015 (peça 68, item não digitalizável, arquivo 'Eletrobras - DCC 2016 31-12-2016', p. 357).

237. Além desses eventos, foram atribuídas à Eletrobras ao longo de sua história a responsabilidade pela gestão ou execução de atividades de interesse público que oneram seus cofres, sem a previsão de remuneração que cubra os custos incorridos com essas atividades. O efeito disso é uma destruição de valor econômico da Empresa.

238. Este trabalho apurou que, entre 2015 e 2017, a Eletrobras teve um custo de mais de R\$ 100 milhões por sua atuação em atividades tipicamente estatais. O cálculo computou todos os dispêndios com os programas e atividades elencados na Tabela 11, considerando, além dos gastos diretos, os custos administrativos de áreas transversais, tais como o jurídico, áreas de TI e administrativa. Apesar disso, há cerca de R\$ 36 milhões de gastos incorridos que não são remunerados, associados aos programas Proinfra, Busa e Prodeem. Os programas Procel e PLpT são remunerados, mas nem sempre o foram ou, em alguns casos, não são remunerados o suficiente, conforme passa-se a descrever.

Tabela 11 – Dispêndios da Eletrobras com atividades estatais

Atividade	Gastos diretos			Jurídico			Outras áreas			Total
	2015	2016	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2017	
Procel	17.227	15.372	7.096	72	116	56	-	-	-	<b>39.942</b>
Proinfa	8.148	8.016	7.886	647	449	150	-	-	-	<b>25.299</b>
BUSA	2.429	2.784	3.290	10	19	43	42	16	51	<b>8.688</b>
PLpT	9.808	9.117	10.438	29	60	31	225	187	306	<b>30.205</b>
Prodeem	1.092	261	414	-	-	-	-	-	-	<b>1.769</b>
<b>Total</b>	<b>38.706</b>	<b>35.553</b>	<b>29.125</b>	<b>760</b>	<b>645</b>	<b>282</b>	<b>267</b>	<b>204</b>	<b>358</b>	<b>106.204</b>

Fonte: Eletrobras (peça 27).

239. Ao longo de mais de 30 anos, os investimentos e o custeio do Procel foram realizados quase exclusivamente pela Eletrobras. Informe dos resultados do Programa em 2016 traz informação que mostra os dispêndios que a Eletrobras tem com essa política pública (peça 52, p. 16):

Desde 1986, a **Eletrobras investiu cerca de R\$ 2,97 bilhões** em ações de eficiência energética do Procel, contando com recursos ordinários da própria Eletrobras, da Reserva Global de Reversão (RGR), provenientes da Lei nº 13.280/2016 e de outros investimentos de fundos internacionais.

240. Somente a partir de abril de 2017 é que foram alocados recursos oriundos da Lei 13.280/2016, aprovados no Plano Anual de Recursos do Procel (PAR), a fim de ressarcir a empresa à título de custos de pessoal e administrativos, além da receita referente à taxa de administração da conta Procel. Anteriormente, a totalidade dos recursos aplicados nas atividades eram ordinários da Eletrobras (peça 27, p. 10). Em 2015, por exemplo, a empresa gastou R\$ 17 milhões com o programa.

241. No que diz respeito ao PLpT, apurou-se que entre 2015-2017 a Eletrobras recebeu R\$ 27,6 milhões para executar tais atividades do PLpT, mas gastou aproximadamente R\$ 30 milhões para executá-las, o que significa um prejuízo de mais de R\$ 2 milhões em apenas três exercícios.

242. Os recursos para cobrir as despesas administrativas da Eletrobras são oriundos da Taxa de Ressarcimento de Custos Administrativos (TRCA) paga pelos Agentes Executores, segundo regulamentação do programa. Para os contratos celebrados até o mês de março de 2013, a TRCA equivale a 1% (um por cento) incidente sobre o valor de cada liberação efetuada com recursos provenientes da CDE, vencível no ato da liberação. A partir de abril de 2013, a TRCA equivale a 1% (um por cento) incidente sobre o custo total do programa de obras contratado, em parcela única, cobrada no ato da liberação da primeira parcela de recursos da CDE.

243. No entanto, conforme o Manual de Operacionalização do Programa (peça 52, p. 89), custos adicionais com material ou pessoal têm de ser arcados pelas próprias empresas do grupo:

II - Para cumprir a determinação contida no art. 4º do Decreto nº 7.520, de 8 de julho de 2011, relativa à Operacionalização do Programa ‘LUZ PARA TODOS’, a Eletrobras e as Empresas de seu Grupo Empresarial (Eletrobras Furnas, Eletrobras Chesf, Eletrobras Eletronorte e Eletrobras Eletrosul) **poderão contratar e disponibilizar ao Programa Recursos Materiais e Humanos necessários, assumindo, cada uma, os Valores de todas as Despesas decorrentes das Contratações;**

244. De acordo com informações obtidas da área financeira da Eletrobras e junto à CCEE (peça 27, p. 13), foi recebido o montante total de R\$ 27.628.842,75 no período. Pelos cálculos da área de contabilidade da Eletrobras, apenas a área gestora do Programa (PRFL) teria incorrido em despesas de mais de R\$ 29 milhões no mesmo período, sem contar os gastos administrativos de outras áreas da empresa igualmente envolvidas com a operacionalização do Programa, como as áreas financeira de transmissão, de Tecnologia da Informação (TI) e jurídica, que foram estimados em aproximadamente R\$ 840 mil no mesmo período (R\$ 720 mil na diretoria de transmissão e de

administração; e R\$ 120 mil na diretoria jurídica).

245. O Manual ainda prevê a possibilidade das empresas do Grupo Eletrobras exercerem as funções de agentes executores do Programa (peça 52, p. 70), o que cedeu espaço a uma atividade bastante peculiar para a Eletronorte, no Estado do Amapá, único estado em que o PLpT é executado pelo Governo Federal:

O Programa ‘LUZ PARA TODOS’ tem como Agentes Executores as Concessionárias e Permissionárias de Distribuição de Energia sendo que, em condições excepcionais e com o objetivo de otimizar a implantação do Programa, as Empresas do Grupo Empresarial Eletrobras (Eletrobras Furnas, Eletrobras Chesf, Eletrobras Eletronorte e Eletrobras Eletrosul) poderão exercer as funções dos Agentes Executores, cujas atribuições estão elencadas no Subitem 4.6.1 deste Manual, de forma a contribuir, plena ou parcialmente, na Execução da Universalização do Acesso à Energia Elétrica.

246. No período de 2004 a 2010 o sistema elétrico do estado do Amapá sofreu com problemas relacionados a inadimplência setorial da empresa responsável pela distribuição de eletricidade (Companhia de Eletricidade do Amapá - CEA). Com isso a execução do programa foi assumida pela Eletronorte, vez que a CEA não podia acessar os recursos necessários para executar o plano de universalização rural no Amapá.

247. A Eletrobras também era responsável até 2017 pela gestão e movimentação financeira de encargos setoriais, cobrados dos consumidores de energia elétrica de todo o País e dos demais agentes de geração, transmissão e distribuição de energia, atividade que também se enquadrava no rol de atividades de interesse público, distanciada em grande medida de objetivos típicos de empresa de exploração de serviços de energia elétrica, por exemplo. Refere-se, no caso, à gestão dos recursos relacionados aos encargos da CDE (CCC e RGR, inclusive), que por força da MP 735/2016, convertida na Lei 13.360/2016, foi transferida para a CCEE. Sobre o tema, a Eletrobras justifica em seu **site** que ‘recebeu remuneração insuficiente para cobrir os custos incorridos nas atividades relacionadas à gestão deste fundo RGR, dos demais fundos setoriais geridos pela Eletrobras e dos programas setoriais’ ([https://eletrobras.com/pt/ri/Paginas/Perguntas-Frequentes.aspx#\\_Toc4574670](https://eletrobras.com/pt/ri/Paginas/Perguntas-Frequentes.aspx#_Toc4574670) 78).

248. Apesar de a atividade ter sido transferida para a CCEE, os contratos de financiamento com recursos da RGR que foram celebrados até novembro de 2016 continuam sob a responsabilidade da Eletrobras, o que impõe a ela a atividade de realizar a cobrança do financiamento para cada contrato e reembolsar à RGR (na qualidade de devedora desses contratos) os recursos referentes à amortização, à taxa de juros contratual e à taxa de reserva de crédito (peça 49, p. 6).

249. No tocante aos Bens da União sob Administração da Eletrobras (BUSA), embora sejam bens e instalações encampados e desapropriados pela União Federal com recursos da RGR, eles são administrados pela Eletrobras. Tais bens integram a conta como patrimônio da União Federal em regime especial de utilização no serviço público, conforme dispõe o art. 2º do Decreto-Lei 1.383/1974.

250. Questionada sobre os custos dessa atividade, a Eletrobras informou que (peça 27, p. 11):

Mesmo mediante este novo ordenamento jurídico [Lei 13.360/2016, que transferiu a gestão da RGR à CCEE] e apesar de se tratar de uma empresa de sociedade de economia mista, criada para cumprir o seu objeto social, de acordo com seu estatuto, e dar lucro, nos termos da Lei nº 6.404/76, de 15 de dezembro de 1976, possuindo acionistas minoritários e ações em bolsa no Brasil e no exterior, a Eletrobras continua gerindo tais bens de propriedade da União com recursos próprios. (grifo acrescido)

251. A Eletrobras informou também que, anteriormente à transferência da gestão do fundo RGR para a CCEE, a própria Aneel já reconheceu, em seu Despacho-Aneel 2.226/2016 sobre devolução, desmobilização e alienação de ativos inservíveis da União (UTE Alegrete), que eventuais diferenças entre custos e receitas desse processo deveriam ser reconhecidas pela RGR, porém não determinou instrução geral para reconhecimento de quaisquer custos atribuídos aos BUSA.

252. Destarte, o fato de ser uma empresa estatal cujas decisões são tomadas em colegiado formado em sua maioria por representantes da União, imputa risco à Eletrobras de desempenhar atividades economicamente desvantajosas e que não seriam do interesse das demais empresas sob controle privado atuantes no mercado, principalmente em um cenário como o discriminado no item III.8 deste relatório, que aponta para fragilidades da Companhia na identificação e tratamento de conflitos de interesse envolvendo seus dirigentes e conselheiros. E, a depender do ônus assumido e dos motivos que a levaram a tanto, tais atividades podem inclusive representar uso político ou abuso de poder contra os acionistas minoritários.

253. Reitera-se que, conforme o art. 238 da Lei 6.404/1976, a pessoa jurídica que controla a companhia de economia mista poderá orientar as atividades de modo a atender ao interesse público que justificou a sua criação, e não a qualquer interesse público desvinculado ao objeto social da companhia, sob pena de incorrer em ilegalidade.

254. A Lei 13.303/2016 estabelece, inclusive, a necessidade de definição dos recursos a serem utilizados para consecução desses objetivos:

Art. 8º As empresas públicas e as sociedades de economia mista deverão observar, no mínimo, os seguintes requisitos de transparência:

I - elaboração de carta anual, subscrita pelos membros do Conselho de Administração, com a explicitação dos compromissos de consecução de objetivos de políticas públicas pela empresa pública, pela sociedade de economia mista e por suas subsidiárias, em atendimento ao interesse coletivo ou ao imperativo de segurança nacional que justificou a autorização para suas respectivas criações, com definição clara dos recursos a serem empregados para esse fim, bem como dos impactos econômico-financeiros da consecução desses objetivos, mensuráveis por meio de indicadores objetivos.

(...)

§ 2º Quaisquer obrigações e responsabilidades que a empresa pública e a sociedade de economia mista que explorem atividade econômica assumam em condições distintas às de qualquer outra empresa do setor privado em que atuam deverão:

I - estar claramente definidas em lei ou regulamento, bem como previstas em contrato, convênio ou ajuste celebrado com o ente público competente para estabelecê-las, observada a ampla publicidade desses instrumentos;

II - ter seu custo e suas receitas discriminados e divulgados de forma transparente, inclusive no plano contábil (grifo acrescido).

255. Nesse sentido, de forma a mitigar esse risco, é essencial um processo de governança robusto e transparente para a escolha dos representantes da União no Conselho de Administração que se alinhem ao interesse da empresa, e não aos interesses únicos do acionista controlador.

256. Ademais, tendo em vista o art. 117, § 1º, alínea 'c', da Lei 6.404/1976, configura-se como exercício de abuso de poder pelo acionista controlador a adoção de políticas ou decisões que não tenham por fim o interesse da companhia e visem a causar prejuízo a acionistas minoritários. Sendo assim, com vistas a afastar a incidência do mencionado dispositivo, propõe-se determinar ao MME que, para cada atividade imposta pelo Poder Público à Eletrobras por força de lei, estabeleça remuneração compatível à empresa, em consonância com os princípios da livre iniciativa e da ordem econômica estabelecidos nos arts. 1º e 170 da Constituição Federal, bem como com art. 8º da Lei 13.303 e com o Caderno de Boas Práticas de Governança Corporativa para Sociedades de Economia Mista do IBGC.

## 10 – Outros riscos

257. Além dos tópicos já mencionados, a Eletrobras se sujeita a outros eventos de risco classificados pela equipe de fiscalização como relevantes, mas que não requerem tratamento emergencial como os demais. Ademais, há risco associado ao Cepel que, apesar de não atingir

negativamente a empresa em caso de privatização, merece tratamento prévio pelo governo antes de sua submissão ao acompanhamento pelo TCU no âmbito da IN 81/2018.

258. É o caso de riscos financeiros, como os derivados da volatilidade da taxa de câmbio e de juros, haja vista que o Grupo Eletrobras possui montantes expressivos de créditos e dívidas lastreados em moeda estrangeira ou em taxas de juros. Nesse sentido, o Relatório de Gestão de Riscos da companhia registra o evento ‘Risco de mercado’ (peça 25), referente à exposição adversa às oscilações de preços de ativos, como taxa de juros, taxa de câmbio, índice de preços (inflação), preço das ações e de mercadorias (**commodities**).

259. Como ação de tratamento, a Eletrobras instituiu por intermédio da RES-1081/2009, de 30/10/2009, a sua Política de **Hedge** Financeiro, por meio da qual se formou comitê responsável por auxiliar a Diretoria Financeira da empresa na gestão desses riscos sobre os contratos de financiamento.

260. Em resposta ao Ofício 2-400/2018-TCU/SeinfraElétrica, a Eletrobras informa que (peça 47, p. 119), previamente à RES-1081/2009, apresentava histórico de substancial descasamento entre ativos e passivos indexados à moeda estrangeira, em especial ao dólar norte americano, proveniente principalmente dos contratos de financiamento com Itaipu Binacional. Além disso, apresentava exposições relevantes à taxa de juros Libor, relativas a contratos de captação externa.

261. Por esse motivo, teria implementado ao longo dos últimos anos medidas priorizando soluções estruturais, como a captação, em 2009, de US\$ 1 bilhão, por meio da emissão de bônus no mercado internacional, em 2010, US\$ 500 milhões junto à CAF, em 2011, US\$ 495 milhões junto ao BIRD e US\$ 1,75 bilhão por meio de emissão de bônus no mercado internacional.

262. Quanto à exposição à taxa de juros Libor, relativas a contratos de captação externa, a Eletrobras menciona as seguintes operações de trava de taxas de juros: i) em 2011, com valor de US\$ 390 milhões com vencimento em 2015 e US\$ 150 milhões com vencimento em 2020; e ii) durante o primeiro semestre de 2012, num montante total de US\$ 500 milhões para vencimento em 2017 e 2020.

263. Outro risco refere-se ao grande volume de empréstimos concedidos pela **Holding** a suas subsidiárias, principalmente distribuidoras, com potencial conflito de interesses e ausência de comutatividade das operações.

264. O Relatório de Gestão de Riscos da **Holding** prevê o risco ‘Concessão de crédito’ (peça 25), que trata da possibilidade de empréstimos concedidos em condições desfavoráveis para a empresa, com algumas medidas mitigadoras.

265. A primeira se refere aos Contratos de Metas de Desempenho Empresarial (CMDE) com as subsidiárias, de modo a condicionar a concessão de financiamentos ao atendimento de determinados critérios e o acompanhamento do fluxo de caixa dessas empresas, a fim de quantificar o risco do crédito.

266. No tocante à transparência das decisões, a companhia registra que os financiamentos e empréstimos concedidos são respaldados por contratos formais, firmados com as mutuárias.

267. Além disso, verifica-se que a RES 29/2018, de 15/01/2018, aprovou a Política de Transações com Partes Relacionadas das Empresas Eletrobras, estabelecendo os princípios que orientam a celebração de transações com partes relacionadas, em conformidade com o art. 8º, inciso VII, da Lei 13.303/2016 (Lei das Estatais).

268. Sendo assim, embora as medidas informadas sugiram que os riscos em questão estejam devidamente mitigados, considerando a relevância do tema, é desejável que haja futuramente uma avaliação sobre o teor e aderência na operacionalização das políticas da Eletrobras que tratam de operações de **hedge** e de transações com partes relacionadas.

269. Também sendo a Eletrobras uma empresa inserida em ambientes de mercado com característica notadamente concorrencial, é preciso que a empresa desempenhe uma gestão adequada da informação, com vistas a mitigar o risco de vazamento de dados sigilosos com

potencial de prejudica-la comercialmente.

270. Nesse segmento, o Relatório de Riscos da  **Holding** registra o risco ‘Segurança da Informação’ (peça 25), que busca garantir a integridade e confidencialidade exigida dos dados e informações da empresa.

271. A despeito de ser um assunto que não foi detidamente analisado neste trabalho, serve como exemplo de possível falha a publicação do Manual de SPEs da Eletrobras no sítio eletrônico da Eletrosul ([http://www.eletrosul.gov.br/files/files/Manual%20SPE\\_v3%200\\_vfinal.pdf](http://www.eletrosul.gov.br/files/files/Manual%20SPE_v3%200_vfinal.pdf), acesso em 21/3/2019), que contêm o seguinte  **disclaimer**:

Este Manual de SPE contém informações de caráter estratégico e de uso interno ao Sistema Eletrobras, não passíveis de envio ou divulgação, integral ou parcial, para terceiros sem a devida autorização da Diretoria Executiva da Eletrobras.

272. Por fim, cabe destaque à relação entre a Eletrobras e o Cepel. O Cepel é um centro de pesquisa que tem o objetivo de desenvolver e promover soluções tecnológicas para o setor de energia elétrica do País, por meio da realização e aplicação de pesquisa, desenvolvimento e inovação. Embora tenha como sócios-fundadores as empresas Eletrobras, o Cepel é uma associação, aberta a qualquer pessoa jurídica que se enquadre nos termos do seu estatuto.

273. Historicamente 85% dos recursos do Centro são provenientes das contribuições estatutárias das empresas Eletrobras. A composição dos dispêndios gira em torno de 90% para custeio e os 10% restantes para investimentos em equipamentos e infraestrutura (peça 37, ‘item não digitalizável’).

274. Em 2017, o aporte de contribuições institucionais das empresas Eletrobras, no atendimento de sua obrigação estatutária para suporte e desenvolvimento do Cepel, somou R\$ 188 milhões, o que equivale a 84,8% da Receita Operacional Líquida do Centro. No mesmo ano, o orçamento do MME destinava R\$ 8 milhões ao Cepel na Ação 2745, que tem o objetivo de desenvolver e promover soluções tecnológicas para o setor de energia elétrica do País, por meio da realização e aplicação de pesquisa, desenvolvimento e inovação. Em 2018, a dotação para a ação foi de R\$ 10 milhões.

275. Importa ainda relatar que, embora o Cepel seja uma associação privada, o Centro foi, por razões históricas, o responsável por desenvolver e, hoje, o responsável por atualizar e manter os modelos computacionais utilizados no setor elétrico para planejamento, otimização energética, operação e formação de preços.

276. Na eventualidade de a Eletrobras deixar de ser estatal, o Centro deixará de ter entre seus associados qualquer ente estatal, tornando ainda mais questionável ser ele o mantenedor de todos os sistemas do setor, sem competição ou avaliações de custo/qualidade. Associam-se a isso as frequentes críticas que os modelos têm recebido em razão de seu descasamento com a realidade operativa, levando, inclusive, a decisões de despacho fora da ordem de mérito de preço.

#### IV. CONCLUSÃO

277. O presente trabalho teve como objetivo diagnosticar a situação econômico-financeira do Grupo Eletrobras e identificar os principais riscos associados ao desempenho de suas operações. O escopo foi direcionado a aspectos empresariais e setoriais da  **Holding** e de suas maiores subsidiárias (Chesf, Eletronorte, Eletrosul e Furnas), considerando, entre outras áreas de gestão da Eletrobras, temas já avaliados em trabalhos anteriores do TCU.

278. A partir da metodologia aplicada, realizou-se diagnóstico em que foram levantados os principais componentes patrimoniais e de resultado das empresas contempladas no escopo da fiscalização e os seus respectivos riscos. Os riscos relacionados aos componentes identificados foram agrupados conforme a seguinte classificação:

- a) Baixa rentabilidade dos investimentos;
- b) Dificuldades de liquidez;
- c) Prejuízos com a UTN Angra 3;

- d) Falhas na gestão de contingências judiciais;
- e) Redução das indenizações de concessões renovadas;
- f) Impacto sobre a sustentabilidade econômico-financeira com o vencimento de concessões;
- g) Perdas por não atendimento aos parâmetros regulatórios;
- h) Perdas por fraude e corrupção;
- i) Ingerência política em detrimento da sustentabilidade econômico-financeira.

279. Os nove grupos de riscos levantados encontram-se descritos no corpo deste relatório e, apesar das recentes iniciativas governamentais para a privatização da Eletrobras, requerem tratamento da empresa e de instituições do Governo Federal.

280. Em virtude da situação de restrição de recursos combinada com resultados negativos e alto endividamento nos últimos anos, o movimento adotado pela gestão da Eletrobras foi de austeridade, com a redução de custos, paralisação nos investimentos e alienação de ativos de baixo prospecto rentável.

281. Apesar da evolução verificada nos indicadores econômico-financeiros em razão das medidas já adotadas, a Eletrobras encontra-se atualmente sem suporte financeiro compatível com a sua urgência em retomar investimentos e com as futuras despesas em razão dos riscos aqui identificados, caso se concretizem.

282. Ademais, a geração de caixa sem o comprometimento do progresso obtido nas demais dimensões da saúde financeira da Companhia depende de iniciativas inseridas em um conjunto de alternativas dotadas de incertezas em seu processo.

283. Nesse diapasão, entre as opções buscadas pela atual gestão da Eletrobras e pelo Governo Federal, na condição de controlador, estão a retomada das obras da UTN Angra 3, a redução de custos, bem como a própria privatização da Companhia.

284. Com relação aos planos envolvendo a UTN Angra 3, as incertezas resultam da majoração da tarifa inicialmente calculada para a usina, autorizada pelo CNPE mas ainda não contemplada nos estudos que subsidiarão o leilão para a escolha do parceiro privado, bem como da própria necessidade de capital privado para a retomada das obras, o que pode requerer ações políticas com o objetivo de flexibilizar o monopólio estatal sobre a sua construção.

285. Uma maior redução de custos com vistas à melhoria dos indicadores de eficiência também é questionável, haja vista as dificuldades verificadas nos últimos anos, sobretudo em relação às despesas com pessoal, que se mostraram inelásticas à diminuição do quadro.

286. Por fim, os planos de privatização da Eletrobras possuem o condão de mitigar grande parte dos riscos mencionados neste relatório, dos quais se destaca principalmente a vulnerabilidade da empresa a ingerências políticas, que efetivamente ocorreram no passado, resultando em perdas expressivas. Contudo, de modo a agregar eficiência e efetividade ao processo, uma série de temas requerem tratamento no âmbito do projeto de desestatização, a saber:

a) esclarecimentos quanto à necessidade de uma empresa estatal no setor elétrico, incluindo conclusões sobre se o capital privado disponível atualmente no País é suficiente para sustentar os investimentos necessários para o setor e se o interesse público que motivou a criação da Eletrobras deixou de existir, não mais se justificando o controle estatal sobre a empresa;

b) a definição quanto à possível alteração do modelo de renovação das concessões de geração, atualmente sujeitas ao Regime de Cotas estabelecido na Lei 12.783/2013, bem como dos contratos já formalizados sob a égide do referido modelo, inclusive das UHEs Sobradinho e Itumbiara, compreendendo também os impactos da medida a ser adotada;

c) o estabelecimento de remuneração compatível com as atividades desempenhadas pela Eletrobras em temas de interesse público que historicamente estão alocados à estatal, e, eventualmente, a sujeição de tais atividades ao mercado;

d) o tratamento a ser dado ao Cepel, haja vista a relação de dependência atualmente existente entre o centro de pesquisa e a Eletrobras, na medida em que cerca de 85% do orçamento do centro é proveniente dos recursos aportados pelas empresas Eletrobras a título de investimento em

pesquisa, desenvolvimento e inovação, por força legal e regulamentar;

e) o tratamento a ser dado à Eletronuclear e à Itaipu, que são entidades obrigatoriamente sujeitas ao controle estatal; e

f) a definição a respeito da alocação do risco relacionado às ações que discutem a atualização dos direitos creditórios sobre o empréstimo compulsório.

287. Desse modo, propõe-se determinar ao MME que dê tratamento aos aludidos temas previamente ou no próprio projeto de privatização da Eletrobras a ser apresentado ao TCU.

288. Além disso, como a efetiva alienação do controle acionário também é uma ação que requer o alinhamento de questões políticas, agregando enormes incertezas ao processo, entendeu-se necessário, desde já, a expedição de outras recomendações e determinações à Eletrobras e ao MME, bem como a proposição de ações futuras do TCU (Apêndice E – Sigiloso), a serem realizadas em momento oportuno.

289. Destarte, o contexto empresarial da Eletrobras inspira atenção de seu controlador e sobretudo da sociedade, tendo em vista os desafios existentes para a sustentabilidade econômico-financeira do Conglomerado, o que, dado o seu papel de importância para o setor elétrico, pode repercutir na prestação dos serviços de energia elétrica em todo o País.

## **V. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

290. Ante o exposto, sugere-se o encaminhamento dos autos ao Gabinete do Exmo. Ministro-Relator Aroldo Cedraz, propondo-se com fundamento nos arts. 71, inciso IV, da Constituição Federal, 1º, inciso II, e 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, incisos II e III, do Regimento Interno:

290.1. determinar ao Ministério de Minas e Energia que:

290.1.1. dê tratamento aos seguintes temas como pressuposto do projeto de privatização da Eletrobras, de modo a agregar eficiência e efetividade ao eventual processo de desestatização a ser avaliado pelo TCU:

290.1.1.1. esclarecimentos quanto à necessidade de uma empresa estatal no setor elétrico, incluindo conclusões sobre se o capital privado disponível atualmente no País é suficiente para sustentar os investimentos necessários para o setor e se o interesse público que motivou a criação da Eletrobras deixou de existir, não mais se justificando o controle estatal sobre a empresa;

290.1.1.2. definição quanto à possível alteração do modelo de renovação das concessões de geração, atualmente sujeitas ao Regime de Cotas estabelecido na Lei 12.783/2013, bem como dos contratos já formalizados sob a égide do referido modelo, inclusive das UHEs Sobradinho e Itumbiara, compreendendo também os impactos da medida a ser adotada;

290.1.1.3. estabelecimento de remuneração compatível com as atividades desempenhadas pela Eletrobras em temas de interesse público que historicamente estão alocados à estatal, e, eventualmente, a sujeição de tais atividades ao mercado;

290.1.1.4. tratamento a ser dado ao Cepel, haja vista os indícios de dependência atualmente existentes entre o centro de pesquisa e a Eletrobras;

290.1.1.5. tratamento a ser dado à Eletronuclear e à Itaipu, que são entidades obrigatoriamente sujeitas ao controle estatal; e

290.1.1.6. definição a respeito da alocação do risco relacionado às ações que discutem a atualização dos direitos creditórios sobre o empréstimo compulsório.

290.1.2. estabeleça plano de ação, no prazo de 180 dias, para permitir a aplicação dos recursos do Fundo de Energia do Nordeste e do Fundo de Energia do Centro-Oeste;

290.1.3. para cada atividade imposta pelo Poder Público à Eletrobras por força de lei, estabeleça remuneração compatível à empresa, em consonância com os princípios da livre iniciativa e da ordem econômica estabelecidos nos arts. 1º e 170 da Constituição Federal, bem como com art. 8º

da Lei 13.303 e com o Caderno de Boas Práticas de Governança Corporativa para Sociedades de Economia Mista do IBGC.

290.2. recomendar ao Ministério de Minas e Energia que estabeleça, até a data limite de 29/8/2019, se, nos moldes propostos no PL 9.463/2018, buscará mudanças no regime de exploração atualmente previsto para a prorrogação da concessão da usina hidrelétrica de Tucuruí;

290.3. recomendar à Eletrobras que:

290.3.1. institucionalize rotinas de avaliação periódica dos respectivos investimentos e de suas subsidiárias, considerando a expectativa de rentabilidade dos empreendimentos corporativos e em parceria, com os objetivos de balizar as decisões da Companhia sobre a entrada, manutenção ou venda de um negócio, dar transparência às decisões e evitar que sejam tomadas à contramão da lucratividade da Companhia, sem justificativas e por prazo indeterminado;

290.3.2. estabeleça parâmetros objetivos para classificação do risco de perda nos processos judiciais dos quais é parte, bem como prazos de revisão dessa classificação, e torne público esse regramento, com o objetivo de mitigar o risco de avaliações inadequadas e garantir que o balanço da companhia retrate a real situação do seu contencioso;

290.3.3. em articulação com a Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais do Ministério da Economia, em consonância com suas competências previstas no art. 98, II e VI, do Decreto 9.745/2019, reavalie seu quantitativo de conselhos e diretorias, inclusive quanto à possibilidade de um conselho ser responsável pela administração de mais de uma Sociedade de Propósito Específico, melhorando sua governança nas sociedades das quais participa.”

É o Relatório.

## VOTO

Trata-se de Levantamento conduzido pela Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura de Energia Elétrica (SeinfraElétrica) com a participação da Secretaria de Controle Externo da Administração Indireta no Rio de Janeiro (SecexEstataisRJ), tendo como objetivos diagnosticar a situação econômico-financeira do Grupo Eletrobras e identificar os principais riscos associados ao desempenho das operações desse conglomerado.

2. O trabalho foi estruturado de modo a subsidiar tanto a necessária fiscalização desta Corte de Contas, caso venha a se instalar o processo de privatização da referida empresa anunciado pelos governos atual e anterior, quanto futuras atuações deste Tribunal relacionadas à sustentabilidade da estatal na hipótese de não vir a ser ela privatizada.

3. Conforme se destacou no Relatório de Auditoria, a Eletrobras – Centrais Elétricas Brasileiras S.A. é a maior companhia de geração e transmissão do Brasil, com participação em empreendimentos de geração que somam 69.436 GW de capacidade instalada (30,5% do parque nacional) e em linhas de transmissão com extensão total de 78.408 km (53,8% da malha nacional). Constituída sob a forma de sociedade de economia mista de capital aberto, esta estatal possui como acionista majoritário o Governo Federal, com 51% de suas ações, além de 20% do BNDES/BNDESPar e 4% de Fundos Públicos.

4. O escopo do trabalho abrangeu aspectos empresariais e setoriais da **holding** e de suas maiores subsidiárias, Centrais Elétricas do Norte do Brasil S.A. (Eletronorte), Companhia Hidro Elétrica do São Francisco (Chesf), Eletrosul Centrais Elétricas S.A. (Eletrosul) e Furnas Centrais Elétricas S.A. (Furnas). O método de análise consistiu em identificar os riscos associados aos principais componentes patrimoniais e de resultado de cada uma dessas empresas contidos em seus demonstrativos contábeis, além de uma avaliação de efeitos em dados consolidados da **holding**. Os resultados levaram em conta, além da análise do TCU, a opinião de dezesseis especialistas externos e de gestores da própria Eletrobras.

5. Foram identificados nove grupos de riscos com maior capacidade de afetar a sustentabilidade econômico-financeira da Eletrobras no curto prazo, quais sejam:

- a) baixa rentabilidade dos investimentos;
- b) dificuldades de liquidez;
- c) prejuízos com a Usina Termonuclear Angra 3;
- d) falhas na gestão de contingências judiciais;
- e) redução das indenizações de concessões renovadas;
- f) perda de sustentabilidade econômico-financeira com o vencimento de concessões;
- g) perdas por não atendimento aos parâmetros regulatórios;
- h) perdas por fraude e corrupção; e
- i) ingerência política em detrimento da sustentabilidade econômico-financeira.

6. Em que pese se tratar de Levantamento de Auditoria, considerando a situação fática encontrada, o trabalho resultou em propostas de determinações e recomendações à Eletrobras, ao Ministério de Minas e Energia (MME), à Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais do Ministério da Economia (Sest) e à Eletronorte, além da identificação de possíveis futuras fiscalizações em temas específicos.

7. Entre as sugestões de encaminhamento estão: (i) a institucionalização de rotinas de

avaliação de investimentos e o estabelecimento de parâmetros objetivos para classificação do risco de perda em processos judiciais dos quais a Eletrobras é parte; (ii) a adoção de providências para otimização da governança da estatal quanto à sua participação nos conselhos das sociedades que integra; (iii) a elaboração de plano de ação em relação a sustentabilidade econômico-financeira da Eletronorte com o vencimento da concessão da Usina Hidrelétrica de Tucuruí; (iv) a manifestação tempestiva do governo em relação ao regime de operação ao qual se submeterão as novas prorrogações de concessões de geração.

8. Além disso, propôs-se determinar ao MME, na qualidade de poder concedente e representante da União, a apresentação de plano de ação sobre uma série de temas que requerem tratamento prévio ou concomitante a eventual projeto de desestatização da empresa. Os temas passam por definições sobre a necessidade ou não de uma empresa estatal no setor elétrico brasileiro; sobre o modelo de renovação de concessões de geração, atualmente sujeitas ao denominado regime de cotas; sobre a devida remuneração da Eletrobras em atividades de interesse público que presta, mas não necessariamente ligadas às concessões de serviços públicos de energia; sobre o centro de pesquisas vinculado à Eletrobras (Cepel); sobre a Eletronuclear e Itaipu; e sobre dívidas relacionadas ao empréstimo compulsório instituído pela Lei 4.156, de 28/11/1962, sobre o consumo de energia elétrica.

9. Acolho, em essência, as proposições formuladas pela SeinfraElétrica ao final de seu Relatório de Levantamento (peça 72, p. 52-53) e passo a me debruçar sobre as questões que considero merecedoras de especial destaque, a começar pela constatação de ingerência política em detrimento da sustentabilidade econômico-financeira do Grupo Eletrobras.

10. Conforme mencionou a unidade técnica em seu Relatório de Auditoria, decisões adotadas pela administração da Eletrobras ao longo de mais de cinco décadas de funcionamento levaram a empresa a desempenhar diversas atividades cujo objetivo principal não contempla a geração de lucro, mas sim o atendimento ao interesse público.

11. Um dos casos mais singulares foi a renovação das concessões de hidrelétricas da Eletrobras por ocasião da promulgação da Medida Provisória 579, de 11/9/2012, convertida na Lei 12.783, de 11/1/2013, que resultou em graves efeitos econômicos negativos para a companhia, que, para garantir a renovação das aludidas concessões, aceitou abrir mão de considerável parte da renda que obteria no período compreendido entre 2013 e o vencimento de cada um daqueles contratos.

12. Segundo publicação de 2018 da Câmara de Comercialização de Energia Elétrica (CCEE) intitulada “20 Anos do Mercado Brasileiro de Energia Elétrica” e mencionada pela SeinfraElétrica em seu Relatório (peça 72, p. 43, item 230), nenhum concessionário, à exceção do Grupo Eletrobras, aceitou abrir mão dessa renda remanescente, o que levou à percepção de que o Governo Federal, na busca por reduções tarifárias imediatas, teria forçado aquele conglomerado de empresas a aceitar condições que lhes eram financeiramente desvantajosas.

13. E o que dizer do pagamento de juros sobre o capital próprio aos acionistas da estatal – entre eles a própria União –, bem como de participação sobre lucros e resultados a seus empregados, mesmo em situação de prejuízo, o que se verificou em mais de um exercício. Em 2012 e 2013, por exemplo, quando houve prejuízos de R\$ 6,9 bilhões e de R\$ 6,3 bilhões, respectivamente, a Controladoria-Geral da União (CGU) concluiu pela necessidade de devolução de R\$ 75 milhões referentes àqueles dois exercícios.

14. A ingerência, em casos mais críticos, pode ainda resultar em um quadro de dependência estatal, como ocorreu no histórico de regras tarifárias mais brandas instituídas para compensar a ineficiência das distribuidoras da Região Norte, que há anos apresentavam prejuízos recorrentes, em clara situação de insolvência. Essa situação refletiu nas contas da Eletrobras, sobretudo no ano de 2016, quando a União teve que aportar recursos na referida empresa, na forma de Adiantamento para

Futuros Aumentos de Capital (AFAC), com o objetivo de cobrir dificuldades de caixa da estatal para executar o seu Programa de Dispêndios Globais (PDG) aprovado pelo Decreto 8.632, de 30/12/2015.

15. Mencione-se também o fato de ter sido atribuída à Eletrobras ao longo de sua história a responsabilidade pela gestão ou execução de atividades de interesse público que oneraram – e, em alguns casos, ainda oneram – seus cofres, sem a previsão de remuneração suficiente para cobrir os custos incorridos com essas atividades, o que resulta em deterioração do valor econômico da empresa. É o que se verifica em relação ao Programa Nacional de Conservação de Energia Elétrica (Procel), ao Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica (Proinfa), ao Programa Luz para Todos (PLpT), ao Programa Nacional de Desenvolvimento Energético de Estados e Municípios (Prodeem) e à responsabilidade quanto aos Bens da União sob Administração da Eletrobras (Busa), programas e atribuição estes que, a despeito de possuírem caráter nitidamente estatal, ensejaram à Eletrobras, entre 2015 e 2017, custos de mais de R\$ 100 milhões.

16. Nesse cálculo, foram computados não somente os gastos diretos, mas também os custos administrativos de áreas transversais, tais como o jurídico, áreas de tecnologia da informação e administrativa, havendo, segundo a SeinfraElétrica, cerca de R\$ 36 milhões de gastos incorridos que não são remunerados, associados aos programas Proinfa e Prodeem e aos Busa, ao passo que os programas Procel e PLpT, embora sejam remunerados, nem sempre o foram ou, em alguns casos, não o são de maneira suficiente.

17. São típicos exemplos de ingerência política com reflexos negativos na sustentabilidade econômico-financeira do Grupo Eletrobras, a quem vem sendo imposta, há décadas, a atribuição de desempenhar diversas atividades cujo objetivo principal é o atendimento ao interesse público em detrimento da lucratividade das empresas do conglomerado.

18. Pertinente, destarte, a proposta de se determinar ao MME que, para cada atividade imposta pelo Poder Público à Eletrobras por força de lei, estabeleça remuneração compatível em favor da empresa, em consonância com os princípios da livre iniciativa e da ordem econômica estabelecidos nos arts. 1º e 170 da Constituição Federal, com o art. 8º do Estatuto das Estatais (Lei 13.303, de 30/6/2016), e com o Caderno de Boas Práticas de Governança Corporativa para Sociedades de Economia Mista do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC).

19. Sugiro, no entanto, pequenos ajustes nessa determinação, de modo que ela abranja todo o Grupo Eletrobras, e não apenas a **holding**, e que explicita seu foco em atividades impostas pelo Poder Público, mediante lei ou outra espécie de norma, que não sejam decorrentes das obrigações assumidas no âmbito dos contratos de concessão de serviço público de energia firmados pelas empresas do conglomerado. Pertinente também fixar prazo para o cumprimento dessa determinação, para o que me parecem razoáveis cento e oitenta dias.

20. Paralelamente à ingerência política no Grupo Eletrobras, há outro fator abordado neste Levantamento que muito me preocupa, pois potencializa a possibilidade de prejuízos à sustentabilidade econômico-financeira do mencionado conglomerado. Refiro-me à fragilidade relacionada aos controles para a designação de dirigentes, ocorrência que é apontada como uma das principais razões para a elevada exposição da companhia a fraude e corrupção e está associada a conflitos de interesses de membros de conselho e da alta administração.

21. A ausência de critérios mínimos e objetivos para indicação de dirigentes em instituições federais já foi apontada por este Tribunal de Contas, em sede de auditoria operacional, como fator de elevado risco de exposição a casos de fraude e corrupção. Refiro-me ao TC 010.348/2018-2, em que foi proferido o Acórdão 2.604/2018-TCU-Plenário sob a relatoria da eminente Ministra Ana Arraes.

22. A combinação do risco de ingerência política no Grupo Eletrobras com a fragilidade relacionada aos controles para a designação de seus dirigentes me leva a suscitar a provável existência

de situações em que a lucratividade da companhia cede lugar a algo que sequer tem como foco o interesse público.

23. É o que pode ter ocorrido, por exemplo, no âmbito da participação da Eletrobras nas sociedades de propósito específico (SPEs) Chuí Holding, Santa Vitória do Palmar Holding e Hermenegildo I, II e III. Segundo aventado no bojo de auditoria em curso neste Tribunal (TC 022.373-2017-9), ao optarem pelos referidos investimentos, instâncias decisórias da estatal pautaram-se em dados superestimados da capacidade de geração eólica dos empreendimentos, o que ocorreu não pela ausência de uma ferramenta decisória mais sofisticada – dado que o próprio corpo técnico da companhia havia alertado sobre a fragilidade dos dados então disponibilizados –, mas por razões que as informações contidas naquele TC 022.373-2017-9 não permitiram detectar.

24. Em função disso, acrescento proposta de recomendação dirigida à Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais do Ministério da Economia (Sest) para que atente às possíveis fragilidades suscitadas no presente Levantamento relativamente aos controles para a designação de dirigentes do Grupo Eletrobras e adote, caso se mostre necessário, no âmbito de suas competências previstas no art. 98, incisos III, VII, X e XIII, do Decreto 9.745, de 8/4/2019, medidas voltadas à mitigação dessas fragilidades.

25. Outro risco indicado como relevante pela equipe de auditoria e que merece destaque diz respeito às dificuldades de liquidez da Eletrobras, o que pode comprometer, inclusive, a boa e a eficiente execução de seu Plano Diretor de Negócios e Gestão 2019-2023, em que estão contemplados investimentos de aproximadamente R\$ 30 bilhões no período (peça 50) num cenário de escassez de recursos da União, tendo em vista as limitações impostas pelo cumprimento da meta primária, além da restrição de recursos advindos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e da Reserva Global de Reversão (RGR), históricas fontes de financiamento das empresas do conglomerado.

26. Contribui para essa dificuldade de liquidez a existência de ativos e passivos de alta materialidade, sobre os quais há incertezas em relação aos seus valores, prazos de recebimento e de pagamento. É o que se verifica, por exemplo, quanto aos recebíveis afetos à Rede Básica - Sistemas Existentes (RBSE), relacionados a ativo financeiro resultante do saldo histórico contabilizado nos balanços da Eletrobras adicionado do reconhecimento das parcelas não amortizadas ou depreciadas dos investimentos realizados nos ativos de transmissão existentes em 31/5/2000, cujas concessões foram renovadas nos termos da Lei 12.783/2013.

27. Em relação a esses ativos, existem discussões na esfera judicial acerca do montante a ser recebido, havendo ainda questionamentos em análise no bojo do TC 012.715/2017-4 desta Corte de Contas, no qual se busca justamente avaliar a conformidade e o nível de transparência da metodologia usada para definição dos valores desses ativos, cuja indenização recai sobre a tarifa de energia elétrica.

28. Outro passivo de alta materialidade diz respeito às contingências judiciais. De acordo com as Demonstrações Contábeis Anuais publicadas pela Eletrobras, referentes ao ano de 2018, as empresas do Grupo possuem um passivo vinculado às aludidas contingências da ordem de R\$ 24 bilhões. Considerando todo o passivo contingente relacionado a ações judiciais movidas contra as empresas Eletrobras, inclusive as ações classificadas como de perda possível – que não são provisionadas no balanço –, o valor chega a R\$ 79,62 bilhões, o que representa 63,5% do passivo total do conglomerado.

29. No fluxo de caixa projetado para o quinquênio 2019-2023, mesmo já tendo se concretizado a venda das empresas de distribuição da companhia, ainda assim o montante a ser dispendido com a baixa de contingências pode não ser suficiente para cobrir os valores de condenação, se for o caso, dada a materialidade desses valores.

30. O assunto é de especial importância não somente para a própria sustentabilidade econômico-financeira da Eletrobras, mas também em face do possível processo de desestatização dessa empresa, dada a necessidade de estabelecer a esfera de responsabilidade sobre a dívida – se realmente da companhia ou da União, conforme requerido em ações regressivas ajuizadas pela estatal –, de modo a tornar a modelagem a ser adotada atrativa ao mercado.

31. Nesse cenário de dificuldades de liquidez, tenho por oportunos os encaminhamentos sugeridos pela SeinfraElétrica com reflexo direto ou indireto nesse relevante fator de risco, por meio dos quais a equipe de auditoria busca: (i) uma definição quanto à possível alteração do modelo de renovação das concessões de geração, atualmente sujeitas ao Regime de Cotas estabelecido na Lei 12.783/2013, bem como dos contratos já formalizados sob a égide do referido modelo, (ii) o estabelecimento de um plano de ação que permita a aplicação dos recursos do Fundo de Energia do Nordeste e do Fundo de Energia do Centro-Oeste e (iii) a criação de parâmetros objetivos para classificação do risco de perda nos processos judiciais dos quais o Grupo Eletrobras seja parte.

32. Entendo que especialmente a definição quanto à manutenção ou alteração do modelo de renovação das concessões de geração é imprescindível num cenário de privatização da Eletrobras, eis que eventual desotização das usinas atualmente contratadas sob o regime de cotas pode resultar em substancial valorização daquela empresa estatal, o que, por sua vez, pode ser decisivo para uma maior atratividade de interessados em adquiri-la.

33. Quanto ao estabelecimento de um plano de ação que permita a aplicação dos recursos do Fundo de Energia do Nordeste e do Fundo de Energia do Centro-Oeste, há que se ressaltar a necessidade de que tais recursos, originários da tarifa paga pelos consumidores de energia elétrica, sejam destinados ao próprio setor, sob pena de afronta ao conceito de política tarifária (art. 175, inciso III, da Constituição Federal de 1988), cujos contornos foram bem delineados pelo Supremo Tribunal Federal (STF) quando do julgamento da Ação Declaratória de Constitucionalidade 9/DF e do Recurso Extraordinário 541.511/RS.

34. Oportuno destacar, ainda, entre os riscos tidos como relevantes nesta fiscalização, as perdas por não atendimento aos parâmetros regulatórios, perdas essas que têm como uma de suas causas a ineficiência do Grupo Eletrobras, cujos gastos denominados PMSO (Pessoal, Materiais, Serviços e Outros) têm se mostrado desarrazoados em relação aos de outras empresas do setor.

35. A dificuldade da companhia em trazer seus indicadores de desempenho a níveis de mercado acaba ocasionando a perda de receitas reguladas, especialmente no atual cenário regulatório, em que a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), no que diz respeito às remunerações das concessões, busca exercer a regulação por incentivos, baseada em estudos sobre a eficiência das empresas do setor.

36. Necessário reconhecer, no entanto, que um dos motivos inibidores da eficiência e competitividade do conglomerado consiste na tomada de decisões empresariais à contramão da lucratividade, como a entrada em leilões com pouca atratividade e a execução de negócios deficitários, o que, por sua vez, está relacionado à ingerência política comentada há pouco.

37. O último ponto que me ponho a abordar diz respeito à recomendação sugerida pela SeinfraElétrica para que o MME “estabeleça, até a data limite de 29/8/2019, se, nos moldes propostos no PL 9.463/2018, buscará mudanças no regime de exploração atualmente previsto para a prorrogação da concessão da usina hidrelétrica de Tucuruí” (peça 72, p. 52, subitem 290.2).

38. Tal proposição perdeu seu objeto, eis que já se esgotou o prazo para que a Eletronorte, nos termos da Lei 12.783/2013, se manifestasse sobre sua intenção de prorrogar o contrato de concessão relativo à Usina Hidrelétrica de Tucuruí, tendo aquela subsidiária da Eletrobras, por meio de comunicado entregue à Aneel em 28/8/2019, se declarado interessada na aludida prorrogação.

39. Quanto aos demais encaminhamentos aventados pela unidade instrutiva, acolho-os integralmente, sem prejuízo aos ajustes e acréscimos propostos ao longo deste voto. Sugiro, ainda, que o tratamento a ser dado pelo MME a determinados temas, segundo aventado pela equipe de auditoria, como pressuposto de um eventual novo projeto de privatização da Eletrobras seja comunicado ao TCU previamente ao encaminhamento do mencionado projeto.

40. Por fim, conveniente frisar que, embora o contexto de uma possível privatização da Eletrobras seja contemporâneo a esta fiscalização, não fez parte do escopo do presente Levantamento qualquer análise quanto aos termos dessa eventual desestatização, que, acaso levada adiante, será objeto de oportuna avaliação por parte desta Corte de Contas, conforme a ritualística atualmente regulada pela Instrução Normativa/TCU 81, de 20/6/2018.

41. Segundo consignado alhures, o foco desta auditoria se concentrou na busca de um diagnóstico da situação econômico-financeira do Grupo Eletrobras e na identificação dos principais riscos associados ao desempenho de suas operações, com o que se espera contribuir para dar transparência, em bases auditadas e independentes, sobre a real situação econômico-financeira da maior empresa do setor elétrico brasileiro, evidenciando os principais riscos à sustentabilidade dessa estatal, de forma que ela e o Governo Federal possam dar tratamento a esses riscos independentemente da continuidade do processo de desestatização da aludida empresa. Ademais, em eventual cenário de privatização, o presente trabalho contribuirá como base deste Tribunal para examinar a modelagem adotada no processo.

42. De todo modo, seja qual for o cenário que venha se concretizar – privatização ou manutenção do controle estatal –, é necessário que os riscos associados ao desempenho operacional da Eletrobras sejam devidamente tratados, a fim de garantir a valorização da empresa, sua posição como importante agente na expansão do setor elétrico e a prestação adequada do serviço público por ela prestado.

43. Para encerrar meu Voto, gostaria de ressaltar a qualidade do trabalho realizado no âmbito deste Levantamento pela SeinfraElétrica, a quem parabeno nas pessoas de seu Secretário, Manoel Moreira de Souza Neto, da Diretora Arlene Costa Nascimento, do Coordenador desta fiscalização, André de Araújo Carneiro, e dos Auditores Federais de Controle Externo Helena Magalhães Mian e Leandro Cunha da Silveira.

44. Trata-se de relevante ação prévia e proativa do TCU em prol do interesse público, ação esta cujo produto se consubstancia em rico subsídio para o planejamento a cargo do Governo Federal relativamente à maior companhia nacional de geração e transmissão de energia elétrica.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 6 de novembro de 2019.

AROLDO CEDRAZ  
Relator

## ACÓRDÃO Nº 2691/2019 – TCU – Plenário

1. Processo TC 034.387/2018-3.

1.1. Processos conexos: TC 008.845/2018-2, TC 035.916/2016-8, TC 026.512/2018-1, TC 036.751/2018-9, TC 031.986/2017-0, TC 022.373/2017-9, TC 022.634/2017-7 e TC 012.715/2017-4.

2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Levantamento.

3. Interessados/Responsáveis: não há.

4. Órgãos/Entidades: Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), Centrais Elétricas Brasileiras S/A (Eletrobras), Centrais Elétricas do Norte do Brasil S/A (Eletronorte), Companhia Hidro Elétrica do São Francisco (Chesf), Eletrosul Centrais Elétricas S/A (Eletrosul), Furnas Centrais Elétricas S/A (Furnas) e Ministério de Minas e Energia (MME).

5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidades Técnicas: Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura de Energia Elétrica (SeinfraElétrica) e Secretaria de Controle Externo da Administração Indireta no Rio de Janeiro (SecexEstataisRJ).

8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Levantamento que teve como objetivos diagnosticar a situação econômico-financeira do Grupo Eletrobras e identificar os principais riscos associados ao desempenho de suas operações;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443, de 16/7/1992, combinado com os arts. 238, incisos I e II, e 250, incisos II e III, do Regimento Interno/TCU, ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. determinar ao Ministério de Minas e Energia que, antes de enviar para análise do TCU, nos termos da Instrução Normativa/TCU 81, de 20/6/2018, eventual projeto de desestatização da Eletrobras, encaminhe a esta Corte documentação que indique, motivadamente, o tratamento dado aos seguintes temas:

9.1.1. esclarecimentos quanto à necessidade de uma empresa estatal no setor elétrico, incluindo conclusões sobre se o capital privado disponível atualmente no país é suficiente para sustentar os investimentos necessários para o setor e se o interesse público que motivou a criação da Eletrobras deixou de existir, não mais se justificando o controle estatal sobre a empresa;

9.1.2. definição quanto à possível alteração do modelo de renovação das concessões de geração, atualmente sujeitas ao regime de cotas estabelecido pela Lei 12.783, de 11/1/2013, bem como dos contratos já formalizados sob a égide do referido modelo, inclusive das Usinas Hidrelétricas Sobradinho e Itumbiara, compreendendo também os impactos da medida a ser adotada;

9.1.3. estabelecimento de remuneração compatível com as atividades desempenhadas pela Eletrobras em temas de interesse público que historicamente são alocados à estatal, e, eventualmente, a sujeição de tais atividades ao mercado;

9.1.4. tratamento a ser dado ao Centro de Pesquisas de Energia Elétrica (Cepel), haja vista os indícios de dependência atualmente existentes entre esse centro de pesquisa e a Eletrobras;

9.1.5. tratamento a ser dado à Eletrobras Eletronuclear e à Usina Hidrelétrica de Itaipu Binacional, que são entidades obrigatoriamente sujeitas ao controle estatal; e

9.1.6. definição a respeito da alocação do risco relacionado às ações que discutem a atualização dos direitos creditórios sobre o empréstimo compulsório instituído pela Lei 4.156, de 28/11/1962, sobre o consumo de energia elétrica;

9.2. determinar, ainda, ao Ministério das Minas e Energia que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias contado da ciência desta deliberação:

9.2.1. estabeleça e encaminhe a este Tribunal plano de ação para permitir a aplicação dos recursos do Fundo de Energia do Nordeste e do Fundo de Energia do Centro-Oeste, atentando à necessidade de que esses recursos, na condição de originários da tarifa paga pelos consumidores de energia elétrica, sejam destinados ao próprio setor, sob pena de afronta ao conceito de política tarifária (art. 175, inciso III, da Constituição Federal de 1988), cujos contornos foram bem delineados pelo Supremo Tribunal Federal quando do julgamento da Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 9/DF e do Recurso Extraordinário nº 541.511/RS;

9.2.2. para as atividades impostas pelo Poder Público ao Grupo Eletrobras por força de lei ou outra espécie de norma e que não sejam decorrentes das obrigações assumidas no âmbito dos contratos de concessão de serviço público de energia firmados pelas empresas do conglomerado, estabeleça remuneração compatível em favor da estatal ou de suas subsidiárias, em consonância com os princípios da livre iniciativa e da ordem econômica estabelecidos nos arts. 1º e 170 da Constituição Federal, com o art. 8º da Lei 13.303, de 30/6/2016, e com o Caderno de Boas Práticas de Governança Corporativa para Sociedades de Economia Mista do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC);

9.3. recomendar à Eletrobras que:

9.3.1. institucionalize rotinas de avaliação periódica dos respectivos investimentos e de suas subsidiárias, considerando a expectativa de rentabilidade dos empreendimentos corporativos e em parceria, com os objetivos de balizar as decisões da companhia sobre a entrada, manutenção ou venda de um negócio, dar transparência às decisões e evitar que sejam elas tomadas à contramão da lucratividade da estatal, sem justificativas e por prazo indeterminado;

9.3.2. estabeleça parâmetros objetivos para classificação do risco de perda nos processos judiciais dos quais seja parte, bem como prazos de revisão dessa classificação, e torne público esse regramento, no intuito de mitigar o risco de avaliações inadequadas e garantir que o balanço da companhia retrate a real situação de seu contencioso;

9.3.3. em articulação com a Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais do Ministério da Economia e em consonância com as competências atribuídas à referida Secretaria pelo art. 98, incisos II e VI, do Decreto 9.745, de 8/4/2019, reavalie seu quantitativo de conselhos e diretorias, sopesando, inclusive, a possibilidade de um conselho ser responsável pela administração de mais de uma sociedade de propósito específico, melhorando sua governança nas sociedades das quais participa;

9.4. recomendar à Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais do Ministério da Economia que atente às possíveis fragilidades suscitadas no presente Levantamento relativamente aos controles para a designação de dirigentes do Grupo Eletrobras e adote, caso se mostre necessário, no âmbito de suas competências previstas no art. 98, incisos III, VII, X e XIII, do Decreto 9.745/2019, medidas voltadas à mitigação dessas fragilidades;

9.5. encaminhar cópia da presente deliberação, acompanhada do relatório e voto que a fundamentam, à Comissão de Minas e Energia da Câmara dos Deputados, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional (CMO) e à Comissão de Serviços de Infraestrutura do Senado Federal (CI);

9.6. arquivar os autos, com fulcro no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

10. Ata nº 44/2019 – Plenário.

11. Data da Sessão: 6/11/2019 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2691-44/19-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: José Mucio Monteiro (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz (Relator) e Vital do Rêgo.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)  
**JOSÉ MUCIO MONTEIRO**  
Presidente

(Assinado Eletronicamente)  
**AROLDO CEDRAZ**  
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)  
**CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA**  
Procuradora-Geral