

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 005.268/2021-4

Natureza: Relatório de Auditoria

Entidades: Centrais Elétricas Brasileiras S.A. – Eletrobras Estabelecimentos Unificados; Centrais Elétricas do Norte do Brasil S.A.

Representação legal: Leonardo Andrade Simon, Suelaine Brandao Caldas Sena e outros, representando Centrais Elétricas Brasileiras S.A. – Eletrobras Estabelecimentos Unificados.

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE AUDITORIA. VERIFICAÇÃO DE EVENTUAIS CONDUTAS NO ÂMBITO DA ELETROBRAS QUE TENHAM CAUSADO PERDAS ECONÔMICO-FINANCEIRAS DEVIDO AO NÃO ATENDIMENTO DE PARÂMETROS REGULATÓRIOS E DE REQUISITOS DE GOVERNANÇA ESTABELECIDOS NA LEI DAS ESTATAIS E NA LEI DAS SOCIEDADES POR AÇÕES. CELEBRAÇÃO DE COMPROMISSOS OU RESPONSABILIDADES EM CONDIÇÕES DISTINTAS ÀS DE OUTRAS EMPRESAS DO SETOR PRIVADO SEM A CELEBRAÇÃO DE CONTRATO, CONVÊNIO OU INSTRUMENTO CONGÊNERE, BEM COMO SEM A PREVISÃO DE ELEMENTOS DE TRANSPARÊNCIA DE CUSTOS E RECEITAS, INCLUSIVE NO PLANO CONTÁBIL DA COMPANHIA. INFRAÇÃO AO ART. 8, § 2º, INCISOS I E II DA LEI 13.303/2016. EXPEDIÇÃO DE CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Cuidam os autos de auditoria de conformidade nos atos de gestão da Centrais Elétricas Brasileiras S.A. (Eletrobras), com o objetivo de verificar eventuais condutas que tenham causado perdas econômico-financeiras devido ao não atendimento de parâmetros regulatórios e de requisitos de governança estabelecidos na Lei das Estatais e na Lei das Sociedades por Ações.

2. O presente trabalho é um desdobramento do levantamento de auditoria realizado por esta Corte de Contas, com o propósito de diagnosticar a situação econômico-financeira do Grupo Eletrobras e identificar os principais riscos associados ao desempenho de suas operações (TC 034.837/2018-3).

3. Devido às conclusões veiculadas no Acórdão 2.691/2019-Plenário, o Ministro Walton Alencar apresentou comunicação ao Plenário, em 5/2/2020, propondo a realização de auditoria de conformidade para a avaliação dos riscos de perdas de remuneração por não atendimento a parâmetros regulatórios (ineficiência) e de ingerência política na Eletrobras, com foco na atuação da Diretoria Executiva e do Conselho de Administração.

4. Para a consecução desta auditoria, a SeinfraElétrica formulou duas questões de auditoria:

“a) *A Eletrobras tem atingido os parâmetros regulatórios em situações de risco mapeadas pelo TCU no âmbito do TC 034.837/2018-3?*

b) *Houve eventos sem a devida conformidade legal que tenham afetado a sustentabilidade econômico-financeira da Eletrobras em situações de risco mapeadas pelo TCU no âmbito do TC 034.837/2018-3?*”

5. Após a conclusão dos procedimentos de fiscalização, a equipe de fiscalização elaborou o relatório transcrito parcialmente a seguir com os ajustes que entendi pertinentes:

“1. *Trata-se de auditoria de conformidade em atos de gestão da Centrais Elétricas Brasileiras (Eletrobras) com o objetivo verificar condutas que possivelmente causaram perdas econômico-financeiras relacionadas aos riscos de não atendimento de parâmetros regulatórios e requisitos de governança da Lei das Estatais e da Lei das Sociedades por Ações, com foco na atuação da Diretoria Executiva e do Conselho de Administração.*

I.1. Deliberação que originou o trabalho

2. *A presente auditoria resulta de comunicação do Ministro Walton Alencar Rodrigues ao Plenário do TCU, realizada na sessão ordinária de 5/2/2020 (peça 3). Em atenção a essa Comunicação, realizou-se a fiscalização no período compreendido entre 1/2/2021 e 16/4/2021.*

I.2. Objetivo e questões de auditoria

3. *A presente fiscalização teve como objetivo verificar a conformidade de procedimentos que possivelmente causaram perdas econômico-financeiras relacionadas aos riscos de não atendimento de parâmetros regulatórios e de requisitos de governança da Lei das Estatais e da Lei das Sociedades por Ações, com foco na atuação da Diretoria Executiva e do Conselho de Administração da Eletrobras.*

4. *Tendo em vista a abrangência da atuação das empresas do grupo Eletrobras, entendeu-se pela elaboração de trabalho de relatório direto com assegurar limitada, fornecendo-se, portanto, opinião de auditoria restrita aos procedimentos realizados (ISSAI 400 item 41 e ISSAI 4000 itens 35 a 37 e 39).*

5. *A partir da definição do objetivo e do nível de assegurar, foram definidas as seguintes questões de auditoria:*

a) *A Eletrobras tem atingido os parâmetros regulatórios em situações de risco mapeadas pelo TCU no âmbito do TC 034.837/2018-3?*

b) *Houve eventos sem a devida conformidade legal que tenham afetado a sustentabilidade econômico-financeira da Eletrobras em situações de risco mapeadas pelo TCU no âmbito do TC 034.837/2018-3?*

6. *Ressalta-se que o referido TC 034.837/2018-3 tratou de levantamento de auditoria visando diagnosticar a situação econômico-financeira do grupo Eletrobras e identificar os principais riscos associados ao desempenho de suas operações.*

I.3. Metodologia utilizada

7. *Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria-TCU 280, de 8/12/2010), Padrões de Auditoria de Conformidade do TCU (Portaria-Segecex 26/2009), Orientações para Auditoria de Conformidade do TCU (Portaria-Adplan 1/2010), ressalvada a realização de reuniões de encerramento, previstas no item 86 das Normas de Auditoria do TCU, que foram substituídas por comunicações eletrônicas.*

8. *Os trabalhos também se encontram em conformidade com as Orientações para Elaboração de Documentos Técnicos de Controle Externo (Portaria-Segecex 28, de 7/12/2010) e as Orientações sobre a Classificação da informação quanto à confidencialidade do TCU (Portaria-Segecex 15, de 12/9/2016).*

9. *Na fase inicial de planejamento dos trabalhos, foi realizada coleta de dados sobre os riscos identificados no Levantamento (TC 034.837/2018-3), especialmente no que diz respeito aos pontos elencados na comunicação do Ministro Walton Alencar (peça 3). Foram realizadas, ainda na fase de planejamento, reuniões de abertura com a Eletrobras e com a Aneel, com o objetivo de esclarecer dúvidas e apresentar os objetivos do trabalho.*
10. *Foram obtidas informações preliminares acerca: i) da legislação que rege o tema; ii) das principais formas de perda de receita por não atendimento de parâmetros regulatórios; iii) da atuação nas atividades de interesse público desenvolvidas pela Eletrobras; e, iv) das mudanças realizadas na governança da empresa para escolha de dirigentes e a estrutura de governança para o combate à fraude e corrupção.*
11. *A Unidade Técnica promoveu, em 1/3/2021, painel de referência para validação das questões e procedimentos. Nesse momento, foram propostas alterações relevantes na estrutura de trabalho prevista pela Equipe de Fiscalização. Como resultado principal, destacam-se o desenvolvimento da matriz de planejamento da auditoria (peça 48) e a elaboração dos Ofícios de Requisição 1-43/2021 a 4-43/2021, dirigidos à Eletrobras, Aneel e Eletronorte (peças 7, 11, 23 e 24).*
12. *Posteriormente, na fase de execução, foram formulados os ofícios de requisição 5-43/2021 a 9-43/2021, dirigidos à Eletrobras, Aneel e Eletronorte (peças 25 a 29), cujas respostas, em conjunto com as informações da fase de planejamento, subsidiaram o trabalho de auditoria. Foram, ainda, utilizadas informações constantes do TC 039.604/2020-9 (trata de representação formulada pela SeinfraElétrica, em razão de possíveis irregularidades/fragilidades na atuação estratégica do Poder Público em relação ao incidente envolvendo a Subestação Macapá, operada e mantida pela concessionária Linhas de Macapá Transmissora de Energia, no âmbito do Contrato de Concessão de Transmissão 9/2008, que geraram o blecaute no estado do Amapá), trabalhos realizados CGU (peças 30 e 41) e respostas da Eletronorte a ofícios de requisição no âmbito daquele TC (peças 31 e 32). Nessa etapa foram utilizadas, principalmente, as técnicas de análise documental e revisão analítica.*
13. *Por fim, na última fase do trabalho, com base nas diversas informações coletadas, foi elaborado este relatório, em que se apresentam as respostas às questões do escopo da auditoria.*
14. *Considerando que a comunicação do Exmo. Min. Walton Alencar na sessão Plenária de 5/2/2020 visava originalmente a inclusão desta fiscalização no escopo da análise das contas de Governo de 2020, limitou-se o período temporal ao exercício de 2020. Nesse período, a principal designação para prestação de serviços públicos está relacionada à intervenção da Eletronorte no reestabelecimento do fornecimento de energia ao Estado do Amapá, em novembro de 2020.*
15. *Em relação à primeira questão de auditoria, visando manter um paralelo com o exame empreendido no âmbito do supracitado levantamento de auditoria (TC 034.837/2018-3), avaliou-se a evolução da questão dos gastos com PMSO relacionados à geração e à transmissão de energia elétrica nas empresas do grupo Eletrobras.*
16. *No que tange à segunda questão de auditoria, avaliou-se a conformidade das decisões da Eletronorte e do MME relacionadas ao restabelecimento do suprimento do fornecimento de energia elétrica no estado do Amapá – em razão da análise de riscos empreendida pela CGU na análise prévia à designação da Eletronorte para auxílio na situação emergencial do estado (peça 31, p. 100) –, bem como a situação de conformidade da execução, pela Eletrobras, de atividades de interesse público, em razão dos riscos apontados no levantamento de auditoria (TC 034.837/2018-3).*
17. *Foi realizada também a verificação de conformidade da aprovação dos nomes indicados para o Conselho de Administração e da Diretoria Executiva da Eletrobras Holding, procedimento do qual não resultou achado de auditoria.*

18. *Considerando o andamento do planejamento dos trabalhos de modo a melhor cumprir o Plano Operacional da Unidade Técnica, a edição da Medida Provisória (MP) 1.031/2021 em momento contemporâneo à realização do Painel de Referência da matriz de planejamento e a incerteza conjuntural sobre a aprovação da referida MP nos prazos constitucionais, destaca-se que os impactos da desestatização não foram considerados no planejamento do referido trabalho. Contudo, em avaliação expedida, não há elementos que importem alteração na opinião da equipe em relação aos Achados e benefícios da fiscalização. Quanto às propostas, dado que a MP 1.031/2021 foi convertida na Lei 14.182/202, fez-se necessário, como se verá a frente, adaptar proposta de encaminhamento sobre gestão de políticas públicas de sorte a alcançar a empresa pública que sucederá à Eletrobras nessa finalidade.*

19. *O relatório de auditoria preliminar (peça 56) foi submetido aos comentários dos gestores nos termos do item 145 das Normas de Auditoria do TCU (NAT-Portaria-TCU 280, de 8/12/2010, alterada pela Portaria-TCU 168 de 30/6/2011).*

I.4. Volume de recursos fiscalizados

20. *O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante aproximado de R\$ 230 milhões, referentes aos valores dos contratos efetuados pela Eletronorte para auxílio à crise no Amapá e de R\$ 9,9 bilhões, no setor de transmissão de energia elétrica e de R\$ 5,6 bilhões no setor de geração de energia elétrica, relativos aos dispêndios com pessoal, manutenção, serviços e operação das subsidiárias da Eletrobras (Chesf, Furnas, Eletrosul e Eletronorte) no período de 2018 a 2020.*

I.5. Benefícios estimados da fiscalização

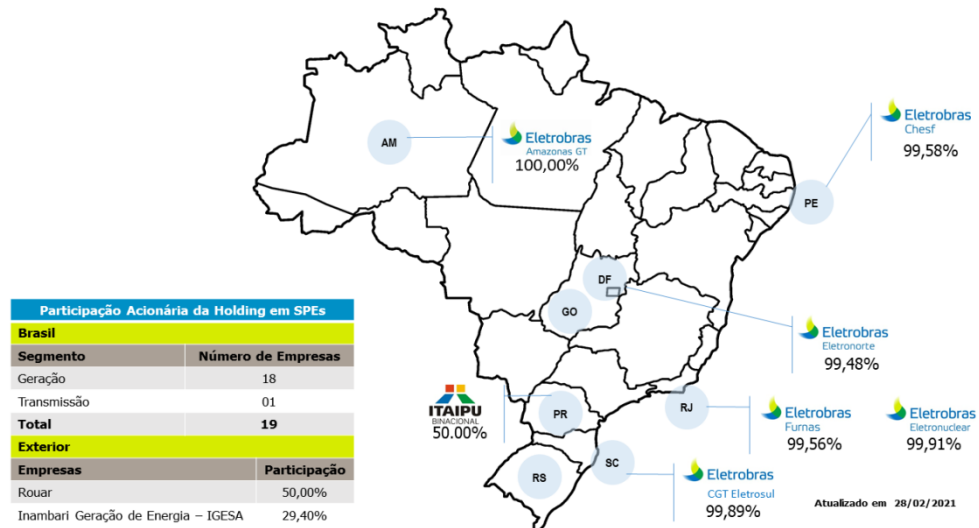
21. *Apresenta-se a correção de irregularidades e o aprimoramento da segurança jurídica na designação de empresas estatais para a realização de atividades em condições distintas das de mercado como benefícios potenciais qualitativos desta fiscalização, conforme a classificação presente na Portaria-Segecex 37, de 13/12/2018.*

I.6. Visão geral do objeto

22. *A Centrais Elétricas Brasileiras (Eletrobras) é uma sociedade de economia mista constituída pela Lei 3.890-A, de 11/7/1962, na forma de uma empresa de capital aberto controlada pela União e vinculada ao Ministério de Minas e Energia. A Eletrobras foi criada com o objetivo de promover estudos, projetos de construção e operação de usinas geradoras, linhas de transmissão e subestações destinadas ao suprimento de energia elétrica do País.*

23. *Trata-se da 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 de 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, conforme mostrado na Figura 1.*

Figura 1 – Participação societária da Eletrobras nas demais subsidiárias e em Itaipu



Fonte: <https://eletrobras.com/pt/ri/Paginas/Participacao-Societaria.aspx>, visitado em 15/4/2021.

24. Após a publicação do Decreto 9.351/2018, que recomendou a qualificação da desestatização da Eletrobras, esta SeinfraElétrica promoveu fiscalização na modalidade levantamento com o objetivo de diagnosticar a situação econômico-financeira do grupo Eletrobras e identificar os principais riscos associados ao desempenho de suas operações (TC 034.837/2018-3).

25. O levantamento foi estruturado de modo a subsidiar tanto a necessária fiscalização do TCU, caso viesse a se instalar o processo de privatização da Eletrobras anunciado pelos governos atual e anterior, quanto, em não ocorrendo a privatização, subsidiar atuações futuras do TCU relacionadas à sustentabilidade da Estatal.

26. O Relatório do Acórdão 2.691/2019-TCU-Plenário, Min. Rel. Aroldo Cedraz, proferido no âmbito daquele TC 034.837/2018-3, identificou nove grupos de riscos com maior capacidade de afetar a sustentabilidade econômico-financeira da Eletrobras no curto prazo: 1) baixa rentabilidade dos investimentos; 2) dificuldades de liquidez; 3) prejuízos com a Usina Termonuclear 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; e 9) ingerência política em detrimento da sustentabilidade econômico-financeira.

27. Posteriormente, na sessão ordinária do Plenário deste TCU em 5/2/2020, o Min. Walton Alencar considerou que dois riscos identificados demandavam ação imediata por parte deste Tribunal.

28. O primeiro deles é o de perdas de remuneração por não atendimento a parâmetros regulatórios – o que já viria ocorrendo em revisões tarifárias das concessões de geração e transmissão – mas que poderia se agravar em razão dos gastos expressivos com Pessoal, Materiais, Serviços e Outros (PMSO) (peça 3, p. 2).

29. O segundo é o de decisões da empresa, adotadas na contramão da lucratividade, como a entrada em leilões com pouca atratividade e a execução de negócios deficitários, além de casos envolvendo fraude e corrupção. Segundo a comunicação do Min. Walton Alencar (peça 3, p. 3-4):

(...) decisões adotadas pela administração da Eletrobras, ao longo de mais de cinco décadas de funcionamento, levaram-na a desempenhar diversas atividades cujo objetivo principal não era atender à missão para a qual foi constituída, mas sim atender a interesses do acionista controlador, quase sempre sem a respectiva compensação financeira. (...)

As decisões tomadas pelo corpo diretivo da Eletrobras, em detrimento da saúde financeira da empresa, indicam haver fragilidades na identificação e tratamento de conflitos de interesse envolvendo dirigentes, conselheiros, controlador e acionistas minoritários. A depender do ônus assumido e dos motivos que levaram a tanto, tais situações podem representar uso político ou abuso de poder contra os acionistas minoritários.

As situações descritas são ainda mais preocupantes quando se considera o cenário de elevada exposição a fraude e corrupção na empresa, conclusão a que chegou o mapeamento realizado por este Tribunal no âmbito do TC 010.348/2018-2, julgado pelo Acórdão 2604/2018-TCUPlenário, a partir de informações autodeclaradas pela própria Eletrobras.

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.

30. *Entende-se que, ao longo dessa fiscalização, este risco pode ser avaliado sob a ótica de perda de receita por não cumprimento de requisitos de governança da Lei das Estatais e da Lei das Sociedades por Ações.*

31. *Tais riscos são descritos a seguir.*

1.6.1. Riscos de perda de receita por não cumprimento de parâmetros regulatórios

32. *Em atenção ao risco de perda de receitas em decorrência de descumprimento de parâmetros regulatórios, como apontado no Relatório do Acórdão 2.691/2019-TCU-Plenário, Min. Rel. Aroldo Cedraz, faz-se necessária uma breve explicação sobre os mecanismos de remuneração das concessões de geração e de transmissão de energia elétrica.*

33. *A remuneração das usinas hidrelétricas em regime de cotas, que tiveram suas concessões renovadas com base na Lei 12.783/2013, é realizada por meio da receita anual de geração (RAG), enquanto a remuneração de todos os empreendimentos de transmissão de energia elétrica se faz por meio da receita anual permitida (RAP).*

34. *A concessionária de geração recebe a RAG, homologada pela Aneel, pela disponibilização da garantia física de energia e de potência da usina hidrelétrica enquadrada no regime de cotas, a ser paga em parcelas duodecimais e sujeita a ajuste em decorrência do padrão de qualidade do serviço de geração de energia elétrica prestado.*

35. *A concessionária de transmissão recebe a RAP, que é a receita anual a que a concessionária tem direito pela prestação do serviço público de transmissão, aos usuários, a partir da entrada em operação comercial das instalações de transmissão.*

36. *Tanto a RAG quanto a RAP são reajustadas anualmente, exceto nos anos em que ocorre a Revisão Tarifária.*

37. *O reajuste anual de geração é regido pelo submódulo 12.2 do Procedimentos de Regulação Tarifária (Proret), ao passo que o de transmissão é regido pelo submódulo 9.3 do Proret.*

38. *As revisões tarifárias de geração, aplicáveis aos contratos das usinas renovadas sob o regime de cotas de garantia física por meio da Lei 12.783/2013, são regulamentadas pelo submódulo 12.1 do Proret.*

39. *No que tange às revisões tarifárias do segmento de transmissão, os parâmetros de eficiência adotados pela Aneel são descritos no módulo 9 dos Procedimentos de Regulação Tarifária (Proret). O submódulo 9.1 é dedicado às revisões das concessões já existentes, assim denominados: (i) os contratos renovados nos termos da Lei 12.783/2013; (ii) os contratos firmados em virtude da segregação de atividades de transmissão e distribuição em observância à Lei 10.848/2004; e (iii) os contratos de agentes equiparados às concessionárias de transmissão nos termos da Lei 12.111/2009.*

Por sua vez, o submódulo 9.2 é relativo aos contratos celebrados em decorrência de licitação, na modalidade leilão público.

40. *Destaca-se, no âmbito das revisões tarifárias tanto para o segmento de geração quanto para o de transmissão, a importância dos custos operacionais considerados eficientes pela Aneel e dos indicadores de qualidade por ela apurados.*

41. *Ressalta-se, inicialmente, que embora o referido submódulo 12.1 seja aplicável exclusivamente às usinas cotistas, com repercussão apenas sobre a remuneração de tais ativos, a metodologia adotada pela Aneel para se aferir a eficiência das geradoras abrange todo o parque hidrelétrico brasileiro.*

42. *Assim, a abordagem adotada nesse submódulo do Proret para a análise de eficiência das concessionárias de usinas hidrelétricas consiste na aferição dos custos operacionais eficientes das respectivas instalações.*

43. *Já no caso da revisão tarifária da transmissão, assim como ocorre para as concessões de geração, a eficiência das empresas de transmissão é avaliada sob a ótica dos custos operacionais eficientes das respectivas instalações, cujos critérios de avaliação e consideração, por parte da Aneel, a despeito de dois submódulos distintos aplicáveis a instalações existentes e às instalações decorrentes de licitação, são regulados pela metodologia descrita no submódulo 9.1 em ambos os casos.*

44. *Nesse contexto, a aferição dos custos operacionais com transmissão parte da mesma premissa instituída para o setor de geração, por meio das despesas com Pessoal, Materiais, Serviço de Terceiros, Outros Custos Operacionais, Tributos e Seguros relativos ao segmento.*

45. *O Relatório do Acórdão 2.691/2019-TCU-Plenário mostrou que, a depender do grau de eficiência atingido sob os parâmetros adotados na regulação, as receitas das empresas do grupo Eletrobras podem sofrer impacto expressivo em suas receitas, nos processos de revisões tarifárias das concessões de geração e transmissão de energia elétrica (TC 034.837/2018-3, peça 83, p. 26-29).*

46. *Tal situação ocorre porque parcela expressiva dos custos e despesas das empresas do grupo Eletrobras refere-se aos gastos denominados PMSO. 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.*

47. *O supracitado relatório consignou que, embora a redução de custos (sobretudo com pessoal) conste reiteradamente dos planos de negócio da Eletrobras, a análise dos dados relativos ao PMSO demonstra a dificuldade da Companhia em trazer seus indicadores de desempenho a níveis de mercado.*

48. *Isso porque a redução do quadro de pessoal verificada no triênio 2015-2017 não foi o suficiente para reduzir o volume total de gastos das empresas do Grupo Eletrobras com seus empregados. Enquanto a maior parte desses gastos decorre de remuneração direta, o restante se refere a benefícios concedidos, tais como encargos sociais, previdência privada, auxílio saúde, entre outros.*

49. *A materialidade dos gastos com PMSO das empresas do grupo Eletrobras é de aproximadamente R\$ 5,6 bilhões para o setor de geração e de R\$ 9,9 bilhões para o setor de transmissão de energia elétrica.*

I.6.2. Riscos de perda de receita por não cumprimento de requisitos de governança da Lei das Estatais e da Lei das Sociedades por Ações

50. *O Relatório do Acórdão 2.691/2019-TCU-Plenário também identificou que 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 Sociedades por Ações.

51. *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 competitividade no mercado e a obtenção de lucros, visando, além de remunerar o capital investido na sociedade, a ampliação de investimentos da companhia, principalmente, resultando em uma empresa economicamente sustentável para atingir a sua função social em um mercado concorrencial.*

52. *Nesse mesmo relatório, pontuaram-se decisões corporativas que imputaram a execução de atividades economicamente desvantajosas em relação a atuação de outras empresas sob controle privado atuantes no segmento.*

53. *Entre essas decisões, destacam-se: a renovação das concessões nos termos da MP 579/2012 e o pagamento de juros sobre o capital próprio a acionistas da estatal, bem como a participação sobre os lucros e resultados aos empregados (PLR), mesmo em situação de prejuízo, além da designação da empresa, por meio de imposição normativa, para a execução de atividades de interesse público – como o Programa Nacional de Conservação de Energia Elétrica (Procel), Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica (Proinfa), Bens da União sob Administração da Eletrobras (Busa) e o Programa Luz para Todos (PLT) – sem o devido ressarcimento.*

54. *A designação da Eletrobras para a execução dessas atividades de interesse público aconteceu anteriormente à publicação da Lei das Estatais, num contexto em que não havia preocupação com a separação entre as atividades de Estado e as atividades empresariais da empresa estatal. Dessa forma, nem mesmo a contabilização dos recursos dispendidos na execução daquelas atividades era realizada de maneira separada.*

55. *Sobre o assunto, foi identificado que em 2020 houve trabalho da Controladoria Geral da União (CGU) com o objetivo de contribuir para o ajustamento da Eletrobras às melhores práticas internacionalmente reconhecidas sobre a participação de empresas estatais em políticas públicas. Tendo em vista que o trabalho da Controladoria abrange parte do escopo e dos procedimentos consignados na matriz de planejamento da presente auditoria, optou-se pela não realização de procedimentos duplicados e pela encampação dos resultados daquele projeto.*

56. *O Estatuto das Empresas Estatais positivou requisitos de governança para empresas públicas e sociedades de economia mista (art. 8 da referida Lei), bem como traçou requisitos objetivos para que empresas estatais assumam obrigações e responsabilidades em condições distintas às de qualquer empresa do setor privado, como, segundo o art. 8, § 2º da Lei 13.303/2016:*

- a) *definição em lei ou regulamento, e previsão em contrato, convênio ou ajuste celebrado com o ente público competente para estabelecê-las, observada a ampla publicidade desses instrumentos;*
- b) *discriminação e divulgação dos custos de forma transparente, inclusive no plano contábil.*

57. *Mais recentemente, em janeiro de 2021, o Estatuto Social da Eletrobras foi alterado para se adequar ao Estatuto Modelo de Empresas Estatais de Grande Porte, confeccionado pela Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais do Ministério da Economia (Sest), baseado nas Diretrizes da OCDE sobre Governança Corporativa de Empresas Estatais (peça 44).*

58. *Essas diretrizes recomendam que, nos casos em que as Empresas Estatais combinam atividades econômicas com objetivos de política pública, deverão ser mantidos altos padrões de transparência e divulgação de suas estruturas de custos e receitas, permitindo sua contabilização por*

áreas de atividade principal. Além disso, recomenda que os custos relacionados aos objetivos de política pública devem ser arcados e divulgados pelo Estado (peça 44, p. 24).

59. Essa alteração no estatuto incorporou os requisitos estabelecidos no art. 8º, § 2º da Lei 13.303/2016 e acrescentou que, no caso de a Empresa Estatal ser orientada pela União a contribuir para o interesse público, a Eletrobras somente assumirá a responsabilidade caso a União a compense, a cada exercício social, pela diferença entre as condições de mercado e o resultado operacional ou retorno econômico da obrigação assumida.

I.6.2.1. Reestabelecimento do suprimento de energia no Estado do Amapá e designação de intervenção da Eletronorte

60. Em 3/11/2020, houve interrupção no suprimento de energia elétrica em diversas localidades do Estado do Amapá, incluindo a capital Macapá, em decorrência de avaria ocorrida no sistema de transmissão de energia elétrica sob concessão de titularidade da empresa Linhas de Macapá Transmissora de Energia Elétrica – LMTE 2 (peça 32, p 3).

61. Nesse contexto, o MME instituiu, por meio da Portaria MME 403/2020, o Gabinete de Crise – tendo a Eletronorte entre seus membros –, visando ao restabelecimento do suprimento de energia elétrica no Estado (peça 31, p. 77).

62. Posteriormente, por meio da Portaria MME 406/2020, após deliberação do CMSE, foi estabelecido que a Eletronorte seria responsável pela contratação do montante de geração térmica necessária para o deslinde da situação.

63. Visando o acompanhamento da situação, tanto a SeinfraElétrica quanto o Ministério Público junto ao TCU representaram ao tribunal.

64. Conforme mencionado, o TC 039.604/2020-9 trata da representação formulada pela SeinfraElétrica, em razão de possíveis irregularidades/fragilidades na atuação estratégica do Poder Público em relação ao incidente envolvendo a Subestação (SE) Macapá, operada e mantida pela concessionária Linhas de Macapá Transmissora de Energia (LMTE), no âmbito do Contrato de Concessão de Transmissão 9/2008, que geraram o blecaute no estado do Amapá.

65. A representação do Ministério Público junto ao TCU registra pedido para que o Tribunal proceda à adoção das medidas de sua competência necessárias a acompanhar a investigação em andamento na Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) para apuração das causas do apagão do Amapá, bem como conheça e avalie os custos advindos da adoção da solução provisória pelas Centrais Elétricas do Norte do Brasil (Eletronorte) relacionada ao restabelecimento do fornecimento de energia elétrica no referido estado (TC 040.255/2020-4). Essa representação encontra-se apensada à representação da SeinfraElétrica.

66. Neste lance, distingue-se o escopo do presente trabalho das referidas representações em apreço. Enquanto a avaliação das representações apurará causas e responsabilidades do blecaute, bem como os custos envolvidos para a resolução do problema, esta fiscalização se reporta à conformidade da designação da Eletronorte pelo Poder Concedente para atuar no caso específico, bem como à análise da conformidade de decisões da Alta Administração das empresas Eletrobras relativamente aos requisitos de governança da Lei das Estatais e da Lei das Sociedades por Ações para execução de serviços em condições potencialmente distintas às imputadas a outras empresas do setor privado.

I.7. Eventos subsequentes à realização da auditoria: autorização para aumento de capital e consequente desestatização da companhia

67. A desestatização da Eletrobras tem sido avaliada mais intensamente desde 2017. A Resolução 13, de 23/8/2017, do Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República (CPPI) recomendou a qualificação da desestatização da Eletrobras. Essa recomendação

foi acolhida pelo meio do Decreto 9.351/2018, de 19/4/2018 (modificado posteriormente pelo Decreto 9.375/2018, de 15/5/2018), que condicionou a qualificação da desestatização: 1) à assinatura de contrato de realização dos estudos necessários à execução do processo; e 2) à aprovação, pelo Congresso Nacional, do Projeto de Lei (PL) 9.464/2018.

68. A partir da evidenciação de intenção de início dos estudos visando o processo de desestatização da companhia, em outubro de 2018, o Min. Aroldo Cedraz autorizou a realização de fiscalização na modalidade levantamento para diagnosticar a situação econômico-financeira do grupo Eletrobras e identificar os principais riscos associados ao desempenho de suas operações (TC 034.837/2018-3), apreciado pelo Acórdão 2.691/2019-TCU-Plenário, Min. Rel. Aroldo Cedraz.

69. Não houve aprovação do PL 9.463/2018 até o encerramento da legislatura de 2015/2018, então, com início do novo ciclo, o Executivo encaminhou o PL 5.877/2019 propondo modelo de desestatização da Eletrobras, que deve ocorrer por meio de aumento do capital social mediante subscrição pública de ações ordinárias, sem que a União acompanhe esta subscrição.

70. Mais recentemente, o Poder Executivo encaminhou ao Congresso Nacional a MP 1.031/2021, em 23/2/2021, dispoendo sobre a capitalização da companhia em termos similares aos constantes dos PLs anteriores. A referida MP foi convertida na Lei 14.182/2021 em 13/7/2021.

II. Achados de auditoria

II.1. Não formalização de contrato para designação da Eletronorte para intervenção no reestabelecimento e segurança do suprimento de energia no Estado do Amapá

71. Verificou-se que a designação da Eletronorte por meio das Portarias-MME 406/2020 e 415/2020 para contratação de energia para suprimento no Estado do Amapá e cessão de autotransformador à concessionária LMTE infringiu o art. 8º, §2º, incisos I e II da Lei 13.303/2016, em decorrência de interpretação restrita, pelo Ministério de Minas e Energia (MME) e pelo Conselho de Monitoramento de Segurança Energética (CMSE), dos requisitos legais associados à designação de empresas estatais para execução de serviços públicos em condições distintas às de outras empresas de mercado, o que ocasionou situação sem obrigações e responsabilidades bem definidas entre as partes, impactando a segurança jurídica futura da operação.

Situação encontrada

72. O Estado do Amapá fazia parte dos Sistemas Isolados, aqueles ainda não conectados ao Sistema Interligado Nacional (SIN), até o ano de 2015, quando a linha de transmissão entre Macapá e Tucuruí foi inaugurada.

73. Em 3/11/2020, houve interrupção no suprimento de energia elétrica em diversas localidades do Estado do Amapá, incluindo a capital Macapá, em decorrência de avaria ocorrida no sistema de transmissão de energia elétrica, cuja concessão está sob a titularidade da empresa Linhas de Macapá Transmissora de Energia Elétrica – LMTE 2 (peça 32, p. 4).

74. Em face da súbita interrupção da interligação com o SIN e consequente insuficiência elétrica e energética na região, o Ministério de Minas e Energia, por meio da Portaria MME 403/2020, de 4/11/2020, instituiu Gabinete de Crise visando articular, coordenar, monitorar, orientar e supervisionar as providências e medidas a serem adotadas em prol do restabelecimento do suprimento às localidades afetadas, composto pelo seguintes órgãos e entidades: i) Secretaria de Energia Elétrica do MME (coordenadora); ii) Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Energético do Ministério de Minas e Energia; iii) Agência Nacional de Energia Elétrica - Aneel; iv) Operador Nacional do Sistema Elétrico - ONS; v) Linhas de Macapá Transmissora de Energia Elétrica - LMTE; vi) Centrais Elétricas do Norte do Brasil - Eletronorte; e, vii) Companhia de Eletricidade do Amapá - CEA.

75. Por meio da Portaria MME 406/2020, de 6/11/2020 (peça 31, p. 80-81), o Ministério admitiu a necessidade de contratação de geração de energia elétrica, de forma excepcional e temporária, até que fosse reconhecida, pelo Comitê de Monitoramento do Setor Elétrico – CMSE, condição satisfatória de atendimento ao estado, limitada a 180 dias.

76. Essa portaria atribuiu à Eletronorte a responsabilidade por contratar a geração de energia elétrica. Segundo o documento, os custos fixos e variáveis seriam cobertos, por meio do encargo destinado ao pagamento dos custos do Serviço do Sistema (CSS), decorrentes da Geração Despachada independentemente da Ordem de Mérito, por restrição de operação no âmbito do Sistema Interligado Nacional (SIN).

77. Em cumprimento à Portaria-MME 406/2020, a Diretoria e o Conselho de Administração da Eletronorte deliberaram, em 11/11/2020, respectivamente, por meio da RD-0422/2020 (peça 33, p. 9) e DEL-0084/2020 (peça 33, p. 10), a aprovação de contratação emergencial de equipamentos geradores e serviços de operação e manutenção (O&M) para geração de energia elétrica em atendimento ao Estado do Amapá, nos seguintes termos:

‘Contratação emergencial, nos termos do artigo 29, inciso XV da Lei nº 13.303/2016, da empresa Oliveira Energia Geração e Serviços Ltda., no valor de R\$ 107.802.000,00 (cento e sete milhões, oitocentos e dois mil reais), a preços de novembro/2020, para a locação de grupos geradores e prestação de serviços de O&M em geradores de energia elétrica com potência total de 20 MW, para estruturar a UTE Santa Rita, a ser instalada na SE Santa Rita, localizada no Município de Macapá, Estado do Amapá;

Contratação emergencial, nos termos do artigo 29, inciso XV da Lei nº 13.303/2016, da empresa SoEnergy Sistemas Internacionais de Energia S/A, no valor de R\$ 128.791.257,00 (cento e vinte e oito milhões, setecentos e noventa e um mil, duzentos e cinquenta e sete reais), a preços de novembro/2020, para a locação de grupos geradores e prestação de serviços de O&M em geradores de energia elétrica com potência total de 25 MW, para estruturar a UTE Santana II, a ser instalada na SE Santana, localizada no Município de Santana, Estado do Amapá.’ (grifou-se)

78. Nesse ínterim, o MME, em 9/11/2020, por meio do Ofício nº 522/2020/GM-MME, solicitou auxílio da CGU para que a Eletronorte construísse processo de contratação célere, transparente e probo, com o objetivo de mitigar os impactos da ocorrência de eventos indesejados e assegurar o uso adequado dos recursos públicos e de todos os consumidores de energia do País (peça 31, p. 93).

79. A CGU, por sua vez, avaliou a situação e emitiu a Nota Técnica 3142/2020/CGENE/DI/SFC, de 13/11/2020, consignando os possíveis riscos associados aos processos de contratação, pela Eletronorte, da energia necessária ao restabelecimento do fornecimento de energia no Estado do Amapá e à participação da empresa no apoio à recuperação da SE Macapá. A referida nota técnica também pontuou o devido tratamento aos riscos levantados, indicando, quando apropriado, possíveis medidas adicionais para sua mitigação, bem como a conformidade com as normas já vigentes (peça 31, p. 100).

80. Seguindo os atos para reestabelecimento do fornecimento de energia no estado, em 14/11/2020, o Gabinete de Crise definiu a disponibilização, pela Eletronorte, de dois transformadores 230/69kV 100MVA e 230/69kV 33MVA, localizados respectivamente em Boa Vista e Vila do Conde, para instalação nas Subestações de Macapá e Laranjal do Jari de forma a reforçar as demais medidas implementadas pela LMTE para a completa recomposição da disponibilidade das instalações de transmissão na SE Macapá (peça 31, p. 115 a 122).

81. Dessa forma, em cumprimento à decisão do Gabinete de Crise, foi aprovada pela Diretoria da Eletronorte em 16/11/2020 a cessão onerosa dos transformadores da Eletronorte à LMTE (peça 51).

82. Além da contratação de energia e da disponibilização de transformadores, a Eletronorte também prestou apoio técnico por meio de utilização de suas equipes especializadas, equipamentos e instrumental próprios, para recuperação e entrada em serviço de um dos transformadores avariados, o que ocorreu em menos de 48 horas do incidente (peça 32, p. 4 e peça 52).

83. No dia 24/11/2020, foi editada a Portaria MME 415/2020 (peça 34) que alterou a Portaria 406/2020, estabelecendo que a Eletronorte providenciaria a instalação do montante de energia estabelecido pelo CMSE por meio de contratação ou disponibilização de geração própria, e que essas ações deveriam ser neutras financeiramente para a Eletronorte.

84. Essa alteração permitiu a reativação de duas unidades de geração termelétrica de propriedade da Eletronorte na UTE Santana que haviam sido descomissionadas quando a localidade de Macapá foi conectada ao Sistema Interligado Nacional (peça 41, p. 10).

85. Em síntese, a atuação da Eletronorte se deu em quatro frentes:

i) contratação de geração térmica (UTE Santana II e UTE Santa Rita);

ii) geração própria de energia por meio da UTE Santana, de propriedade da Eletronorte;

iii) cessão onerosa de dois transformadores 230/69kV 100MVA e 230/69kV 33MVA, localizados respectivamente em Boa Vista e Vila do Conde, para instalação nas Subestações de Macapá e Laranjal do Jari;

iv) apoio técnico por meio de utilização de suas equipes especializadas, equipamentos e instrumental próprios, para recuperação e entrada em serviço de um dos transformadores avariados.

Análise da Equipe

86. De acordo com o art. 8º, § 2º, incisos I e II da Lei 13.303/2016, quaisquer obrigações e responsabilidades que a sociedade de economia mista que explore atividade econômica assuma em condições distintas às de qualquer outra empresa do setor privado em que atua deverão 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.

87. No caso concreto, a atuação da Eletronorte foi designada pelo Gabinete de Crise instituído pelo CMSE e formalizada apenas por meio das Portarias MME 403/2020, 406/2020 e 415/2020, o que contraria o dispositivo supracitado, que prevê que a atuação da sociedade de economia mista, além de definida em lei ou regulamento, seja ainda estabelecida em contrato, convênio ou ajuste – instrumentos bilaterais de acordo de vontades.

88. A análise da CGU, no bojo da NT 3142/2020/CGENE/DI/SEF, já havia identificado que a existência de Portaria do Ministério Supervisor não é elemento suficiente para a operacionalização da participação da Eletronorte no apoio à contratação da geração emergencial e à recuperação da subestação danificada (peça 31, p. 102):

‘14. A demanda da Lei 13.303/2016 poderia, em juízo precipitado, ser acusada de mera formalidade, diante da existência de alinhamento entre o objeto social da companhia e as atividades sendo desenvolvidas, bem como da existência de arcabouço legal para que o acionista controlador oriente as atividades da companhia de modo a atender ao interesse público que justificou a sua criação (art. 238 da Lei das Sociedades Anônimas). Contudo, não se trata de algo facultativo. Adicionalmente, na ausência de contrato ou instrumento similar, a empresa estatal fica desprovida de instrumento que estabeleça equidade entre as partes, útil para demandas relacionadas ao equilíbrio econômico-financeiro. Por outro lado, na perspectiva do governo, isso gera carência de regras para aplicação de sanções punitivas e premiações relacionadas ao cumprimento de obrigações.

15. Ordinariamente, a orientação das atividades pelo acionista controlador deve seguir a estrutura de

governança empresarial, considerando especialmente que, no caso concreto, trata-se de sociedade de economia mista. Conforme art. 89 da Lei das Estatais, o exercício da supervisão por vinculação da sociedade de economia mista não pode ensejar a redução ou a supressão da autonomia conferida pela lei específica que autorizou a criação da entidade supervisionada ou da autonomia inerente a sua natureza, nem autoriza a ingerência do supervisor em sua administração (decisões da diretoria colegiada e do conselho de administração), devendo a supervisão ser exercida nos limites da legislação aplicável.’ (grifou-se)

89. *Dessa forma, observa-se que uma relação originada a partir de uma designação unilateral, por meio de portaria, que estabeleça obrigações e responsabilidades para as partes envolvidas pode gerar um acordo sem equidade entre as partes, trazendo insegurança jurídica para a ocasião e falta de previsibilidade às obrigações e direitos da Eletronorte e dos demais envolvidos.*

90. *Em atendimento à solicitação da CGU, a Eletronorte apresentou as medidas adotadas para avaliar e mitigar, dentro de sua alçada, os riscos apontados na nota técnica da Controladoria.*

91. *Com relação à necessidade de celebrar contrato ou instrumento congênere relativo à participação da Eletronorte na geração de energia térmica em caráter emergencial, a empresa solicitou ao MME posicionamento em relação ao caso (peça 50, p. 1-4):*

‘Dessa forma, considerando a situação emergencial e que a formalização do instrumento demanda certo prazo, requer-se manifestação expressa desse Ministério quanto à viabilização do instrumento a ser celebrado entre este órgão e a Eletronorte nos moldes preconizados pelo inciso I, § 2º do Art. 8º da Lei 13.303/2016 e recomendado pela CGU, visando garantir - com segurança jurídica - a atuação da Eletronorte no atendimento da situação emergencial, incluindo a continuidade dos atos decorrentes do processo de dispensa emergencial de contratação de geração já realizada, bem como para se efetivar as demais contratações em cumprimento à Portaria MME 406/2020.’ (grifou-se)

92. *Por sua vez, em resposta à consulta da Eletronorte, o CMSE, por meio da Nota Técnica 3/2020/CMSE (peça 50, p. 7-11), manifestou opinião de que não havia a necessidade da celebração de contrato, já que a Portaria MME 406/2020 não imputava à empresa estatal obrigações ou responsabilidades em condições distintas às de qualquer outra empresa do setor privado (peça 41, p. 13).*

‘3.2. Conforme Portaria MME nº 406/2020, a cobertura dos custos advindos da geração térmica adicional de que trata o normativo se dará por meio de Encargos de Serviços do Sistema, sem risco de inadimplência, condicionada à observância dos limites de eficiência e custos definidos pela Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL).

3.3. A Resolução Normativa ANEEL nº 801, de 19 de dezembro de 2017, estabelece, dentre outros pontos, as regras para o planejamento, formação, processamento e gerenciamento da Conta de Consumo de Combustíveis (CCC), aplicadas a todos os agentes, públicos ou privados, para reembolsos relativos à geração dos sistemas isolados, ou seja, dos sistemas elétricos não conectados ao Sistema Interligado Nacional (SIN). Assim, o normativo estabelece, por exemplo, critérios de eficiência energética e limites de preços de combustível e, portanto, os parâmetros já definidos anteriormente pelo Regulador são os mesmos que também deverão ser utilizados como balizadores das contratações de que trata a Portaria MME nº 406/2020, não tendo havido, portanto, a construção de referências distintas para as contratações em análise para o atendimento emergencial ao Amapá.

3.4. Adicionalmente, conforme minuta de portaria ainda em avaliação no Gabinete do Ministro de Minas e Energia, foram propostas pela área técnica da Secretaria de Energia Elétrica (SEE/MME) alterações na Portaria MME nº 406/2020, dentre as quais a possibilidade de disponibilização de geração própria em atendimento ao comando do Poder Concedente, e mediante a observância do princípio da economicidade. Dessa forma, poderão ser ampliadas as alternativas de disponibilização de geração, já restritas em função da emergencialidade, necessidade de pronta disponibilização e

demais especificidades, com a determinação da devida consideração, na avaliação entre as alternativas, do menor custo total de operação, considerando custos fixos e variáveis, etapa a ser realizada pela própria empresa responsável, e visando à manutenção da qualidade e buscando a celeridade na prestação do serviço. Assim, foi possibilitada a flexibilização, pela ANEEL, dos limites de eficiência e custos relativos à disponibilização e operação da geração adicional, desde que preservado o menor custo total de operação, considerando custos fixos e variáveis, sem terem sido propostas novas referências distintas das já definidas na Resolução Normativa ANEEL nº 801/2017 e aplicadas a todos os agentes do setor elétrico brasileiro.

3.5. Dessa maneira, sob a ótica técnica, a construção das soluções para a disponibilização de geração adicional no Estado do Amapá, no cenário atual, e em atendimento à indicação do MME, foi realizada de forma a não limitar a escolha dos agentes, sejam eles públicos ou privados, tendo sido, no entanto, fundamental para a tomada de decisão em tela a devida capacidade de operacionalização e atendimento aos prazos e demais necessidades que a situação emergencial requer. Esse entendimento é corroborado também com a proposta de alteração na Portaria MME nº 406/2020 para explicitação da necessidade de neutralidade financeira à empresa responsável, não havendo assim quaisquer imputações de ônus ou bônus nas ações decorrentes do processo de que trata a Portaria MME nº 406/2020.

3.6. Em relação à escolha do responsável pela disponibilização da geração adicional no Amapá, por meio de conexão na rede de distribuição, destaca-se que o agente naturalmente escolhido pelo MME seria a Companhia de Eletricidade do Amapá (CEA), em função da sinergia de suas atividades com o aumento dos recursos energéticos para atendimento ao seu mercado. Todavia, foram identificados riscos que poderiam inviabilizar o pronto atendimento à autorização do MME, e consequente disponibilização em prazos adequados da geração de energia elétrica, em caráter emergencial e temporário, para a garantia da segurança do suprimento de energia elétrica ao Estado do Amapá, cujos principais pontos estão listados a seguir:

- A CEA não possui contrato de concessão de serviço público de distribuição de energia elétrica, tendo sido designada pelo MME, por meio da Portaria nº 442/2016, para permanecer responsável pela prestação do serviço no estado do Amapá até a assunção do novo concessionário;*
- A existência de relevante passivo, com inadimplência frente a pagamentos à Eletronorte, BR Distribuidora e Petrobras, que dificultam, inclusive, sua privatização;*
- O baixo desempenho em termos de qualidade do serviço, conforme apontado pela Agência Nacional de Energia Elétrica; e,*
- A necessidade de significativo aporte financeiro para melhoria da qualidade do atendimento e enquadramento aos requisitos regulatórios de gestão e eficiência.*

3.7. Em caso de ser possível a viabilização da contratação da geração pela CEA, os riscos apontados poderiam levar a um sobrecusto a ser pago pelos consumidores brasileiros de energia elétrica, dado o risco de crédito.

3.8. Deste modo, a escolha da Eletrobras Eletronorte para a contratação de geração de energia elétrica de forma célere, excepcional e temporária para atendimento ao Estado do Amapá teve por fundamento sua expertise nos segmentos de geração e transmissão de energia elétrica, relevante atuação na região Norte do País, e também a existência de ativos de sua propriedade no Estado do Amapá, dentre os quais a usina hidrelétrica (UHE) Coaracy Nunes, sem nexo causal entre essa escolha e a eventual imputação de responsabilidade quanto à atual limitação no fornecimento de energia elétrica à localidade ou à própria constituição da empresa, que compõe o Grupo Eletrobras. Tais premissas de presteza e capacidade na viabilização das soluções pela Eletrobras Eletronorte têm sido confirmadas em seu apoio na mitigação dos impactos e restabelecimento do pleno fornecimento de energia ao Amapá.

3.9. *Registra-se, por fim, que, em situações passadas, relativas à viabilização do atendimento em situações emergenciais, e conforme deliberações do Comitê de Monitoramento do Setor Elétrico (CMSE), o MME já realizou tratativas para a autorização de agente privado para a disponibilização de geração adicional. Conforme consta no processo SEI 48000.000603/2015-22, que registrou as ações para a implantação da UTE Araguaia, em atendimento ao município de Querência (MT), após a proposição inicial, avaliação da CONJUR/MME e de acordo do grupo Energisa quanto à outorga para o agente Energisa Geração - Usina Maurício, houve nova comunicação ao MME da impossibilidade do atendimento aos prazos estabelecidos, motivando a busca de nova solução pelo Poder Concedente. Assim, mediante concordância da Eletrobras Eletronorte, esta empresa assumiu a responsabilidade pela contratação da UTE Araguaia, nos termos da Portaria MME nº 333, de 21 de julho de 2015.* (grifou-se)

93. *A não aplicação do § 2º, do art. 8º, da Lei 13.303/2016 foi acompanhada pela consultoria jurídica do MME (peça 50, p. 12-13):*

'De acordo com o que se depreende dos autos, a Portaria MME nº 406/2020 não estabelece à Eletronorte obrigações e responsabilidades em condições distintas às de qualquer outra empresa do setor privado, porque, uma vez que a Eletronorte providenciará contratação ou disponibilizará geração própria, com parâmetros econômicos da ANEEL, que são ordinariamente aplicados a empresas públicas e privadas, que são agentes do setor. A autorização à Eletronorte será em condição de neutralidade financeira, ou seja, não há quaisquer imputações de ônus ou bônus (...)'

94. *Assim, observa-se que, para o MME e o CMSE, a preexistência da Resolução Normativa 801/2017 da Aneel, que prevê o mecanismo de reembolso da geração térmica nos sistemas isolados, juntamente com a publicação da Portaria MME 415/2020, que estabeleceu a neutralidade financeira na atuação da Eletronorte, afastaria a aplicação do art. 8º, § 2º, inciso I da Lei 13.303/2016, já que tanto agentes públicos como privados seriam indistintamente regulados pelo normativo em questão.*

95. *A CGU, no relatório final de consultoria sobre o acompanhamento das ações do Governo Federal que visaram contornar a interrupção no suprimento de energia elétrica para o Estado do Amapá, analisou o caso em relação à neutralidade financeira e à necessidade da formalização contratual, concluindo que, devido ao momento de calamidade pública e urgência que a situação demandava (peça 41, p. 17):*

a publicação das portarias 406/2020 e 415/2020 foi suficiente para a formalização da relação contratual, com destaque para a previsão de que as condições econômicas ofertadas não seriam distintas às dos outros agentes do setor e poderiam caracterizar, ex-post, a neutralidade financeira.

96. *Ademais, segundo a Controladoria, os seguintes pontos justificaram a excepcionalidade da situação (peça 41, p. 17):*

- *o Decreto nº 7.246/2010, que dispõe sobre o serviço de energia elétrica dos Sistemas Isolados, faculta ao MME autorizar a geração de energia elétrica, por meio de aluguel de unidades geradoras, pelas concessionárias, permissionárias ou autorizadas dos serviços de distribuição nos sistemas interligados a partir de 2009, caso seja constada ocorrência de restrição na transmissão que resulte em risco ao atendimento dos mercados de distribuição (art. 22-A, inciso I e §§ 1º a 3º);*
- *a inviabilidade fática para autorização e contratação de geração diretamente pela CEA, alegada pelo CSME com base na prestação do serviço de distribuição em caráter precário, motivou os gestores da crise a designar outro agente do setor elétrico para geração emergencial de energia, não obstante a existência de lacuna normativa para a designação de terceira parte;*
- *os aspectos apresentados pelo CSME (item 3.8 da Nota Técnica nº3/2020/CMSE) motivaram a escolha da Eletronorte como agente designado, não tendo sido objeto de análise pela CGU a possibilidade de que outra empresa do setor fosse designada;*

• embora não se tenha identificado previsão explícita para utilização das referências da Resolução Normativa ANEEL n° 801/201728, no caso de ocorrência de restrição na transmissão, é razoável aplicar parâmetros de eficiência e remuneração de sistemas isolados para a situação prevista no art. 22-A do Decreto n° 7.246/2010;

• adicionalmente, foi estabelecida a necessidade de neutralidade financeira da atuação da Eletronorte, por meio da edição da Portaria MME 415/2020, que faculta à ANEEL flexibilizar os limites de eficiência e custos relativos à disponibilização e operação da geração adicional, de modo a atender ao princípio de neutralidade financeira previsto na política de transações compartes relacionadas das Empresas Eletrobras.

97. Esta equipe de auditoria reconhece a excepcionalidade da situação, porém, a interpretação do CMSE e do MME quanto à inexistência de condições distintas às dos outros agentes do setor, bem como o posicionamento final da CGU, de que a publicação das portarias seria suficiente para a formalização da relação contratual, não merecem prosperar.

98. A própria CGU, no referido relatório de consultoria, ao verificar a existência de vácuo regulatório no enfrentamento da questão, reconhece que o MME não poderia exigir de uma empresa qualquer a assunção do ônus que foi imputado à Eletronorte (peça 41, p. 17):

‘Em termos regulatórios, por outro lado, não foi possível vislumbrar que o Poder Concedente tivesse a alternativa de exigir, ainda que em condições de equilíbrio econômico-financeiro, que uma determinada empresa privada, senão a própria concessionária de distribuição, assumisse o ônus que foi imputado à Eletronorte – empresa indiretamente controlada pela União. O enfrentamento dessa lacuna regulatória é importante, especialmente no caso de se concretizar um cenário em que o Poder Concedente não possa dispor de empresa estatal para solucionar eventuais situações similares à ocorrida no estado do Amapá. Além disso, o saneamento dessa lacuna regulatória mitigaria o risco de se questionar que determinada empresa estatal aceitou atuar em uma situação de crise tão somente pelo fato de ser controlada pelo detentor do poder da concessão, autorização ou permissão.’ (grifou-se)

99. Verifica-se, com base no item 3.8 da Nota Técnica n° 3/2020/CMSE que a orientação para a atuação da Eletronorte no caso se deu pela relevância da presença da empresa na região norte do país, pela expertise da empresa e pela urgência que a situação demandava (peça 50, p. 10).

100. Ademais, o não estabelecimento de direitos e obrigações bilaterais imputam que a atuação da estatal se encontra em condições distintas às de qualquer outra empresa do setor privado.

101. Outro ponto que reforça esse entendimento é a inexistência de previsão de remuneração para a Eletronorte pelo investimento realizado no reestabelecimento do fornecimento de energia no Amapá, já que, segundo a Portaria MME 406/2020, apenas os custos fixos e variáveis seriam ressarcidos.

102. Importa destacar que a remuneração por um investimento é o prêmio recebido por uma empresa em relação ao risco que ela corre ao decidir por determinada alocação de capital, enquanto o ressarcimento dos custos significa apenas o reembolso dos dispêndios incorridos por ela. Assim sendo, qual empresa privada aceitaria uma obrigação, que originariamente não lhe caberia, sem previsão explícita de remuneração?

103. No bojo do TC 039.604/2020-9 houve questionamento à Eletronorte, por meio do Ofício de Requisição 04-238/2020-TCU/SeinfraElétrica, de 27/11/2020 (peça 49), se a companhia seria remunerada pelos custos totais incorridos pela empresa, incluindo os custos de mobilização e desmobilização de equipamentos. A estatal informou que (peça 32, p. 5-7):

‘A Portaria MME n° 406, retificada pela 415/2020, estabelece que:

“§ 6º Os Custos Fixos e Variáveis associados à geração de energia elétrica de que trata o caput deverão ser

autorizados pela Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL, e serão cobertos por meio do Encargo destinado à cobertura dos Custos do Serviço do Sistema, decorrentes da Geração Despachada Independentemente da Ordem de Mérito, por restrição de operação no âmbito do Sistema Interligado Nacional - SIN, conforme previsto no art. 59 do Decreto nº 5.163, de 30 de julho de 2004

§ 7º A cobertura dos custos dar-se-á no âmbito da contabilização da CCEE e observará os limites de eficiência e custo definidos pela ANEEL”

Desta forma, não há previsão de remuneração, apenas de ressarcimento de custos devidamente comprovados pela Eletronorte e dentro dos parâmetros de eficiência definidos pela Aneel.

No entanto, para garantir o ressarcimento integral, foi realizada reunião com a ANEEL em 09/11/2020 na qual, entre outros assuntos, foi apresentado pela Eletronorte sua necessidade de garantias de ressarcimento integral dos custos e despesas que viriam a ser incorridas.

Em 10/11/2020, a Eletronorte, por meio da correspondência de nº CEPR-0144-2020 (Anexo 15), solicitou formalmente à ANEEL a confirmação de que despesas oriundas da gestão dos contratos de geração de energia para atendimento emergencial ao Estado do Amapá, firmados em atendimento à Portaria MME nº 406, tais como: horas dos empregados alocados na gestão do contrato, despesas com viagens (incluindo passagens, diárias, hospedagens, entre outros), fretes, tributos, taxas e encargos setoriais incidentes sobre a receita de geração, devidamente comprovados, estão incluídos nos custos fixos e variáveis, a fim de resguardar a integralidade do reembolso.

Em 11/11/2020, por meio do OFÍCIO nº 645/2020SCG/SFG/SRG/ANEEL (Anexo 16), a Agência explicou que: “os custos fixos e variáveis decorrentes da contratação emergencial estabelecida na Portaria MME nº 406, de 2020, desde que devidamente comprovados, serão reembolsados observando-se os limites de eficiência e custo definidos pela ANEEL. Para tanto, tais custos deverão ser apresentados à Agência para que se proceda a análise e, posteriormente, a autorização para sua cobertura via Encargo de Serviço do Sistema – ESS. Na análise, serão observados critérios e parâmetros regulatórios já estabelecidos, bem como as justificativas e documentos que fundamentam e suportam o pedido de reembolso”

Assim, no mesmo dia 11/11/2020, foi enviado e-mail à Aneel (Anexo 17), solicitando especificamente confirmação se os custos com mobilização e desmobilização das usinas termelétricas serão reconhecidos de acordo com o valor a ser celebrado contratualmente.

No dia 12/11/2020, a ANEEL respondeu o e-mail citado, esclarecendo que vão “reconhecer os custos associados à geração, considerando tanto o que consta na Resolução Normativa nº 801 como o que é razoável dado o caráter emergencial e temporário desse serviço, desde que fundamentados e comprovados” (ambos os e-mails estão no Anexo 17).

Em 19/11/2020, a Eletronorte emitiu nova carta à ANEEL, de nº CEPR-0174/2020 (Anexo 18), pela qual apresentamos nossa necessidade de se obter sinalização expressa e inequívoca quanto aos itens de custo passíveis de reconhecimento dentro do contexto, inclusive quanto aos custos de mobilização e desmobilização. (grifou-se)

104. Ainda no bojo do TC 039.604/2020-9, a Eletronorte foi questionada se teria o seu investimento remunerado pelo respectivo custo de capital (peça 49).

105. Por sua vez, a empresa respondeu que os custos com o apoio prestado para restabelecimento de um dos transformadores sinistrados serão integralmente ressarcidos pela LMTE, sem remuneração e que a respeito do contrato de cessão onerosa, foi realizado cálculo do valor dos encargos de cessão utilizando a metodologia e critérios adotados pela Aneel (incluindo o custo de capital regulatório) em suas resoluções autorizativas para o cálculo do valor total do contrato (peça 32, p 8).

106. Repise-se que são quatro grupos de ações da Eletronorte para o restabelecimento do abastecimento no Estado do Amapá: i) a contratação de geração de energia pelas UTEs Santana II e Santa Rita, inclusive combustível; ii) a compra de combustível para geração na UTE Santana, de propriedade da Eletronorte; iii) a operação de reparos nos transformadores avariados da LMTE; e iv) a locação dos seus transformadores para a LMTE.

107. *Depreende-se dos documentos apresentados que: i) a geração de energia e compra de combustível serão arcados via Encargos de Serviços de Sistemas (ESS), mediante autorização da Aneel; ii) a LMTE ressarcirá os custos operacionais que a Eletronorte teve no auxílio à reparação de seus transformadores, e iii) a LMTE pagará para a Eletronorte pela cessão dos transformadores da estatal.*

108. *Cumpra-se destacar que o risco de inadimplência do contrato com a concessionária não deveria ser negligenciado pela Eletronorte. Isso porque a LMTE possui histórico de inadimplência contratual no caso das debêntures adquiridas pela Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) que foram convertidas em ações em função da inadimplência da concessionária nos pagamentos em 2016 (peça 54, p. 4).*

109. *Todos os pontos apresentados acima caracterizam uma situação diferente de uma situação de mercado, indicando, assim, a incidência do 8º, § 2º incisos I e II da Lei 13.303/2016.*

110. *Sobre a transparência da apresentação de custos e receitas, inclusive no plano contábil, a Eletronorte foi questionada, por meio do Ofício 9-43/2021-TCU/SeinfraElétrica (peça 29), a respeito dos mecanismos e procedimentos, relacionados às ações de reestabelecimento do fornecimento de energia no Amapá, utilizados para: i) controle de pagamentos; ii) apropriação, nas Demonstrações Financeiras da empresa, dos investimentos, despesas e/ou passivos; e iii) concretização da transparência dos custos envolvidos, conforme § 2º do art. 8º da Lei 13.303/2016.*

111. *No que tange ao controle de pagamentos e apropriação dos custos envolvidos na situação, a empresa afirmou que criou ordens de serviço específicas para acompanhar esses pagamentos e a apropriação de custos em cada uma das frentes envolvidas (peça 52).*

112. *Em relação à transparência dos custos exigida pelo § 2º do art. 8º da Lei 13.303/2016, a Eletronorte afirmou que, em decorrência do afastamento da aplicação do referido dispositivo legal por parte do MME, tal exigência não foi cumprida pela Empresa (peça 52, p. 4-6)*

113. *Diante de todo o exposto, conclui-se que a designação da Eletronorte para atuação no reestabelecimento do suprimento de energia ao Estado do Amapá foi realizada em condições distintas das demais empresas do setor em que atua, sem a celebração de contrato, convênio ou ajuste celebrado entre a empresa estatal e o Poder Concedente. Ademais, até o momento de finalização do relatório de auditoria, tanto a companhia quanto o MME não apresentaram elementos mínimos de transparência da contabilização dos custos e receitas associados à prestação de serviço da Eletronorte.*

114. *Segundo o MME (peça 66, p. 4), o processo de reembolso dos custos incorridos pela Eletronorte está em fase de avaliação pela Aneel, e, posteriormente, haverá a contabilização do montante pela Câmara de Comercialização de Energia Elétrica (CCEE) e a respectiva apuração dos pagamentos via ESS, com a devida transparência dada pela CCEE.*

115. *Entende-se que a situação concreta, assim, infringe o previsto no art. 8º, incisos I e II da Lei 13.303/2016. Não bastasse esse fato, em um cenário de privatização da Eletrobras e de suas controladas, a ausência de um contrato em que conste expressamente os termos sob os quais se deu a prestação do serviço pode ser um flanco para futuros questionamentos tanto no âmbito administrativo-regulatório, quanto no âmbito judicial.*

116. *O MME argumentou, em sede de comentários dos gestores (peça 66, p. 7), que a desmobilização da geração termelétrica instalada pela Eletronorte já se encontraria em estágio avançado. Desse modo, entende que a possível assinatura de prazo para celebração de um contrato entre o Poder Concedente e a Eletronorte, nos termos do art. 251 do Regimento Interno do TCU, não teria os benefícios desejados, uma vez que o referido contrato já se encontraria na iminência de seu termo.*

117. *Ademais, em relação às condições de transparência exigidas, tendo em vista que o processo de publicização dos custos envolvidos ainda se encontra em curso, a equipe de auditoria entende que proposta de ciência da impropriedade é suficiente para que os responsáveis adotem as medidas necessárias para o devido cumprimento da lei.*

118. *Não obstante infração a norma legal, entende-se que não se reputa adequada a audiência dos gestores. Isso porque os gestores da Eletronorte buscaram a formalização de contrato com o Poder Concedente e, por conseguinte, há inexigibilidade de conduta adversa. Ademais, apesar da decisão final dos gestores do MME e do CMSE de não celebrar contrato para execução dos serviços designados à Eletronorte, o processo decisório foi respaldado por análises técnicas e jurídicas, inclusive com solicitação de apoio da CGU.*

119. *Em atenção às disposições do art. 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, a análise da situação deve ser considerada à luz dos obstáculos e dificuldades reais do gestor, quais sejam da situação de calamidade pública e emergência envolvidas no caso. Além disso, até o momento não há evidências de prejuízo consolidado à companhia, tampouco danos ao erário que justifiquem quaisquer medidas sancionatórias por parte desta Corte de Contas.*

120. *Dessa forma, reputa-se suficiente, nos termos da Resolução-TCU 315/2020, apresentação de proposta de ciência ao MME que a designação de empresa pública ou sociedade de economia mista que explore atividade econômica para assumir compromissos ou responsabilidades em condições distintas às de outras empresas do setor infringe o art. 8, §2º, incisos I e II da Lei 13.303/2016.*

II.2. Execução de atividades de interesse público por parte da Eletrobras

121. *Em função do histórico da atuação da Eletrobras como longa manus do Estado na execução de atividades de interesse público no setor elétrico, verificou-se que a Holding ainda possui sob sua tutela a execução de atividades de interesse público em condições distintas de outras empresas do setor privado, em infração ao art. 8º, § 2º, incisos I e II da Lei 13.303/2016, resultando na falta de transparência e impactando a segurança jurídica da continuidade de prestação destes serviços não apenas como empresa estatal, mas ainda em caso de privatização do conglomerado.*

Situação encontrada

122. *Em relação à execução de atividades de interesse público por parte da Eletrobras, foi realizada, ainda na fase de planejamento da auditoria, reunião com as equipes que operacionalizam essas atividades (Procel, Proinfã, Busa e Programa Luz para Todos) para melhor entendimento da execução dos programas, por meio da qual foram apresentadas as bases legais de cada programa bem como os esforços da empresa para o ressarcimento dos custos empreendidos na execução daquelas atividades.*

123. *No decorrer dos trabalhos, a equipe de auditoria teve acesso a Relatório de Avaliação da CGU (peça 30) sobre auditoria realizada entre fevereiro e agosto de 2020 a respeito da participação da Eletrobras em programas de governo e em outras atividades da empresa que poderiam, preliminarmente, cumprir funções de políticas públicas.*

124. *O principal objetivo da avaliação da CGU foi contribuir para o ajustamento da auditada às melhores práticas internacionalmente reconhecidas sobre a participação de estatais em políticas públicas, apresentadas no documento “Diretrizes da OCDE sobre governança corporativa de empresas estatais” (edição 2015).*

125. *Os trabalhos da CGU trataram dos seguintes subtemas: a) atividades equivalentes a políticas públicas, realizadas por iniciativa da auditada, imposição legal, demanda do governo federal; b) comunicação, na Carta Anual de Políticas Públicas e Governança Corporativa, sobre as participações da empresa na execução de políticas públicas; c) regras e procedimentos para*

apuração de custos e receitas decorrentes das referidas participações; e d) reflexo das participações nas demonstrações contábeis divulgadas pela empresa (peça 30, p. 7).

126. *As verificações realizadas pelo Órgão de Controle Interno contemplaram: a) atual política de “investimentos sociais” (patrocínios, doações e ações de responsabilidade social) do grupo Eletrobras; b) ainda no âmbito dos investimentos sociais, situações atuais, em empresas do grupo, selecionadas por estarem relacionadas a objetivos de políticas públicas; c) demandas e orientações do Governo Federal à auditada, que poderiam apontar para objetivos de políticas públicas; d) prestação de serviços ao governo com ou sem lastro contratual; e) existência de base legal e contratual para cada participação em programa governamental; f) divulgação, na Carta Anual da Holding, sobre as origens dos recursos e os impactos das participações em políticas públicas; g) apresentação, na referida Carta Anual, de metas e resultados relacionados às participações; h) normas e procedimentos para apuração de custos e receitas das participações em políticas públicas; i) transações com empresas controladas, reportadas nas demonstrações contábeis da Eletrobras, que foram consideradas quanto à possibilidade de embutirem objetivos de políticas públicas; e j) transações com a União Federal reportadas nas demonstrações contábeis consolidadas da Eletrobras (peça 30, p. 7-8).*

Análise da Equipe

127. *Tendo em vista que a Avaliação realizada pela CGU vai ao encontro do escopo da presente auditoria, decidiu-se por encampar ao resultado dessa auditoria a parte do trabalho do Órgão de Controle Interno que trata da execução de atividades de interesse público pela Eletrobras.*

128. *O principal achado da CGU nesse ponto se refere à informalidade dos procedimentos para apuração dos custos da execução de políticas públicas. Sobre o assunto, a empresa informou à Controladoria que a metodologia de custeio dos programas de governo é recente, tendo sido definida no segundo semestre de 2019 e implementada no mês de abril de 2020 para atendimento inicial das demandas relativas ao Proinfra e que por se tratar de metodologia única, a Eletrobras tem realizado trabalhos visando à extensão do novo modelo de custeio para o Procel, e posteriormente para a gestão do Programa Luz para Todos e do Busa (peça 30, p. 19).*

129. *A equipe da presente auditoria questionou a Eletrobras sobre o estágio em que se encontrava a implementação dessa metodologia de custeio.*

130. *A empresa respondeu que o normativo interno da Eletrobras destinado à definição da metodologia de apuração dos custos administrativos encontra-se no seu formato final de minuta, já tendo sido revisado e ajustado considerando as contribuições fornecidas pelas áreas técnicas da empresa, que conduzem o processo de gestão dos programas de governo e que estima um prazo adicional de dois meses para a conclusão de todo o processo e aprovação da norma EAE-13 - Apuração de Custos e Despesas Administrativas - 1ª edição (peça 53).*

131. *Trata-se de situação mais ampla e diversa do que a verificada no Achado II.1, porém, que também se enquadra no art. 8º, § 2º, incisos I e II da Lei 13.303/2016.*

132. *Dessa forma, não há, atualmente, respaldo contratual e tampouco a devida transparência para os custos e receitas empregados pela Eletrobras na execução de atividades de interesse público, conforme exigido pela Lei das Estatais.*

133. *Quando da edição da MP 1.031/2021, convertida na Lei 14.182/2021, que trata da privatização da Eletrobras, restou previsto que União fica autorizada a criar sociedade de economia mista ou empresa pública, caso não exerça o controle direto das empresas, que terá entre suas finalidades a operacionalização das atividades de interesse público em comento.*

134. *Assim, tendo em vista que, no momento de finalização desse relatório, as tratativas para solucionar a questão da apuração dos custos encontra-se endereçada pela Eletrobras e que, antes da*

conclusão da desestatização da Eletrobras, conforme art. 9º c/c art. 3º da Lei 14.182/2021, a União está autorizada a criar empresa estatal para assumir as atividades de interesse público executadas atualmente pela empresa, propõe-se dar ciência da impropriedade ao MME para que adote as medidas necessárias ao cumprimento dos requisitos previstos no art. 8º § 2º incisos I e II da Lei 13.303/2016 em relação às atividades de interesse público atualmente executadas pela Eletrobras, entre outras que se encontrem abrangidas pelo referido dispositivo da Lei 14.182/2021.

III. Constatções que não resultaram em Achados de Auditoria

135. Nesse capítulo serão relatadas constatações de auditoria que são importantes para os resultados do presente trabalho, mas que não se tornaram achados de auditoria, principalmente dado o contexto de iminente capitalização, nos moldes da Lei 14.182/2021.

III.1. Receita sujeita a avaliação de desempenho regulatório

136. Em atenção ao risco de perda de receitas em decorrência de descumprimento de parâmetros regulatórios, como apontado no Relatório do Acórdão 2.691/2019-TCU-Plenário, Min. Rel. Aroldo Cedraz, realizou-se análise do desempenho nos segmentos de geração e transmissão de energia elétrica.

137. Conforme explanado no tópico da Visão Geral do Objeto, destaca-se, no âmbito das revisões tarifárias, a importância dos custos operacionais considerados eficientes pela Aneel e dos indicadores de qualidade por ela apurados, como se expõe a seguir para os segmentos de geração e transmissão.

Revisões tarifárias de geração

138. Os custos operacionais eficientes ou custos regulatórios das usinas hidrelétricas cujos contratos foram renovados sob os auspícios da MP 579/2012, em específico, são denominados Custos da Gestão dos Ativos de Geração – O&M (GAG-O&M), que é um componente da Receita Anual de Geração (RAG) utilizada como remuneração das usinas cotistas.

139. A metodologia de aferição desse nível de eficiência parte da aplicação de um método paramétrico, que busca, a partir de dados pré-estabelecidos, variáveis explicativas dos custos reais das usinas para se construir a função custo que reflete o nível de eficiência do segmento de geração, conforme explicado na Nota Técnica 23/2018-SRM/ANEEL (peça 35).

140. A verificação dos custos operacionais praticados nas usinas hidrelétricas considera as despesas realizadas com as rubricas Pessoal, Materiais, Serviço de Terceiros, Outros Custos Operacionais, Tributos e Seguros (PMSO ou O&M), relativas à atividade de geração de energia elétrica, divulgadas nos Balancetes Mensais Padronizados (BMP).

141. Os dados de PMSO referentes ao período de 2011 a 2016, juntamente aos dados relacionados às características físicas das usinas – como garantia física, área do reservatório, entre outros – foram submetidos a uma regressão linear sob o método de mínimos quadrados ordinários, por meio da qual chegou-se à formulação de um nível eficiente de custos operacionais (PMSO regulatório ou O&M regulatório ou O&M eficiente) (peça 36, p. 55).

142. A aplicação da fórmula eficiente para as usinas sob o regime de cotas, realizada pela Aneel no âmbito da Audiência Pública 16/2017, resultou nos níveis de eficiência estabelecidos no Anexo I da Nota Técnica 92/2018-SRM/ANEEL (peça 36).

143. Cabe destaque aos dados levantados na proposta levada à audiência pública, por meio da Nota Técnica 23/2018-SRM/ANEEL (peça 35), como se apresenta na Tabela 2.

Tabela 2 – Custos apurados x Custos eficientes considerados pela Aneel no segmento de geração

Empresas	OPEX média dados validados 2011-2016	GAGO&M atualmente reconhecida	GAGO&M proposta	Variação GAGO&M atual	Número Usinas
Tijóá	23.564.512,47	39.987.623,64	32.407.543,67	-19%	1
Chesf	353.195.026,91	442.236.655,72	403.021.156,91	-9%	6
EMAE	117.138.252,65	131.698.624,33	102.080.882,06	-22%	3
CPFL Geração	674.966,96	3.292.837,97	3.664.480,38	11%	2
Copel GT	490.681,02	*	350.217,11	*	1
CEEE GT	55.461.981,99	45.704.023,70	38.119.483,57	-17%	12
Celg GT	3.295.204,55	2.524.505,56	2.099.399,33	-17%	1
DME Energética	2.086.929,30	1.842.938,02	2.221.168,66	21%	1
CSP-G&T	603.738,66	846.779,38	1.603.645,92	76%	1
Eletronorte	32.889.220,84	10.518.098,15	8.752.092,19	-17%	1
DEMEI Geração	**	911.698,81	644.378,40	-29%	1
Furnas	411.980.242,57	279.311.847,78	238.062.206,10	-15%	6
Total	1.001.380.757,94	958.875.633,05	833.731.909,86	-13%	36

*Valor omitido haja vista processo de extinção de outorga da usina Rio dos Patos

**Empresa encaminhou valores, mas não foi possível validar as informações referentes à usina Passo de Ajuicaba

Fonte: peça 35

144. Como se verifica, as diferenças observadas à época entre o PMSO praticado por Furnas e pela Eletronorte (apresentado como OPEX, na tabela) e o nível eficiente de custos considerado pela Aneel para fins de remuneração via RAG justificam, a exemplo do que será apresentado no segmento de transmissão, o risco relacionado à destruição de valor para os acionistas em razão do não atendimento dos parâmetros regulatórios.

145. Nesse contexto, de modo a verificar a efetiva materialização do risco apontado, empreendeu-se análise comparativa entre o PMSO regulatório da companhia calculado pela Aneel para vigorar no ciclo de 2020/2021 e o PMSO praticado pela Eletrobras nos anos de 2018 a 2020.

146. Outrossim, buscou-se verificar, a partir desse procedimento, eventual mudança na estrutura de custos das empresas, em resposta ao sinal regulatório emitido com a definição da remuneração regulatória baseada em um nível de eficiência mínimo, o qual foi reforçado por meio da discussão promovida pela Audiência Pública 16/2017.

147. O PMSO foi apurado a partir dos Balancetes Mensais Padronizados (BMPs) divulgados pela Aneel (<http://informacoesbmp.aneel.gov.br/>), utilizando-se a relação de contas discriminadas no submódulo 12.1 do Proret.

148. Por sua vez, os valores atualizados do PMSO regulatório das empresas Eletrobras para o segmento de geração foram solicitados à Agência por meio do Ofício 5-43/2021-TCU/SeinfraElétrica (peça 25). Em resposta, a Aneel encaminhou o Ofício 31/2021-AIN/Aneel, em que fez constar planilha com os valores atualizados da GAG O&M de todas as usinas hidrelétricas da Eletrobras (peça 37, ITENS A E B GERACAO - ITEM A TRANSMISSAO - PMSO ELETROBRAS.xlsm).

149. Ressalta-se que os dados referentes ao PMSO regulatório do segmento de geração consistem apenas na GAG-O&M definida para usinas hidrelétricas, com base na aplicação da formulação apresentada anteriormente. Desse modo, para a aferição do PMSO praticado no segmento de geração, adotou-se um critério de proporcionalidade entre a potência total outorgada a cada empresa do grupo Eletrobras e a potência vinculada às usinas hidrelétricas a elas concedidas.

Análise da Equipe

150. O resultado da análise empreendida é apresentado Tabela 3.

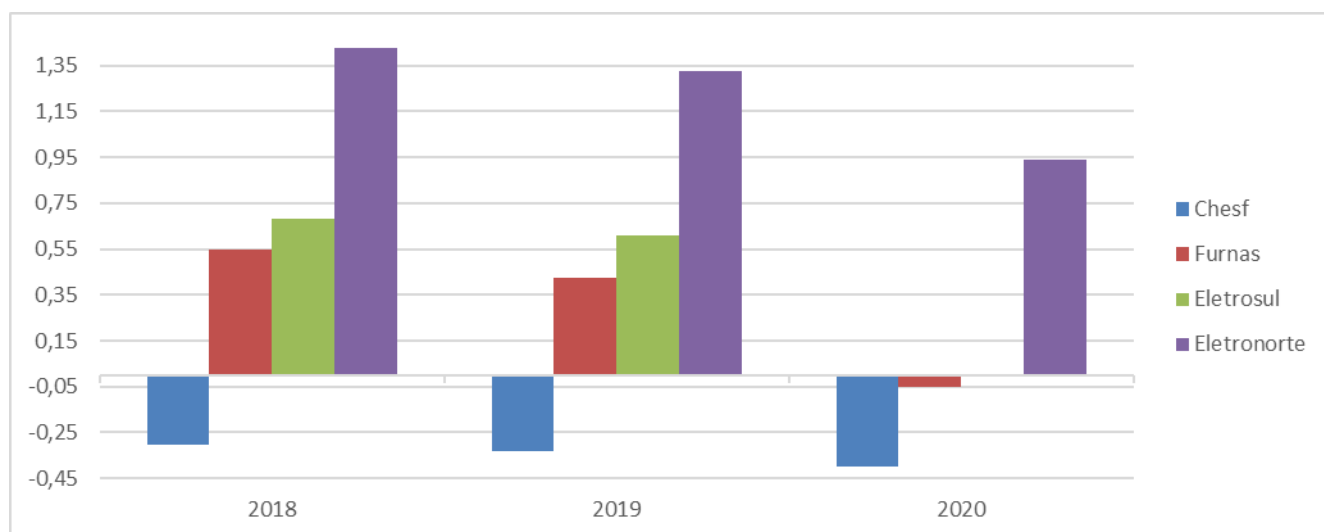
Tabela 3 – Comparativo PMSO real x PMSO regulatório para o setor de geração

Empresa	PMSO regulatório	Ano					
		2018		2019		2020	
		PMSO real	Var. (%)	PMSO real	Var. (%)	PMSO real	Var. (%)
Chesf	540.294.726	377.483.037,38	-30,1%	361.899.510,02	-33,0%	324.320.990,92	-40,0%
Furnas	569.781.286	883.391.520,41	55,0%	810.302.845,57	42,2%	539.934.991,29	-5,2%
Eletrosul ⁽¹⁾	18.143.866	30.497.352,08	68,1%	29.238.338,37	61,1%	-	-
Eletronorte	344.526.214	835.807.540,17	142,6%	801.303.129,70	132,6%	667.453.362,60	93,7%

Fonte: peça 47, PMSO Real x Regulatório.xlsx.

(1) O último BMP disponível da Eletrosul é referente ao ano de 2019, em decorrência da incorporação da empresa à Companhia de Geração Térmica de Energia Elétrica (CGTEE).

Figura 3 – Desvio do nível de eficiência estabelecido



Fonte: peça 47, PMSO Real x Regulatório.xlsx.

151. Os dados apresentados indicam uma maior aproximação das empresas do grupo Eletrobras aos parâmetros regulatórios relativos aos custos operacionais estabelecidos pela Aneel, com destaque para Chesf e Furnas, que no ano de 2020, apresentaram uma diferença positiva entre os custos regulatórios e operacionais para o segmento de geração.

152. Entretanto, o resultado da Eletronorte ainda apresenta distanciamento de cerca de 93% em relação ao nível de eficiência do segmento de geração, ensejando potencial destruição de valor aos acionistas resultante das diferenças entre os custos praticados e os valores recebidos a título de remuneração regulatória. Por outro lado, esta diferença foi reduzida em aproximadamente 40% do desvio em relação ao nível de eficiência entre os exercícios de 2018 e 2020.

153. A Eletrosul, por seu turno, apresentou redução do desvio de aproximadamente 5% entre os exercícios de 2018 e 2019, contudo, a comparação do exercício de 2020 é inviável em decorrência de sua incorporação pela CGTEE.

154. Considerando a melhora dos indicadores, entende-se que as ações adotadas pelas empresas apontam no sentido do aumento de eficiência, razão pela qual concluiu-se pela inexistência de achado em relação a perda de remuneração pelo não atingimento dos parâmetros de qualidade.

Revisões tarifárias de transmissão

155. Partindo da mesma premissa instituída para o setor de geração, a aferição dos custos operacionais com transmissão se dá por meio das despesas com Pessoal, Materiais, Serviço de Terceiros, Outros Custos Operacionais, Tributos e Seguros relativas ao segmento.

156. O nível eficiente de custos é obtido pela comparação entre as transmissoras por meio de um processo de benchmarking, levando em consideração os atributos de cada concessionária, conforme descrito nas Notas Técnicas 204/2018-SRM/ANEEL (peça 38) e 12/2019-SRM/ANEEL (peça 39).

157. Em suma, o referido processo comparativo consiste em uma função de otimização não paramétrica entre os insumos (PMSO) e os produtos (instalações de transmissão), por meio de uma Análise Envoltória de Dados (DEA), que, ao final, resulta em um percentual de eficiência das empresas de transmissão (peça 39).

158. Os percentuais de eficiência obtidos para cada transmissora são normalizados pela mediana dos percentuais de eficiência calculados e multiplicados pela estrutura de custos dessas empresas, para se chegar aos custos regulatórios ou custos eficientes a serem considerados para fins de revisão tarifária.

159. A partir da aplicação desse processo em dados retrospectivos do período de 2013 a 2016, a Aneel calculou, no âmbito da Audiência Pública 41/2017 (Nota Técnica nº 012/2019 – SRM/ANEEL), o nível de eficiência regulatória, ou eficiência desejada, para os contratos constante da Tabela 4.

Tabela 4 – Custos operacionais regulatórios propostos x Custos operacionais regulatórios praticados

Empresa	A	B	C	D	E	F
	Eficiência	Eficiência Normalizada	PMSO sem Condenações Judiciais	O&M Regulatório Atual	O&M Alvo Proposto	Varição (E-D)/D
CTEEP – CC 059/2001	100,00%	134,07%	462.153,35	749.533,91	619.620,87	-17,33%
CEMIG-GT – CC 006/1997	99,97%	134,03%	154.471,83	222.630,38	207.039,34	-7,00%
CEEE-GT – CC 055/2001	92,97%	124,65%	249.825,26	262.614,08	311.396,60	18,58%
CELG G&T – CC 063/2001	89,60%	120,13%	44.389,67	26.505,54	53.325,15	101,18%
COPEL-GT – CC 060/2001	57,00%	76,42%	163.619,91	172.554,87	125.035,68	-27,54%
CHESF – CC 061/2001	55,51%	74,42%	1.044.909,13	738.877,78	777.597,76	5,24%
FURNAS – CC 062/2001	53,65%	71,93%	1.306.563,80	891.626,18	939.762,72	5,40%
ELETROSUL – CC 057/2001	38,26%	51,30%	525.174,27	568.890,41	269.409,58	-52,64%
ELETRONORTE – CC 058/2001	32,65%	43,77%	948.374,91	400.549,60	460.469,44	14,96%
Médio / Total	69,24%	92,83%	4.899.482,15	4.033.782,75	3.763.657,14	-6,70%

Referência de preço: junho de 2018. Valores em R\$ X 1.000,00

Fonte: Nota Técnica nº 012/2019 – SRM/ANEEL (peça 39).

160. Conforme estabelecido no regulamento, a aplicação desses valores sobre os componentes que compõem as Receitas Anuais Permitidas (RAP) vinculadas aos contratos de concessão que foram objeto da revisão, está ocorrendo ao longo dos ciclos tarifários compreendidos entre 1/7/2018 e 30/6/2023, conforme a trajetória de ajuste constante da Tabela 5.

Tabela 5 – Trajetória de custos operacionais regulatórios a serem reconhecidos

Concessionária	Contrato	Custos operacionais regulatórios a serem reconhecidos (R\$ mil)				
		Jul/18 a jun/19	Jul/19 a jun/20	Jul/20 a jun/21	Jul/21 a jun/22	Jul/22 a jun/23
CTEEP	CC 59/2001	723.551,30	697.568,69	671.586,09	645.603,48	619.620,87
Cemig-GT	CC 6/1997	219.512,17	216.393,96	213.275,75	210.157,55	207.039,34
CEEE-GT	CC 55/2001	272.370,59	282.127,09	291.883,59	301.640,10	311.396,60
CELG G&T	CC 63/2001	31.869,46	37.233,39	42.597,31	47.961,23	53.325,15
Copel	CC	163.051,03	153.547,19	144.043,35	134.539,52	125.035,68

	60/2001					
<i>Chesf</i>	CC 61/2001	746.621,78	754.365,77	762.109,77	769.853,76	777.597,76
<i>Furnas</i>	CC 62/2001	901.253,48	910.880,79	920.508,10	930.135,41	939.762,72
<i>Eletrosul</i>	CC 57/2001	508.994,25	449.098,08	389.201,91	329.305,75	269.409,58
<i>Eletronorte</i>	CC 58/2001	412.533,57	424.517,54	436.501,51	448.485,48	460.469,44

Fonte: submódulo 9.1 do Proret. Data-base jun/2018.

161. Nesse contexto, as empresas cujos percentuais de eficiência resultaram em valores acima da eficiência verificada anteriormente, quando da edição da Portaria MME 579/2012, possuem trajetória de ajuste positiva, ao passo que aquelas com percentuais de eficiência abaixo do verificado naquele momento inicial possuem um ajuste negativo ao longo do tempo.

162. As revisões tarifárias realizadas com base nessa metodologia foram promovidas por meio das Resoluções Homologatórias Aneel (REH) 2.710/2020 (Furnas), 2.713/2020 (Eletronorte), 2.716/2020 (Eletrosul) e 2.717/2020 (Chesf).

163. Independentemente do resultado das referidas revisões, contudo, as diferenças verificadas entre o PMSO praticado pelas empresas do grupo Eletrobras e o nível eficiente de custos considerado pela Aneel para fins de remuneração via RAP também justificam, a exemplo do verificado no segmento de geração, o risco relacionado à destruição de valor para os acionistas em razão do não atendimento dos parâmetros regulatórios.

164. Dessa forma, empreendeu-se para o segmento de transmissão a mesma análise descrita no tópico anterior, mediante comparação entre o PMSO regulatório da companhia calculado pela Aneel para vigorar a partir do ano de 2018 e o PMSO praticado pela Eletrobras nos anos de 2018 a 2020.

165. O resultado da análise empreendida é apresentado abaixo.

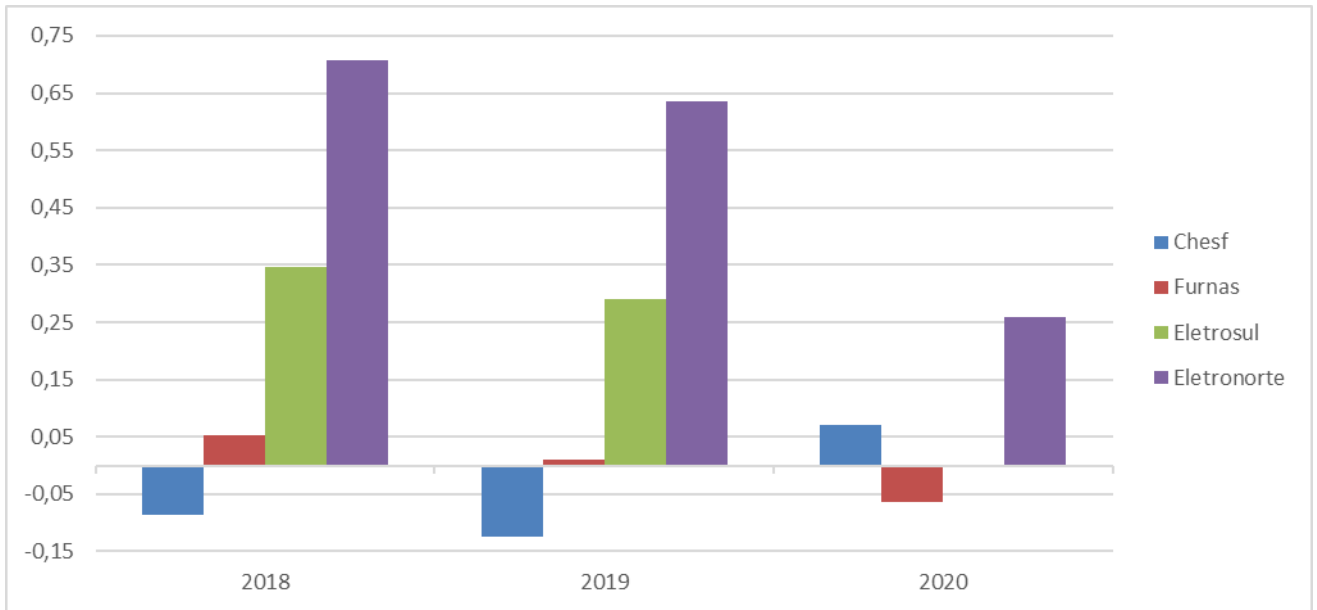
Tabela 6 – Comparativo PMSO real x PMSO regulatório para o setor de transmissão

Empresa	PMSO regulatório	Ano					
		2018		2019		2020	
		PMSO real	Var. (%)	PMSO real	Var. (%)	PMSO real	Var. (%)
<i>Chesf</i>	976.247.440	891.199.463,09	-8,7%	854.408.323,26	-12,5%	1.044.558.263,79	7,0%
<i>Furnas</i>	1.145.870.738	1.205.293.096,45	5,2%	1.147.732.371,47	0,2%	1.072.728.296,41	-6,4%
<i>Eletrosul</i> ⁽¹⁾	363.261.947	489.136.050,22	34,7%	468.943.182,56	29,1%	-	-
<i>Eletronorte</i>	598.888.296	1.021.856.461,97	70,6%	979.671.445,56	63,6%	753.550.851,21	25,8%

Fonte: peça 47, PMSO Real x Regulatório.xlsx.

(1) O último BMP disponível da Eletrosul é referente ao ano de 2019, em decorrência da incorporação da empresa à Companhia de Geração Térmica de Energia Elétrica (CGTEE).

Figura 4 – Desvio do nível de eficiência estabelecido



Fonte: peça 47, PMSO Real x Regulatório.xlsx.

166. Os dados apresentados indicam uma maior aproximação das empresas do grupo Eletrobras aos parâmetros regulatórios relativos aos custos operacionais estabelecidos pela Aneel, com destaque para Chesf e Furnas, que se situaram bem próximo ao nível de eficiência determinado para o segmento de transmissão nos últimos anos.

167. O resultado da Eletronorte, apesar de ainda extrapolar os custos regulatórios em aproximadamente 25%, ensejando potencial destruição de valor aos acionistas resultante das diferenças entre os custos praticados e os valores recebidos a título de remuneração regulatória, apresentou redução superior a 40% do desvio em relação ao nível de eficiência entre 2018 e 2020.

168. A Eletrosul, por seu turno, apresentou redução do desvio de aproximadamente 5% entre os exercícios de 2018 e 2019, contudo, a comparação do exercício de 2020 é inviável em decorrência de sua incorporação pela CGTEE.

169. Considerando a melhora dos indicadores, entende-se que as ações adotadas pelas empresas apontam no sentido do aumento de eficiência, razão pela qual concluiu-se pela inexistência de achado em relação a perda de remuneração pelo não atingimento dos parâmetros de qualidade.

Indicadores de qualidade na prestação do serviço público

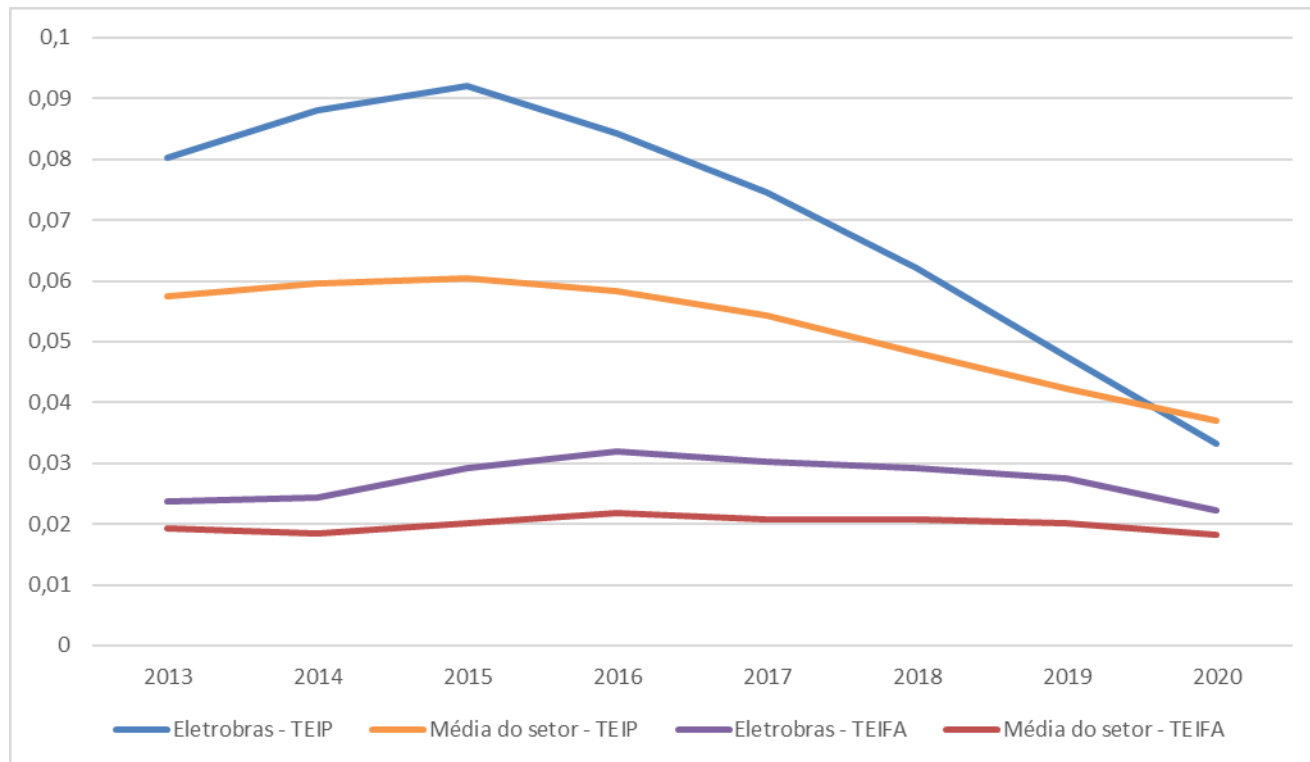
170. Os indicadores de qualidade na prestação do serviço público de geração e de transmissão, além de orientarem as ações de fiscalização da Aneel, também repercutem na remuneração das concessionárias.

171. A aferição da qualidade na geração é regulamentada pela Resolução Normativa Aneel (REN) 614/2014, no caso de todas as usinas hidrelétricas e termelétricas despachadas centralizadamente à exceção das usinas cotistas, cuja regulamentação se dá por meio da REN 541/2013.

172. Ambas as normas tratam da aplicação dos seguintes indicadores de desempenho na geração: (i) TEIFa – Taxa Equivalente de Indisponibilidade Forçada Apurada; e (ii) TEIP – Taxa Equivalente de Indisponibilidade Programada. A qualidade, em termos de disponibilidade das instalações de geração medida por tais indicadores, é um componente da formulação para se chegar ao cálculo da RAG.

173. *Apresentam-se, na Figura 5, as medições relacionadas aos referidos indicadores. Em amarelo e azul, apresentam-se os indicadores de TEIFa e TEIP equivalente da Eletrobras, enquanto em laranja e verde, apresentam-se os indicadores de TEIFa e TEIP equivalente à média do setor.*

Figura 5 – Comparativo de qualidade na geração



Fonte: peça 37, Base_Eletobras.xlsx.

174. *Para o TEIFa, a Eletrobras apresenta desempenho consistentemente pior que a média do setor, com uma taxa cerca de 0,5 pontos percentuais acima. Para o TEIP, esse desempenho também era ruim em comparação com a média, mas ficou abaixo do desempenho médio do setor a partir do ano de 2020.*

175. *No caso do segmento de transmissão, a variável qualidade foi considerada produto do método utilizado para se verificar a fronteira de eficiência, por meio da média do tempo total em que as instalações de transmissão de cada empresa estiveram indisponíveis no período de 2013 a 2016 (vide submódulo 9.1 do Proret).*

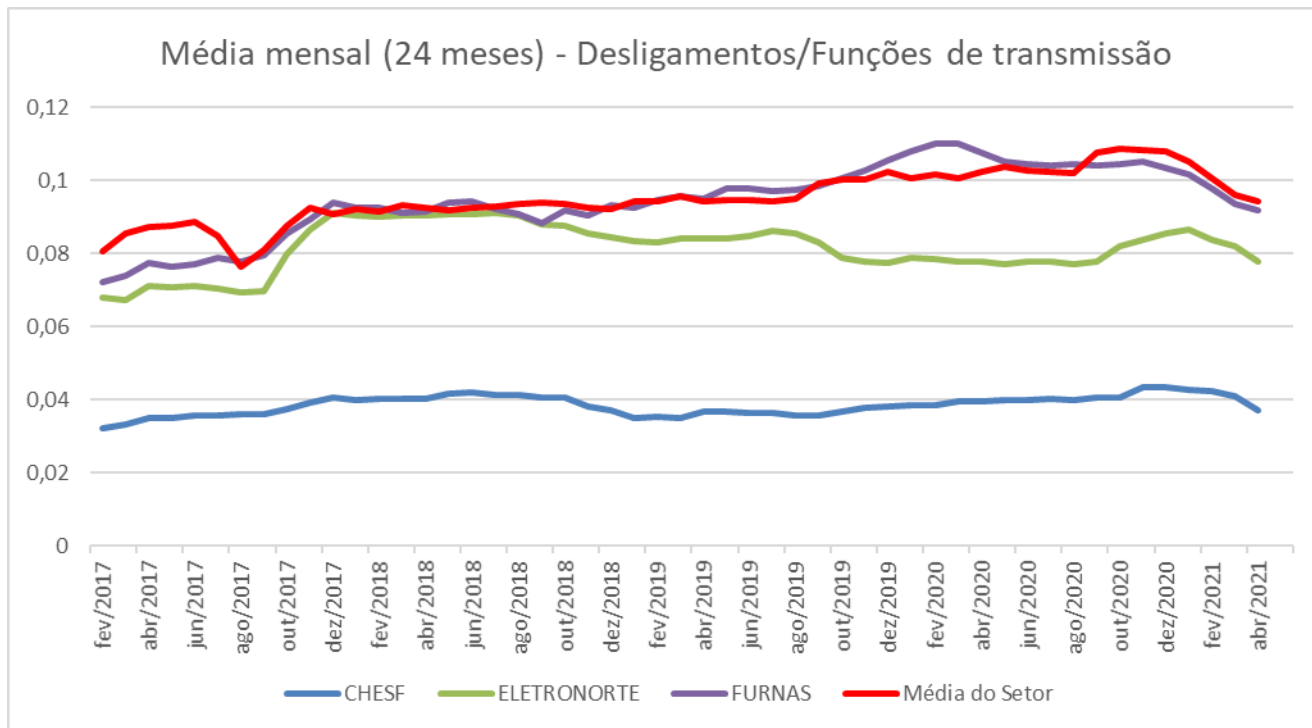
176. *Os agentes de transmissão são remunerados em duodécimos da RAP, denominado pagamento-base, do qual é descontada a Parcela Variável – PV, calculada a partir de indicadores de disponibilidade descritos nos Procedimentos de Rede do ONS. Portanto, a remuneração das concessionárias de transmissão também está sujeita ao ajuste associado à indisponibilidade ou redução de capacidade das respectivas linhas de transmissão.*

177. *A despeito da existência desses indicadores e muito embora tenha sido recentemente aprovada a consolidação das Regras de Transmissão (Consultas Públicas 63 e 64/2020), a Aneel consignou, em resposta ao Ofício 5-43/2021-TCU/SeinfraElétrica, inexistir regulamento que defina indicadores a serem acompanhados pela Agência (peça 37, Ofício 5-43_2021-TCU - TC 005.268_2021-4.pdf).*

178. *Não obstante, o regulador apresentou indicador apurado, em caráter experimental, que consiste na relação entre desligamentos e as funções de transmissão das concessionárias, para efeito de monitoramento de qualidade no serviço público de transmissão. Apresentam-se a seguir os*

resultados do aludido indicador para as empresas do grupo Eletrobras e para o restante de empresas do setor.

Figura 6 – Comparativo de qualidade na transmissão



Fonte: peça 37, Desligamentos Indicadores empresas (version 1).xlsx.

(1) A Eletrosul não foi compreendida na análise em decorrência da poluição de dados gerada pela transferência do respectivo cadastro para a CGT Eletrosul.

179. Pelos dados apresentados, verifica-se que o desempenho das empresas da Eletrobras é igual ou maior que o da média das empresas do setor no que diz respeito à taxa de desligamentos proporcional pelas funções de transmissão em operação, com destaque para Chesf, que possui desempenho de destaque nesse quesito.

Providências adotadas pela Eletrobras em razão do não atendimento aos parâmetros regulatórios

180. A fim de verificar os esforços empreendidos pela Eletrobras com o objetivo de se ajustar aos parâmetros regulatórios estabelecidos pela Aneel, foi solicitado, mediante o Ofício de Requisição 1-43/2021-TCU/SeinfraElétrica (peça 7), “as providências tomadas na controladora e subsidiárias para reduzir os gastos com PMSO, detalhando os valores e os impactos das medidas adotadas, com destaque para a redução do número funções e programas de demissão voluntária, bem como os estudos e decisões que fundamentaram essas medidas”.

181. Em resposta, foi apresentada uma série de ações relacionadas com a Gestão de Resultado Regulatório, executadas no âmbito da empresa, para reduzir o PMSO da Eletrobras, frente ao PMSO regulatório e o PMSO das demais empresas do setor (peça 40), dentre as quais destacam-se a implantação da teleassistência e do Work Clearance Management (WCM).

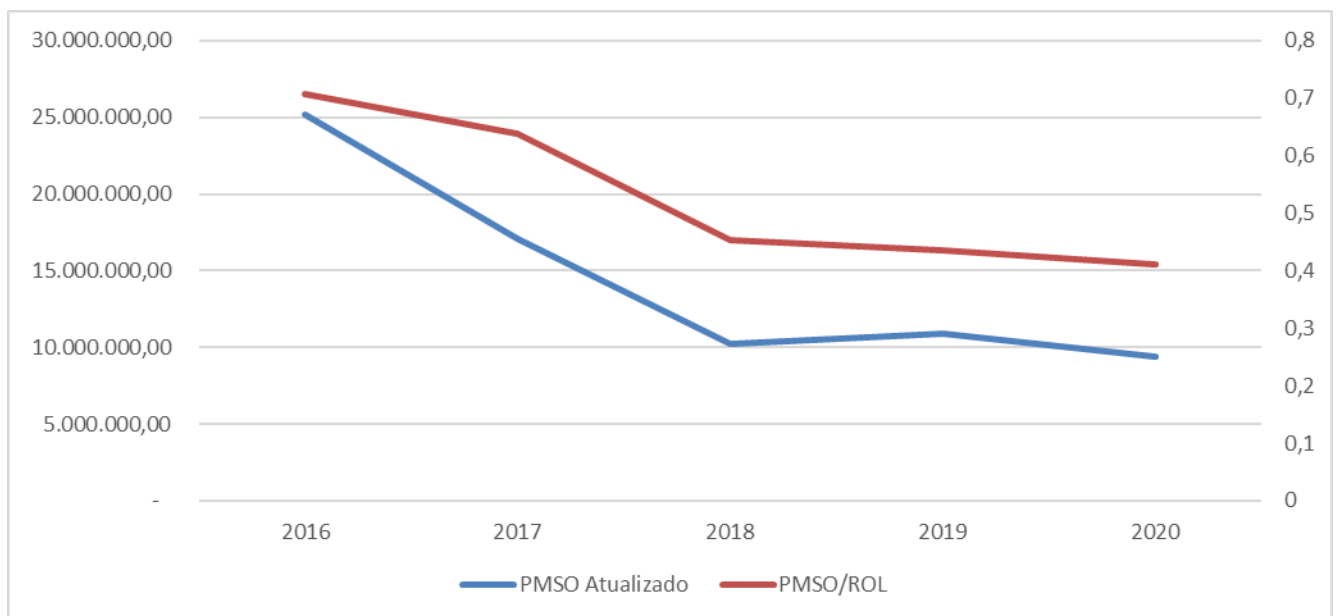
182. De acordo com a companhia, a implantação da teleassistência permitirá a realização, de forma remota, das atividades de supervisão, comando e execução da operação, a partir de um centro de operação ou por outra instalação. Pretende-se, a partir da referida ação, reduzir os custos em cerca de R\$ 19 milhões por ano, com a redução de 102 operadores em 2020 e a previsão de redução de mais 61 em 2021.

183. O WCM, por sua vez, foi definido como “uma solução aplicada aos processos de O&M que engloba desde o planejamento até a execução das intervenções, respeitando-se todos os aspectos regulatórios”, o qual “gerencia de forma unificada todas as ações pré, tempo real e pós operação, possibilitando até mesmo o cálculo próprio dos indicadores e parcela variável” (peça 40). A companhia estima uma redução de 5% do PMSO da Transmissão e de 15% da PV com a ferramenta.

184. Embora tenham sido apresentadas outras frentes de atuação visando o atendimento aos parâmetros regulatórios, a Eletrobras informa que não há estimativa apurada para redução de custos dada a grande pulverização de ações (peça 40).

185. De uma forma geral, verifica-se, de fato, maior austeridade na gestão dos recursos da empresa a partir do ano de 2016, o que resultou em uma significativa redução dos seus custos operacionais e numa melhoria do indicador PMSO/Receita Operacional Líquida (ROL), utilizado como parâmetro de eficiência de uma empresa, como apresentado na Figura 7.

Figura 7 – Redução de custos e PMSO/ROL da Eletrobras



Fonte: Demonstrações contábeis da Eletrobras.

(1) O PMSO foi calculado pelo somatório das seguintes rubricas: Pessoal, material, serviços e energia comprada para revenda.

(2) Reduziu-se da ROL as parcelas de receitas referentes à indenização da RBSE e com construção.

186. Tal fato é corroborado pelas Figuras 3 e 4, apresentadas nos tópicos anteriores, que demonstram uma maior aproximação do PMSO praticado pelas empresas do grupo Eletrobras aos parâmetros regulatórios estabelecidos pela Aneel.

187. Considerando a melhora dos indicadores, entende-se que as ações adotadas pelas empresas apontam no sentido do aumento de eficiência, razão pela qual concluiu-se pela inexistência de achado em relação a perda de remuneração pelo não atingimento dos parâmetros de qualidade.

IV. Análise dos comentários dos gestores

188. Com o intuito de contribuir para uma melhor compreensão das questões abordadas e para conferir maior objetividade e exatidão às informações presentes no relatório da fiscalização, encaminhou-se relatório preliminar de auditoria (peça 56) para comentário dos gestores da Secretaria Executiva do Ministério de Minas e Energia, da Eletronorte e da Eletrobras.

189. *A análise desses comentários, bem como a descrição das alterações realizadas no texto no relatório encontram-se acostadas à peça 82. Destaque-se que as contribuições dos gestores trouxeram modificações nas propostas de encaminhamento dos Achados II.1 e II.2. Para ambos os Achados, passou-se apenas a dar ciência das irregularidades ao MME, nos termos do art. 9 da Resolução-TCU 315/2020. O Achado II.1 tinha como proposta inicial a assinatura de prazo para correção das irregularidades, nos termos do art. 251 do RITCU, enquanto o Achado II.2 tinha como proposta a elaboração de um plano de ação para a adequação à lei, nos termos do § 3º do art. 7º da Resolução-TCU 315/2020, tendo em vista a complexidade da situação.*

190. *Entre as contribuições apresentadas, registra-se compromisso do MME para, em situações futuras, aprimorar a governança para tratamento dos casos emergenciais, de forma a orientar com maior transparência e robustez eventuais soluções que se façam necessárias.*

V. Conclusão

191. *Trata-se de auditoria de conformidade em atos de gestão da Centrais Elétricas Brasileiras (Eletrobras) que tenham potencialmente causado perdas econômico-financeiras relacionadas aos riscos de não atendimento de parâmetros regulatórios e de requisitos de governança da Lei das Estatais e da Lei das Sociedades por Ações.*

192. *Foram elaboradas questões de auditoria em relação a risco de descumprimento dos parâmetros regulatórios, bem como em relação à conformidade legal de atos que tenham afetado a sustentabilidade econômico-financeira da Eletrobras, ambos riscos já identificados no bojo do Levantamento realizado no TC 034.837/2018-3.*

193. *Destaca-se que ao final da etapa de planejamento da fiscalização foi editada a MP 1.031/2021, que autorizou a desestatização da Eletrobras, em momento contemporâneo à realização do painel de referência da matriz de planejamento. A referida MP foi convertida na Lei 14.182/2021, em 13/7/2021, momento em que a versão preliminar do relatório já se encontrava concluída. Desse modo, os impactos da desestatização não foram considerados no planejamento do referido trabalho. Entretanto, não há elementos que importem alteração na opinião da equipe em relação aos Achados, propostas e benefícios da fiscalização.*

194. *Acerca dos riscos de não atendimento de parâmetros regulatórios, foram avaliados os gastos da Eletrobras com as rubricas de Pessoal, Materiais, Serviços e Outros (PMSO), mediante uma análise comparativa com os custos regulatórios considerados pela Aneel (PMSO regulatório). Não foram identificados achados de auditoria, consignando-se os resultados, face à relevância, na Seção IV.1.*

195. *Em síntese, as empresas do grupo Eletrobras apresentavam um significativo distanciamento dos parâmetros estabelecidos para os custos operacionais nos segmentos de geração e transmissão, com visível aproximação a partir do ano de 2016. No ano de 2020, Chesf e Furnas situam-se dentro dos parâmetros regulatórios, ao passo que a Eletronorte, apesar da melhora verificada, ainda se encontra distante do nível de eficiência regulatório. O desempenho da Eletrosul, que não teve os resultados medidos em 2020 em razão da incorporação à CGTEE, apresentou melhora similar à da Eletronorte nos exercícios de 2018 e 2019.*

196. *Além disso, os indicadores de qualidade na prestação dos serviços de geração e transmissão, expressos normalmente em termos de disponibilidade das instalações, são outros fatores capazes de prejudicar a remuneração regulatória. Nesses quesitos, verifica-se um desempenho das empresas do grupo Eletrobras abaixo da média do setor para o segmento de geração, ao passo que, no segmento de transmissão, o desempenho é similar ou melhor em comparação à média do setor.*

197. *Considerando que, apesar de o desempenho da companhia se encontrar abaixo da média setorial ou abaixo dos parâmetros regulatórios em casos pontuais, entende-se que há um avanço*

frente ao cenário indicado no Levantamento seminal. Concluiu-se, portanto, que o risco tem sido endereçado pela alta administração do grupo Eletrobras, não se vislumbrando a existência de achado no caso concreto.

198. Já em relação a conformidade de atos de gestão que tenham potencialmente afetado a sustentabilidade econômico-financeira da Eletrobras, foram identificados achados relativos ao descumprimento do requisito de formalização contratual na designação de empresas estatais para execução de serviços em condições distintas de outras empresas privadas do mesmo setor, nos termos do art. 8º, § 2º, inciso I da Lei 13.303/2016, bem como de requisitos e condições de transparência de receitas e custos decorrentes destes serviços, nos termos do art. 8º, § 2º, inciso II da mesma Lei.

199. O Achado II.1 constatou que a designação da Eletronorte para atuação no “apagão do Amapá” por meio de Portarias do MME não foi precedida por contrato, convênio ou ajuste, tampouco previu-se instrumentos de transparência das receitas e despesas envolvidas, em infração ao art. 8º, §2º, incisos I e II da Lei 13.303/2016, o que ocasionou insegurança jurídica e ausência de devida transparência para a realização de serviços públicos por empresas estatais em condições distintas de empresas do setor privado. Diante disso, inicialmente foi proposta a assinatura de prazo para o exato cumprimento da lei.

200. Em sede de comentários de gestores, o MME argumentou que o processo de reembolso dos custos incorridos pela Eletronorte está em fase de avaliação pela Aneel, e, posteriormente, haverá a contabilização do montante pela Câmara de Comercialização de Energia Elétrica (CCEE) e a respectiva apuração dos pagamentos via ESS, com a devida transparência dada pela CCEE. Assim, segundo o MME, o tema segue tempo e tratamento semelhante de apuração e prestação de contas submetidas à Aneel, conforme regramentos próprios da Agência (peça 66. p. 4).

201. Quanto à ausência de instrumento bilateral que formalizasse a participação da Eletronorte no auxílio ao estado do Amapá, o MME argumentou que, tendo em vista que a disponibilização de geração termelétrica objeto das Portarias MME nº 406/2020 e 415/2020 já foi integralmente desmobilizada, não haveria benefícios na formalização contratual inicialmente proposta pelo TCU. O Ministério ainda se compromete, em casos futuros, a aprimorar a governança para tratamento dos casos emergenciais, de forma a orientar com maior transparência e robustez eventuais soluções que se façam necessárias (peça 66. p. 7).

202. Assim, tendo em vista que não há benefícios na assinatura do contrato em um momento em que já ocorre a desmobilização das instalações realizadas pela Eletronorte, entendeu-se bastante apresentar proposta de ciência da irregularidade ao MME.

203. Na mesma linha, o Achado II.2 constatou que há informalidade e falta de transparência nos procedimentos para apuração dos custos da execução de políticas públicas pela Eletrobras no que tange às atividades de interesse público legalmente atribuídas à empresa, também infringindo §2º do art. 8º da Lei 13.303/2016. Quanto a esse ponto, a Eletrobras informou que se encontra em estágio final de aprovação a metodologia de apuração dos custos administrativos.

204. Assim, tendo em vista que, no momento de finalização desse relatório, as tratativas para solucionar a questão da apuração dos custos encontra-se endereçada pela Eletrobras e que, antes da conclusão da desestatização da Eletrobras, conforme art. 9º c/c art. 3º da Lei 14.182/2021, a União está autorizada a criar empresa estatal para assumir as atividades de interesse público executadas atualmente pela empresa, propõe-se dar ciência da impropriedade ao MME para que adote as medidas necessárias ao cumprimento dos requisitos previstos no art. 8º § 2º incisos I e II da Lei 13.303/2016 em relação às atividades de interesse público atualmente executadas pela Eletrobras, entre outras que se encontrem abrangidas pelo referido dispositivo da Lei 14.182/2021.

205. É importante destacar que durante a realização dos trabalhos de auditoria, foi editada e convertida em Lei a MP 1.031/2021, posteriormente convertida na Lei 14.182/2021, que autoriza a

desestatização da Eletrobras na modalidade de aumento do capital social, por meio da subscrição pública de ações ordinárias com renúncia do direito de subscrição pela União.

206. *Tendo em vista que há atividades de interesse público em execução sem previsão contatual, entende-se que é premente sua avaliação previamente à desestatização da companhia, nos termos da Lei 14.182/2021.*

207. *Por fim, destaca-se que não foram identificados elementos que indiquem a não conformidade de composições qualitativas e quantitativas do Conselho de Administração da Empresa e da Diretoria Executiva previstos na Lei 13.303/2016 no Estatuto da companhia, tampouco em relação à composição dos Órgãos Decisórios da Eletrobras.*

VI. Proposta de encaminhamento

208. *Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:*

208.1. *dar ciência, com fundamento no art. 9º da Resolução-TCU 315/2020, ao Ministério de Minas de Energia (MME), de que a designação de empresa pública ou sociedade de econômica mista que explore atividade econômica para assumir compromissos ou responsabilidades em condições distintas às de outras empresas do setor privado sem a celebração de contrato, convênio ou instrumento congêneres, bem como sem a previsão de elementos de transparência de custos e receitas, inclusive no plano contábil da companhia, infringe o art. 8, §2º, incisos I e II da Lei 13.303/2016.*

208.2. *arquivar o presente processo nos termos do art. 169, inciso I do Regimento Interno do TCU.”*

6. O corpo diretivo da SeinfraElétrica aquiesceu ao aludido encaminhamento.

É o relatório.

VOTO

Cuidam os autos de auditoria de conformidade nos atos de gestão da Centrais Elétricas Brasileiras S.A. (Eletrobras), com o objetivo de verificar eventuais condutas que tenham causado perdas econômico-financeiras devido ao não atendimento de parâmetros regulatórios e de requisitos de governança estabelecidos na Lei das Estatais e na Lei das Sociedades por Ações.

2. O presente trabalho decorreu de comunicação apresentada ao Plenário pelo Ministro Walton Alencar, em 5/2/2020, a fim de que fosse realizada fiscalização para avaliação dos riscos de perdas de remuneração por não atendimento a parâmetros regulatórios (ineficiência) e de ingerência política na Eletrobras, com foco na atuação da Diretoria Executiva e do Conselho de Administração.

3. Tais riscos haviam sido identificados no Acórdão 2.691/2019-Plenário, que apreciou levantamento de auditoria com o propósito de diagnosticar a situação econômico-financeira do Grupo Eletrobras e identificar os principais fatores que prejudicavam o desempenho de suas operações (TC 034.837/2018-3).

4. Para a consecução desta fiscalização, a SeinfraElétrica formulou duas questões de auditoria:

“a) A Eletrobras tem atingido os parâmetros regulatórios em situações de risco mapeadas pelo TCU no âmbito do TC 034.837/2018-3?”

b) Houve eventos sem a devida conformidade legal que tenham afetado a sustentabilidade econômico-financeira da Eletrobras em situações de risco mapeadas pelo TCU no âmbito do TC 034.837/2018-3?”

5. Após a consecução dos procedimentos de fiscalização, a unidade técnica identificou dois achados, ambos vinculados à segunda questão de auditoria:

a) não formalização de contrato para designação da Eletronorte para intervenção no reestabelecimento e na segurança do suprimento de energia no Estado do Amapá; e

b) execução de atividades de interesse público em condições distintas de outras empresas do setor privado, em infração ao art. 8º, § 2º, incisos I e II, da Lei 13.303/2016, resultando na falta de transparência e impactando a segurança jurídica da continuidade de prestação desses serviços.

6. Com relação à primeira questão de auditoria, a equipe avaliou os gastos da Eletrobras referentes às rubricas de Pessoal, Materiais, Serviços e Outros (PMSO) e os comparou com os custos considerados adequados pela Aneel (PMSO regulatório). Ademais, confrontou os indicadores de qualidade da companhia na prestação dos serviços de geração e transmissão com a média das empresas do setor.

7. Diante dos elementos colhidos na etapa de execução e dos comentários trazidos pelo gestor ao relatório preliminar, o corpo de auditores da SeinfraElétrica assinalou que, apesar de o desempenho da companhia se encontrar abaixo da média setorial ou dos parâmetros regulatórios em casos pontuais, houve um avanço comparado ao cenário indicado no TC 034.837/2018-3. Assim, concluiu que os riscos relacionados ao eventual descumprimento de parâmetros regulatórios *“tem sido endereçado pela alta administração do grupo Eletrobras, não se vislumbrando a existência de achado no caso concreto”*.

8. Ao final, a equipe de auditoria propôs *“dar ciência, com fundamento no art. 9º da Resolução-TCU 315/2020, ao Ministério de Minas de Energia (MME), de que a designação de empresa pública ou sociedade de econômica mista que explore atividade econômica para assumir compromissos ou responsabilidades em condições distintas às de outras empresas do setor privado*

sem a celebração de contrato, convênio ou instrumento congênere, bem como sem a previsão de elementos de transparência de custos e receitas, inclusive no plano contábil da companhia, infringe o art. 8, §2º, incisos I e II da Lei 13.303/2016”.

9. O corpo diretivo da SeinfraElétrica aquiesceu ao aludido encaminhamento.
10. Feito esse necessário resumo, passo a decidir.

I – Atendimento dos parâmetros regulatórios

11. Com relação à primeira questão de auditoria, buscou-se avaliar a persistência dos riscos de perda de receita por não cumprimento de parâmetros regulatórios.
12. Conforme a bem lançada contextualização realizada pela unidade técnica, a remuneração das usinas hidrelétricas em regime de cotas, que tiveram suas concessões renovadas com base na Lei nº 12.783/2013, é realizada por meio da receita anual de geração (RAG). A remuneração de todos os empreendimentos de transmissão de energia elétrica, por sua vez, é feita por meio da receita anual permitida (RAP).
13. Tanto a RAG quanto a RAP são reajustadas anualmente, exceto nos anos em que ocorre a Revisão Tarifária. No âmbito destas, a Aneel avalia os custos operacionais e os indicadores de qualidade, tanto para o segmento de geração quanto para o de transmissão, comparando-os aos considerados pela agência.
14. A auditoria apreciada por meio do Acórdão 2.691/2019-Plenário mostrou que, a depender do grau de eficiência atingido sob os parâmetros adotados na regulação, as receitas das empresas do grupo Eletrobras poderiam sofrer impacto expressivo nos processos de revisões tarifárias das concessões de geração e transmissão de energia elétrica (TC 034.837/2018-3, peça 83, p. 26-29).
15. Tal situação ocorria porque parcela expressiva dos custos e das despesas das empresas do grupo Eletrobras referia-se aos gastos com Pessoal, Materiais, Serviços e Outros (PMSO), os quais eram considerados pela Aneel para efeito de aferição da competitividade das empresas.
16. Na ocasião, a equipe de fiscalização concluiu que, embora a redução de custos (sobretudo com pessoal) constasse reiteradamente dos planos de negócio da Eletrobras, a análise dos dados relativos ao PMSO demonstrava a dificuldade da companhia em trazer seus indicadores de desempenho a níveis de mercado.
17. Nesse contexto, a SeinfraElétrica buscou avaliar evolução da questão dos gastos com PMSO relacionados à geração e à transmissão de energia elétrica nas empresas do grupo Eletrobras.
18. Após a análise dos dados, a unidade técnica verificou uma maior aproximação das empresas do grupo Eletrobras aos parâmetros regulatórios relativos aos custos operacionais estabelecidos pela Aneel, com destaque para Chesf e Furnas, que, no ano de 2020, apresentaram uma diferença positiva entre os custos regulatórios e operacionais para o segmento de geração. A mesma conclusão foi obtida no exame dos dados referentes ao setor de transmissão.
19. Assim, considerando a melhora dos indicadores, assinalou que não havia achados em relação à perda de remuneração pelo não atingimento dos parâmetros regulatórios.
20. A mesma conclusão foi alcançada no que se refere à avaliação dos indicadores de qualidade na prestação do serviço público. Pelos dados apresentados, a equipe de auditoria constatou *“que o desempenho das empresas da Eletrobras é igual ou maior que o da média das empresas do setor no que diz respeito à taxa de desligamentos proporcional pelas funções de transmissão em operação, com destaque para Chesf, que possui desempenho de destaque nesse quesito”.*
21. A unidade técnica também verificou as providências tomadas na controladora e nas subsidiárias para reduzir os gastos com PMSO, detalhando os valores e os impactos das medidas

adotadas, com destaque para a redução do número funções e programas de demissão voluntária, bem como os estudos e as decisões que fundamentaram essas medidas.

22. Diante dos elementos apresentados, apurou-se uma maior aproximação do PMSO praticado pelas empresas do grupo Eletrobras aos parâmetros regulatórios estabelecidos pela Aneel. Assim, considerando a melhora dos indicadores, a equipe de fiscalização consignou que as ações adotadas pelas empresas apontavam no sentido do aumento de eficiência, razão pela qual não havia achados com relação à perda de remuneração pelo não atingimento dos parâmetros de qualidade.

II – Eventos sem conformidade legal que tenham afetado a sustentabilidade econômico-financeira da Eletrobras

23. Na auditoria apreciada por meio do Acórdão 2.691/2019-Plenário, foram levantados os riscos de perda de receita da Eletrobras devido ao não cumprimento de requisitos de governança da Lei das Estatais e da Lei das Sociedades por Ações.

24. Na ocasião, pontuaram-se decisões corporativas que imputaram a execução de atividades economicamente desvantajosas em relação à atuação de outras empresas sob controle privado atuantes no segmento. Dentre essas deliberações, foram destacadas: *“a renovação das concessões nos termos da MP 579/2012 e o pagamento de juros sobre o capital próprio a acionistas da estatal, bem como a participação sobre os lucros e resultados aos empregados (PLR), mesmo em situação de prejuízo, além da designação da empresa, por meio de imposição normativa, para a execução de atividades de interesse público – como o Programa Nacional de Conservação de Energia Elétrica (Procel), Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica (Proinfa), Bens da União sob Administração da Eletrobras (Busa) e o Programa Luz para Todos (PLT) – sem o devido ressarcimento”*.

25. A designação da Eletrobras para a execução dessas atividades de interesse público aconteceu anteriormente à publicação da Lei das Estatais, ou seja, em um contexto totalmente diferente, pelo menos do ponto de vista normativo, da ordem vigente atualmente.

26. No curso da presente fiscalização, a SeinfraElétrica identificou que a Controladoria Geral da União (CGU) havia realizado uma auditoria, em 2020, com o objetivo de avaliar as participações da Eletrobras em programas governamentais e em outras políticas públicas. Após verificar que o trabalho do órgão de controle interno abrangia parte do escopo e dos procedimentos consignados na matriz de planejamento da presente auditoria, a unidade técnica optou pela não realização de procedimentos duplicados e pela encampação dos resultados daquela fiscalização.

27. A equipe de auditoria também ressalta que houve uma recente alteração do Estatuto Social da Eletrobras, mais precisamente em janeiro de 2021, a fim de adequá-lo ao Estatuto Modelo de Empresas Estatais de Grande Porte, confeccionado pela Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais do Ministério da Economia (Sest), baseado nas Diretrizes da OCDE sobre Governança Corporativa de Empresas Estatais (peça 44).

28. Dentre os principais parâmetros ali estabelecidos, cabe destacar a recomendação para que as empresas estatais mantenham altos padrões de transparência e divulgação de suas estruturas de custos e receitas, permitindo sua contabilização por áreas de atividade principal, quando forem encarregadas de exercer atividades econômicas e objetivos de política pública. Além disso, consignou-se que os custos relacionados aos objetivos de política pública deveriam ser arcados e divulgados pelo Estado.

29. Em nossa visão, tais deveres estão alinhados com o disposto no art. 8º, § 2º, da Lei 13.303/2016, lavrado no seguinte sentido:

“§ 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.”

30. Diante dessa ordem normativa, a Eletrobras somente deve assumir a responsabilidade pela execução de políticas públicas em condições distintas às de qualquer outra empresa do setor privado, se a União compensá-la, a cada exercício social, pelos gastos adicionais assumidos frente ao que incorreria atuando nas condições normais de mercado.

31. Diante desses parâmetros, a equipe de fiscalização avaliou a conformidade das decisões da Eletronorte e do Ministério das Minas e Energia (MME) relacionadas ao restabelecimento do suprimento do fornecimento de energia elétrica no estado do Amapá, bem como a situação de conformidade da execução, pela Eletrobras, de atividades de interesse público, em razão dos riscos apontados no levantamento de auditoria (TC 034.837/2018-3).

II.1. Reestabelecimento do suprimento de energia no Estado do Amapá e designação de intervenção da Eletronorte

32. Em 3/11/2020, houve interrupção no suprimento de energia elétrica em diversas localidades do Estado do Amapá, incluindo a capital Macapá, em decorrência de avaria ocorrida no sistema de transmissão de energia elétrica sob concessão de titularidade da empresa Linhas de Macapá Transmissora de Energia Elétrica – LMTE 2.

33. Por meio da Portaria MME 406/2020, após deliberação do Conselho de Monitoramento do Setor Elétrico (CMSE), foi estabelecido que a Eletronorte seria responsável pela contratação do montante de geração térmica necessária para o deslinde da situação.

34. Nesse ponto, cabe destacar a existência de dois processos em andamento neste Tribunal envolvendo o presente fato.

35. O TC 039.604/2020-9 trata da representação formulada pela SeinfraElétrica, para avaliar possíveis irregularidades/fragilidades na atuação estratégica do Poder Público em relação ao incidente envolvendo a Subestação (SE) Macapá.

36. O TC 040.255/2020-4, por sua vez, cuida de representação do Ministério Público junto ao TCU a fim de que o Tribunal acompanhe a investigação em andamento na Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) para apuração das causas do apagão do Amapá, bem como conheça e avalie os custos advindos da adoção da solução provisória pelas Centrais Elétricas do Norte do Brasil (Eletronorte) relacionada ao restabelecimento do fornecimento de energia elétrica no referido estado.

37. A auditoria em exame se distingue dos aludidos processos, já que ele visa analisar a conformidade da designação da Eletronorte para atuar no caso específico, não adentrando nos aspectos relacionados às causas da ocorrência nem da adequação dos custos envolvidos.

38. Passemos aos fatos.

39. O Estado do Amapá fazia parte dos Sistemas Isolados, aqueles ainda não conectados ao Sistema Interligado Nacional (SIN), até o ano de 2015, quando a linha de transmissão entre Macapá e Tucuruí foi inaugurada.

40. Em 3/11/2020, houve a interrupção no suprimento de energia elétrica em diversas localidades do Estado do Amapá, incluindo a capital Macapá, em decorrência de avaria ocorrida no sistema de transmissão de energia elétrica, cuja concessão está sob a titularidade da empresa Linhas de Macapá Transmissora de Energia Elétrica – LMTE 2.
41. Por meio da Portaria MME 406/2020, de 6/11/2020, o Ministério admitiu a necessidade de contratação de geração de energia elétrica, de forma excepcional e temporária, até que fosse reconhecida, pelo CMSE, condição satisfatória de atendimento ao estado, limitada a 180 dias.
42. Na ocasião, foi definido que a Eletronorte assumiria a responsabilidade por contratar a geração de energia elétrica e que os custos fixos e variáveis seriam cobertos por meio do encargo destinado ao pagamento dos custos do Serviço do Sistema (CSS), decorrentes da Geração Despachada independentemente da Ordem de Mérito, por restrição de operação no âmbito do Sistema Interligado Nacional (SIN).
43. Nesse ínterim, o MME solicitou, em 9/11/2020, o auxílio da CGU para que a Eletronorte construísse processo de contratação célere, transparente e probó, com o objetivo de mitigar os impactos da ocorrência de eventos indesejados e assegurar o uso adequado dos recursos públicos e de todos os consumidores de energia do País. Tal informação é importante para aferir a conduta dos atores envolvidos na solução do problema, no tocante à culpabilidade por eventuais falhas.
44. Na sequência, a CGU emitiu a Nota Técnica 3.142/2020/CGENE/DI/SFC, em 13/11/2020, consignando os possíveis riscos associados aos processos de contratação pela Eletronorte e à participação da empresa no apoio à recuperação da SE Macapá. O documento apontou os riscos e as possíveis medidas para sua mitigação e avaliou a conformidade dos atos então praticados com as normas já vigentes.
45. Em cumprimento à Portaria MME 406/2020, a Diretoria e o Conselho de Administração da Eletronorte deliberaram, em 11/11/2020, pela aprovação de contratação emergencial de equipamentos geradores e de serviços de operação e manutenção (O&M) para geração de energia elétrica em atendimento ao Estado do Amapá:
46. Posteriormente, em 16/11/2020, foi aprovada pela Diretoria da Eletronorte a cessão onerosa dos transformadores da Eletronorte à LMTE.
47. Além da contratação de energia e da disponibilização de transformadores, a estatal também prestou apoio técnico por meio de utilização de suas equipes especializadas, equipamentos e instrumental próprios, para recuperação e entrada em serviço de um dos transformadores avariados, o que ocorreu em menos de 48 horas do incidente.
48. No dia 24/11/2020, foi editada a Portaria MME 415/2020, que alterou a Portaria 406/2020, estabelecendo que a Eletronorte providenciaria a instalação do montante de energia estabelecido pelo CMSE por meio de contratação ou disponibilização de geração própria e que essas ações deveriam ser neutras financeiramente para a Eletronorte.
49. Essa alteração permitiu a reativação de duas unidades de geração termelétrica de propriedade da Eletronorte na UTE Santana que haviam sido descomissionadas quando a localidade de Macapá foi conectada ao Sistema Interligado Nacional.
50. A atuação da Eletronorte pode ser resumida da seguinte forma, segundo a descrição da SeinfraElétrica:
- i) contratação de geração térmica (UTE Santana II e UTE Santa Rita);
 - ii) geração própria de energia por meio da UTE Santana, de propriedade da Eletronorte;

iii) cessão onerosa de dois transformadores 230/69kV 100MVA e 230/69kV 33MVA, localizados respectivamente em Boa Vista e Vila do Conde, para instalação nas Subestações de Macapá e Laranjal do Jari;

iv) apoio técnico por meio de utilização de suas equipes especializadas, equipamentos e instrumental próprios, para recuperação e entrada em serviço de um dos transformadores avariados

51. Em um primeiro momento, a CGU havia assinalado, na Nota Técnica 3.142/2020/CGENE/DI/SEF, que a existência de Portaria do Ministério Supervisor não era suficiente para a operacionalização da participação da Eletronorte no apoio à contratação da geração emergencial e à recuperação da subestação danificada. Em sua visão:

“A demanda da Lei 13.303/2016 poderia, em juízo precipitado, ser acusada de mera formalidade, diante da existência de alinhamento entre o objeto social da companhia e as atividades sendo desenvolvidas, bem como da existência de arcabouço legal para que o acionista controlador oriente as atividades da companhia de modo a atender ao interesse público que justificou a sua criação (art. 238 da Lei das Sociedades Anônimas). Contudo, não se trata de algo facultativo. Adicionalmente, na ausência de contrato ou instrumento similar, a empresa estatal fica desprovida de instrumento que estabeleça equidade entre as partes, útil para demandas relacionadas ao equilíbrio econômico-financeiro. Por outro lado, na perspectiva do governo, isso gera carência de regras para aplicação de sanções punitivas e premiações relacionadas ao cumprimento de obrigações.”

52. À vista das observações do órgão de controle interno, a Eletronorte solicitou o posicionamento do MME em relação à matéria. Em resposta, o CMSE emitiu a Nota Técnica 3/2020/CMSE, na qual consignou que *“não havia a necessidade da celebração de contrato, já que a Portaria MME 406/2020 não imputava à empresa estatal obrigações ou responsabilidades em condições distintas às de qualquer outra empresa do setor privado”*. A não incidência do § 2º, do art. 8º, da Lei 13.303/2016 foi acompanhada pela consultoria jurídica do MME.

53. Para o MME e o CMSE, a Resolução Normativa-Aneel 801/2017, que prevê o mecanismo de reembolso da geração térmica nos sistemas isolados, e a Portaria MME 415/2020, que estabeleceu a neutralidade financeira na atuação da Eletronorte, *“afastariam a aplicação do art. 8º, § 2º, inciso I da Lei 13.303/2016, já que tanto agentes públicos como privados seriam indistintamente regulados pelo normativo em questão”*.

54. Esse entendimento foi posteriormente acatado pela CGU, no relatório final de consultoria visando acompanhar as ações do Governo Federal para contornar a interrupção no suprimento de energia elétrica para o Estado do Amapá, o qual concluiu que *“as condições econômicas ofertadas não seriam distintas às dos outros agentes do setor e poderiam caracterizar, ex-post, a neutralidade financeira”*.

55. Ademais, o órgão de controle interno ressaltou a excepcionalidade da situação devido ao momento de calamidade pública e à urgência que a situação demandava, para concluir que as Portarias MME 406/2020 e 415/2020, em conjunto com o marco regulatório que referenciam, foram instrumentos suficientes para formalização da relação contratual entre a Eletronorte e a União.

56. Não obstante as considerações trazidas pelos aludidos órgãos, reputo correto o entendimento da SeinfraElétrica, no sentido de que a Eletronorte assumiu compromissos de políticas públicas em condições distintas das que poderiam ser exigidas das empresas privadas do setor.

57. A propósito, cabe destacar o posicionamento da própria CGU, no aludido relatório de consultoria, no sentido de que o MME não poderia exigir de uma empresa qualquer a assunção do ônus que foi imputado à Eletronorte:

“Em termos regulatórios, por outro lado, não foi possível vislumbrar que o Poder Concedente tivesse a alternativa de exigir, ainda que em condições de equilíbrio econômico-financeiro, que uma determinada empresa privada, senão a própria concessionária de distribuição, assumisse o ônus que foi imputado à Eletronorte – empresa indiretamente controlada pela União. O enfrentamento dessa lacuna regulatória é importante, especialmente no caso de se concretizar um cenário em que o Poder Concedente não possa dispor de empresa estatal para solucionar eventuais situações similares à ocorrida no estado do Amapá. Além disso, o saneamento dessa lacuna regulatória mitigaria o risco de se questionar que determinada empresa estatal aceitou atuar em uma situação de crise tão somente pelo fato de ser controlada pelo detentor do poder da concessão, autorização ou permissão.” (grifos acrescidos)

58. Outrossim, a Portaria MME 406/2020 apenas previu o ressarcimento dos custos fixos e variáveis, não tendo incluído a remuneração pelo investimento realizado pela Eletronorte para o reestabelecimento do fornecimento de energia no Amapá. Nesse contexto, é pertinente a pergunta formulada pela equipe de auditoria sobre *“se alguma empresa privada aceitaria uma obrigação, que originariamente não lhe caberia, sem previsão explícita de remuneração?”*.

59. Diante desse contexto, entendo que as obrigações excepcionais assumidas pela Eletronorte deveriam ter sido previstas em um contrato, contemplando não apenas os deveres recíprocos entre as partes como a devida remuneração. Assim, acolho a proposta da unidade técnica no sentido de que houve violação ao disposto no 8º, § 2º inciso I, da Lei 13.303/2016.

60. No que tange ao controle de pagamentos e à apropriação dos custos envolvidos no cumprimento das obrigações da Eletronorte, a empresa afirmou que criou ordens de serviço específicas para acompanhar essas medidas.

61. Quanto ao dever de discriminar e divulgar as receitas e os custos de forma transparente, inclusive no plano contábil, imposto pelo § 2º, inciso II, do art. 8º da Lei 13.303/2016, a companhia afirmou que tal exigência não foi cumprida pela empresa, em decorrência do afastamento da aplicação do referido dispositivo legal por parte do MME.

62. Assim, observo que também houve violação do mencionado dispositivo legal.

63. Dito isso, passo a discutir as medidas cabíveis em face da presente irregularidade.

64. O MME argumentou, em sede de comentários dos gestores, que a desmobilização da geração termelétrica instalada pela Eletronorte já se encontra em estágio avançado. Nesse cenário, *“a eventual assinatura de prazo para que fosse celebrado um contrato entre o Poder Concedente e a Eletronorte, nos termos do art. 251 do Regimento Interno do TCU, não teria os benefícios desejados, uma vez que o referido contrato já se encontraria na iminência de seu termo”*.

65. Com relação aos custos incorridos pela Eletronorte, o ministério assinalou que o processo de reembolso estava em fase de avaliação pela Aneel e que, posteriormente, haveria a contabilização do montante pela Câmara de Comercialização de Energia Elétrica (CCEE) e a respectiva apuração dos pagamentos via ESS, com a devida transparência dada pela CCEE.

66. Diante desse contexto, acolho a proposta da SeinfraElétrica de dar ciência da irregularidade não apenas ao Ministério de Minas de Energia (MME) como à própria Eletronorte, considerando que o § 2º, inciso II, do art. 8º da Lei 13.303/2016 se dirige a ambos os atores, no contexto da relação institucional entre a empresa estatal e o seu controlador.

67. Do mesmo modo, acompanho a unidade técnica quanto ao entendimento de que não se reputa adequada a audiência dos gestores da Eletronorte. Isso porque eles buscaram a formalização de contrato com o Poder Concedente, o que acabou não acontecendo devido à decisão do MME e do

CMSE, amparada em pareceres jurídicos e em consultoria da própria CGU, no sentido de que bastava a edição das portarias supramencionadas.

68. Nesse cenário, não havia outra conduta por parte dos gestores da companhia, a não ser dar seguimento às obrigações estipuladas nesses instrumentos jurídicos, ainda mais considerando o cenário de emergência e calamidade que um comportamento diverso poderia acarretar. Aplica-se, portanto, a causa excludente de culpabilidade veiculada no art. 22 da LINDB

II.2. Execução de atividades de interesse público por parte da Eletrobras

69. No decorrer dos trabalhos, a equipe de auditoria teve acesso a Relatório de Avaliação da CGU sobre auditoria realizada de fevereiro a agosto de 2020, a respeito da participação da Eletrobras em programas de governo e em outras atividades da empresa que poderiam, preliminarmente, cumprir funções de políticas públicas.

70. O principal achado da CGU se refere à informalidade dos procedimentos para apuração dos custos da execução de políticas públicas. Sobre o assunto, a Eletrobras informou ao órgão de controle interno *“que a metodologia de custeio dos programas de governo é recente, tendo sido definida no segundo semestre de 2019 e implementada no mês de abril de 2020 para atendimento inicial das demandas relativas ao Proinfra e que por se tratar de metodologia única, a Eletrobras tem realizado trabalhos visando à extensão do novo modelo de custeio para o Procel, e posteriormente para a gestão do Programa Luz para Todos e do Busa”*.

71. Ademais, a empresa ressaltou que o normativo interno da Eletrobras destinado à definição da metodologia de apuração dos custos administrativos encontrava-se no seu formato final de minuta, já tendo sido revisado e ajustado considerando as contribuições fornecidas pelas áreas técnicas da empresa. Assim, estimou um prazo adicional de dois meses para a conclusão de todo o processo e aprovação da norma EAE-13 - Apuração de Custos e Despesas Administrativas - 1ª edição.

72. Sobre o tema, a SeinfraElétrica pontuou que se trata de situação mais ampla do que a verificada do achado consignado no tópico anterior, mas que também se enquadra no art. 8º, § 2º, incisos I e II da Lei 13.303/2016.

73. Assim, considerando que as tratativas para solucionar a questão da apuração dos custos da execução de políticas públicas encontrava-se endereçada pela Eletrobras; e que, antes da conclusão da desestatização da Eletrobras, a União está autorizada a criar empresa estatal para assumir as atividades de interesse público executadas atualmente pela empresa, conforme art. 9º c/c art. 3º, inciso I, da Lei 14.182/2021; alvitrou *“dar ciência da impropriedade ao MME para que adote as medidas necessárias ao cumprimento dos requisitos previstos no art. 8º § 2º incisos I e II da Lei 13.303/2016 em relação às atividades de interesse público atualmente executadas pela Eletrobras, entre outras que se encontrem abrangidas pelo referido dispositivo da Lei 14.182/2021”*.

74. Considerando que a medida proposta está abrangida na que será dirigida ao MME e à Eletronorte, nos termos da redação proposta pela unidade técnica, entendo que a expedição de ciência específica quanto a esta falha pode ser dispensada, bastando a inclusão da Eletrobras no contexto da providência alvitrada no item 65 **supra**.

75. Diante de todo o exposto, VOTO por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 3 de novembro de 2021.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

ACÓRDÃO Nº 2611/2021 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 005.268/2021-4.
2. Grupo I – Classe de Assunto V – Relatório de Auditoria
3. Responsáveis: não há.
4. Entidades: Centrais Elétricas Brasileiras S.A. – Eletrobras Estabelecimentos Unificados; Centrais Elétricas do Norte do Brasil S.A.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura de Energia Elétrica (SeinfraEle).
8. Representação legal: Leonardo Andrade Simon, Suelaine Brandao Caldas Sena e outros, representando Centrais Elétricas Brasileiras S.A. – Eletrobras Estabelecimentos Unificados.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, que tratam de relatório de auditoria de conformidade nos atos de gestão da Centrais Elétricas Brasileiras S.A. (Eletrobras), com o objetivo de verificar eventuais condutas que tenham causado perdas econômico-financeiras devido ao não atendimento de parâmetros regulatórios e de requisitos de governança estabelecidos na Lei das Estatais e na Lei das Sociedades por Ações.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. com fundamento no art. 9º da Resolução-TCU 315/2020, dar ciência ao Ministério de Minas de Energia (MME), a Centrais Elétricas do Norte do Brasil S.A. e a Centrais Elétricas Brasileiras S.A. – Eletrobras Estabelecimentos Unificados de que a designação de empresa pública ou sociedade de economia mista que explore atividade econômica para assumir compromissos ou responsabilidades em condições distintas às de outras empresas do setor privado sem a celebração de contrato, convênio ou instrumento congênere, bem como sem a previsão de elementos de transparência de custos e receitas, inclusive no plano contábil da companhia, infringe o art. 8, § 2º, incisos I e II, da Lei 13.303/2016;

9.2. encaminhar cópia desta deliberação, assim como do relatório e do voto que a subsidiam, à Eletrobras, à Eletronorte e ao MME; e

9.3. arquivar o processo.

10. Ata nº 43/2021 – Plenário.
11. Data da Sessão: 3/11/2021 – Telepresencial.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2611-43/21-P.
13. Especificação do quórum:
 - 13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator), Augusto Nardes e Raimundo Carreiro.
 - 13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho.

(Assinado Eletronicamente)

BRUNO DANTAS

Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)

BENJAMIN ZYMLER

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral