

GRUPO II – CLASSE VII – Plenário

TC 020.973/2020-9 [Apenso: TC 000.205/2021-4]

Natureza: Desestatização

Órgãos/Entidades: Centro Nacional de Tecnologia Eletrônica Avançada S.A.; Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República; Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações; Ministério da Economia; Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimento

Interessado: Associação dos Colaboradores do Centro Nacional de Tecnologia Eletrônica Avançada (21.526.716/0001-05)

Representação legal: Fernando Botto Lamoglia (29.202/OAB-PR) e outros, representando Centro Nacional de Tecnologia Eletrônica Avançada S.A.; Mauro de Azevedo Menezes (19.241/OAB-DF) e outros, representando Associação dos Colaboradores do Centro Nacional de Tecnologia Eletrônica Avançada.

SUMÁRIO: DESESTATIZAÇÃO DO CEITEC MEDIANTE MODALIDADE DISSOLUÇÃO, CONJUGADA À PUBLICIZAÇÃO DAS ATIVIDADES DE PESQUISA, DESENVOLVIMENTO E EXTENSÃO TECNOLÓGICA. INSUFICIÊNCIA DE RAZÕES QUE JUSTIFIQUEM A LIQUIDAÇÃO. DETERMINAÇÃO AO MINISTÉRIO DA ECONOMIA PARA QUE SE ABSTENHA DE DAR PROSSEGUIMENTO À DISSOLUÇÃO. DETERMINAÇÃO PARA PRESTAÇÕES DE INFORMAÇÕES COMPLEMENTARES. CIÊNCIA. COMUNICAÇÕES.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, instrução elaborada no âmbito da Secretaria de Controle Externo do Sistema Financeiro Nacional e dos Fundos de Pensão:

I. INTRODUÇÃO

1. *Trata-se de acompanhamento do processo de desestatização do Centro Nacional de Tecnologia Eletrônica Avançada S.A. – Ceitec, incluso no Plano Nacional de Desestatização – PND por meio do Decreto nº 10.297, de 30 de março de 2020 (peça 2).*

2. *O objetivo da presente instrução é analisar os novos elementos trazidos aos autos referentes à fundamentação do processo decisório para a desestatização da Ceitec. Tal documentação foi encaminhada em resposta à oitiva dirigida ao Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos - CPPI, à Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos – SPPI, ao Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações – MCTI e à Casa Civil da Presidência da República, para que se manifestassem a respeito sobre os indícios de irregularidade relacionados ao processo de desestatização do Centro Nacional de Tecnologia Eletrônica Avançada S.A. – Ceitec, os quais importam possível prejuízo à legalidade e legitimidade dos respectivos atos administrativos (peça 88, p. 153-158).*

3. *Considerando a repercussão de eventual deliberação de mérito nos interesses da Ceitec, foi autorizada pela Relatora a possibilidade de a empresa trazer elementos que auxiliem no esclarecimento das questões suscitadas no processo. Por sua vez, foi autorizado o pedido de ingresso nos autos formulado pela Associação dos Colaboradores do Centro Nacional de Tecnologia*

Eletrônica Avançada (Acceitec), na forma do disposto no art. 146, § 4º, do Regimento Interno do TCU.

4. *A oitiva foi realizada com fundamento no art. 250, V, do Regimento Interno do TCU, nos termos do despacho autorizativo exarado pela Relatora, Exm^a Ministra Ana Arraes (peça 90).*

II. HISTÓRICO

5. *O Centro Nacional de Tecnologia Eletrônica Avançada S.A. – Ceitec é uma empresa pública, organizada sob a forma de sociedade anônima de capital fechado. Criada pela Lei nº 11.759/2008, é vinculada ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações – MCTI, com sede na cidade de Porto Alegre, Estado do Rio Grande do Sul.*

6. *De acordo com sua lei de criação (art. 2º), tem como função social “o desenvolvimento de soluções científicas e tecnológicas que contribuam para o progresso e o bem-estar da sociedade brasileira” e sua finalidade (art 3º) é “explorar diretamente atividade econômica no âmbito das tecnologias de semicondutores, microeletrônica e áreas correlatas”.*

7. *A qualificação da empresa para o Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República – PPI, por meio da publicação do Decreto 10.065, de 14 de outubro de 2019 (peça 1), com o objetivo de possibilitar a realização de estudos para avaliar alternativas de parceria com a iniciativa privada e propor ganhos de eficiência e resultados para a empresa, com vistas a garantir sua sustentabilidade econômico-financeira.*

8. *Esse mesmo ato instituiu Comitê Interministerial com objetivo de acompanhar esses estudos, composto por dois representantes da Casa Civil (por meio da Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos - SPPI, com papel de coordenação do grupo, então vinculada àquela pasta), do Ministério da Economia e do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações. O decreto previu a participação de representantes do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES e da Ceitec, como convidados e a possibilidade de solicitar apoio técnico de outros órgãos e entidades.*

9. *Meses depois, a Ceitec foi incluída no PND, por meio do Decreto 10.297, de 30 de março de 2020 (peça 2), que prorrogou o prazo do Comitê Interministerial, vinculando seu término à conclusão dos estudos de avaliação de alternativas de parceria com a iniciativa privada. Estabeleceu também que os resultados dos trabalhos do Comitê deveriam ser apresentados ao CPPI.*

10. *Em reuniões realizadas entre a equipe técnica do TCU e representantes do Comitê Interministerial em maio de 2020, foi recomendado o encaminhamento dos referidos estudos, assim que fossem concluídos, antes do pronunciamento do CPPI, de modo a permitir o pronunciamento tempestivo desta Corte sobre a suas conclusões e respectiva proposta, inclusive para que o Plenário do TCU pudesse ratificar o entendimento da não aplicabilidade do rito estabelecido na IN-TCU 81/2018 para os casos de desestatização sob a modalidade de dissolução.*

11. *Apesar da recomendação, não foi enviada nenhuma documentação antes da deliberação do CPPI. Ademais, mesmo não sendo oponível a esta Corte a entrega de documentos potencialmente sigilosos, a SPPI sinalizou que entrega do acervo documental que subsidiaria a deliberação do CPPI somente seria feita após consumada a decisão do Conselho favorável à dissolução da Ceitec, então com reunião prevista para 10/6/2020.*

12. *A 13ª Reunião do CPPI foi efetivamente realizada em 10/6/2020, tendo a decisão desse Conselho sido no sentido de recomendar ao Presidente da República a dissolução da Ceitec e a publicização das atividades dirigidas à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico e à inovação no setor de microeletrônica. Uma vez que o CPPI optou pela recomendação de dissolução, quando poderia ter aprovado de imediato a modalidade de dissolução, considerou-se que, naquele*

momento, estavam afastados os pressupostos de urgência quanto a adoção de medida cautelar, uma vez afastado o perigo da demora (peça 167).

13. *Além dos novos elementos encaminhados em resposta às oitivas, foram acostados aos autos a manifestação da Ceitec (peça 152) e da Associação de Colaboradores do Centro Nacional de Tecnologia Eletrônica Avançada – Aceitec (peça 113), cuja análise também integrará o escopo da presente instrução.*

14. *Adicionalmente, quando os autos já se encontravam conclusos para envio da proposta de encaminhamento, a Aceitec protocolou a peça 161 que contém representação com pedido de medida cautelar. É feito, também, o exame de admissibilidade, a suficiência dos indícios e a existência de interesse público no trato da suposta ilegalidade apontada.*

15. *Finalmente, em encerramento deste arrazoado introdutório, em 15 de dezembro de 2020, foi publicado o Decreto 10.578 que autoriza a dissolução societária da Ceitec e a publicização das atividades de pesquisa, desenvolvimento tecnológico e inovações no setor de microeletrônica (peça 160). Em 17/12/2020, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, com fundamento no art. 21 da Lei 8.029/1990, convocou Assembleia-Geral Extraordinária que deliberará, entre outros assuntos, sobre a dissolução da companhia, nomeação do liquidante e extinção da gestão do Presidente, Diretores e Membros do Conselho de Administração (peça 165).*

III. EXAME TÉCNICO

III.1 - Manifestação do Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos - CPPI, Ministério da Economia -ME e Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações - MCTI

16. *Em resposta à oitiva determinada pela Exa. Relatora Ministra Ana Arraes no despacho de peça 90, o CPPI e o Ministério da Economia encaminharam a Nota Informativa SEI nº 29225/2020/ME elaborada conjuntamente pela Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos – SEPPI e pela Secretaria Especial de Desestatização, Desinvestimento e Mercados – SEDDM (peça 127).*

17. *O Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações - MCTI encaminhou a Nota Informativa nº 3471/2020/MCTI, ressaltando que o documento encaminhado se limita à proposta de publicização no âmbito do processo de desestatização do Ceitec. Esclarece que os esclarecimentos apresentados deverão ser somados aos arrazoados apresentados pela Secretaria do Programa de Parcerias de Investimentos (SPPI), pelo Ministério da Economia e pela Subchefia de Assuntos Jurídicos da Casa Civil (peça 157).*

18. *Apresenta-se a seguir as respostas do CPPI, ME e MCTI à oitiva proposta pela unidade técnica. Por questões de estrutura textual e objetivando maior clareza e fluidez na leitura, cada item da oitiva será descrito em seu próprio tópico seguido dos esclarecimentos encaminhados e a respectiva análise.*

ITEM 713.1.1 – RITO EXIGÍVEL PARA DISSOLUÇÃO E LIQUIDAÇÃO DE EMPRESAS ESTATAIS

a) inobservância do rito específico estabelecido no Decreto 9.589/2018 (art. 1º, caput e § 2º) para propor inclusão no PND e aprovar resolução do CPPI sobre dissolução:

a.1) os elementos técnicos utilizados na qualificação do Ceitec para o PPI (Resolução CPPI nº 66/2019 e Decreto 10.065/2019) não serem suficientes para amparar proposta de desestatização

Manifestação Conjunta SPPI-SEDDM/ME

19. *Por meio da Nota Técnica SEI nº 23717/2020/ME (peça 142), o Ministério informa que a qualificação do Ceitec no PPI, nos termos do Decreto 10.065/2019, teve como objetivo a realização de estudos para avaliação de alternativas de parceria com a iniciativa privada.*

20. *A qualificação da empresa no PPI teve por objetivo unir esforços de diversos órgãos do Poder Executivo para a produção de conhecimento que pudesse contribuir para a definição da melhor alternativa para a empresa, considerando que esta havia perdido sua capacidade de investimento.*

21. *Por esta razão, os documentos que fundamentaram o processo decisório que resultou na Resolução CPPI nº 66/2019 e no Decreto 10.065/2019 não tinham o condão de amparar proposta de desestatização da empresa, mas apenas de indicar a necessidade de aprofundamento das análises, por meio da elaboração de estudos, a fim de elucidar alternativas viáveis para a empresa.*

Manifestação MCTI

22. *Em sua manifestação (Nota Informativa nº 3471/2020/MCTI, peça 157), o MCTI não apresenta alegações relacionadas ao tema relacionado ao item “a.1” da oitava.*

a.2) o Ceitec ter sido incluído no PND (Resolução CPPI nº 120/2020 e Decreto 10.297/2020) sem o amparo em estudos que demonstrassem a viabilidade da sua desestatização

Manifestação Conjunta SPPI-SEDDM/ME

23. *Esclarece que houve avaliação e manifestação jurídica quanto à viabilidade de incluir o Ceitec no PND, conforme previsão da Lei nº 9.491/1997.*

24. *Explica que conforme previsto no Decreto nº 2.594/1998, que regulamenta a Lei nº 9.491/97, a recomendação e inclusão de empresas no PND constituem fase inicial do processo de desestatização. Assim, após inclusão no PND são desenvolvidos os estudos e pareceres que indicarão a modalidade a ser adotada, a viabilidade técnica, econômica e os ajustes de natureza societária necessários para a modalidade definida.*

25. *Ressalta que, mesmo não havendo uma previsão legal expressa no sentido de realização de estudos prévios para fins de inclusão de uma estatal no PND, a empresa somente foi incluída no Programa após os estudos do Comitê Interministerial estarem em estágios avançados, com apontamentos de que havia baixa probabilidade de parcerias vantajosas com a iniciativa privada para a sustentabilidade da empresa.*

Manifestação MCTI

26. *Não houve manifestação do MCTI sobre o item “a.2” da oitava.*

a.3) a proposta de dissolução como modalidade de desestatização para a Resolução CPPI nº 130/2020 não ter resultado de iniciativa do MCTI, nem ter contado com sua concordância prévia

27. *Esclarece que o Ministro de Estado de Ciência, Tecnologia e Inovações relatou a proposta da Resolução CPPI nº 130/2020, na 13ª Reunião do Conselho, que recomendava a modalidade de dissolução societária como forma de desestatização do Ceitec. O titular da pasta, que participou da votação nos termos do § 1º do art. 5º da Lei 9491/1997, bem como os membros do CPPI aprovaram a matéria por unanimidade. Destaca ainda que o MCTI participou de toda instrução processual da Resolução conforme demonstra a documentação encaminhada.*

Análise dos itens a.1, a.2 e a.3

28. *Trata-se, neste tópico, essencialmente da necessidade de motivar, em teor de legitimação, o interesse em desestatizar a empresa. No macroprocesso de desestatização, tal interesse é materializado pela inclusão da empresa no Programa Nacional de Desestatização – PND. Uma vez incluído o ativo no programa, já se decidiu privatizar o ativo, restando unicamente, no decorrer do processo, se estabelecer o “como”.*

29. *O que se apontou nas instruções anteriores, em resumo, foi a ausência da motivação legitimadora em decidir pela privatização, em termos tanto dos impactos nas razões de interesse público que motivaram a criação da empresa, como dos riscos advindos pelo vácuo deixado pela*

dissolução da estatal. Tanto os estudos do PPI não eram suficientes para tal caracterização, quanto o ministério supervisor – responsável por dispor sobre essas razões de interesse público – teve participação marginal no processo.

30. Na realidade, a própria inclusão do ativo no PND já possui consequências jurídicas relevantes, com sucumbência concreta no dia a dia da empresa. Tal ato, em face de suas decorrências, deve ser devidamente motivado. Vejam-se algumas dessas decorrências, como já salientado nas peças antecessoras. Segundo estabelece o Lei 9.491/1997:

Art. 16. As empresas incluídas no Programa Nacional de Desestatização que vierem a integrar o Fundo Nacional de Desestatização terão sua estratégia voltada para atender os objetivos da desestatização.

31. Ou: a mera inclusão do ativo no PND já tem o poder de desvincular a ação dos administradores no atendimento específico nas razões de interesse público que legitimaram a constituição da estatal. Veja-se, também, o teor do art. 59 da do Decreto 2.594/1998, que regulamenta a Lei do PND:

*Art. 59. Sem prejuízo da vinculação de que trata o Decreto nº 9.660, de 1º de janeiro de 2019, **as empresas incluídas no PND e as empresas titulares de participações acionárias incluídas no referido Programa ficarão administrativamente subordinadas ao Ministério da Economia**, que, no âmbito de suas competências, adotará as medidas necessárias à efetivação dos processos de desestatização. (Redação dada pelo Decreto nº 10.006, de 2019)*

32. A inclusão no PND, assim, distancia a empresa das razões e políticas que motivaram a sua criação, em modificação da pasta ministerial supervisora. Aliás, tal consequência já repercutiu em potencial modificação da estrutura administrativa da empresa. Veja-se excerto do mesmo art. 59 do Decreto 2.594/1998:

§ 1º Para cumprimento do disposto neste artigo, compete ao Ministro de Estado da Economia: (Redação dada pelo Decreto nº 10.006, de 2019)

I - indicar, nas vagas destinadas aos representantes da União, membros do conselho de administração a serem eleitos em assembleia de acionistas; (Redação dada pelo Decreto nº 10.006, de 2019)

II - indicar os membros da diretoria-executiva ao conselho de administração, para avaliação e posterior eleição; e (Redação dada pelo Decreto nº 10.006, de 2019)

33. O inciso III, do §1º, do art. 59, em continuidade, confere clareza à intervenção na empresa decorrente da mera inclusão do ativo no PND:

III - autorizar previamente a empresa para que esta possa praticar os seguintes atos: (Redação dada pelo Decreto nº 10.006, de 2019)

a) proceder à abertura de capital, aumentar o capital social por subscrição de novas ações, renunciar a direitos de subscrição, lançar debêntures conversíveis em ações ou emitir outros valores mobiliários, no País ou no exterior; (Incluído pelo Decreto nº 10.006, de 2019)

b) promover operações de cisão, fusão ou incorporação; (Incluído pelo Decreto nº 10.006, de 2019)

c) firmar acordos de acionistas ou compromissos de natureza societária ou renunciar a direitos neles previstos; (Incluído pelo Decreto nº 10.006, de 2019)

d) firmar ou repactuar contratos de financiamentos ou de acordos comerciais por prazo superior a três meses ou transações que não correspondam a operações e giro normal dos negócios da empresa; e (Incluído pelo Decreto nº 10.006, de 2019)

e) adquirir ou alienar ativos em montante igual ou superior a cinco por cento do patrimônio líquido da empresa.

34. Logo, a exegese da apresentação de estudos mínimos que motivem e respaldem os riscos decorrentes da inclusão de qualquer ativo no PND não é simples burocracia. A listagem de uma estatal no Programa Nacional de Desestatizações tem o condão de alterar relevantemente – e irreversivelmente – o dia a dia da empresa, redundando, inclusive, em consequências econômicas para a companhia. Não deve ser realizado, desse modo, de maneira singela, descasada de uma avaliação mais precisa dos riscos e para as políticas públicas “tocadas” pela empresa. Ignorar tal mecânica é também negligenciar, de forma imprudente, as incertezas supervenientes a emergir no decorrer do processo.

35. Existem riscos regulatórios e concorrenciais a serem perquiridos; riscos de propriedade e riscos contratuais, em face dos compromissos eventualmente assumidos; riscos estratégicos e/ou de segurança nacional a terem suas contas prestadas, em virtude das razões que levaram à constituição da empresa; riscos quanto ao sigilo de informações de estratégicas de estado; vantagens e desvantagens de se privatizar a serem justificadas; prestação de contas acerca das políticas públicas a cargo da companhia; análise de impacto quanto aos stakeholders públicos e privados; avaliações de cenários; enfim: esses e outros aspectos tanto não foram ponderados ao incluir a empresa no PND; como mesmo posteriormente a sua inclusão.

36. Sobre a míngua da participação do ministério supervisor nesse processo decisório, a qualificação da Ceitec no PPI teve por objetivo a elaboração de estudos e a avaliação de alternativas de parceria com a iniciativa privada de modo a propor ganhos de eficiência e resultados para a empresa, conforme teor do Decreto 10.065, de 14 de outubro de 2019 que incluiu a empresa no referido programa.

37. No que se refere à iniciativa de propor a inclusão da empresa no PPI, conforme previsto no art. 11 da Lei 13.334/2016, verifica-se que o processo realmente se iniciou no Ministério Setorial, com a Nota Técnica nº 14607/2019/SEI-MCTIC citando expressamente que o objetivo dessa inclusão era a realização de estudos a fim de serem propostas alternativas e soluções para o futuro da estatal (peça 33, p. 3).

38. Entretanto, a participação do Ministério Setorial não se resume simplesmente à iniciativa de propor a inclusão da empresa no PPI. Se a criação de uma estatal, nos moldes do art. 173 da Constituição Federal, deve se voltar ao atendimento específico de alguma razão de relevante interesse público ou segurança nacional, em paralelismo, há de se providenciar, na justificação de sua extinção, de que forma serão atendidas aquelas razões que motivaram a sua criação – nem que a própria extinção daquela própria razão de interesse público ou interesse nacional. Fato é que tais políticas setoriais são incumbência do ministério supervisor, de acordo com as estratégias, objetivos e metas então estabelecidos, nas quais a estatal ocupava papel relevante para atendê-las.

39. Quer se dizer que a atuação do ministério setorial, como supervisor da área de atuação da empresa, deve subsidiar – e legitimar – os estudos de modo a avaliar os motivos e mormente as consequências da desestatização nas políticas públicas que podem deixar de ser atendidas. Deste modo, não se trata apenas de uma “participação formal”. Trata-se da necessidade de avaliar consequências, medir riscos, se manifestar quanto às metas setoriais, medidas estratégicas e prestar contas, de modo geral, sobre o andamento das políticas a seu cargo e os impactos advindos da desestatização.

40. Conforme consta no Parecer nº 00607/2019/CONJUR-MCTIC/CGU/AGU (peça 33, p. 10) não havia nos autos encaminhados pelo MCTI qualquer proposta ou programa de empreendimento ou de desestatização:

8. Não há qualquer projeto ou programa a ser submetido ao CPPI por parte deste Ministério. Pelo que se depreende, a área técnica pretende apenas a realização de estudos relativos ao Centro Nacional de Tecnologia Avançada S.A. – Ceitec. Desse modo, entendo que **não há razão ou fundamento jurídico para propor a**

qualificação do Ceitec no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República – PPI. (grifei)

41. De fato, conforme esclarecimentos ora apresentados, o objetivo da qualificação do Ceitec no PPI, nos termos do Decreto 10.065/2019, foi a realização de estudos para avaliação de alternativas de parcerias com a iniciativa privada. No caso em exame, os estudos foram elaborados conforme a previsão do art. 12 da Lei 13.334/2016:

Art. 12. Para a estruturação dos projetos que integrem ou que venham a integrar o PPI, o órgão ou entidade competente poderá, sem prejuízo de outros mecanismos previstos na legislação:

I - utilizar a estrutura interna da própria administração pública;

42. Destaca-se que o dispositivo legal prever que a estruturação dos projetos poderá ser realizada antes ou após a inclusão do projeto no PPI. Não restam dúvidas, portanto, de que a proposta de inclusão do Ceitec no PPI não tinha por objeto amparar proposta de desestatização, mas tão somente realizar estudos com vistas a propor possíveis alternativas de parceria com a iniciativa privada.

43. O que se esperava, portanto, com a inclusão da empresa no PPI, era a estruturação de um projeto para os fins delineados no âmbito do PPI. Na análise feita pela SAJ quando da apreciação da minuta que resultou no Decreto 10.065/2019 (Nota SAJ nº 163/2019/SAINF/SAJ/SG/PR - peça 34, p. 35), consta:

7. No que se refere ao mérito da medida, conforme analisado anteriormente por esta Subchefia, em parecer prévio, a presente minuta de Decreto é necessária para conferir a devida eficácia à Resolução nº 66, de 21 de agosto de 2019, qualificando o Ceitec junto ao PPI, uma vez que **o cenário atual da empresa requer a adoção de estudos abrangentes a fim de aprimorar o desempenho de seus resultados e trazer práticas do setor privado para a gestão da companhia**, sem, contudo, descuidar dos projetos de alta importância por ela desenvolvidos. (grifou-se)

44. Os trechos acima transcritos, assim, ratificam que o objetivo da qualificação da Ceitec no âmbito do PPI era a realização de estudos abrangentes, os quais poderiam concluir pela adoção de outras medidas de gestão, visando parcerias com a iniciativa privada, que não necessariamente resultariam na desestatização da empresa.

45. Ocorre que, subsequentemente, sem que os estudos estivessem concluídos, a empresa foi incluída no PND. De acordo com as informações apresentadas pelo ME, a recomendação e inclusão de empresas no PND constituem fase inicial do processo de desestatização.

46. Assim, somente após inclusão no PND seriam desenvolvidos os estudos e pareceres que indicarão a modalidade a ser adotada, a viabilidade técnica, econômica e os ajustes de natureza societária necessários para a modalidade definida. Se aceita a explicação, temos que concluir que a qualificação da empresa no PPI teve pouco ou nenhum efeito e nem resultou em produto válido e apto a permitir a formulação de uma proposta já amadurecida e lastreada em estudos minimamente aptos a indicar a viabilidade de propor a desestatização da Ceitec.

47. O relatório do Comitê Interministerial sequer estava concluído quando foi dado início à tramitação da Resolução e do Decreto que resultaram na inclusão da Ceitec no PND, por meio da Nota Técnica SEI nº 6399/2020/ME, de iniciativa da SPPI (peça 35, p. 1-3).

48. De acordo com o ME, para inclusão da Ceitec no PND, o então Secretário Executivo do MCTI, em substituição do ministro da pasta, participou da 12ª reunião do CPPI, votando favoravelmente à inclusão do Ceitec no PND. Não há na referida ata menção à participação do representante do MCTI, ao contrário do afirmado acima. Tal omissão constitui uma aparente afronta ao disposto no § 1º do art. 5ª da Lei 9.491/1997:

Art. 5º O Programa Nacional de Desestatização terá como órgão superior de decisão o Conselho Nacional de Desestatização - CND, diretamente subordinado ao Presidente da República, integrado pelos seguintes membros:

(...)

§ 1º Das reuniões para deliberar sobre a desestatização de empresas ou serviços públicos participará, com direito a voto, o titular do Ministério ao qual a empresa ou serviço se vincule.

49. *Para comprovar a participação do MCTI na 12ª Reunião do CPPI foi encaminhada cópia da agenda pública do Secretário-Executivo do MCTI com a informação da participação na reunião do CPPI que ocorreu naquela data (peça 129).*

50. *Reitera-se que não consta da ata da referida reunião a menção à participação efetiva do representante do MCTI e, muito menos, do seu voto. Acrescente-se que, ainda que constasse o voto do Secretário-Executivo, cabe destacar que o dispositivo da Lei do PND refere-se ao voto do titular do Ministério Setorial, o que deixa margens para dúvida se seria válido o voto do substituto. Por fim, não consta dos autos informações quanto ao exercício de substituição do titular.*

51. *A inclusão de uma empresa no PND possui diversas consequências jurídicas e econômicas. Pelo teor do art. 16 da Lei 9.491/1997:*

Art. 16. As empresas incluídas no Programa Nacional de Desestatização que vierem a integrar o Fundo Nacional de Desestatização terão sua estratégia voltada para atender os objetivos da desestatização.

52. *Ou seja, a inclusão da empresa compromete quaisquer planos de negócio de médio e longo prazo, o que poderá afetar consideravelmente o equilíbrio econômico-financeiro da empresa, além de que, após a inclusão, a empresa passa a ser administrativamente subordinada ao Ministério da Economia. Adicionalmente, o Decreto 2594/1998 estabelece vedações às empresas incluídas no PND:*

Art. 47. A partir de sua inclusão no PND, a sociedade não poderá:

I - alienar elementos do seu ativo permanente ou adquirir bens que nele venham a ser registrados sem prévia autorização do CND, exceto os necessários à manutenção e operação da empresa;

II - contrair obrigações financeiras sem prévia autorização do CND, exceto aquelas necessárias à manutenção e operação da empresa.

53. *A inclusão da empresa no PND, portanto, sem a conclusão dos estudos iniciados no âmbito do PPI poderiam, em tese, configurar a situação prevista no art. 20 do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro):*

Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas. (grifamos)

54. *No que se refere ao fato de a proposta de dissolução como modalidade de desestatização não ter resultado de iniciativa do MCTI, nem ter contado com sua concordância prévia, segundo o ME, o Ministro de Estado de Ciência, Tecnologia e Inovações relatou a proposta da Resolução CPPI nº 130/2020, na 13ª Reunião do Conselho, que recomendava a modalidade de dissolução societária como forma de desestatização do Ceitec e teria o MCTI participado de toda a instrução processual.*

55. *O § 1º do art. 5º da Lei 9491/1997 não deixa dúvidas quanto à obrigatoriedade da participação do titular do ministério setorial nas reuniões do CPPI que deliberarem sobre desestatizações:*

Art. 5º O Programa Nacional de Desestatização terá como órgão superior de decisão o Conselho Nacional de Desestatização - CND, diretamente subordinado ao Presidente da República, integrado pelos seguintes membros:

(...)

§ 1º Das reuniões para deliberar sobre a desestatização de empresas ou serviços públicos participará, com direito a voto, o titular do Ministério ao qual a empresa ou serviço se vincule. (grifei)

56. *Com relação à participação do MCTI durante a instrução processual que subsidiou a instrução da minuta da Resolução-CPPI 130/2020, os citados documentos que comprovariam a participação do MCTI apenas demonstram que este não se manifestou a favor da dissolução, mas sim pela realização de um processo de alienação de controle e, conjuntamente, a criação de Organização Social a fim de garantir a permanência de parte do ativo intangível da Ceitec. Este é o teor da Nota Técnica nº 11753/2020/SEI-MCTIC que em diversos trechos registra que, pelo fato de a dissolução da Ceitec já ter sido definida pelo CPPI, aquele Ministério entendia imprescindível a publicização de atividades exercidas atualmente pela estatal.*

57. *Por sua vez, o Parecer n. 511/2020/CONJUR-MCTIC/CGU/AGU restringiu-se a examinar a legitimidade de o CPPI deliberar sobre a proposta de publicização das atividades desenvolvidas pela Ceitec. Por fim, o terceiro documento citado pelo ME, a Nota Técnica nº 11916/2020/SEI-MCTIC também se restringiu ao exame do estudo de publicização de uma Organização Social (OS), conforme proposto no âmbito das análises realizadas pelo Comitê Interministerial.*

58. *Do exposto, não restam dúvidas de que a participação do Ministério Setorial na decisão de propor a modalidade de desestatização foi relegada a um papel secundário. A composição desbalanceada de forças do Comitê Interministerial, com quatro membros do ME e dois do MCTI é prova nítida do papel secundário desempenhado pelo MCTI nas discussões.*

59. *Conforme já destacado na instrução precedente, a Lei 13.334/2016 não confere à SPPI o papel de autonomia ou hierarquia em relação ao Ministério Setorial no processo de desestatização. Ademais, a própria criação do Comitê Interministerial constitui uma inovação não prevista nos normativo que tratam dos processos de desestatizações (peça 88, p. 141).*

Conclusão/Proposta de Encaminhamento para os itens a.1, a.2 e a.3

60. *Pelo exposto, não constam do processo elementos, em termos de alinhamento com a política setorial, para inclusão da empresa no PPI e, em razão disso, amparar proposta de desestatização. Os estudos realizados no âmbito do PPI por meio do Comitê Interministerial não atenderam ao objetivo proposto quanto à abrangência no sentido de propor medidas de gestão visando parcerias com a iniciativa privada. A empresa foi incluída no PPI sem qualquer proposta de projeto ou programa.*

61. *De igual modo, a inclusão da empresa no PND se deu sem a participação e iniciativa do ministério setorial, com indícios, inclusive, de desconformidade processual ante a não comprovação de participação do ministério supervisor na reunião que deliberou pela inclusão da empresa no PND.*

62. *Não houve, por parte do MCTI, avaliação de riscos e impacto das medidas nas metas setoriais da área objeto de desestatização em desconformidade com o dever de supervisão previsto nos artigos 25 e 26 do Decreto-Lei 200/1967. A resposta de que a função social da empresa em dissolução teria continuidade com a publicização das atividades, conforme será detalhado em item específico, não é suficiente – ao menos com base nos elementos reunidos neste processo – para mitigar diversas incertezas quanto à viabilidade desta alternativa.*

63. *Com relação à participação do titular do MCTI na Decisão do CPPI que recomendou a dissolução da Ceitec, convém ressaltar que sua participação constituiu mera formalidade para atender ao disposto no § 1º do art. 5º da Lei 9491/1997. A simples presença na reunião que decidiu pela recomendação não é suficiente para dirimir a fragilidade apontada.*

64. *Conforme o Decreto-Lei 200/1967, compete ao Ministro de Estado em sua área de competência definir as estratégias de políticas públicas e prover os demais órgãos de informações que permitam uma visão estratégica do setor além de subsidiar a tomada de decisões com a avaliação dos*

reais impactos. Ou seja, não é possível afastar o protagonismo do Ministério Setorial tanto no suporte para inclusão da empresa no PND quanto para oferecer subsídios para a decisão fundamentada do CPPI. Não consta dos autos que o ministério setorial tenha exercido este papel. Deste modo, a mera participação do titular da pasta na reunião do CPPI é irrelevante para resolução da impropriedade detectada.

65. *Em arremate, não obstante a falha evidenciada, ao encaminhar a solução processual em face de tal evidência, não deve ser ignorado o disposto no Decreto-Lei nº 4.657/1942 (LINDB), no que dispõe:*

Art. 23. A decisão administrativa, controladora ou judicial que estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito, deverá prever regime de transição quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais.

Art. 24. A revisão, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa cuja produção já se houver completado levará em conta as orientações gerais da época, sendo vedado que, com base em mudança posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

Parágrafo único. Consideram-se orientações gerais as interpretações e especificações contidas em atos públicos de caráter geral ou em jurisprudência judicial ou administrativa majoritária, e ainda as adotadas por prática administrativa reiterada e de amplo conhecimento público. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

66. *Apesar de não se negar o vício de motivação no processo, a potencialmente ensejar a nulidade do feito, também não se furta o reconhecimento de se tratar de um entendimento legal não cristalizado nesse macrop processo de dissolução de empresas. Avalia-se, nessa situação, em prestígio à segurança jurídica, ser conveniente dar ciência de tal irregularidade, a viabilizar uma maior maturidade nos futuros processos constantes da carteira de privatizações do governo federal.*

67. *Diante do exposto, nos termos do art. 2º, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020, propõem-se dar ciência ao Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos – CPPI, ao Ministério da Economia – ME e ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações-MCTI quanto à inclusão da empresa Ceitec no PND sem a avaliação prévia da viabilidade da desestatização e na ausência da devida análise de riscos decorrentes da extinção da companhia, em afronta aos princípios da diligência, da prudência, da motivação e ao art. 173 da Constituição Federal, sem qualquer dos elementos típicos relativo a estudos preliminares relacionados à decisão, como, em relação não exaustiva:*

- i) desempenho da estatal em relação às metas estabelecidas pelo órgão supervisor;*
- ii) vantagens e desvantagens do atual modelo,*
- iii) alternativas ao atual modelo, incluindo os seus custos e alterações legislativas, se necessárias,*
- iv) avaliação de cenários, com avaliações econômicas da execução das políticas públicas com e sem a estatal;*
- v) manifestação do supervisor sobre a inclusão no PND;*
- vi) análise de riscos e oportunidades (concorrenciais, regulatórios, contratuais, estratégicos, patrimoniais e segurança nacional, etc.)*
- vii) nível de dependência orçamentária, riscos fiscais associados à manutenção da estatal e desempenho econômico financeiro.*

68. *Necessário, ainda, cientificar o CPPI e o ME que, para os empreendimentos já inclusos no PND, como condição da submissão da desestatização ao Conselho, que tais análises devem ser necessariamente realizadas, mesmo que posteriormente à respectiva inclusão do ativo no PND.*

b) os estudos não terem demonstrado a dissolução como melhor alternativa de desestatização em descumprimento ao Decreto 9.589/2018 (art 1º, §1º) com possível inobservância do princípio da função social da empresa – derivado dos comandos constitucionais fixados nos art. 5º, inc. XXII, XXIII e art. 170, inc. II e III – e do dever do controlador previsto no art. 116 da Lei 6.404/1976;
Manifestação Conjunta SPPI-SEDDM/ME

69. *Ressalta que a inclusão do Ceitec no PND e a aprovação da modalidade operacional a ser aplicada observaram o rito estabelecido na Lei nº 9.491/1997 e no seu regulamento, o Decreto nº 2.594/1998. Ademais, os estudos desenvolvidos no processo apresentaram elementos suficientes para manifestação acerca da vantajosidade da dissolução como modalidade operacional, conforme Nota Técnica SEI nº 22421/2020/ME (peça 132) e tomada de decisão do CPPI.*

70. *Destaca que os aspectos mais relevantes constantes dos estudos que subsidiaram o CPPI na recomendação de dissolução como modalidade operacional para desestatização, têm-se: i) estimativa de valor negativo (equity value) da empresa em todos os cenários considerados, ii) avaliação mais detalhada do balanço da empresa que apresenta como principal ativo o “imobilizado” e significativo passivo trabalhista, tanto circulante (obrigações e provisões trabalhistas) como não circulante (contingências trabalhistas) e iii) baixa participação (market-share) do Ceitec no mercado conjugada à ausência de barreiras à entrada de novos participantes.*

71. *No que se refere à função social da empresa, destaca que o desenvolvimento de soluções científicas e tecnológicas que contribuam para o progresso e o bem-estar da sociedade brasileira estabelecida na lei que autorizou o Poder Executivo a constituir o Ceitec, foi observada e permeou toda a discussão do processo de desestatização. Neste aspecto, houve a manifestação do MCTI quanto à possibilidade e interesse de continuar com políticas públicas por meio de publicização das atividades de desenvolvimento e pesquisa da Ceitec por meio da criação de uma OS.*

72. *Por fim, com relação às obrigações do acionista controlador, a recomendação submetida ao CPPI considera a situação da Ceitec, caracterizada pela insustentabilidade econômico-financeira e perda de capacidade de investimento.*

Manifestação MCTI

73. *Em sua manifestação (Nota Informativa nº 3471/2020/MCTI, peça 157), o MCTI não apresenta alegações relacionadas a este item da oitava.*

Análise do item b

74. *Uma vez incluído o ativo no PND, há de se dispor, no decorrer dos estudos, a modalidade de desestatização mais vantajosa (entre leilão, dissolução, oferta pública, venda de papéis em mesa, dentre outras possibilidades). Neste tópico, o que se discute é a ausência de justificativa – ao menos mediante os documentos acostados aos autos – sobre a vantagem da escolha da modalidade “dissolução” em contraponto a outras possibilidades (como a venda).*

75. *De acordo com os esclarecimentos apresentados, a suposta vantajosidade de adoção da modalidade de dissolução para a Ceitec estaria devidamente demonstrada na Nota Técnica SEI nº 22421/2020/ME (peça 132). Ocorre que este documento ao tratar das alternativas levantadas para a continuidade da empresa, com ponderação sobre seus riscos e potencial viabilidade, baseou suas conclusões nos resultados do Comitê Interministerial, pouco acrescentando ao exame já realizado.*

76. *Destaque-se preliminarmente que, ao tratar dos riscos relativos aos possíveis encaminhamentos, a própria nota técnica da Assessoria Especial de Apoio ao Investidor e Novos Negócios da SPPI registra que:*

“A alternativa da liquidação, assim como as anteriores, envolve uma série de incertezas e equacionamentos necessários quando se trata da viabilização da venda de alguns ativos. Existe uma grande incerteza quanto ao

valor de mercado e liquidez dos ativos da empresa, além disso, custos de desmobilização de pessoal e eventualmente até do prédio do Ceitec podem ser elevados.” (peça 132, p. 21)

77. *A instrução precedente fez uma detalhada análise sobre a Seção 8 do Relatório do Comitê Interministerial que trata das “Alternativas de Encaminhamento Mapeadas” (peça 43, p. 136-139). As análises realizadas no âmbito do Comitê são inconclusivas e não convergem para a proposta apresentada pelo ME em seu posicionamento registrado na Seção 9.1 (peça 43, p. 143-152).*

78. *Ao se examinar cada uma das alternativas verifica-se que as informações são genéricas e não apresentam nenhuma evidência ou dado específico da Ceitec para permitir a comparação entre as opções. Por exemplo, ao analisar a alternativa “c. Alienação de controle da Ceitec sem reestruturação” (peça 143, p. 148-149) o exame restringe-se a citar questões relacionadas ao prazo como desvantagem para o modelo, sem apresentar avaliação minimamente objetiva (mormente uma análise financeira) que demonstrasse que essa hipótese representaria menor retorno para a União do que a alternativa de liquidação. Em outras palavras, nada garante, pelos elementos apresentados, que as novas estratégias para a política pública nesse setor (com a proposta de publicização, por exemplo), não será mais onerosa do que a ora existente. Não foi realizado estudo comparativo entre um e outra opção – ou ainda, com qualquer outra modelagem.*

79. *Por sua vez, o item que trata da hipótese de liquidação da Ceitec restringe-se a descrever o rito formal para liquidação da empresa. Não apresenta evidência ou dado sobre quais as reais vantagens para a União com a adoção desse modelo – sequer a vantagem financeira. Também não consta qualquer análise comparativa que respaldasse tecnicamente a proposta (peça 43, p. 150-151).*

80. *Em síntese, os esclarecimentos apresentados nesta oportunidade pela SPPI e SDDM pouco acrescentaram às informações que já constavam dos autos.*

81. *O que ocorreu foi que a modelagem econômico-financeira realizada restringiu-se aos cenários previstos no Plano de Negócios da Ceitec, não contemplando projeções resultante de outras formas de conduzir a empresa.*

82. *A comparação entre as diversas alternativas possíveis de encaminhamento da companhia deveria estar lastreada numa análise econômico-financeira que considerasse outras configurações de negócio, com suas respectivas projeções e cenários que pudessem ser mais eficientes do que a atual, uma vez que não faria sentido empreender uma desestatização para não promover nenhuma mudança.*

83. *No caso em exame, como já se evidenciou, o valuation da empresa foi baseado na configuração atual da empresa (“As Is”) e restringiu-se aos cenários previstos no Plano de Negócios da Ceitec, não contemplando projeções resultante de outras formas de gerenciar a empresa ou de apresentá-la ao mercado.*

84. *Ressalte-se que a companhia não apresenta nenhum passivo trabalhista significativo. As despesas de pessoal mais significativas são despesas correntes referentes à folha de pagamento do pessoal contratado. Não há passivos contingentes de valor expressivo.*

85. *Com relação à função social da empresa e a possibilidade de a proposta de publicização atender a esta função, cabe ressaltar que não há elementos suficientes que possam embasar esta possibilidade, razão pela qual o exame desta alternativa resta prejudicado. Não se avaliou sequer se a proposta de publicização das tarefas a serem perfilhadas pela nova entidade social a ser criada pelo processo de publicização não imporá maiores custos a União que a empresa da forma como se apresenta hoje (mesmo com o seu status de dependência). Aliás, como se verá, não foram apresentados detalhes de tal processo, o que foi relegado ao futuro plano de liquidação. Tal omissão de análise prejudica fundamentalmente qualquer análise de vantagem a ser ora produzida nesta peça técnica.*

86. *As fragilidades detectadas na proposta de publicização foram objeto de item específico da oitiva e serão examinadas adiante.*

Conclusão/Proposta de Encaminhamento

87. *Os esclarecimentos apresentados pelos responsáveis não foram suficientes para dirimir as impropriedades verificadas no processo de desestatização da Ceitec. A proposta elaborada pelo Comitê Interministerial que recomendou ao CPPI a dissolução da empresa não estava amparada em estudos que demonstrassem a viabilidade dessa desestatização, ou a sua vantajosidade para a Administração Pública. Não restou demonstrado nos estudos que a proposta de dissolução seria a mais vantajosa no sentido econômico-financeiro e a mais viável tecnicamente quando comparada com outras possibilidades de encaminhamento para a empresa estatal.*

88. *Com relação a possível inobservância do princípio da função social da empresa, não é possível afirmar, diante dos elementos constantes nos autos, que a proposta de publicização seria a melhor alternativa para esta finalidade. A ausência de indicadores adequados prejudica a avaliação da empresa quanto ao cumprimento de sua função social.*

89. *A exemplo do item anterior, contudo, em face do estabelecido nos arts. 23 e 24 da LINDB, em prestígio à segurança jurídica e de modo a não ensejar a nulidade do processo em face de entendimento jurídico superveniente à tomada de decisões pelos gestores, propõe-se, nos termos do art. 9º da Resolução TCU n.º 315, de 2020, dar ciência ao Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos – CPPI, ao Ministério da Economia e ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações e ao Ministério da Economia – ME, nos termos do art. 2º, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020, quanto à ausência de estudos comparativos, inclusive econômicos, entre as diversas modalidades disponíveis de desestatização, em afronta aos princípios da motivação, da economicidade e da eficiência administrativa, com base em indicadores e métricas adequadas a avaliar, criticar e justificar a melhor maneira de fazer cumprir com a função social que determinou a criação da empresa estatal, nos termos do art. 173, § 1º, I, da Constituição Federal e artigos 8º, I, e 27 da Lei 13.303/2016.*

c) risco aumentado em decorrência da celeridade do rito aplicável à dissolução: prazos reduzidos entre a sua aprovação e o início da liquidação, associados à implementação de medidas com impacto relevante e baixa reversibilidade no curto prazo;

Manifestação Conjunta SPPI-SEDDM/ME

90. *Esclarece que a definição da modalidade operacional de desestatização do Ceitec seguiu o rito da Lei nº 9.491/1997 e do Decreto nº 2.594/1998. O CPPI, mesmo podendo aprovar a dissolução, optou por submeter tal decisão ao Presidente da República.*

91. *No caso em exame, o CPPI não aprovou a modalidade de desestatização, mas somente recomendou ao Presidente da República a dissolução da empresa. Ao recomendar a dissolução ao invés de defini-la diretamente, afastou-se os riscos associados aos prazos e à possibilidade de concretização de medidas irreversíveis.*

92. *Esclarece que o prazo de 8 (oito) dias previsto no Decreto 9589/2018 é o mesmo da Lei 8.029/1990, ambos contados a partir da efetiva decisão de dissolução que, por sua vez, não se confunde com a recomendação de dissolução.*

Manifestação MCTI

93. *Em sua manifestação (Nota Informativa nº 3471/2020/MCTI, peça 157), o MCTI não apresenta alegações relacionadas a este item da oitiva.*

Análise do item c

94. *De fato, a deliberação do CPPI não aprovou a dissolução como a modalidade de desestatização da Ceitec – embora, nos termos da Lei 9.491/1997 e do Decreto 9.589/2018, pudesse fazê-lo –, mas a recomendou, submetendo essa decisão ao crivo do Presidente da República.*

95. *Desse modo, a deliberação resultante da 13ª Reunião do CPPI (a Resolução nº 120/2020) não teve por consequência o início imediato das medidas voltadas para a liquidação da empresa, configurando situação de menor urgência do que aquela visualizada na instrução anterior, quando ainda não se tinha conhecimento do teor da decisão do CPPI (peça 13).*

96. *Considera-se, portanto, dirimida a questão suscitada. De todo modo, para que situações similares não venham a se repetir em outros processos, propõem-se o aperfeiçoamento do modelo de modo a permitir um melhor acompanhamento por este Tribunal. A alínea a do item 713.1.2 contém proposta de padronização de entrega de documentos para fins de acompanhamento de processos de dissolução.*

d) exercício indevido de atribuições de Gestor do Fundo Nacional de Desestatização - FND pelo Comitê Interministerial e pela SPPI, em desacordo com a Lei 9.491 (art. 6º, §3º; art. 17; art. 18) e Lei 13.334/2016 (art. 8-Aº)

Manifestação Conjunta SPPI-SEDDM/ME

97. *Esclarece que antes do advento da Lei nº 13.334/2016 competia ao BNDES, na qualidade de Gestor do FND, entre outras funções, fornecer o apoio administrativo e operacional necessário ao funcionamento do CND, bem como constituir grupos de trabalhos, integrados por profissionais do banco ou de suas subsidiárias e por servidores da Administração Pública direta ou indireta, para o fim de apoio técnico à implementação das desestatizações.*

98. *Com a edição da Lei nº 13.334/2016, diversas atribuições previstas na Lei 9.491/1997 foram transferidas, ainda que tacitamente, do Gestor do FND para a SPPI, que passou a coordenar e secretariar o funcionamento do CPPI conforme a redação do art. 8º-A, inciso XVII, e do art. 8º-B, inciso V, da Lei nº 13.334/2016:*

Art. 8º-A. Compete à SPPI:

(...)

XVII - coordenar e secretariar o funcionamento do CPPI.

Art. 8º-B. Ao Secretário Especial do PPI compete:

(...)

V - atuar como Secretário-Executivo do CPPI.

99. *Por estas razões, compete à SPPI encaminhar a proposta para deliberação do CPPI, colhidos os posicionamentos dos órgãos ou entidades envolvidas, tanto na qualidade de Secretária-Executiva do Conselho, quanto na condição de coordenadora dos processos de desestatização.*

100. *Ressalta que o estudo do Comitê Interministerial concluiu pela existência de duas possíveis modalidades, sendo uma delas defendida pelos representantes do MCTI e a outra pelos do ME. O Conselho, por sua vez, poderia aprovar uma delas, tal como ocorrido, aprovar outra ou mesmo desconsiderar as alternativas apresentadas e manter o status quo da empresa. A decisão final coube ao CPPI.*

101. *Com relação à competência do comitê e da SPPI para realização de estudos, ressalta que a Secretária Especial do PPI assumiu o papel que antes era do Gestor do FND, para constituir grupos de trabalho com o fim de prover apoio técnico à implementação das desestatizações.*

102. *Explica que, via de regra, compete ao BNDES, na qualidade de Gestor do FND, a contratação de serviços necessários à execução das desestatizações. Mas, não se trata de uma regra absoluta, tanto que a Secretária de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (SEST), conforme disposto no §3º, art. 6º da Lei 9.491/1997, poderá ser designada como responsável por*

conduzir essas ações, no caso de pequenas e médias empresas. Não há, também, impedimento legal para que seja dispensada a contratação de serviços pelo Gestor do FND e que os estudos sejam executados pela própria Administração Pública.

103. *Esclarece que o parágrafo único do art. 2º do Decreto nº 10.297, de 30 de março de 2020, que incluiu o Ceitec no PND, determinou que o resultado dos estudos serviria de subsídios para a definição pelo CPPI das diretrizes da desestatização, isto é, o exercício da competência do CPPI não foi limitado, nem vinculado ao apurado pelo Comitê Interministerial. A avaliação econômico-financeira, bem como outros aspectos que são parte dos estudos realizados. Não houve, portanto, exercício indevido por parte da SPPI ou do Comitê Interministerial de funções exclusivas do gestor do FND.*

Manifestação MCTI

104. *Em sua manifestação (Nota Informativa nº 3471/2020/MCTI, peça 157), o MCTI não apresenta alegações relacionadas a este item da oitava.*

Análise do item d

105. *Com a criação do CPPI por meio da Lei nº 13.334/2016, as atribuições do CND previstas na Lei 9.491/1997 foram transferidas àquele órgão deliberativo. Para apoio técnico do CPPI, foi criada a Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos (SPPI), nos termos previstos no art. 8º da Lei 13.334/2016. Apesar de o CPPI ter assumido as funções do CND, o PPI não se confunde com o PND, possuem finalidades e áreas distintas de atuação. O art. 7º, V, da Lei 13.334/2016 que o criou o CPPI dispunha que:*

Art. 7º Fica criado o Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República - CPPI, com as seguintes competências:

(...)

V - exercer as funções atribuídas:

(...)

c) ao Conselho Nacional de Desestatização pela Lei nº 9.491, de 9 de setembro de 1997;

106. *Ou seja, com a criação do CPPI, as atribuições do CND previstas na Lei 9.491/1997 foram transferidas àquele órgão deliberativo. Para apoio técnico do CPPI, foi criada a Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos (SPPI), nos termos previstos no art. 8º da Lei 13.334/2016. A estrutura criada tem por finalidade atuar como Secretária-Executiva do PPI. As atribuições da SPPI estão previstas no art. 8-A da Lei do PPI:*

Art. 8º-A. Compete à SPPI:

I - coordenar, monitorar, avaliar e supervisionar as ações do PPI;

II - fomentar a integração das ações de planejamento dos órgãos setoriais de infraestrutura;

III - acompanhar e subsidiar, no exercício de suas competências, a atuação dos Ministérios, dos órgãos, das entidades setoriais e do Fundo de Apoio à Estruturação de Parcerias (Faep), sem prejuízo das competências legais dos Ministérios, dos órgãos e das entidades setoriais;

IV - apoiar, perante as instituições financeiras federais, as ações de estruturação de projetos que possam ser qualificados no PPI;

V - avaliar a consistência das propostas a serem submetidas para qualificação no PPI;

VI - buscar a qualidade e a consistência técnica dos projetos de parcerias qualificados no PPI;

VII - propor o aprimoramento regulatório nos setores e mercados que possuam empreendimentos qualificados no PPI;

VIII - apoiar o processo de licenciamento ambiental dos empreendimentos qualificados no PPI;

IX - divulgar os projetos do PPI, para permitir o acompanhamento público;

X - acompanhar os empreendimentos qualificados no PPI, para garantir a previsibilidade dos cronogramas divulgados;

XI - articular-se com os órgãos e as autoridades de controle, para garantir o aumento da transparência das ações do PPI;

- XII - promover e ampliar o diálogo com agentes de mercado e da sociedade civil organizada, para divulgação de oportunidades de investimentos e aprimoramento regulatório;
- XIII - promover a elaboração de estudos para resolução de entraves na implantação e no desenvolvimento de empreendimentos de infraestrutura;
- XIV - promover as políticas públicas federais de fomento às parcerias em empreendimentos públicos de infraestrutura dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
- XV - celebrar acordos, ajustes ou instrumentos congêneres com órgãos ou entidades da administração pública federal, estadual, distrital ou municipal, para a ação coordenada de projetos em regime de cooperação mútua;
- XVI - exercer as atividades de Secretaria Executiva do Conselho de Participação no Fundo de Apoio à Estruturação e ao Desenvolvimento de Projetos de Concessão e Parcerias Público-Privadas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; e
- XVII - coordenar e secretariar o funcionamento do CPPI.

107. Verifica-se que **não constam entre as diversas atribuições da SPPI quaisquer atividades relacionadas ao FND**, todas as atribuições listadas estão restritas ao PPI. Não é possível assumir, em um primeiro momento, que houve transferência tácita de atribuições previstas na Lei 9.491/1997 de competência do Gestor do FND para a SPPI.

108. Se houve transferência tácita de atribuições do Gestor do FND para a SPPI, estas estariam restritas àquelas relativas ao apoio direto ao CPPI, ou seja, situações nas quais a SPPI atua como órgão de assessoria ao Ministro de Estado da Economia nos assuntos relativos à atuação da SPPI, inclusive perante Ministérios, órgãos e entidades setoriais.

109. Deste modo, não é possível assumir que a SPPI possa exercer todas as atribuições previstas na Lei 9.491/1997 como de competência exclusiva do Gestor do FND. Se assim o fosse, não haveria necessidade de incluir determinado órgão/empreendimento no PPI e, subsequentemente, no PND.

110. Fato é que os estudos elaborados no âmbito do Comitê Interministerial se enquadram nos critérios definidos no sobredito normativo, de modo que, a priori, poderia ser adotado o procedimento simplificado de desestatização lá definido. Além dos requisitos para enquadramento como empresa de pequeno ou médio porte, a Resolução-CPPI 101/2019 estabelece procedimentos para a determinação do preço mínimo dos ativos (art. 3º). **Não há previsão de alteração para o restante do rito de desestatização, até porque parcela relevante desse rito está definido em lei ou norma de maior hierarquia**, enquanto o permissivo para o rito simplificado consta somente em decreto

111. Restam examinar duas questões suscitadas na oitiva. A primeira refere-se à obrigatoriedade de contratar estudos no âmbito do PND. E, por fim, avaliar a competência e legitimidade de o Comitê Interministerial promover os estudos e submetê-los à apreciação do CPPI.

112. No caso em exame, os estudos foram conduzidos pelo Comitê Interministerial e tiveram início no âmbito do PPI com a qualificação da Ceitec no PPI por meio do Decreto nº 10.065/2019. O referido documento atribuiu à SPPI a função de acompanhamento dos estudos a serem realizados.

113. O art. 12 da Lei 13.334/2016 trata da estruturação de projetos ou empreendimentos incluídos no PPI:

Art. 12. Para a estruturação dos projetos que integrem ou que venham a integrar o PPI, o órgão ou entidade competente poderá, sem prejuízo de outros mecanismos previstos na legislação:

I - utilizar a estrutura interna da própria administração pública;

II - contratar serviços técnicos profissionais especializados;

III - abrir chamamento público;

114. Nota-se, portanto, pelo teor do mencionado dispositivo que a lei de criação do PPI previu as possibilidades de contratação dos serviços necessários à estruturação do projeto ou valer-se da própria estrutura da administração pública para realização dos serviços. No caso em análise,

verifica-se que foi escolhida a segunda opção com a constituição do Comitê Interministerial. Ressalte-se que o referido artigo faz menção ao órgão competente, sem menção expressa à SPPI.

115. De igual modo, o art. 18 da Lei 9.491/1997 dispõe que

Art. 18. Compete ao Gestor do Fundo:

III - constituir grupos de trabalho, integrados por funcionários do BNDES e suas subsidiárias e por servidores da Administração direta ou indireta requisitados nos termos da alínea "d" do § 4º do art. 6º, desta Lei, para o fim de prover apoio técnico à implementação das desestatizações;

IV - promover a contratação de consultoria, auditoria e outros serviços especializados necessários à execução das desestatizações;

116. Nota-se que a lei é clara ao atribuir ao Gestor do FND a competência para constituir grupos de trabalho ou realizar a contratação dos serviços de apoio à execução das desestatizações. O Decreto nº 10.065/2019, que criou o grupo de trabalho interministerial previu a participação do BNDES como entidade convidada, sem direito a participar das deliberações. Houve, pois, atendimento parcial à previsão da Lei Geral de Desestatizações.

117. De fato, o BNDES participou como convidado do Comitê Interministerial. A sua atuação restringiu-se à elaboração do Estudo de viabilidade Econômico-Financeiro da empresa (Valuation). Da leitura da Lei 9.491/1997, extrai-se que, no âmbito do PND, caberia ao Gestor do FND realizar a contratação dos estudos ou, caso se opte por elaborar internamente na própria administração, coordenar a realização dos estudos. Não foi o que ocorreu. E esta omissão do BNDES, órgão com reconhecida expertise em processos de desestatização e desinvestimentos pode, em tese, explicar as diversas fragilidades e inconsistências detectadas nos estudos elaborados pelo Comitê e que serão objeto de análise detalhada nesta instrução.

118. Da leitura simultânea das disposições da Lei de criação do PPI e da Lei Geral de Desestatizações resta concluir que, de fato, não há previsão de contratação obrigatória de estudos no âmbito do PPI ou do PND. Há a previsão expressa de que estes estudos poderão ser realizados pela própria administração pública no PPI e, **no PND, desde que sob a coordenação do Gestor do FND, ou seja, o BNDES**. Em princípio, portanto, com relação à primeira questão, de fato, a contratação de estudos não seria obrigatória.

119. O segundo aspecto refere-se à legitimidade de o Comitê Interministerial submeter estes estudos à avaliação do CPPI. Nessa seara, é preciso separar a elaboração dos estudos em duas etapas. A etapa inicial ocorreu no âmbito do PPI, quando da qualificação da empresa no referido programa. A segunda e última etapa se deu com a inclusão da empresa no PND, por meio do Decreto 10.297/2020 após deliberação do CPPI por meio da Resolução nº 120/2020.

120. No âmbito do PPI, com relação à competência da SPPI para elaboração de estudos, há a previsão do art. 8º-A já citado, do qual se destaca:

Art. 8º-A. Compete à SPPI:

I - coordenar, monitorar, avaliar e supervisionar as ações do PPI;

(...)

XIII - promover a elaboração de estudos para resolução de entraves na implantação e no desenvolvimento de empreendimentos de infraestrutura; (grifei)

121. Conforme se nota, a competência do SPPI expressa na Lei estaria restrita a estudos relativos a empreendimentos de infraestrutura, o que não é o caso em exame. Por sua vez, o art. 12 da Lei 13.334/2016 já citado anteriormente, ao tratar da estruturação de projetos ou empreendimentos incluídos no PPI deixa claro que competiria aos órgãos competentes promover a elaboração dos estudos ou, alternativamente, proceder à contratação de assessoria técnica. Novamente, não há menção explícita de que esta seria uma atribuição da SPPI.

122. Entretanto, considerando a previsão constante do art. 8º-A, I, é razoável aceitar que a SPPI poderia atuar como coordenadora de estudos relativos a empreendimentos incluídos no PPI. Por estas razões, entende-se que não há de se questionar a competência da SPPI para coordenar os estudos relativos a determinado projeto no âmbito do PPI.

123. Ocorreu que, sem que os estudos estivessem concluídos no âmbito do PPI, a Ceitec foi incluída no PND. O art. 2º do Decreto 10.297/2020 determinou a manutenção do Comitê Interministerial até a conclusão dos estudos de avaliação de alternativas de parcerias com a iniciativa privada.

124. Destaca-se que, uma vez incluso no PND, devem ser observadas as disposições da Lei 9.491/1997 que atribui ao Gestor do Fundo a competência pela contratação ou elaboração de estudos especializados necessários à execução das desestatizações.

125. A única exceção prevista, conforme lembrado pelo ME, é a do art. 6º, § 3º:

§ 3º A desestatização de empresas de pequeno e médio portes, conforme definidas pelo Conselho Nacional de Desestatização, poderá ser coordenada pelo Departamento de Coordenação e Controle das Empresas Estatais, da Secretaria-Executiva do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, competindo-lhe, no que couber, as atribuições previstas no art. 18 desta Lei.

126. Ou seja, a Lei é suficientemente clara ao atribuir uma única exceção quando se tratar de empresas de pequeno e médio porte, situação na qual a Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (SEST) vinculada ao Ministério da Economia poderá exercer as atribuições do Gestor do FND. Não é possível, portanto, extrair a interpretação de que a Lei 13.334/2016 ao atribuir as funções do CND ao CPPI, transferiu, tacitamente, todas as atribuições do Gestor do FND à SPPI.

127. Em verdade, se a SEST, no caso de pequenas e médias empresas, pode angariar as competências do BNDES para a realização dos estudos, também é natural denotar a competência daquela Secretaria de contratar terceiros para tal atividade. Seria também razoável inferir que tal “contratação” não seria unicamente cabível para consultores privados externos; mas também para órgãos especializados do próprio poder executivo, como o SPPI. Logo, o PPI quando realiza tais estudos, estaria atuando em nome da SEST, e devidamente autorizado por esta.

128. Em cristalização desse entendimento, considerando que a Lei do PND contempla exceção quanto à possibilidade do exercício da função de gestor do FND à SEST, **pode-se admitir legalidade** quanto a possibilidade de a SPPI exercer esta atribuição desde que devidamente justificado em parecer fundamentado, **com a aquiescência da Sest e restrito, obviamente, às situações de desestatizações de empresas de pequeno e médio porte, conforme disposto no art. 6º, § 3º da Lei 9.491/1997.** Ou seja, qualquer estudo apresentado pela SPPI, como requisito de validade – em termos de competência – deve ser ratificado pela SEST; o que não ocorreu no presente processo. Apesar da menor monta da falha, crê-se que caiba uma ciência àquela pasta ministerial para a devida observância em processos futuros.

129. Com relação ao rito simplificado previsto no art. 33 do Decreto 2.594/98 e na Resolução-CPPI 101/2019, convém tecer algumas considerações.

130. A Lei, ao tratar das empresas de pequeno e médio porte não trata, em detalhes, o que seria o dito rito simplificado. Limita-se a prever que, nestas situações, a coordenação do processo **poderá** ficar a cargo do Departamento de Coordenação e Controle das Empresas Estatais, atual Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais- SEST.

131. Em nenhum momento, a Lei 9.491/1997 procedimentaliza tal rito. Tal previsão consta em regulamentação, via Decreto 2.594/1998:

Art. 33. O CND poderá estabelecer procedimentos simplificados para os processos de desestatização, inclusive para fixação do preço mínimo ou do preço de emissão das ações, conforme o caso, em hipóteses tais como:

I - desestatização de empresas de pequeno e médio porte;

(...)

Parágrafo único. Para os efeitos do disposto neste artigo, a definição de empresa de pequeno e médio porte será aquela adotada pelo BNDES.

132. A Resolução-CPPI nº 101/2019 tratou de regulamentar o referido artigo, detalhando os procedimentos simplificados que seriam aplicáveis a desestatizações de empresas classificadas como de pequeno e médio porte. O art. 2º da Resolução apresenta os critérios utilizados para classificação das empresas:

Art. 2º Para fins desta Resolução, considera-se:

I - Receita Operacional Bruta para Empresas Dependentes: igual ao valor total das vendas de bens ou da prestação de serviços antes de qualquer dedução, sem considerar os valores recebidos a título de subvenção do Tesouro Nacional;

(...)

V - Empresas de médio porte: empresas cuja Receita Operacional Bruta anual seja inferior a R\$ 300.000.000,00 (trezentos milhões de reais) e superior a R\$ 90.000.000,00 (noventa milhões de reais);

VI - Empresas de pequeno porte: empresas cuja Receita Operacional Bruta anual seja igual ou inferior a R\$ 90.000.000,00 (noventa milhões de reais).

133. Verifica-se que o inciso I exclui da base de cálculo da receita operacional as subvenções recebidas do Tesouro Nacional. Com tal metodologia, uma empresa como a Embrapa, por exemplo, que recebeu no ano de 2019 R\$ 3,75 bilhões em subvenções, mas que teve um faturamento de R\$ 27,6 milhões será classificada como empresa de pequeno porte e estará, portanto, sujeita a um rito simplificado caso um dia se decida por sua desestatização.

134. Sob o mesmo critério, também a título de ilustração, a CBTU – Companhia Brasileira de Trens Urbanos, com um ativo de R\$ 3,5 bilhões, subvenções de R\$ 1,1 bilhão e receita de R\$ 210,9 milhões será considerada empresa de médio porte, sujeita, também, a rito simplificado em eventual processo de desestatização¹.

135. Verifica-se, portanto que, nitidamente, há uma distorção no critério adotado para classificação de uma empresa estatal como de pequeno e médio porte, uma vez que, ao restringir o critério de classificação unicamente à receita operacional, descontada as receitas de subvenções governamental, não se considera a importância e o grau de complexidade das atividades exercidas pela estatal, representada pelo vultoso aporte de recursos governamentais e do ativo da empresa nem se considera as funções sociais relevantes e de grande impacto, inclusive econômico, na Administração Pública. O patrimônio da empresa, o impacto da sua atuação em políticas públicas, bem como seu poder de compra e regulação, poderia, por exemplo, parametrizar o referido enquadramento, com vistas a reduzir o risco de distorções indesejáveis no processo.

136. O parágrafo único do art. 33 do Decreto 2594/1998 dispõe que a definição de empresa de pequeno e médio porte será aquela adotada pelo BNDES. A tabela 1 contém a classificação do BNDES conforme informações constantes do endereço eletrônico do banco.

Tabela 1 - Classificação de porte dos clientes conforme BNDES

CLASSIFICAÇÃO	RECEITA OPERACIONAL BRUTA ANUAL OU RENDA ANUAL
<i>Microempresa</i>	<i>Menor ou igual a R\$ 360 mil</i>

¹ RAEEF - Relatório Agregado das Empresas Estatais Federais: fatos e dados das empresas estatais de controle direto da União [recurso eletrônico] / Ministério da Economia, Secretaria Especial de Desestatização, Desinvestimento e Mercados, Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais. -- Vol. 1, n.1 (dez. 2020)

CLASSIFICAÇÃO	RECEITA OPERACIONAL BRUTA ANUAL OU RENDA ANUAL
<i>Pequena empresa</i>	<i>Maior que R\$ 360 mil e menor ou igual a R\$ 4,8 milhões</i>
<i>Média empresa</i>	<i>Maior que R\$ 4,8 milhões e menor ou igual a R\$ 300 milhões</i>
<i>Grande empresa</i>	<i>Maior que R\$ 300 milhões</i>

Fonte: BNDES – [Link](#)

137. Não consta do sítio eletrônico do BNDES alguma informação quanto a classificação de empresas estatais; há somente uma observação relativa a entes públicos da Administração Direta que serão considerados de grande porte.

138. Ocorre que a forma de classificação prevista na Resolução-CPPI sequer está de acordo com a regra do BNDES. De acordo com a Resolução, são classificadas como de pequeno porte empresas com empresas com Receita Operacional Bruta – ROB anual inferior a R\$ 90 milhões, já pelo critério do BNDES seriam aquelas empresas com ROB entre R\$ 360 mil e R\$ 4,8 milhões, ou seja, critérios completamente diferentes. Ressalte-se, também, que o BNDES não contém nenhuma regra quanto a dedução de subvenção, o que introduz uma regra de distorção na classificação das empresas, a exemplo da empresa CBTU, conforme ilustrado.

139. Seria, portanto, questionável, os critérios adotados na Resolução-CPPI nº 101/2019, pois contém critérios completamente diferentes daqueles adotados pelo BNDES e sem previsão na norma regulamentada, conforme previsto no parágrafo único do art. 33 do Decreto 2594/1998. Em última instância, ainda que os critérios adotados pelo CPPI fossem idênticos aos do BNDES, restaria avaliar se seria razoável aplicar a uma empresa pública, para fins de processo de desestatização, os critérios adotados pelo BNDES na avaliação de clientes com a finalidade de avaliação financeira para concessão de linhas de crédito.

140. Aliás, em ponto deveras importante para este processo, crê-se que **a apresentação de estudos simplificados para motivar a economicidade/vantagem da dissolução, em comparação com outras modalidades, seja justamente a causa de todo o imbróglia processual ora enfrentado.**

141. O ativo ora analisado apresenta complexidades e vicissitudes que demandariam uma análise setorial e financeira mais acurada. O critério geral de classificar uma empresa unicamente pela receita operacional bruta – e ainda excluindo a parcela aportada anualmente pela União, em relação de dependência – não se constitui, como único critério, respaldo acurado para devidamente prestar contas acerca da vantajosidade da modalidade de privatização escolhida (no caso, a dissolução).

142. Ou seja, não obstante a previsão positiva dos regulamentos hoje existentes para a indicação dos ativos a dispensarem estudos detalhados, o caso concreto demonstrou que a desestatização/dissolução da Ceitec, em termos de montante total aportado pela União, complexidade da política pública e do montante total investido, apresenta complexidades a exigirem estudos mais aprofundados.

143. Obviamente que tal ponto emerge em interpretação sobre o que a Lei 9.491/1997 classifica como “empresa de pequeno e médio porte”. O que se defende, por ora, é a insuficiência da regulamentação superveniente, via decreto 2.594/1998 e Resolução-CPPI nº 101/2019, para definir, e

motivação mínima, o que seria uma empresa de pequeno e médio porte capaz de dispensá-la de uma análise mais acurada.

144. Por esta razão, de todo adequado cientificar o CPPI e o ME sobre a insuficiência, em base nos princípios da motivação, da eficiência e da economicidade, sobre as regras então estabelecidas para a definição de empresas de pequeno e médio porte a indicar a possibilidade de estudos simplificados para motivar o processo de desestatização. Os critérios a serem definidos, com vistas a reduzir o risco de distorções indesejáveis no processo, deveriam considerar, dentre outras dimensões que julgarem importantes, o patrimônio da empresa, o montante de recursos orçamentários administrados, o seu poder de compra e regulação e o impacto da sua atuação em políticas públicas.

145. De forma mais objetiva, é possível que o Decreto 2594/1998 e, subsequentemente a Resolução-CPPI nº 101/2019, ao incluir regra restritiva não prevista na lei, extrapolou os limites legais do Poder Regulamentar. Segundo leciona Diogenes Gasparini², a atribuição regulamentar sofre três ordens de limites que, se inobservados, invalidam-na, são estes os limites formais, legais e constitucionais:

São formais os que dizem respeito ao veículo de exteriorização, pois o regulamento, conforme prescrito no art. 84, IV, da Constituição Federal, **há de ser manifestado mediante decreto**. A portaria, se utilizada para exteriorizar o regulamento, seria um veículo ilegal. São legais os que se relacionam com o extravasamento da atribuição (por regulamento aumentou-se certo prazo fixado em lei). **Dispôs-se, por regulamento, mais do que a lei permite**. (...) A inobservância destes limites vicia o regulamento, tornando-o ilegal. (grifei)

146. A situação em exame parece moldar-se à prevista na lição do jurista citado. O Decreto regulamentador inovou ao prever situação não prevista na lei (procedimento simplificado). A Resolução-CPPI nº 101/2019, por sua vez, ao regulamentar o Decreto, de igual modo, extrapola os limites legais ao criar regras não previstas no Decreto e, muito menos, na lei. Exemplo de interpretação arbitrária refere-se a regra que estipula que a receita bruta não contempla as subvenções recebidas pelas empresas estatais.

147. Revisto este único critério, o procedimento a ser aplicado a empresas com patrimônio da ordem de centenas de milhões, a exemplo da Ceitec, seria aquele previsto no art. 31 do Decreto 2.594/1998:

Art. 31. O preço mínimo será fixado com base em estudos de avaliação, elaborados por duas empresas contratadas mediante licitação pública promovida pelo Gestor do FND ou pelos órgãos responsáveis de que tratam o § 1º do art. 10 e o art. 13 deste Decreto.

§ 1º Havendo divergência quanto ao preço mínimo recomendado nas avaliações, superior a vinte por cento, será facultado ao CND determinar a contratação de terceiro avaliador, para se manifestar, em até sessenta dias, sobre as avaliações, hipótese em que o respectivo estudo também servirá de base para a determinação do preço mínimo.

§ 2º Na hipótese de contratação de terceiro avaliador, o órgão contratante colocará à disposição do contratado toda a documentação referente aos estudos e serviços já elaborados.

§ 3º O CND poderá determinar a revisão dos estudos de avaliação, no caso de eventos relevantes ocorridos após a elaboração dos mesmos.

148. Mais uma vez, tal alteração teria o condão de evitar grande parte das discussões em curso nestes autos além de trazer maior segurança jurídica às decisões, visto que a contratação de serviços de, no mínimo, duas avaliadoras permitiria a realização de estudos com o nível de detalhamento necessário a evitar as inconsistências e fragilidades detectadas nestes autos e compatíveis com o nível de complexidade e importância da empresa estatal objeto dos estudos de desestatização.

149. Verifica-se que a regra criada pela Resolução-CPPI nº 101/2019 não considera os riscos inerentes ao aplicar procedimento simplificado a uma empresa com ativos de centenas de milhões ou

² Direito Administrativo. 17ª Edição. 2012.

mesmo bilhões, a exemplo da Embrapa e da CBTU, que somente seriam devidamente avaliados por meio de procedimento de avaliação completo, conforme previsto no art. 31 do Decreto 2.594/1998.

150. Por estas razões, considerando a inadequação (e por, isso, a ilegalidade, amplo sensu) da Resolução-CPPI nº 101/2019 que estabeleceu procedimento simplificado para desestatização de empresas de pequeno e médio porte não previstos na Lei 9.491/1997 e no Decreto 2.594/1998, propõe-se, com fundamento nos princípios da prudência e da precaução, expedir ciência ao CPPI e ao Ministério da Economia quanto à imprecisão verificada, e respectiva necessidade de reavaliação. Em futuros processos, já cientes da questão, tanto esta Corte quanto o ME podem ter bases mais precisas, em segurança jurídica, para o adequado escrutínio dos processos que virão. Tal providência, identicamente, tal qual as análises anteriores, é a que melhor se adequa ao conteúdo das disposições dos artigos 23 e 24 da LINDB:

Art. 23. A decisão administrativa, controladora ou judicial que **estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito**, deverá prever regime de transição quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9830.htm
Parágrafo único. (VETADO). *(Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)*

Art. 24. A revisão, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa cuja produção **já se houver completado levará em conta as orientações gerais da época, sendo vedado que, com base em mudança posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas**. *(grifei)*

Conclusão/Proposta de Encaminhamento

151. As questões suscitadas neste item da oitiva podem ser resumidas nas seguintes constatações:

i) Compete ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES a atribuição de Gestor do FND conforme art. 17 da Lei 9.491/1997, a possibilidade prevista no art. 6º, §3º da Lei 9.491/1997 contempla exceção e restringe-se a desestatização de empresas de pequeno e médio portes;

ii) No âmbito do PND, cabe ao Gestor do FND realizar a contratação dos estudos ou, caso se opte por elaborar internamente na própria administração, coordenar a realização dos estudos, conforme art. 18, III, da Lei 9.491/1997;

iii) O art. 12 da Lei 13.334/2016, prevê que na estruturação de projetos ou empreendimentos que integrem ou venham a integrar o PPI, o órgão ou entidade competente poderá utilizar a estrutura da própria administração ou contratar os serviços técnicos especializados;

iv) A competência atribuída à PPI pelo art. 8º-A, I, da Lei 13.334/2016 refere-se a elaboração de estudos relativos a empreendimentos de infraestrutura, do qual conclui-se como razoável interpretar que a SPPI poderia atuar como coordenadora de estudos relativos a empreendimentos incluídos no PPI.

152. Por estas razões, não se afigura estritamente legal, em termos de competência legal decisora, que o SPPI possa exercer todas as atribuições do Gestor do FND previstas na Lei 9.491/1997. Tal atribuição, para empresas de pequeno e médio porte, foi delegada à SEST; e é a essa secretaria quem cabe o parecer final sobre os legitimidade/legalidade dos estudos realizados, por mais que empreendidos pela SPPI.

153. Pode-se também admitir que a elaboração dos estudos do Comitê Interministerial no âmbito do PPI que contaram com a coordenação da SPPI está de acordo com as atribuições legalmente atribuídas àquela entidade, considerando a previsão constante do art. 8º- A, I, da Lei 13.334/2016. Conforme exame da legislação aplicável, afinal, não havia de fato obrigatoriedade de

contratação de estudos. Tanto no âmbito do PPI quanto do PND, faz-se possível optar-se entre a elaboração pela própria administração pública ou pela contratação de assessoria técnica.

154. Assim, em prestígio aos arts. 23 e 24 da LINDB, para que não paire dúvidas com relação à competência do órgão responsável pela execução e acompanhamento do processo de desestatização no exercício da função de gestor do FND, de todo conveniente e oportuno conferir ciência ao CPPI que, conforme expresso no art. 17 da Lei 9.491/1997, que tal competência é exclusiva do BNDES e que a única exceção é aquela prevista no art. 6º, §3º da Lei de Desestatizações e restringe-se a desestatizações de empresas de pequeno e médio portes.

155. Quanto a esta última possibilidade, pode-se considerar legal que a Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (SEST), no exercício das competências previstas no art. 6º, §3º da Lei 9.491/1997, transfira esta atribuição a outro ente da Administração, desde que devidamente justificado em parecer fundamentado.

156. Com relação ao rito simplificado aplicável a empresas classificadas como de pequeno e médio portes, verificou-se que se trata de rito não previsto na Lei 9.491/1997 e, por esta razão, o estabelecimento de procedimento simplificado pela Resolução-CPPI nº 101/2019 não previstos na Lei 9.491/1997 e no Decreto 2.594/1998 configura extrapolação legal do limite do Poder Regulamentador. Com o intuito de evitar distorções nas avaliações de empresas incluídas no PND e, por segurança jurídica, propõe-se cientificar ao CPPI e ao ME a inadequação, em face dos princípios da motivação, da economicidade e da eficiência, do critério então adotado, de sorte a viabilizar a elaboração de critério próprio, distinto daquele adotado pelo BNDES na classificação de seus clientes, por abarcar finalidades distintas dos objetivos de privatização. Outros critérios podem/devem ser utilizados, a exemplo do patrimônio da empresa, do montante de recursos orçamentários administrados por estas empresas, do seu poder de compra e regulação e do impacto da sua atuação em políticas públicas, com vistas a reduzir o risco de distorções indesejáveis no processo.

157. No que se refere, finalmente, às decisões já adotadas e os atos já constituídos com base na Resolução-CPPI nº 101/2019, novamente, aplica-se, no que couber, as disposições dos artigos 23 e 24 da LINDB.

158. Por estas razões, com fundamento no art. 2º, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020, propõe-se dar ciência ao Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos – CPPI, ao Ministério da Economia – ME e ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações quanto às seguintes impropriedades/oportunidades de melhoria no processo identificadas no processo de desestatização do Centro Nacional de Tecnologia Eletrônica Avançada S.A. – Ceitec, a fim de prevenir a ocorrência de situações análogas no futuro:

a) ilegalidade, no âmbito de empresas de pequeno e médio porte, da atribuição de Gestor dos ativos de determinada carteira do FND por outro ente que não o Departamento de Coordenação e Controle das Empresas Estatais, atual SEST, em face do estabelecido no art. 6º, § 3º da Lei 9.491/1997, que poderá contratar/delegar atribuições técnicas específicas a outro ente da Administração Pública, desde que devidamente justificado em parecer fundamentado;

b) inadequação dos critérios estabelecidos na Resolução-CPPI nº 101/2019, a estabelecer procedimentos simplificados para desestatização de empresas de pequeno e médio porte não previstos na Lei 9.491/1997 e em desacordo com o parágrafo único do art. 33 do Decreto 2.594/1998, em extrapolação legal do limite do Poder Regulamentador;

c) insuficiência dos elementos apresentados para motivar a dissolução da empresa Ceitec como a alternativa mais econômica/eficiente de modalidade de desestatização, em face da imprecisão/inadequação de critérios estabelecidos no art. 33, parágrafo único, do Decreto 2.594/1998, para definição de empresas de pequeno e médio porte, em desconsideração de outras

características igualmente relevantes para aferição da complexidade das estatais, como o patrimônio, o montante de recursos orçamentários administrados, o seu poder de compra e regulação e o respectivo impacto da companhia em sua atuação na consecução das políticas públicas para a qual foi criada, o que veio a ocasionar, no caso concreto, prejuízos a devida motivação técnica e econômica das decisões tomadas no processo de desestatização da Ceitec;

e) inobservância dos fluxos previstos no Decreto 9.589/2018 e Lei 9.491/1997;

Manifestação Conjunta SPPI-SEDDM/ME

159. *Esclarece que a Lei nº 9.491/1997 e o Decreto nº 9.589/2018 trazem duas hipóteses de dissolução diferentes. Nos termos da Lei de Desestatizações, a modalidade operacional é definida a partir de estudos realizados dentro do PND, ao passo que no caso do Decreto nº 9.589/2018 já há uma decisão prévia de governo.*

160. *Informa que a decisão do CPPI que recomendou ao Presidente da República a dissolução da Ceitec foi tomada a partir de proposta elaborada conjuntamente entre os Ministros da Economia e da Ciência, Tecnologia e Inovação, que participou da reunião do Conselho, inclusive com direito a voto, nos termos do art.5º, § 1º, da Lei nº 9.491/1997.*

161. *No que se refere à realização dos estudos, alega que restou demonstrado que com a edição da Lei nº 13.334/2016 diversas atribuições que antes eram de competência do BNDES, na qualidade de Gestor do FND, foram repassadas a SEPPI, no papel de Secretaria-Executiva do Conselho, incluindo aí a possibilidade de constituir grupos de trabalho para prover apoio técnico à implementação das desestatizações.*

162. *Argumenta que, via de regra, o BNDES continua sendo o responsável pela contratação dos serviços necessários à desestatização. Entretanto, nada impede que a Administração Pública também realize estudos. Tanto assim que o Decreto nº 9.589/2018 traz uma modalidade operacional embasada em estudos internos e prévios à inclusão da empresa no PND, o que não seria possível caso prevalecesse a ideia de que o BNDES teria o monopólio para realizar estudos.*

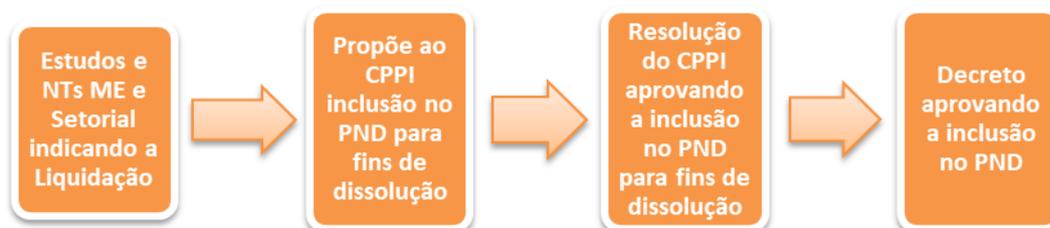
Manifestação MCTI

163. *Em sua manifestação (Nota Informativa nº 3471/2020/MCTI, peça 157), o MCTI não apresenta alegações relacionadas a este item da oitiva.*

Análise do item e

164. *De fato, conforme apontado pelo ME, há dois fluxos possíveis para o processo de dissolução. O primeiro é o indicado no Decreto 9.589/2018 e reproduzido na figura a seguir:*

Figura 1 - Macro Fluxo da Liquidação cf. Decreto 9.589/2018 (FLUXO 1)



165. *A segunda possibilidade, que teria adotada no caso em exame, é aquela prevista na Lei 9.491/1997 e indicada na figura 2.*

Figura 2 - Macro Fluxo da Liquidação cf. Lei 9.491/1997 (FLUXO 2)


166. De acordo com as informações prestadas nesta ocasião, a Ceitec foi incluída no PND seguindo o rito previsto no fluxo 2, ou seja, a previsão da Lei de Desestatizações. Cabe, portanto, avaliar se o processo atendeu ao rito indicado na figura 2. O primeiro aspecto refere-se à iniciativa quando à inclusão da empresa no PND.

167. De acordo com o fluxo, ainda, tal iniciativa é exclusiva do Ministério Setorial, no caso em exame, do MCTI. O fluxo 2 seria uma alternativa ao fluxo proposto no Decreto 9.589/2018, considerando exclusivamente disposições genéricas da Lei 9.491/1997, sem levar em conta a regulamentação específica para a modalidade. Nesse fluxo, o processo se inicia com a proposta do Ministério Setorial de inclusão da empresa no PND para apreciação do CPPI. Aprovada a recomendação de inclusão no PND pelo CPPI, a proposta é submetida ao Presidente da República que, por meio de decreto, caso acate a recomendação do CPPI, inclui a empresa no PND.

168. A recomendação de inclusão da Ceitec no PND se deu por meio da Resolução-CPPI nº 120/2020 que resultou no Decreto 10.297/2020. Conforme já apontado na instrução precedente, na tramitação tanto da Resolução CPPI 120/2020, quanto do Decreto 10.297/2020, que resultaram na inclusão da Ceitec no PND, não houve iniciativa do MCTI na proposta. Sequer houve pronunciamento de alguma área técnica ou do Ministro Titular da pasta. Houve única e tão somente uma manifestação de um parágrafo do Secretário-Executivo feita, como visto, por e-mail, depois de iniciativa da SPPI (peça 35, p. 6).

169. Ao examinar a Ata da 12ª Reunião do CPPI (peça 138) que deliberou pela inclusão da Ceitec no PND, verifica-se que não há nenhuma menção à participação do Titular do MCTI ou de algum outro representante. A proposta de inclusão no PND foi relatada pela titular da SPPI ao contrário de outros empreendimentos que também foram incluídos no PND, a exemplo da Resolução 113/2020 que incluiu unidades de conservação da Floresta Nacional de Canela e Floresta Nacional São Francisco de Paula no PND e teve a proposta relatada pelo Secretário de Ecoturismo do Meio Ambiente, representando, portanto, o referido Ministério Setorial.

170. De acordo com o ME, “o então Secretário Executivo do MCTI, em substituição do ministro da pasta, participou da 12ª reunião do CPPI, conforme documentação anexa (11616854), votando favoravelmente à inclusão do Ceitec no PND”.

171. O referido documento é simplesmente a cópia da agenda pública do Secretário-Executivo do MCTI e contém tão somente a indicação de que, às 10h do dia 19 de fevereiro de 2020, haveria a 12ª Reunião do CPPI (peça 129). Não comprova de nenhum modo que o substituto do Titular do MCTI participou e votou na referida reunião do CPPI. Ademais, conforme já exposto, não há na ata da referida reunião menção à participação do Secretário-Executivo e muito menos, registro de seu voto.

172. No Relatório do Comitê Interministerial, a oposição do MCTI à proposta de dissolução aventada pelo Ministério da Economia foi manifesta de maneira clara e enfática. Nos pareceres posteriores, quando se fazia menção à hipótese de dissolução, o MCTI a colocava como uma decisão já tomada pelo CPPI, antes mesmo da 13ª Reunião.

173. A Nota Técnica SEI nº 6399/2020/ME trata de proposta encaminhada pela Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos (SPPI) para inclusão do Centro Nacional de

Tecnologia Eletrônica Avançada – Ceitec no Programa Nacional de Desestatização – PND. Segundo o referido documento, em razão do andamento dos trabalhos realizados no âmbito do PPI, a SPPI sugere a inclusão da Ceitec no PND com vistas a conferir seguimento aos estudos para avaliar a viabilidade da desestatização. Ou seja, o documento de origem no ME não deixa dúvidas quanto à iniciativa de inclusão da empresa no PND. Em nenhum momento há menção à concordância ou participação do MCTI na proposta de inclusão da empresa no PND (peça 128).

Conclusão

174. *Na instrução precedente, ao tratar do presente item da oitava, foi apontado, como vício formal no encaminhamento da proposta de dissolução da Ceitec, o fato de a Resolução 130/2020 ter sido publicada pelo Ministro da Economia na condição de Presidente do CPPI, o que constituiria, em um primeiro exame, de infração ao disposto no art. 7º, § 1º, I, da Lei 13.334/2016 que reserva esta competência ao Titular da Casa Civil da Presidência da República.*

175. *Entretanto, conforme será detalhado em item específico neste relatório, esta suposta ilegalidade formal foi afastada a partir dos esclarecimentos encaminhados que remetem, essencialmente, ao disposto na Emenda Constitucional 32/2001. Remanesce, entretanto, a desconformidade relativa à iniciativa para inclusão da Ceitec no PND que foi realizada à revelia do disposto no art. 5º, § 1º da Lei 9491/1997:*

Art. 5º O Programa Nacional de Desestatização terá como órgão superior de decisão o Conselho Nacional de Desestatização - CND, diretamente subordinado ao Presidente da República, integrado pelos seguintes membros:

(...)

§ 1º Das reuniões para deliberar sobre a desestatização de empresas ou serviços públicos participará, com direito a voto, o titular do Ministério ao qual a empresa ou serviço se vincule. (grifamos)

176. *Como proposta de encaminhamento, adota-se o proposto na alínea a do item 713.1.1.*

f) enfraquecimento da coordenação de centro de governo no processo de privatização, com limitação da participação do Ministério Setorial e da Casa Civil da Presidência da República, este último, na coordenação de eventuais antinomias entre a política pública setorial e diretriz econômica.

Manifestação Conjunta SPPI-SEDDM/ME

177. *Esclarece que, ainda que a SEPPI tenha deixado de integrar a Casa Civil da Presidência da República, tal fato não retirou a importância do centro de governo nas decisões do CPPI, uma vez que a autoridade máxima da pasta é membro do Conselho.*

178. *Explica que o Programa continua sendo da Presidência da República, de acordo com o art. 1º da Lei nº 13.334/2016, apenas a Secretaria-Executiva do Conselho é que foi transferida da Casa Civil para o Ministério da Economia, não havendo, pois, enfraquecimento da coordenação do centro de governo.*

179. *Esclarece que, para que as Resoluções do CPPI tenham eficácia e plena validade, seu texto deverá ser encaminhado à Presidência da República por meio de Exposição de Motivos, com as devidas manifestações, notas técnicas e jurídicas dos Ministérios competentes, para que seja avaliado pela Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais da Casa Civil - SAG/CC/PR e pela Subchefia para Assuntos Jurídicos da Secretaria Geral da Presidência da República.*

180. *Desta forma, conclui, ainda que tenha existido divergência no âmbito interno dos ministérios proponentes da dissolução do Ceitec, fato é que o centro de governo participou de todas as deliberações do CPPI, sendo ainda responsável pela avaliação final das propostas a serem submetidas à apreciação do Presidente da República.*

Manifestação MCTI

181. *Em sua manifestação (Nota Informativa nº 3471/2020/MCTI, peça 157), o MCTI não apresenta alegações relacionadas a este item da oitava.*

Análise do item f

182. *O Decreto nº 10.297/2019 que tratou da qualificação da Ceitec no PPI instituiu o Comitê Interministerial com a composição estabelecida pelo art. 3º:*

Art. 3º O Comitê Interministerial é composto por dois representantes de cada um dos seguintes órgãos:

I - Casa Civil da Presidência da República, por meio da Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos, que o coordenará;

II - Ministério da Economia; e

III - Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações.

§ 1º Serão convidadas para participar do Comitê Interministerial as seguintes entidades:

I - o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES; e

II - o Ceitec.

183. *Com a alteração da vinculação da SPPI da Casa Civil da Presidência da República para o Ministério da Economia, a composição do comitê passou a contar com 4 (quatro) membros do ME, composição nitidamente desbalanceada. O fato de os documentos que subsidiam as decisões do CPPI serem encaminhados para apreciação da Casa Civil não supre o desequilíbrio de forças que passa a existir nas discussões que envolvem desestatizações.*

184. *Na configuração atual, inevitavelmente, o ponto de vista sob a ótica econômica irá prevalecer ante à visão setorial de atendimento a políticas de interesse público que somente o Ministério Setorial é capaz de oferecer.*

185. *Sob o enfoque exclusivo de sustentabilidade econômico-financeiro, diversas outras estatais do Governo Federal já deveriam ter sido vendidas considerando o custo destas empresas para o Tesouro Nacional. Cite-se, como exemplo, a Empresa Brasil de Comunicação S.A. – EBC. Somente em 2019, foram transferidos para a empresa R\$ 500 milhões. O fluxo de caixa da empresa no referido período foi -R\$ 477 milhões, ou seja, 10 (dez) vezes superior ao da Ceitec.*

Conclusão/Proposta de Encaminhamento

186. *Considerando o risco de a visão econômica sempre prevalecer sobre a visão setorial e, considerando os princípios de segregação de funções, supervisão e conflito de interesses, será proposta ciência ao CPPI, sobre os riscos advindos da composição dos grupos de trabalho de que trata o inciso III do art. 18 da Lei 9491/1997, em termos de conflito de interesses e segregação de funções.*

187. *Por estas razões, nos termos do art. 9º da Resolução-TCU 315/2020, propõem-se:*

i) Dar ciência ao Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos – CPPI sobre os riscos em relação aos princípios da segregação de funções e conflitos de interesse, bem como a necessidade de supervisão e gerenciamento desses conflitos, em face da composição dos grupos de trabalho de que trata o inciso III do art. 18 da Lei 9491/1997, com riscos a um desequilíbrio entre as visões econômicas e setoriais nos processos de desestatização.

713.1.2 em relação a entrega de documentos ao TCU e princípio da precaução, considerando que: (i) a IN-TCU 81/2018 não disciplina a sistemática para acompanhamento de desestatizações na modalidade dissolução, apesar do seu maior potencial de impacto e de risco no curto prazo; e (ii) a carência de menção explícita da modalidade dissolução na IN-TCU 81/2018 não afasta a aplicação dos princípios gerais da atuação do TCU no acompanhamento de desestatizações (item III.2 da instrução)”:

a) a negativa de envio de documentação solicitada e o encaminhamento de informação sabidamente incorreta podem ser qualificados, em potencial, como tentativa de obstrução ao controle, nos termos da Lei 8.443/1992 (no art. 58, caput, incisos V e VI)

Manifestação Conjunta SPPI-SEDDM/ME

188. *Esclarece que os documentos preparatórios para deliberação do CPPI não foram produzidos em prazo inferior a vinte e quatro horas. O que ocorreu dentro desse período foi apenas a criação dos documentos no SEI, a inserção do texto dentro do sistema e as respectivas assinaturas dos agentes públicos responsáveis pela elaboração do documento.*

189. *Destaca que após a solicitação, por email em 04/06/2020, do titular da SecexFinanças para que a SSPI, em até 24h confirmasse a intenção de submeter ao CPPI a proposta de dissolução da Ceitec, encaminhasse a cópia integral da documentação já disponibilizada para subsidiar uma possível deliberação bem como do produto final dos estudos produzidos pelo Comitê Interministerial instituído pelo Decreto nº 10.065/2019.*

190. *Informar que a SPPI, também por e-mail, datado de 05/06/2020, solicitou a prorrogação do prazo fixado, ante o volume de informações, dados e documentos solicitados, bem como a realização de reunião prévia para apresentação dos esclarecimentos solicitados. Com relação aos estudos do Comitê Interministerial, informou-se que a versão final ainda não estava revisada e assinada, motivo pelo qual solicitou-se a prorrogação do prazo para apresentação dos documentos.*

191. *Na mesma oportunidade, esclarece, a SEPPI se colocou à disposição para realização de reunião para apresentação de esclarecimentos sobre o processo. Ou seja, não houve negativa de envio de informações.*

192. *Informa que em outubro de 2019, o Ceitec foi qualificado no âmbito do PPI para possibilitar a realização de estudos e a avaliação de alternativas de parceria com a iniciativa privada e propor ganhos de eficiência e resultados para a empresa. Posteriormente, com a inclusão da empresa no PND foi mantido o funcionamento do Comitê Interministerial até a conclusão dos estudos e, além disso, foi determinado que os resultados dos trabalhos fossem apresentados ao CPPI, ao qual caberia, no fim, sobre eles opinar.*

193. *Portanto, antes da manifestação do CPPI, órgão competente para deliberar sobre as diretrizes para a desestatização do Ceitec, o que se tinha de concreto era apenas a prática de atos preparatórios na esfera do Comitê Interministerial.*

194. *Esclarece que o documento encaminhado pelo Secretário Adjunto, mencionado no item 182 da Instrução da SecexFinanças, protocolizado no TC 020.973/2020-9, que faz referência ao TC 038.085-2019-5, de acompanhamento de empresa diversa do Ceitec (a ABGF), informou que não existia à época cronograma de dissolução do Ceitec. E realmente não existia e ainda não há, por sinal.*

195. *Qualquer cronograma de dissolução, mesmo no presente momento, partiria de equivocado pressuposto de que houve deliberação sobre a modalidade de desestatização da empresa pelo Presidente da República, o que ainda não ocorreu. Mesmo na hipótese de prevalecer a recomendação do CPPI pela dissolução do Ceitec, competirá à assembleia geral do Ceitec definir o prazo para*

conclusão da liquidação e ao liquidante o cronograma de atividades da liquidação, na forma dos arts. 3º, VI, e 8º, I, “a”, do Decreto nº 9.589/2018.

196. Ressalta que no ofício encaminhado pelo Secretário-Adjunto da SEDDM foi informado a essa Corte de Contas que os estudos no âmbito do Comitê Interministerial estavam em amadurecimento e ainda em conclusão, retratando, com fidelidade, o estado à época dos trabalhos daquele comitê relacionados ao Ceitec.

197. Ainda a propósito do documento encaminhado pelo Secretário-Adjunto, vale registrar que foi expressamente mencionado nesse documento que estava sendo considerada a proposição de dissolução de 2 (duas) empresas (ABGF e Ceitec), sendo que apenas em relação à ABGF teria sido decidido que os estudos não seriam submetidos para deliberação do CPPI na reunião que estava programada para ocorrer em junho. O que se concretizou foi exatamente o cenário aventado: os estudos da ABGF não foram submetidos ao CPPI, ao passo que os de Ceitec o foram.

198. Conclui que, caso houvesse de parte do Secretário-Adjunto a real intenção de obstruir o controle, certamente não poderia ser consumada com o teor do ofício referido, eis que contém informações marcadamente verdadeiras.

Manifestação MCTI

199. Em sua manifestação (Nota Informativa nº 3471/2020/MCTI, peça 157), o MCTI não apresenta alegações relacionadas a este item da oitiva.

Análise

200. Convém esclarecer que a solicitação de envio de toda documentação possível em prazo exíguo se justificava diante da possibilidade de o CPPI deliberar pela dissolução da empresa, conforme teor do art. 6º, II, a, da Lei 9.491/1997. Tal possibilidade justificou a ação deste Tribunal em sede de medida cautelar.

201. Entretanto, uma vez que a deliberação do CPPI foi pela recomendação de dissolução e não pela aprovação da modalidade, restou afastado um dos pressupostos da medida, considerando que a recomendação de dissolução não é suficiente para permitir o início da contagem do prazo de oito dias de que trata o art. 3º do Decreto 9.589/2018.

202. Com relação ao possível envio de informações sabidamente incorretas pela SEDDM, na figura do seu Secretário-Adjunto, as justificativas apresentadas são suficientes para afastar os indícios de irregularidades apontados. De fato, conforme exposto, aparentemente, na data de 29/05/2020, não havia cronograma definido para inclusão da Ceitec na sessão deliberativa do CPPI.

203. E, conforme ressaltado, as demais informações estavam corretas, em particular quanto aos estudos relativos à dissolução de somente duas empresas em andamento, a ABGF e a Ceitec, sendo que não havia previsão de submeter os estudos relativos à primeira empresa na reunião deliberativa que ocorreria em junho.

204. Com relação à suposta negativa de envio de documentos pela SPPI o que, em tese, poderia caracterizar tentativa de obstrução ao controle, os esclarecimentos ora apresentados devem ser aceitos visto que restou caracterizado ao final que não houve prejuízo ao acompanhamento do processo uma vez que o CPPI deliberou apenas pela recomendação de dissolução da Ceitec, não se materializando os riscos que ensejaram a adoção de medida cautelar por este Tribunal.

205. Quanto ao envio de documentos que permitam o devido acompanhamento do processo por esta Corte de Contas, apesar de a modalidade de dissolução não constar de forma explícita na IN-TCU nº 81/2018, o envio tempestivo dos documentos deve nortear a atuação do gestor público considerando os objetivos intrínsecos à norma como o de precaução e segurança jurídica.

Conclusão/Proposta de Encaminhamento

206. *Por estas razões, com a finalidade de contribuir para o aperfeiçoamento da gestão dos processos, propõe-se expedição de ciência ao ME para que, nos processos de desestatização nos quais os estudos realizados concluem pela modalidade de dissolução, os documentos que irão subsidiar a decisão do CPPI sejam enviados a este Tribunal com antecedência necessária ao devido exame.*

207. *Considerando que há dois ritos possíveis para a dissolução, o primeiro referente à Lei 9.491/1997 no qual a modalidade é definida ao final dos estudos elaborados e o do Decreto 9.589/2018 no qual os estudos são realizados previamente à inclusão da empresa no PND para fins de dissolução, o termo para envio dos documentos deverá observar o rito escolhido no caso concreto.*

208. *Nos termos do art. 9º da Resolução-TCU 315/2020, propõem-se:*

i) dar ciência ao Ministério da Economia que, com fundamento nos princípios do controle, da precaução e da eficácia da atuação do TCU e em paralelismo com as disposições da IN-TCU 81/2018, caso seja adotado o rito previsto no Decreto 9.589/2018, concernente a desestatizações na modalidade dissolução, sobre o necessário encaminhamento a este Tribunal de cópia dos documentos que irão subsidiar a reunião e deliberação do CPPI, com a antecedência mínima necessária para viabilizar do devido exercício constitucional do controle, anteriormente à reunião deliberativa do CPPI que tratar da proposta de inclusão da empresa no PND para fins de dissolução.

713.1.3 - em relação aos potenciais prejuízos que a desestatização pode provocar na implementação de políticas públicas relacionadas à função social da Ceitec e patrimônio público associado (item III.3.1 da instrução):

a) ausência de envio tempestivo ao TCU de documentos, que constituiu limitação relevante para as análises da instrução anterior sobre os fundamentos técnicos do endereçamento das atividades relacionadas à função social da Ceitec;

Manifestação Conjunta SPPI-SEDDM/ME

209. *Esclarece que a inclusão do Ceitec no PND e a aprovação da modalidade operacional a ser aplicada observaram o rito estabelecido na Lei nº 9.491/1997 e no seu regulamento, Decreto nº 2.594/1998.*

210. *Destaca que a função social da empresa, qual seja o desenvolvimento de soluções científicas e tecnológicas que contribuam para o progresso e o bem-estar da sociedade brasileira, estabelecida na lei que autorizou o Poder Executivo a constituir o Ceitec, foi observada e permeou toda a discussão do processo de desestatização.*

211. *Sobre este aspecto, ressalta, houve manifestação do MCTI quanto à possibilidade e interesse de continuar com políticas públicas por meio de outro instrumento, que seja distinto do modelo empresarial, no caso OS. Conforme já destacado, a atuação do MCTI não correspondeu àquela esperada do órgão supervisor da área objeto da medida de desestatização. Não houve, por parte do MCTI, avaliação dos riscos e dos impactos das medidas nas metas setoriais da área objeto de desestatização em desconformidade com o dever de supervisão previsto nos artigos 25 e 26 do Decreto-Lei 200/1967.*

212. *Ressalta que a recomendação feita pelo CPPI para tomada de decisão do Presidente da República observa os deveres e responsabilidades do acionista controlador, principalmente diante da constatação da perda de capacidade de investimento e insustentabilidade econômico-financeiro do Ceitec, o que compromete o cumprimento de sua função social.*

Manifestação MCTI

213. *Em sua manifestação (Nota Informativa nº 3471/2020/MCTI, peça 157), o MCTI não apresenta alegações relacionadas a este item da oitiva.*

Análise

214. *A legalidade e legitimidade do processo de desestatização da Ceitec depende da existência de embasamento técnico para tratar das atividades de interesse público hoje desempenhadas pela empresa. Com base na legislação vigente, demonstrou-se a necessidade de estudo de alternativas e processo de gestão de riscos que contemple de forma fundamentada e com a devida governança o endereçamento responsável das atividades relacionadas à função social da Ceitec para que as políticas públicas correlatas não sejam prejudicadas pela falta do devido zelo na condução do seu processo de desestatização, nem sejam desperdiçados recursos públicos já investidos na formação de pessoas, na infraestrutura da empresa e nos projetos de pesquisa em andamento.*

215. *Pelo teor dos esclarecimentos ora apresentados, o ME considera a proposta de publicização das atividades direcionadas à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico e à inovação em microeletrônica por meio de uma OS como a melhor alternativa do ponto de vista econômico assim como em relação ao atendimento do interesse público no cumprimento de sua função social.*

216. *No que se refere à afirmação do ME de que a função social da empresa foi observada e permeou toda a discussão do processo de desestatização, cabe destacar que a proposta do ME no âmbito do Comitê Interministerial foi distinta daquela defendida pelo MCTI. Enquanto o ME, representado pela SPPI, se posicionou pela liquidação da empresa, o MCTI propôs a realização de um processo de alienação de controle aliado à qualificação de uma Organização Social a fim de garantir a permanência de parte do ativo intangível da Ceitec. A proposta do ME foi somente pela liquidação da empresa.*

217. *Conforme apontado no item precedente, considerando que o CPPI deliberou apenas pela recomendação de dissolução da Ceitec, não se materializando os riscos que ensejaram a adoção de medida cautelar por este Tribunal, os esclarecimentos apresentados devem ser aceitos.*

b) risco de as fragilidades e inconsistências observadas no processo de desestatização da Ceitec impactarem negativamente atividades de relevante interesse coletivo e provocarem perda de investimentos públicos já realizados para construção do patrimônio intelectual da empresa;
Manifestação Conjunta SPPI-SEDDM/ME

218. *Ressalta que o processo observou todo o rito da desestatização, ao tempo que buscou conciliar os objetivos fundamentais estabelecidos pela Lei nº 9.491/1997 com as atividades de relevante interesse coletivo e patrimônio intelectual, conforme política do Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação.*

219. *No que se refere ao risco de perda de investimentos públicos já realizados, esclarece que este aspecto deve ser avaliado em perspectiva futura, e não simples comparação com o montante já investido. O valor investido na empresa deve ser considerado em conjunto com as necessidades de investimentos adicionais e custos de manutenção. Este investimento deve ser comparado aos resultados em termos de política pública que a empresa entrega.*

220. *Esclarece que em todos cenários projetados, apesar dos investimentos realizados, a empresa apresenta valor negativo e perda da capacidade de investimento. Argumenta que, para consecução das atividades de relevante interesse coletivo, a OS seria uma alternativa mais adequada.*

Manifestação MCTI

221. *Em sua manifestação (Nota Informativa nº 3471/2020/MCTI, peça 157), o MCTI não apresenta alegações relacionadas a este item da oitava.*

Análise dos itens a e b

222. *Preliminarmente, cabe destacar que, com relação à função social da empresa, não é possível aferir objetivamente os produtos entregues pela Ceitec, uma vez que não há indicadores*

objetivos que se prestem a esta tarefa. Por este motivo, resta-se objetivamente não comprovada a afirmativa de que os investimentos realizados na empresa são comparáveis aos resultados que a empresa entrega no cumprimento de sua função social. O próximo item da oitiva trata especificamente sobre a ausência de indicadores objetivos que avaliem o desempenho da Ceitec em relação ao exercício de sua função social.

223. *Com relação à garantia de continuidade de políticas públicas na área de atuação da Ceitec, não é possível afirmar que a proposta de criação de uma OS seja a solução mais adequada – ou mais objetivamente, a mais econômica – para esta finalidade. Não há nos autos elementos suficientes que permitam avaliar a consistência e viabilidade da proposta do MCTI e nem opinar sobre a economicidade e eficiência da proposta. Não foram realizados estudos com o objetivo de comparar, por exemplo, os custos associados à opção de realizar alienação da parte fabril da empresa e manutenção somente da parte associada a P&D com os custos que serão incorridos na opção de publicização de atividades por meio da criação de uma OS e liquidação da empresa. Não houve, portanto, avaliação de cenários possíveis, a avaliação econômico-financeira restringiu-se à situação atual da empresa (As Is).*

224. *Há outros riscos não foram devidamente identificados – e, portanto, não gerenciados – e potencialmente acarretar prejuízos para a União. Com a decisão de dissolução da empresa há o risco, por exemplo, de ser necessário realizar a desmobilização das instalações da sala limpa, caso reste fracassado, no âmbito do processo de liquidação, a alienação dos ativos. De acordo com estudos realizados pela Ceitec e confirmados por avaliações de mercado, a desmobilização pode custar algo entre R\$ 50 e 140 milhões. Ressalta-se que também não se afiguraria devidamente motivada a vantagem da venda desse ativo, no processo de liquidação, por valor irrisório sob a alegação de que a venda evitaria que a União incorresse em custos de desmobilização. Tal ponderação de custos e riscos deveria ser prévia ao processo decisório e não ser relegada a um momento futuro e sujeita a eventos imponderáveis.*

225. *Frente a tais lacunas de informação, uma vez que as conclusões deste trabalho servirão para subsidiar o parecer deste Tribunal quanto à regularidade do processo de desestatização da Ceitec, a presente instrução pode ser interpretada como um certificado de auditoria. Ou seja, a partir das questões de auditoria elencadas na oitiva, o presente trabalho deverá emitir parecer quanto à legalidade, legitimidade e economicidade dos atos de gestão e das despesas deles decorrentes. Nesse tom, inexistem informações suficientes para respaldar a opinião desta unidade técnica pela demonstração de vantagem (econômica e qualitativa, em termos de atingimento de objetivos e metas das razões de interesse público que motivaram a criação da empresa) da dissolução da companhia.*

Conclusão/Proposta de Encaminhamento

226. *Desta forma, não é possível afirmar, pelos elementos então produzidos pelo ME/MCTI diante das informações disponibilizadas, que a decisão de criação de uma OS para permitir a continuidade do papel da Ceitec na política pública de Ciência, Tecnologia e Inovação em microeletrônica seja a melhor alternativa do ponto de vista econômico ou de garantia de continuidade do cumprimento da função social da empresa.*

227. *Não houve o devido gerenciamento e mitigação de riscos de modo a reduzir os impactos da dissolução na condução de políticas públicas relevantes para o setor de microeletrônica. De igual modo, há riscos suficientes evidenciados na instrução precedente de perdas de investimentos públicos realizados para construção do patrimônio intelectual da empresa.*

228. *De acordo com manifestação da Aceitec, o investimento na formação destes colaboradores foi aproximadamente R\$ 30 milhões de reais e representa mais de 1000 anos de estudo científico, considerando o tempo necessário para conclusão de estudos e obtenção de títulos acadêmicos (peça 113, p. 8).*

229. *Observa-se que não foram demonstradas medidas efetivas para evitar a concretização destes potenciais prejuízos. Em sua manifestação, o ME, na prática, antecipa a justificativa de aceitar as perdas sob alegação de custo afundado, o que igualmente carece do devido respaldo motivador.*

230. *Em termos de consequências processuais ao presente achado, crê-se que o motivo de tais insuficiência motivadora remanesça, justamente, na possibilidade de se perfilharem estudos simplificados, por se tratar de uma empresa classificada como de pequeno e médio porte. Como já evidenciado, no presente caso concreto, tal simplificação – avalia-se – foi a principal responsável pela ausência de evidências concretas e suficientes acerca da economicidade, vantagem e eficiência da escolha da modalidade dissolução em detrimento de outras alternativas; como a venda.*

231. *Em se tratando, contudo, de uma possibilidade interpretativa vigente no ordenamento jurídico até então – esteada no Decreto 2.594/1998 –, não obstante a opinião deste parecerista acerca da inadequação e extrapolação dessa regulamentação, entende-se que a declaração de nulidade da presente vá em prejuízo ao definido nos arts. 23 e 24 da LINDB. Definições interpretativas supervenientes, impassíveis de serem ajuizadas a priori pelos gestores, em configuração a mudança posterior de orientação geral normativa, não devem, via de regra, gerar efeitos de nulidade ex tunc. Esta seria, então, a inteligência dos nominados artigos estabelecidos na Lei de Introdução à Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei 4.657/1942, modificado pela Lei 13.655/2018).*

232. *Por estas razões, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, propõe-se dar ciência ao Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos – CPPI e ao Ministério da Economia que a consumação dos riscos relacionados a atividades de relevante interesse coletivo, sem demonstração suficiente nos autos sobre a manutenção do capital intelectual então desenvolvido sujeita os responsáveis a potencial responsabilização, em caso de consumação dos riscos então evidenciados neste processo (dentre eles, a possibilidade de um desfazimento antieconômico do ativo “sala limpa”).*

c) ausência nos estudos de análises com indicadores objetivos que avaliem o desempenho da Ceitec em relação ao exercício de sua função social, a despeito de previsão legal sobre o acompanhamento da empresa e transparência com relação a esses números – Lei 13.303 (art. 8º, § 1º), Lei 11.759/2008 (art. 21) e Decreto 6.638/2008 (art. 44, inc. III);

Manifestação Conjunta SPPI-SEDDM/ME

233. *Esclarece que, não obstante a ausência de indicadores objetivos na carta anual da empresa, que trata o § 1º do art. 8º da Lei nº 13.303/2016, para mensuração da consecução de objetivos da política pública, objeto da função social do Ceitec, os estudos realizados pelo Comitê Interministerial e notas técnicas buscaram apresentar vários indicadores, inclusive sobre desempenho da atividade do Ceitec, que pudessem servir de subsídio à tomada de decisão.*

234. *Novamente, destaca que a função social da empresa permeou as discussões ao longo de todo o processo e se buscou conciliar os objetivos fundamentais estabelecidos pela Lei 9.491/1997 com as atividades de relevante interesse coletivo, conforme política do Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação.*

Manifestação MCTI

235. *Em sua manifestação (Nota Informativa nº 3471/2020/MCTI, peça 157), o MCTI não apresenta alegações relacionadas a este item da oitiva.*

Análise

236. *A Lei 13.303/2016 estabelece mecanismos que poderiam ter sido utilizados para aferição do desempenho da estatal. O art. 8º, § 1º dessa lei estabelece que o interesse público da empresa pública deve ser resultado do alinhamento entre seus objetivos e aqueles das políticas públicas*

associadas à atividade da estatal, na forma explicitada na carta anual subscrita pelo Conselho de Administração.

237. *O caput, inciso I, do mesmo artigo determina que a carta anual deve explicitar os compromissos de consecução de objetivos de políticas públicas pela empresa pública, em atendimento ao interesse coletivo ou ao imperativo de segurança nacional que justificou a autorização de sua criação, com definição clara dos recursos a serem empregados para esse fim, bem como dos impactos econômico-financeiros da consecução desses objetivos, mensuráveis por meio de indicadores objetivos.*

238. *Na Carta de Políticas Públicas e Governança de 2018 consta um rol de atividades relacionadas à função social exercida pela Ceitec, que poderia fundamentar a aplicação de variadas métricas para avaliar seu desempenho (peça 9, p. 6-18). Entretanto, em desobediência ao art. 8º da Lei 13.303, tal carta não detalha os custos nem traz métricas objetivas para a avaliação do desempenho da empresa sobre as atividades relacionadas à sua função social.*

239. *Conforme apontado na instrução precedente, a lei de criação da Ceitec (Lei 11.759/2008) instituiu para a Ceitec um Conselho Consultivo, formado por representantes de vários setores da sociedade, com atribuição de apreciar o desenvolvimento das atividades realizadas pela companhia, requerendo informações e fazendo proposições ao Conselho de Administração, com vistas a melhorar a qualidade e o desempenho da gestão da empresa (art. 12, 13). De acordo com o Decreto 6.638/2008, entre as suas competências, esse Conselho Consultivo deve acompanhar e avaliar periodicamente o desempenho técnico-científico da Ceitec (peça 88, p. 57).*

240. *O Relatório do Comitê Interministerial (peça 43) apresenta diversos indicadores, porém todos voltados para o desempenho financeiro da Ceitec. Não constam números relacionados ao desempenho na implementação de políticas públicas. Portanto, com base nas informações trazidas nos autos não é possível fazer qualquer avaliação quantitativa sobre o desempenho da Ceitec no exercício de sua função social.*

Conclusão

241. *Os estudos realizados no âmbito do Comitê Interministerial não abordaram a necessidade de avaliar indicadores objetivos que permitissem um exame objetivo do desempenho da Ceitec em relação ao exercício de sua função social, a despeito de previsão legal sobre o acompanhamento da empresa e transparência com relação a esses números, a despeito da previsão legal – Lei 13.303 (art. 8º, § 1º), Lei 11.759/2008 (art. 21) e Decreto 6.638/2008 (art. 44, inc. III).*

242. *Com relação à utilização de indicadores objetivos que permitam avaliar o cumprimento da função social pelas empresas estatais, esta questão foi objeto da proposta de encaminhamento da alínea b do item 713.1.1.*

d) inexistência de análises comparativas que demonstrem por meio de dados objetivos as reais vantagens do modelo de publicização de atividades relacionadas à função social da Ceitec, uma vez que os estudos:

d.1) não detalham os custos suportados pela Ceitec para desenvolver atividades de finalidade não comercial (atreladas ao exercício da função social determinada por lei);

d.2) não quantificaram o valor de mercado do patrimônio intangível que tem potencial de alto valor no mercado;

d.3) não consideraram impacto patrimonial para a União da transferência de ativos para a OS;

d.4) não contêm análises prospectivas que permitam aferir a viabilidade econômico-financeira da alternativa de publicização;

- d.5) não demonstram que os valores previstos para serem alocados para a OS são suficientes para sua manutenção;
- d.6) não demonstram por de meio de dados objetivos que a publicização será mais eficiente do que a manutenção da Ceitec com estrutura reduzida somente às atividades que seriam transferidas à OS;
- d.7) não contemplam avaliações comparativas fundamentadas em dados e evidências sobre outras opções para o modelo de implementação de políticas públicas;
- d.8) não quantifica nem considera os riscos e o prejuízo decorrente de perdas de certificações, licenças e incentivos, que não poderão ser transferidos para a OS, por estarem vinculados ao CNPJ da Ceitec.

Manifestação Conjunta SPPI-SEDDM/ME

243. *Esclarece que a proposta de dissolução da empresa não se confunde com a publicização de suas atividades, em que pese ambas constarem da proposta encaminhada pelo CPPI ao Presidente da República.*
244. *Ressalta que o CPPI poderia apenas recomendar a dissolução do Ceitec e o MCTI propor ao Ministério da Economia, sem qualquer participação do Conselho ou casamento das ações, a publicização das atividades. Fazer tais ações conjuntamente, além de garantir uma maior governança, se deu por razão de conveniência e oportunidade da Administração Pública, que buscou conferir maior eficiência e sinergia à estruturação dos dois processos.*
245. *Esclarece que dívidas relativas à proposta de publicização serão respondidas pelo MCTI por meio da oitiva dirigida àquele Ministério.*

Manifestação MCTI

246. *Em sua manifestação por meio da Nota Informativa nº 3471/2020, o MCTI não apresenta, de maneira objetiva, resposta aos itens da oitiva. As informações apresentadas são, essencialmente, as mesmas que já constavam do relatório do Comitê Interministerial. Um resumo da nota é apresentado a seguir.*
247. *Destaca que a atividade a ser publicizada não guarda dependência com a manutenção da estrutura produtiva atualmente existente no Ceitec. Assim, não se vislumbra impedimentos entre a privatização da área fabril e a qualificação de uma OS.*
248. *Informa que, atualmente, a equipe de P&D, inovação e extensão tecnológica da Estatal, que é a mais diretamente envolvida com a execução de iniciativas associadas às políticas públicas, congrega cerca de 60 pessoas. Em 2019, os custos com pessoal relativos a essa equipe foram de cerca R\$ 14,2 milhões, e os demais investimentos diretos nessas atividades (em licenças de software, insumos para pesquisa e desenvolvimento) alcançaram cerca de R\$ 3,6 milhões, totalizando cerca de R\$ 17,8 milhões de investimentos, não contabilizando os rateios de custos administrativos, nem de manutenção e de facilities.*
249. *Informa que proposta uma etapa de transição, com duração de 3(três) anos, na qual o Governo Federal se comprometerá com a OS qualificada a manter no contrato de gestão um volume orçamentário de até 25% do atual orçamento anual do Ceitec. Após este tempo, espera-se que a OS se financie majoritariamente com recursos da iniciativa privada, reduzindo a demanda por recursos públicos.*
250. *Esclarece que, para garantir sua sustentabilidade, de forma a ter condições de iniciar seu relacionamento com o mercado privado imediatamente após sua qualificação, a proposta de publicização contempla a cessão de bens tangíveis e intangíveis por meio de cessão de patrimônio, sendo esta mais uma forma de fomento à OS, conforme previsto no § 3º do art. 12 da Lei nº 9.637, de*

15 de maio de 1998, não se tratando, pois, de transferência de ativos. A listagem desses bens já se encontra no estudo do Comitê Interministerial que foi aprovado pelo CPPI.

251. Visando o capital humano, o CPPI, por meio da Resolução nº 130, recomendou que o percentual de manutenção de contratos a ser contemplado pelo plano de trabalho, em consonância com a previsão contida no art. 8º do Decreto nº 9.589, de 29 de novembro de 2018, seja dimensionado de forma a preservar parte da equipe para dar continuidade aos projetos estratégicos da entidade, com possível aproveitamento por meio da OS a ser selecionada.

252. Levando-se em conta a experiência histórica da União, um processo de liquidação de empresa pública não costuma ocorrer em prazo inferior a um ano. A proposta de o Decreto do Presidente da República orientar a liquidação e autorizar a publicização em simultâneo é parte da estratégia de possibilitar que a OS seja qualificada antes de se findar o processo de liquidação, tendo em vista que o cronograma estimado de publicização é de 6 meses, conforme consta no estudo. Consequentemente esses profissionais podem, caso seja de interesse, ser demitidos da Ceitec e admitidos pela OS.

Análise

253. Conforme se extrai da manifestação do MCTI, os estudos realizados se limitaram a esboçar estimativas de custos do modelo proposto. Não foram realizados estudos que contemplassem avaliação de alternativas para o modelo de implementação de políticas públicas. Não é possível afirmar, por exemplo, que o modelo de OS é mais econômico do que a opção de manutenção da Ceitec com estrutura reduzida somente às atividades que seriam transferidas à OS. Tal questão foi devidamente endereçada aos responsáveis, mas não houve resposta.

254. De resto, não foram realizadas análises prospectivas que permitam aferir a viabilidade econômico-financeira da alternativa de publicização. A proposta de garantia de transferência de recursos por 3 (três) anos não detalha qual a estratégia a ser adotada pela OS para diminuir a dependência de investimentos do setor público.

255. A estimativa de custo realizada baseou-se apenas no custo da folha de pagamento do pessoal lotado na área de P&D, inovação e extensão tecnológica da Estatal e não inclui os custos administrativos e operacionais. Há previsão de transferência de ativos, mas não há sequer indicação do local onde funcionaria esta OS.

256. Diversos outros riscos e prejuízos sequer foram avaliados, a exemplo da perda de certificações, licenças e incentivos, que não poderão ser transferidos para a OS, por estarem vinculados ao CNPJ da Ceitec.

257. Verifica-se, portanto que diversos riscos não foram devidamente tratados e, uma vez que não houve resposta objetiva às questões suscitadas, não é possível assegurar-se quanto às reais vantagens do modelo de publicização de atividades relacionadas à função social da Ceitec em detrimento de outras alternativas.

Conclusão.

258. Do exposto, verifica-se que não é possível afirmar, diante das informações disponibilizadas, que a decisão de criação de uma OS para permitir a continuidade do papel da Ceitec na política pública de Ciência, Tecnologia e Inovação em microeletrônica seja a melhor alternativa do ponto de vista econômico ou de garantia de continuidade do cumprimento da função social da empresa.

259. Não houve, portanto, demonstração de que a opção adotada seria a mais econômica e sequer foram avaliados os riscos associados à decisão quanto à viabilidade de implementação da solução proposta para continuidade das políticas públicas de pesquisa e desenvolvimento e inovações em microeletrônica.

260. *Mais uma vez, a carência de análises, fruto de uma avaliação simplificada da empresa, impediu uma visão mais aprofundada de alternativas e riscos provindos do processo de dissolução. De igual modo, em paralelismo, em encaminhamento advindo dessa narrativa e em face do estabelecido nos arts. 23 e 24 da LINDB, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, propõe-se dar ciência ao Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos – CPPI, ao Ministério da Economia e ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações quanto ao risco de antieconomicidade da escolha da publicização das atividades relacionadas à função social da Ceitec, sem a adequada avaliação das reais vantagens e viabilidade do modelo escolhido, com possibilidade de a alternativa escolhida ser inclusive mais onerosa que a atualmente vigente, via empresa estatal dependente, alertando-os, com base nos princípios da diligência, do planejamento, da prudência e da motivação, que eventual consumação de tais apontamentos, inclusive com potenciais danos ou resultados antieconômicos deles decorrentes, poderá ensejar responsabilização dos agentes que, ainda que alertados, decidiram dar continuidade ao processo sem a respectiva mitigação de tais incertezas.*

e) não atendimento no processo de publicização de atividades da Ceitec de requisitos exigidos na legislação específica, em virtude da: inobservância do rito formal aplicável; e insuficiência dos estudos para explicitar as razões que fundamentam a conveniência e a oportunidade da opção pelo modelo das organizações sociais (Decreto 9.190/2017, art. 7º, caput, §§ 1º e 2º);

Manifestação Conjunta SPPI-SEDDM/ME

261. *Esclarece que, com relação ao rito formal aplicável, o Ministro de Estado de Ciência, Tecnologia e Inovações participou, com direito a voto, da 13ª Reunião do Conselho que recomendou a publicização das atividades da Ceitec. Nesse sentido, argumenta, não houve inobservância do rito estabelecido pelo Decreto 9.190/2017, em seu artigo 7º, § 2º.*

262. *Informa ainda que, durante a fase atual de instrução do Decreto para efetivação da publicização, em que pese o estudo de publicização já ter sido realizado pelo MCTI, à época da 13ª Reunião do CPPI, houve a avaliação da Secretária de Gestão do Ministério da Economia - SEGES, responsável no Poder Executivo pelo acompanhamento dos processos. A SEGES opinou pelo prosseguimento do processo de publicização, conforme Nota Técnica para Atos Normativos SEI nº 875/2020/ME (peça 145).*

Manifestação MCTI

263. *Em sua manifestação (Nota Informativa nº 3471/2020/MCTI, peça 157), o MCTI não apresenta alegações relacionadas a este item da oitava.*

Análise

264. *Destaca-se, preliminarmente, que processo de publicização não se confunde com o processo de desestatização. São processos decisórios absolutamente distintos, com legislação, finalidades, requisitos e procedimentos próprios. Enquanto a desestatização é regida pela Lei 9.491/1997, as balizas legais para a publicização encontram-se definidas na Lei 9.637/1998.*

265. *De forma simplificada, enquanto a desestatização tem por objeto, basicamente, a transferência para a iniciativa privada de patrimônio ou direito detido pelo Estado relacionado à exploração de atividade econômica ou de execução de serviço público, a publicização volta-se para a transferência de atividades de cunho social para entidades privadas sem fins lucrativos.*

266. *O Programa Nacional de Publicização originou-se da autorização prevista no art. 20 da Lei 9.637/1998 que, por sua vez, foi regulamentado pelo Decreto nº 9.190, de 1º de novembro de 2017, o qual estabelece as diretrizes para qualificação de organizações sociais, as regras para a decisão de publicização, seleção da OS, contrato de gestão, entre outros aspectos.*

267. *O art. 7º desse Decreto determina o processo decisório para a publicização. O primeiro passo é o envio pelo Ministro Supervisor ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão da proposta de publicização, devidamente justificada, explicitando as razões que fundamentam a conveniência e oportunidade da opção pelo modelo de organizações sociais.*

268. *A proposta de publicização do Ceitec apresenta características que destoam de um processo usual. A publicização foi proposta depois de já ter sido decidida a desestatização. Conforme já discutido, a Ceitec foi incluída no PND, sem que estivessem concluídos os estudos sobre a viabilidade da desestatização. A proposta de publicização aconteceu em paralelo com a escolha pela modalidade de desestatização. Houve inversão de fases, pois, primeiro se decidiu desestatizar, depois foi apresentada a proposta para endereçamento da política pública desempenhada pela estatal.*

269. *Entretanto, ainda que revestida de características heterodoxas, verifica-se que o processo subsequente está de acordo com a legislação aplicável. O MCTI elaborou a proposta de publicização e encaminhou ao ME por meio do OFÍCIO Nº 21304/2020/GM/MCTIC, de 10/06/2020, data da 13ª Reunião Deliberativa do CPPI (peça 166).*

270. *A proposta foi devidamente examinada no ME, conforme Nota Técnica para Atos Normativos SEI nº 875/2020/ME elaborada pela Secretária de Gestão do Ministério da Economia - SEGES (peça 145).*

271. *Considerando a informação de que o Ministro de Estado do MCTI participou, com direito a voto, da 13ª Reunião do Conselho que recomendou a publicização das atividades da Ceitec, não se vislumbra, neste momento, desatendimento ao rito formal previsto no Decreto 9.190/2017.*

272. *Com relação às as razões que fundamentam a conveniência e a oportunidade da opção pelo modelo das organizações sociais, a citada NT da Seges contém checklist relativo ao § 2º do art. 7º do Decreto 9.190/2017 e concluiu pela adequabilidade da proposta com sugestões de alterações da minuta do decreto de dissolução.*

273. *O estudo da Seges restringiu-se à proposta do MCTI que foi elaborada no âmbito do Comitê Interministerial, proposta esta que contém diversas omissões e que foram objeto do item da oitiva examinado anteriormente. Dentre as inconsistências verificadas na proposta do MCTI, destacam-se: impacto patrimonial para a União decorrente da transferência de ativos para a OS, ausência de análise da viabilidade econômico-financeira da alternativa de publicização e de avaliações comparativas fundamentadas em dados e evidências sobre outras opções para o modelo de implementação de políticas públicas.*

274. *O conteúdo da proposta de publicização deve obedecer a regulamentação estabelecida pelo Ministério da Economia por meio da Portaria-ME nº 297/2019. O art. 1º deste normativo dispõe que o estudo de publicização para qualificação de organizações social deverá apresentar as razões que fundamentam a conveniência e a oportunidade da aplicação do modelo.*

275. *O estudo da Seges ao examinar se a proposta atendia ao art. 1º da Portaria-ME nº 297/2019 remete a questão ao estudo de publicização apresentado pelo MCTI (peça 166). A parte 1.1 tem o título “Razões que Fundamentam a Conveniência e a Oportunidade da Aplicação do Modelo de OS” numa referência direta ao citado artigo da portaria do ME.*

276. *Ocorre que ao examinar as razões expostas pelo MCTI que fundamentariam a conveniência e oportunidade verifica-se que estas se resumem, principalmente, à decisão do CPPI de liquidar a empresa com a consequente interrupção de atividades que teriam poucas chances de serem assumidas pela iniciativa privada, tais como formação de recursos humanos, capacitação e intercâmbio de técnicos e pesquisadores e realização de pesquisa tecnológica e de inovação, isoladamente ou em conjunto com instituições de ensino superior e centros de pesquisa e*

desenvolvimento. As demais exigências da portaria do ME não estão devidamente demonstradas no estudo do MCTI, foram objeto da oitiva, mas não houve resposta do MCTI ou do ME.

Conclusão

277. *Do exposto, conclui-se que, ainda que ajuizado que a proposta do MCTI atendeu às formalidades previstas no Decreto 9.190/2017, não há elementos suficientes que fundamentam a conveniência e a oportunidade da opção pelo modelo das organizações sociais, razão pela qual, não é possível emitir juízo de valor sobre a questão suscitada.*

278. *Por estas razões, em semelhança ou já encaminhado nos subitens anteriores, considerando as disposições da Instrução Normativa-TCU 84/2020, que estabelece normas para a tomada e prestação de contas dos administradores e responsáveis da administração pública federal para fins de julgamento por este Tribunal, verifica-se que, diante dos elementos disponíveis nos autos, não é possível emitir um parecer ou opinião quanto às decisões adotadas pelos responsáveis, razão pela qual deixa-se registrado a abstenção de opinião. De todo indicado a ciência aos gestores sobre os riscos então evidenciados no presente relatório – neste caso, sobre a singeleza dos estudos a demonstrar a viabilidade da publicização – que a consumação dos riscos então apontados, a exsurgir em consequências antieconômicas ao processo, pode redundar na responsabilização dos gestores que, cientes dos riscos, tomaram a decisão sem adequadamente trata-los ou mesmo considerá-los.*

f) insuficiência dos estudos para demonstrar a viabilidade de implementar o processo de publicização em paralelo com o processo de liquidação da Ceitec, uma vez que:

f.1) a proposta do Ministério Setorial para a desestatização, não previa a liquidação da Ceitec, mas sim, qualificação de OS para posterior alienação da empresa, com manutenção da fábrica e do CNPJ;

f.2) o modelo de publicização proposto prevê a continuidade operacional da fábrica para uso parcial pela OS;

f.3) há possível incompatibilidade entre os cronogramas dos processos de publicização e de liquidação, podendo causar a descontinuidade da política pública e perda do investimento público realizado para qualificação do corpo técnico;

f.4) a proposta de execução simultânea prevê transferência ao liquidante de decisões sobre o encaminhamento de questões relacionadas ao processo de publicização que não constam entre suas competências legais, expressas expressos nos art. 210 e 211 da Lei 6.404/1976 e art. 8º do Decreto 9.589/2018;

f.5) falhas no planejamento da execução e na gestão dos riscos inerentes à condução simultânea dos processos de liquidação e publicização (Decreto 9.203/2017).

Manifestação Conjunta SPPI-SEDDM/ME

279. *Esclarece que é necessário destacar a distinção entre o relatório do Comitê Interministerial e a proposta do Ministério Setorial na 13ª Reunião do CPPI. Os estudos do comitê buscaram endereçar as principais questões envolvidas na tomada de decisão de encaminhamento do Ceitec pelo Conselho, de modo a fornecer subsídios para uma deliberação do Conselho e não possuem nenhum caráter decisório nem vinculante.*

280. *Informa que o Ministro de Estado da Ciência, Tecnologia e Inovações, em conjunto com o Ministro de Estado da Economia, apresentaram na 13ª Reunião do CPPI a minuta da Resolução CPPI 130/2020, que foi aprovada por unanimidade pelo Conselho, inclusive com voto do ministério setorial. A partir da proposta aprovada, espera-se que ambos os processos de publicização e liquidação ocorram concomitantemente.*

281. *Explica que, aprovada a dissolução da Ceitec, mediante decreto, nos moldes propostos pelo CPPI, o plano de trabalho, ao elaborar o cronograma das atividades da liquidação, o prazo de*

execução e a previsão de recursos para realização das ações, deverá levar em conta o processo de publicização das atividades.

282. *Por fim, informa que não será transferida ao liquidante qualquer competência decisória sobre o processo de publicização. Toda a execução de atividade relacionada ao processo de publicização que dependa de ação do liquidante ou da empresa será pautada em orientações do Administração Direta (MCTI, SEST ou Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional - PGFN).*

Manifestação MCTI

283. *Em sua manifestação (Nota Informativa nº 3471/2020/MCTI, peça 157), o MCTI não apresenta alegações relacionadas a este item da oitiva.*

Análise

284. *Novamente, verifica-se que nenhum dos responsáveis respondeu objetivamente aos itens da oitiva. Segundo o ME, o plano de trabalho da liquidação deverá levar em conta o processo de publicização das atividades. Adicionalmente, informa que não será transferida ao liquidante qualquer competência decisória sobre o processo de publicização.*

285. *A minuta do Decreto de liquidação (peça 147, p. 6) prevê expressamente:*

Art. 3º Autorizar a publicização das atividades dirigidas à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico e à inovação no setor de microeletrônica, executada pelo Ceitec, nos termos da Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998.

Parágrafo único. Para fins do disposto no caput, o plano de trabalho da liquidação, a que se refere o inciso I do art. 8º do Decreto nº 9.589, de 29 de novembro de 2018, e o percentual de manutenção dos contratos de trabalho dos empregados, previsto no inciso VI do art. 10 do mesmo Decreto, considerará os atos necessários para a implementação da proposta de publicização.

286. *Ou seja, de fato, o plano de trabalho da liquidação deverá levar em consideração o processo de publicização, em particular com relação ao pessoal a ser transferido para a OS.*

287. *Conforme se nota, diversas questões permanecem sem o devido endereçamento, a exemplo da previsão de utilização parcial da fábrica pela OS, o que não é razoável considerando a proposta de alienação dos ativos durante a liquidação.*

288. *Aliás, pelo narrado, existe o risco de a própria comissão liquidante tomar as rédeas sobre a viabilidade e a forma pela qual se dará o processo de publicização. Tal competência, diga-se, não seria da comissão liquidante, mas sim do ministério supervisor, a estabelecer de modo objetivo a forma pela qual a futura organização social endereçará as razões de interesse público a seu cargo. O ente liquidante, consideradas as disposições do MCTI (e em conjunto com aquela pasta ministerial e com o Ministério da Economia), guardada a coerência dos ativos a serem eventualmente transferidos para a nova organização social, estabelecerá a melhor forma de liquidar os ativos remanescentes.*

Conclusão/Proposta de Encaminhamento

289. *Mais uma vez, verifica-se que não há elementos que permitam afirmar que os riscos apontados na oitiva estão devidamente mitigados e que a proposta de publicização das atividades em paralelo com o processo de liquidação seja viável, os responsáveis não responderam de maneira objetiva às questões. Também não é possível afirmar que a proposta é inviável. Apesar das inconsistências apontadas, o plano de trabalho do liquidante poderá ser elaborado de modo que contemple o prazo necessário para seleção e contratação de entidade privada qualificada como organização social e que o processo tenha êxito.*

290. *Por estas razões, considerando as diversas incertezas que podem comprometer a viabilidade do processo de publicização, propõe-se, nos termos do art. 9º da Resolução-TCU nº 315, dar ciência ao Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos – CPPI, ao Ministério da*

Economia e ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações quanto às seguintes impropriedades/oportunidades de melhoria no processo identificadas no processo de desestatização da Ceitec:

i) *potencial extrapolação de funções da comissão liquidante a ser constituída, nos termos do art. 8-A do Decreto nº 9.190/2017, em face de ser competência originária do Ministério de Estado supervisor da área a ser objeto de publicização, o acompanhamento e supervisão do processo e que as atribuições do liquidante estão restritas às disposições do art. 211 da Lei 6.404/1976 c/c art. 8º do Decreto 9.589/2018;*

ii) *riscos de inviabilidade de implementar o processo de publicização em paralelo com o processo de liquidação da Ceitec, sem demonstração suficiente nos autos sobre a manutenção do capital intelectual então desenvolvido, alertando-os, com base nos princípios da diligência, do planejamento, da prudência e da motivação, que eventual consumação de tais apontamentos, inclusive com potenciais danos ou resultados antieconômicos deles decorrentes, poderá ensejar responsabilização dos agentes que, ainda que alertados, decidiram dar continuidade ao processo sem a respectiva mitigação de tais incertezas.*

713.1.4– em relação à potencial insuficiência dos estudos para demonstrarem a dissolução como melhor alternativa para desestatização da Ceitec (item III.3.2 da instrução):

a) ausência de envio tempestivo de documentos, que constituiu limitação relevante para as análises da instrução anterior sobre os fundamentos técnicos da proposta de dissolução da Ceitec;

Manifestação Conjunta SPPI-SEDDM/ME

291. Esclarece que a inclusão do Ceitec no PND e a aprovação da modalidade operacional a ser aplicada observaram o rito estabelecido na Lei nº 9.491/1997 e no seu regulamento, Decreto nº 2.594/1998.

292. Destaca que os aspectos mais relevantes constantes dos estudos que subsidiaram o CPPI na recomendação de dissolução como modalidade operacional para desestatização, foram: i) estimativa de valor negativo (equity value) da empresa em todos os cenários considerados, ii) avaliação mais detalhada do balanço da empresa que apresenta como principal ativo o “imobilizado” e significativo passivo trabalhista, tanto circulante (obrigações e provisões trabalhistas) como não circulante (contingências trabalhistas) e iii) baixa participação (market-share) do Ceitec no mercado conjugada à ausência de barreiras à entrada de novos participantes.

Manifestação MCTI

293. O MCTI não apresentou esclarecimentos a este item da oitiva.

Análise

294. Verifica-se que os esclarecimentos apresentados não guardam liame lógico com o item da oitiva que se refere à tempestividade envio de documentos, o que poderia ter causado prejuízo ao exame dos autos. Esta questão já foi objeto de exame em item anterior (713.1.3 “a”), razão pela qual não será objeto de nova análise.

295. Com relação aos aspectos que, segundo o ME, foram decisivos para a tomada de decisão do CPPI, o estudo de viabilidade econômico-financeiro da empresa será objeto de análise detalhada em item específico desta instrução. Antecipa-se, no entanto, o exame do aspecto relativo ao Market-share.

296. Conforme apontado na instrução anterior, o relatório do Comitê Interministerial, com a finalidade de demonstrar que a performance da empresa nas atividades de pesquisa e desenvolvimento não era satisfatória, trouxe informações sobre o quantitativo de patentes registradas pela Ceitec comparadas a outros países como China e EUA (peça 88, p. 42/43).

297. *Ocorre que, como assinalado, a comparação possui fragilidades. Além de restringir a comparação a um único ano, 2018, não foi considerado que a atuação da Ceitec é voltada para um nicho de mercado focado em chips de identificação por radiofrequência (RFID). Deste modo, comparar o número de patentes da Ceitec no universo pesquisado não é adequado. Para uma melhor estimativa, a comparação deveria ser feita com outras empresas que atuam no Brasil e com o mesmo nicho de mercado da Ceitec. Carece de respaldo, também, comparar a atuação da empresa com entidades focadas somente em pesquisa e desenvolvimento, a exemplo dos centros acadêmicos que compõem o Programa Institutos Nacionais de Ciência e Tecnologia (INCT).*

298. *De igual modo, é questionável a afirmação relativa à baixa participação da empresa no mercado (Market share) sem apresentar outros dados relevantes ou demonstrar efetivamente quais os critérios de comparação que foram utilizados. Permanece como não justificado o cabedal de apontamentos empreendido na instrução de peça 88, item III.3.1.*

b) elaboração de somente uma avaliação econômico-financeira, com base apenas em projeções e cenários do Plano de Negócios da própria empresa, sem estudos sobre possíveis melhorias na sua gestão ou hipóteses de parceria;

Manifestação Conjunta SPPI-SEDDM/ME

299. *Esclarece que o Plano de Negócios da Empresa contempla como um de seus três pilares a concretização em conjunto com clientes ou parceiros estratégicos de produtos e serviços em processo de desenvolvimento. De modo que, ao se utilizar essas premissas, já se está considerando a hipótese de parcerias.*

300. *Explica que a avaliação econômico-financeira no cenário otimista utiliza taxas Médias de Crescimento Anual de 86,2% a.a. para o segmento Fablite, 91,5% a.a. para Encapsulamento e 30,3% a.a. para a Foundry, o que nitidamente não seria possível de ser atingido sem reestruturações significativas dos negócios da empresa.*

301. *Ressalta que a condição de empresa estatal dependente do Tesouro Nacional, limita as possibilidades de parceria, quando não as inviabiliza, uma vez que o orçamento da União está sujeito a contingências, além de não permitir a necessária flexibilidade que poderia ser exigida na parceria com um terceiro privado.*

Manifestação MCTI

302. *O MCTI não apresentou esclarecimentos a este item da oitiva.*

Análise

303. *O termo “Parceria”, no sentido previsto na Lei 13.303/2016, envolve alterações significativas na estrutura da empresa. Na resposta encaminhada, aparentemente, houve potencial confusão entre o que seria um cliente estratégico para a empresa e a “parceria estratégica” prevista no art. 28 da Lei das Estatais.*

304. *Ressalta-se que o termo “parcerias”, colocado como objetivo da qualificação da Ceitec no PPI por meio do Decreto 10.065/2019, precisa ser lido, conforme a conceituação definida pela legislação correlata. Por exemplo, na Lei 9.491/1997, que rege o PND, não há menção expressa sobre a celebração de parcerias como meio para atingir os objetivos desse programa (definidos no seu art. 1º). Por outro lado, nos termos da Lei 13.334/2016, as parcerias são a razão de ser do PPI:*

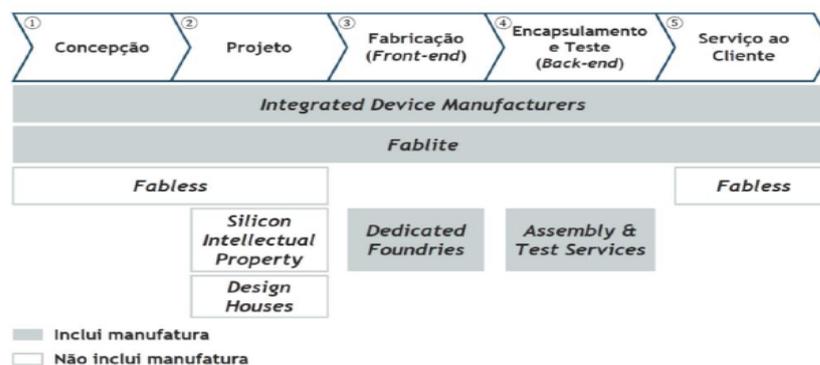
Art. 1º Fica criado, no âmbito da Presidência da República, o Programa de Parcerias de Investimentos - PPI, destinado à ampliação e fortalecimento da interação entre o Estado e a iniciativa privada por meio da celebração de contratos de parceria para a execução de empreendimentos públicos de infraestrutura e de outras medidas de desestatização.

305. Embora as parcerias com a iniciativa privada tenham sido o objetivo determinado pelo Decreto que criou o Comitê Interministerial e qualificou a empresa no PPI, a modelagem econômico-financeira realizada não contemplou avaliação de nenhuma hipótese de parceria com a iniciativa privada e restringiu-se à alternativa “As Is” e aos cenários previstos no Plano de Negócios da empresa que não continham, aparentemente, nenhuma reestruturação significativa, haja vista que as projeções de despesas indicam valores crescentes no período. Destaca-se, também, que o estudo se restringiu ao Plano de Negócio da Estatal e, ainda assim, somente com um horizonte de cinco anos de fluxo de caixa explícito, período insuficiente para a empresa atingir uma situação de estabilidade e equilíbrio financeiro.

306. Poderiam ter sido consideradas, por exemplo, outras possíveis formas de aproveitamento e monetização da sala limpa – por meio de aluguel, concessões ou parceria – considerando que a Ceitec não a usa por 100% do tempo e outras empresas têm interesse em compartilhar o seu uso, a exemplo do interesse manifestado pela empresa HT Micron no Market Sound (peça 43, p. 94-95).

307. Não se vislumbra que a condição de empresa estatal dependente seria um entrave à celebração de parcerias estratégicas. A parceria prevista refere-se a uma reestruturação que envolveria desmembramento de parte da empresa (criação de subsidiária, por exemplo) de modo que esta parcela seja independente e fundamenta-se no art. 28 da Lei 13.303/2016. No caso da Ceitec esse aspecto ganha relevo, uma vez que são múltiplas as possibilidades de combinações de possíveis novos negócios, considerando os três segmentos da empresa: fablite, encapsulamento e foundry. A figura 3 dá a dimensão da diversidade de arranjos possíveis, a partir dos segmentos de negócio hoje existentes na Ceitec.

Figura 3 - Etapas da produção de circuitos integrados e modelos de negócios adotados pelas empresas do Setor de Semicondutores



Fonte: Relatório do Comitê Interministerial (peça 43, p. 15)

308. Novamente, verifica-se um aspecto que expõe a fragilidade e inconsistências dos estudos realizados e que serviram de fundamento para a decisão do CPPI. A avaliação econômico-financeira realizada teve o efeito de reduzir o valor da empresa, com agravante de descumprimento do Decreto que instituiu o Comitê, uma vez que a modelagem não contemplou hipótese de parceria com a iniciativa privada ou de reestruturação significativa da empresa, conforme previsto no art. 1º do Decreto 10.065/2019 que incluiu a empresa no PPI:

Art. 1º Fica o Centro Nacional de Tecnologia Eletrônica Avançada S.A. - Ceitec qualificado no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República - PPI, para possibilitar a **realização de estudos e a avaliação de alternativas de parceria com a iniciativa privada e propor ganhos de eficiência e resultados para a empresa**, com vistas a garantir sua sustentabilidade econômico-financeira. (grifei)

309. Ocorreu que, como já evidenciado, a empresa foi incluída no PND sem o amparo de estudos que demonstrassem a viabilidade dessa desestatização, ou a sua vantajosidade para a Administração Pública, considerando as outras possibilidades de encaminhamento para a empresa

estatal e que os estudos sobre parcerias com a iniciativa privada determinados pelo Decreto 10.065/2019 ainda não haviam sido concluídos.

310. O que se verificou é que a avaliação de parcerias com a iniciativa privada resumiu-se à denominada Sondagem Preliminar de Mercado, ou Market Sound, o que não poderia ser considerado como avaliação de parcerias uma vez que, conforme será discutido em tópico próprio, se resumiu a simples entrevistas com algumas empresas para avaliar as percepções destas empresas sobre a atuação da Ceitec no mercado de semicondutores (vide item III.3.2, peça 88, na instrução anterior).

311. Em outras palavras, o Market Sound, na forma como foi empreendido, não foi suficiente para atestar a ausência de interesse do mercado em total ou parcialmente a Ceitec. Haveria de ser realizada a preparação da empresa para tal, sondando, inclusive, a viabilidade de desmembramento da companhia nas atividades em que incontestavelmente a empresa se faz mais competitiva. A sondagem do mercado feita de maneira abreviada, sem a devida preparação para a potencial venda, não se faz suficiente para atestar a ausência de outras alternativas de desestatização, que não a dissolução. Tal esmerilhamento da análise do Market Sound empreendido será objeto de análise mais acurada, a seguir, no item 713.1.4 do presente relatório.

Conclusão

312. Do exposto, considerando as características do caso concreto, as avaliações realizadas limitaram a visão sobre o potencial de geração de valor da Ceitec, de modo que não é possível afirmar que sejam suficientes para embasar processo decisório de desestatização da empresa.

313. Conclui-se que, em razão da modelagem econômica financeira da Ceitec ter se restringido a uma única possibilidade (modelo “As Is”), sem avaliação de outros cenários possíveis que contemplassem parcerias ou reestruturação da empresa, não há elementos suficientes que permitam afirmar que os estudos realizados foram suficientes para subsidiar a decisão do CPPI, razão pela qual, não é possível emitir juízo de valor sobre a questão suscitada.

314. Por estas razões, tomando por base as disposições da Instrução Normativa-TCU 84/2020, que estabelece normas para a tomada e prestação de contas dos administradores e responsáveis da administração pública federal para fins de julgamento por este Tribunal, verifica-se que, diante dos elementos disponíveis nos autos, não se faz possível, neste parecer instrutivo, certificar a demonstração de vantagem na tomada de decisão pela liquidação da empresa.

c) possível inviabilidade de conferir liquidez aos ativos mais relevantes em virtude das restrições relacionadas à propriedade do terreno e equipamentos e à transferência de patrimônio para a OS;

Manifestação Conjunta SPPI-SEDDM/ME

315. Informa que a cessão do terreno realizada pela Prefeitura de Porto Alegre deve ser objeto de avaliação do liquidante, quando do planejamento da liquidação, no sentido de identificar qual a melhor destinação a ser dada aos ativos do Ceitec. Nesse sentido, caso haja interesse do setor privado em adquirir o imóvel e, ainda, caso a Prefeitura tenha interesse em continuar as atividades ali desenvolvidas, a transferência do imóvel poderá ser negociada oportunamente.

316. Esclarece que o termo de cessão no qual o Município de Porto Alegre outorga o terreno ao então Ministério da Ciência e Tecnologia não prevê qualquer penalidade em caso de devolução, por parte da União, do bem cedido.

317. Explica que caberá ao liquidante tomar as medidas cabíveis para garantir liquidez ao patrimônio da empresa, bem como observar as diretrizes da publicização. Na hipótese de não ser possível realizar a venda ou transferência de determinado ativo dentro do processo de liquidação, este será incorporado ao patrimônio da União.

Manifestação MCTI

318. O MCTI não apresentou esclarecimentos a este item da oitiva.

Análise

319. *Pelo teor da resposta encaminhada pelo ME, verifica-se que foi transferida para um momento futuro o enfrentamento da questão relativa ao principal ativo do Ceitec. De fato, compete ao liquidante, conforme teor do art. 211 da Lei 64046/1976, representar a companhia e praticar todos os atos necessários à liquidação, inclusive alienar bens móveis ou imóveis. Ocorre que, com relação aos principais ativos da Ceitec, a questão não se resume somente ao aspecto patrimonial. Há diversos outros aspectos a serem tratados que, possivelmente, assim como com relação ao processo de publicização, fogem à esfera de atuação do liquidante.*

320. *Preliminarmente, cabe destacar que causa surpresa a afirmação do ME segundo a qual não há previsão de penalidade em caso de devolução. Seria possível devolver à Prefeitura de Porto Alegre somente o terreno cedido? E o investimento realizado na construção do complexo? Seria perdido? São questões que deveriam ter sido respondidas nesta fase do processo.*

321. *Ainda com relação à propriedade do terreno, por exemplo, ao contrário do afirmado, o Termo de Cessão contém cláusula que, ao prevê a revogação do acordo, poderá implicar em eventual prejuízo à União (peça 146).*

322. *De fato, ao firmar com o Município de Porto Alegre o Termo de Cessão de uso a título gratuito de terreno, a União assumiu diversas obrigações a serem cumpridas durante a vigência do documento. O art. 2º estabeleceu a obrigação de a União construir, até o final de 2010, um prédio de aproximadamente 7.300 m² contendo expressamente: I) sala limpa; II) infraestrutura de apoio ao funcionamento da sala limpa; III) laboratórios de desenvolvimento de projetos e formação de recursos humanos; e IV) área física de apoio a empresas de base tecnológica.*

323. *A União cumpriu com o acordo concluindo a construção do complexo no prazo firmado. O Ceitec ocupa um complexo de 14.700 m² de área construída e é formado por dois edifícios, sendo que o prédio da fábrica possui 9.600 m², dos quais a sala limpa ocupa 1.500 m². O Governo Federal realizou investimentos na ordem de R\$ 400 milhões na construção das instalações utilizadas pela Companhia.*

324. *A Cláusula Sexta trata das hipóteses que ensejariam a revogação da cessão de uso. Dentre os motivos para revogação da cessão de uso, destacam-se a previsão da alínea b: a associação do cessionário com terceiros, a cessão ou transferência, total ou parcial, bem como a fusão, cisão ou incorporação.*

325. *O parágrafo primeiro da citada cláusula contém a previsão de que os casos de revogação serão formalmente tratados em processo administrativo autuado para esta finalidade. O parágrafo segundo, por sua vez, contém a previsão segundo a qual, revogada a cessão de uso especial, será expedido aviso de desocupação do imóvel, com prazo máximo de 30 (trinta) dias para desocupação completa e entrega do imóvel.*

326. *Verifica-se, portanto, que a dissolução da Ceitec, caso se concretize, pode, em tese, ser enquadrada na situação prevista na alínea b da Cláusula Sexta do Termo de Concessão e implicar na perda da edificação atualmente utilizada pela Ceitec e que representou investimentos da ordem de R\$ 400 milhões aos cofres da União.*

327. *Verifica-se que não houve, por parte do ME, minimamente, qualquer diligência quanto aos riscos relacionados à propriedade do terreno e aos investimentos já realizados. De igual modo, conforme destacado na instrução precedente, situação similar ocorre com os equipamentos instalados na fábrica (peça 88, p. 100). O Estado do Rio Grande do Sul, efetivou a doação à União de máquinas e equipamentos que haviam lhe sido cedidos pela Motorola do Brasil S.A., condicionando o seu uso pelos laboratórios da então Associação Civil Centro de Excelência em Tecnologia Eletrônica Avançada – Ceitec. Esta condicional decorreu do termo firmado com a Motorola que condicionou a doação dos equipamentos ao seu uso pelos laboratórios da Ceitec.*

Conclusão/Proposta de Encaminhamento

328. *Verifica-se, portanto, que foi tomada a decisão de iniciar um processo de liquidação da empresa sem que questões críticas relacionadas ao terreno e aos equipamentos da fábrica fossem devidamente solucionadas. Além de a modalidade escolhida, dissolução, poder vir a se mostrar como a menos vantajosa, poderá implicar em prejuízos de centenas de milhões de reais, conforme alertado pelo próprio Comitê Interministerial (peça 43, p. 141):*

*A alternativa da liquidação, assim como as anteriores, envolve uma série de incertezas e equacionamentos necessários para viabilizar vendas de alguns ativos. Um dos exemplos, já citado anteriormente, é o próprio prédio da Ceitec. Caso não se consiga alienar o prédio para alguma empresa interessada em manter a estrutura atual de salas limpas e facilities, **o custo de desmobilização dessa estrutura poderia ser elevado** (para melhor estimativa seria necessária à contratação de profissional especializado, mas os valores citados pelos profissionais do setor entrevistados na pesquisa de potenciais parceiros variaram **entre R\$ 50 e 250 MM**). (grifei)*

329. *Por estas razões, considerando as diversas incertezas e riscos que envolvem a propriedade do terreno e dos equipamentos instalados na Ceitec, e considerando o teor dos arts. 23 e 24 do Decreto-Lei 4.657/1942 – LINDB), propõe-se:*

330. *i) nos termos do art. 9º da Resolução-TCU nº 315, dar ciência ao Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos – CPPI, ao Ministério da Economia e ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações que eventual consumação dos riscos então alardeados no presente parecer instrutivo, a redundar em potenciais consequências antieconômicas decorrentes das restrições relacionadas à propriedade do terreno e dos equipamentos instalados na Ceitec, poderá ensejar a responsabilização dos agentes que, cientes dos riscos, decidiram por aceita-los, sem qualquer análise ou previsão mitigadora.*

d) impossibilidade de a sondagem preliminar de mercado substituir licitação e risco de desvio de finalidade, caso a alienação de ativos da Ceitec seja realizada à revelia do rito do PND, uma vez que:

d.1) o entendimento do STF expresso no julgamento da ADI 5624 dispõe que a alienação de controle acionário de empresas estatais deve ser feita mediante autorização legislativa e licitação;

Manifestação Conjunta SPPI-SEDDM/ME

331. *Ressalta que, em relação ao market sound, a Lei nº 13.334/2016, em seu art. 8º-A, inciso XII, dispõe que compete à SEPPI promover e ampliar o diálogo com agentes de mercado e da sociedade civil organizada para divulgação de oportunidades de investimento. Nesse sentido, a Sondagem Preliminar de Mercado, teve como objetivo ouvir as impressões do mercado a respeito do Setor de Semicondutores no Brasil e do posicionamento e atratividade do Ceitec*

332. *Esclarece que o market sound não teve por objetivo substituir um certame voltado para a alienação do controle da empresa, mas sim dialogar com possíveis investidores. A modalidade operacional de desestatização não foi a alienação do controle acionário do Ceitec, mas a dissolução da empresa, que segue rito próprio. Logo, argumenta, não houve qualquer violação ao entendimento do STF, quando do julgamento da ADI 5624.*

Manifestação MCTI

333. *O MCTI não apresentou esclarecimentos a este item da oitiva.*

d.2) o market sound realizado não cumpre requisitos de processo competitivo nem de licitação, em função da restrição à ampla participação, do uso de critérios subjetivos ou não especificados, da ausência de publicidade, da inexistência de objeto definido, de indefinições sobre as condições de participação, apresentação e julgamento de propostas, entre outras incompatibilidades com o devido processo para alienação de empresas estatais (CF, art. 37, XXI; Lei 9.491/1997, art. 4º, §3º);

Manifestação Conjunta SPPI-SEDDM/ME

334. *Esclarece que, ainda que não houvesse nenhuma obrigação legal, o Comitê Interministerial optou por realizar a Sondagem Preliminar de Mercado. O objetivo da sondagem foi coletar subsídios para a deliberação do Conselho e o procedimento não fazia parte da execução da desestatização.*

335. *Ressalta que em nenhum momento tal sondagem serviu para substituir ou emular um processo competitivo, tanto que foi realizado anteriormente à inclusão da empresa no PND e da recomendação de dissolução. Destaca que em nenhum momento foi exigida do participante privado qualquer tipo de proposta, memorando de entendimento ou qualquer tipo de documento vinculante. Sequer foi apresentado aos convidados avaliações da empresa ou permitido qualquer tipo de due diligences.*

336. *Explica que se trata de um procedimento comumente adotado pelo BNDES, quando contratado para a realização de serviços de estruturação e implementação de desestatização de empresas estatais. A intenção desse procedimento é colher informações junto a empresas do seguimento em estudo para verificar, por exemplo, se a modelagem ainda em estudo encontra receptividade entre os agentes privados. Quanto mais específico é um setor mais importantes são esses contatos, pois existem menos informações disponíveis no mercado, ou mesmo operações semelhantes que podem servir de modelo. São nesses contatos que se avaliam se a modelagem em estudo tem aderência com as expectativas dos agentes de mercado, garantindo o sucesso da desestatização.*

337. *No que se refere a uma possível restrição na participação de outros interessados, esclarece que o objetivo do Market Sound é colher subsídios à tomada de decisões e este processo é mais eficaz quando se consultam participantes que tenham notório conhecimento do setor de semicondutores. Permitir a participação de todo e qualquer interessado poderia tornar-se contraproducente na medida que se poderia aferir, a priori, se o interessado teria condições de contribuir com informações ou visões sobre o setor em exame*

338. *Explica que foram ouvidas empresas selecionadas entre os players do setor, globais e com atuação no Brasil. A lista inicial continha 87 (oitenta e sete) empresas potencialmente interessadas, elaborada com ajuda de relatórios e estudos ligados ao setor de semicondutores e consultas a profissionais especialistas do mesmo. Aplicou-se então a metodologia utilizada pelo BNDES, que levou em conta indicadores de: relevância e porte; capacidade financeira; presença no Brasil; histórico no setor; aderência à atividade comercial do Ceitec; e interesse na atividade intelectual do Ceitec.*

339. *Após essa análise, dos 87 (oitenta e sete) potenciais interessados, foram apresentados ao Comitê Interministerial um grupo de 10 (dez) empresas, ao qual o próprio Ceitec agregou mais 3 (três), formando-se então os convidados a manifestar sua visão do setor, do mercado, do papel do Ceitec nas políticas públicas e, finalmente, de seu interesse no todo ou parte da empresa. Das 13 (treze) convidadas, 9 (nove) aceitaram o convite e foram ouvidas.*

Manifestação MCTI

340. *O MCTI não apresentou esclarecimentos a este item da oitiva.*

d.3) suas conclusões não podem servir como prova de desinteresse do mercado em relação a parcerias ou aquisição da Ceitec, pois, além das limitações citadas, as transcrições das manifestações das instituições participantes sinalizam posicionamento distinto;

Manifestação Conjunta SPPI-SEDDM/ME

341. *Esclarece que o Comitê Interministerial listou como principal achado da Sondagem Preliminar de Mercado o posicionamento dominante das empresas segundo o qual a possibilidade de parcerias com o Ceitec não seria descartada, mas estaria condicionada a ações governamentais que viabilizassem economicamente o empreendimento, mitigando alguns dos riscos derivados dos desafios do Setor de Semicondutores no Brasil.*

342. *Destaca que as condicionantes apresentadas pelas empresas entrevistadas não se mostram vantajosas, como por exemplo a necessidade de elevados investimentos públicos na empresa ou garantia de reserva de mercado, de geração de demanda e aplicação de incentivos fiscais.*

343. *Conclui que, do que se pôde extrair do Market sound, para efetivação de uma eventual parceria haveria a necessidade de ampliação da atuação do Estado no segmento, seja aportando mais recursos públicos na forma de investimentos na companhia, aumentando ainda mais a situação de dependência, seja garantindo ao possível parceiro privado uma reserva de mercado, o que provocaria desestímulo ao desenvolvimento do setor.*

344. *Por fim, argumenta que, do mesmo modo que o market sound não substitui um procedimento licitatório, manifestações isoladas de possíveis interessados na compra da empresa não podem ser consideradas como indicador favorável à realização de uma alienação. Por este motivo, esclarece, é que a decisão pela recomendação de dissolução foi fundada com base em outros elementos.*

Manifestação MCTI

345. *O MCTI não apresentou esclarecimentos a este item da oitiva.*

Análise

346. *Do exame dos esclarecimentos apresentados não restam dúvidas de que o procedimento adotado para sondagem de potenciais interessados na alienação da Ceitec, a denominada Sondagem Preliminar de Mercado, não teve a intenção de substituir procedimento licitatório.*

347. *Conforme explicações do ME, o procedimento tinha por objetivo principal colher informações junto ao mercado para verificar, por exemplo, se a modelagem ainda em estudo encontraria receptividade entre os agentes privados.*

348. *É inegável que, com o objetivo de colher informações junto ao setor privado, a ampliação do número de participantes seria positiva para o processo, ao contrário do que afirma o ME, ao alegar que restringiu a participação para aquelas empresas que teriam condições de contribuir com informações ou visões sobre o setor em exame. Ocorre que o critério adotado, além de subjetivo, restringiu sensivelmente a participação de outros interessados. Das 13 (treze) empresas selecionadas, 4 (quatro) não aceitaram o convite, o que representa 30% da amostra selecionada. Essas empresas que recusaram o convite poderiam, por exemplo, terem sido substituídas por outras do universo de 87 (oitenta e sete) empresas inicialmente listadas como de interesse.*

349. *Com relação à afirmação de que o procedimento é comumente adotado pelo BNDES em processos de estruturação de projetos, convém destacar que, no caso da Ceitec, não havia no momento em que foi realizado o Market Sound informações mínimas que permitissem às empresas entrevistadas contribuir de maneira efetiva aos trabalhos do comitê, uma vez que:*

- não havia objeto definido (percentual da empresa a ser vendido, qual seria a participação do governo, quais negócios e ativos fariam parte da transação, obrigações, earn-outs, etc.);

- os convidados receberam informações superficiais, resumidas à apresentação institucional da empresa;
- foram selecionadas empresas que tinham por foco apenas parcela dos segmentos de negócio da Ceitec com provável desinteresse em aquisição da empresa como um todo;
- à época não existia a hipótese da publicização das atividades, cenário que não foi apresentado aos participantes;

350. Ou seja, tratou-se unicamente – e na prática – de uma conversa qualificada, com limitações relevantes. Questiona-se, inclusive, sua validade como única fonte de informações sobre o mercado. O próprio nome utilizado no Relatório do Comitê evidencia a finalidade restrita desse processo: sondagem preliminar de mercado. Ocorre que, estas entrevistas foram utilizadas diversas vezes pelo ME como uma forte evidência do desinteresse do mercado pela empresa o que não justificaria um processo de alienação convencional nos moldes do PND. Em diversos documentos produzidos pela SPPI, consta a afirmação de que os resultados da pesquisa teriam sinalizado desinteresse do mercado em fazer parcerias ou adquirir a Ceitec, premissa que lastreou a proposição da dissolução da empresa e a alienação dos ativos em processo de liquidação (p. ex. peça 43, p. 5, 145; peça 45, p. 16-17, 21, peça 53, p.21). É o teor da manifestação do ME na conclusão dos estudos do Comitê Interministerial (peça 43, p. 152):

*O Ministério da Economia acredita que alternativa "e. Liquidação da Ceitec" é a mais viável para dar endereçamento à Companhia. Optando por essa modalidade de desestatização, serão realizadas alienações de seus ativos de modo a cobrir seus passivos, o que significa que, caso exista interesse privado em alguma parcela da Companhia, a alienação poderá ser realizada dentro do próprio processo de liquidação, com menor custo e de forma mais ágil, sem a necessidade de um **processo de alienação de controle com baixa probabilidade de sucesso.** (grifei)*

351. Segundo o ME, o principal achado da Sondagem Preliminar de Mercado refere-se à constatação de que o posicionamento dominante das empresas considera que a possibilidade de parcerias com o Ceitec não estaria descartada, mas estaria condicionada a ações governamentais, convém esclarecer o teor deste “achado”.

352. Apenas uma empresa entrevistada durante o Market sound, a SMART Modular Technologies, colocou expressamente, como condição para eventual parceria com a Ceitec, a disponibilização de financiamentos por parte do Governo Federal e criação de demanda para alguns produtos. Ou seja, de maneira indevida, generalizou-se para todas as demais entrevistadas as observações e considerações de uma única empresa. Uma observação comum a várias empresas, no que se refere ao papel do governo, diz respeito à necessidade de este prover meios para a transição entre o modelo de Estatal e empresa privada.

353. Convém destacar que, caso fosse adotado o rito completo previsto no art. 31 do Decreto 2.594/1998, as inconsistências observadas no presente processo não subsistiriam:

Art. 31. O preço mínimo será fixado com base em estudos de avaliação, elaborados por duas empresas contratadas mediante licitação pública promovida pelo Gestor do FND ou pelos órgãos responsáveis de que tratam o § 1º do art. 10 e o art. 13 deste Decreto.

§ 1º Havendo divergência quanto ao preço mínimo recomendado nas avaliações, superior a vinte por cento, será facultado ao CND determinar a contratação de terceiro avaliador, para se manifestar, em até sessenta dias, sobre as avaliações, hipótese em que o respectivo estudo também servirá de base para a determinação do preço mínimo.

§ 2º Na hipótese de contratação de terceiro avaliador, o órgão contratante colocará à disposição do contratado toda a documentação referente aos estudos e serviços já elaborados.

§ 3º O CND poderá determinar a revisão dos estudos de avaliação, no caso de eventos relevantes ocorridos após a elaboração dos mesmos.

354. Ou seja, os estudos seriam realizados por, no mínimo, duas empresas havendo, inclusive, a possibilidade de contratar um terceiro avaliador. O item 713.1.1 (d) tratou das inconsistências

derivadas da utilização indiscriminada do rito simplificado com base unicamente na receita operacional bruta, sem considerar outros aspectos como patrimônio da empresa e importância das políticas públicas sob encargo da empresa.

355. *Em reunião de todo o apresentado, trata-se, aqui, de mais uma consequência danosa à motivação do processo decorrente da “simplificação” dos estudos oportunizada pela caracterização da empresa de “pequeno e médio porte”. Em face da complexidade dos ativos da companhia, bem como de sua atuação, uma avaliação mais acurada da companhia haveria de ser empreendida, para o devido accountability da decisão pela dissolução.*

Conclusão/Proposta de Encaminhamento

356. *Do exposto, verifica-se que a Sondagem Preliminar de Mercado (Market sound), realizada em desacordo com os princípios da Administração Pública, em particular quanto à publicidade, não poderia ser utilizada como subsídio para aferir o interesse do mercado em parcerias ou aquisição da Ceitec. E, de igual modo, não seria possível utilizar este resultado, fruto de estudos simplificados, para justificar a proposta de dissolução da empresa.*

357. *Por estas razões, considerando as inconsistências observadas no procedimento de Sondagem Preliminar de Mercado (market sound) utilizado como subsídio à decisão de liquidação da Ceitec, propõe-se:*

i) nos termos do art. 9º da Resolução-TCU nº 315, dar ciência ao Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos – CPPI e ao Ministério da Economia-ME e ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações quanto à insuficiência do instrumento Sondagem Preliminar de Mercado (market sound) para atestar e justificar, no caso concreto, a ausência de interesse do mercado na aquisição total ou parcial da companhia e, em consequência, a escolha de uma modalidade de desestatização “dissolução/liquidação”, pela ausência da necessidade da elaboração de estudos especializados conforme previsto no art. 6º da Lei 9.491/1997 c/c o art. 33 do Decreto 2.594/1998.

e) inconsistências nas premissas e cálculos relativos à modelagem econômico-financeira, em virtude de:

e.1) ativos relevantes e de valor reconhecido pelo mercado não terem sido considerados, causando possível subavaliação do valor da empresa;

e.2) a única avaliação econômico-financeira ter sido elaborada com base somente nos cenários previstos no Plano de Negócios Ceitec, desconsiderando outras possibilidades, tais como parcerias, reestruturação da empresa ou melhorias na sua gestão;

e.3) inexistência de avaliação econômico-financeira para o modelo de desestatização proposto: transferência de ativos para a OS e alienação remanescente no âmbito de processo de liquidação;

e.4) ausência de avaliação do impacto acerca de questões relacionadas ao fato de o governo ser o proprietário da empresa;

e.5) fragilidade na rastreabilidade dos cálculos da planilha do valuation, que podem representar riscos à integridade dos valores utilizados no processo decisório;

e.6) uso injustificado de cinco anos para o cálculo do fluxo de caixa explícito, que pode ter perpetuado indevidamente o fluxo de caixa negativo projetado, resultando em potencial subavaliação significativa na avaliação do valor da Ceitec;

e.7) inconsistências no cálculo do WACC, com possível superestimativa da taxa de desconto;

e.8) inconsistências na projeção de despesas;

e.9) não consideração os efeitos decorrentes do impacto Covid-19 na economia, nem no mercado de semicondutores

Manifestação Conjunta SPPI-SEDDM/ME

358. *Esclarece que foi utilizado o método do Fluxo de Caixa Descontado e que, portanto, os ativos são avaliados sob a ótica de geração de caixa, e não pelo seu custo de reposição ou valor de*

mercado isolado. Ressalta o que considera como principais fatores que impactam a geração de valor para eventual alienação da companhia: i) as simulações do valuation da empresa pelo método do Fluxo de Caixa Descontado ao Acionista indicaram valor muito abaixo do interesse do mercado, uma vez que o valor presente foi negativo; e ii) o interesse privado estaria condicionado a ações governamentais que viabilizassem economicamente o empreendimento, o que não se vislumbra como vantajoso.

359. *Com relação às patentes desenvolvidas pela empresa, destaca que a Ceitec informou ao Comitê Interministerial que a maior parte de suas patentes estão atreladas a produtos que ainda não geraram resultados comerciais consideráveis.*

360. *No que se refere à mão de obra qualificada da Ceitec, esclarece que se trata de um risco que tende a se agravar com a decisão de dissolução da empresa. Destaca que é uma situação com a qual o Ceitec já convive. Qualquer profissional pode rescindir seu contrato de trabalho com a empresa e aceitar proposta em outra companhia, sem que se possa exigir qualquer tipo de compensação ou indenização à empresa ou sem que o Ceitec possa fazer uma contraproposta com o objetivo de retê-lo.*

361. *Sobre a constatação de a modelagem econômico-financeira não ter considerado o modelo de desestatização proposto com a transferência de ativos para a OS e alienação remanescente no âmbito de processo de liquidação, esclarece que a modelagem detalhada da OS não se mostrava necessária para que a proposta de dissolução fosse objeto de deliberação do CPPI.*

362. *Esclarece que o fato do acionista controlador ser a União foi considerado, uma vez que esse possui fortes restrições fiscais para apoiar qualquer iniciativa de transformação e novos investimentos requeridos em um setor bastante dinâmico. Ou seja, a consecução da função social da Ceitec está prejudicada com a situação atual, de perda de capacidade de investimento e insustentabilidade econômico-financeira da empresa.*

363. *Informa que a planilha elaborada pela equipe do BNDES para cálculo do valuation segue o padrão do modelo utilizado pelo banco nas avaliações internas para análises de projeções econômico-financeiras de ativos de sua carteira própria. O modelo foi enviado sem ser aplicado nenhum tipo de tratamento no sentido de omitir a memória dos cálculos realizados.*

364. *Com relação ao prazo de 5 (cinco) anos utilizado nas projeções do valuation, informa que que foram utilizadas as premissas do Plano de Negócios da Empresa. Nesse plano, o horizonte de longo prazo é de 5 (cinco) anos, motivo pelo qual adotou-se o referido período para o cálculo do fluxo de caixa.*

365. *Sobre o cálculo do custo médio ponderado de capital (WACC – weighted average cost of capital), informa que o estimado para a Ceitec foi de 18,7%, ou seja, foi acrescentado 5% ao custo de capital próprio, devido aos spreads de risco utilizados (2,5% pelo fato de ser uma empresa fechada e 2,5% por ser um ativo em dificuldade). Informa que foi utilizado o beta setorial desalavancado (1,7) ajustado para caixa, para mercados emergentes (Emerging Markets), fornecido pelo Professor Aswath Damodaran, disponível no website [Betas by Sector \(US\)](#).*

366. *Esclarece que na projeção do Fluxo de Caixa, para a projeção das despesas com pessoal foi utilizado o valor realizado em 2019 corrigido pela inflação projetada para cada ano de 2020 a 2024. Os custos operacionais, por sua vez, foram projetados utilizando para cada linha de negócio representada no Plano de Negócios, as margens de contribuição dos últimos 3 (três) anos informadas pelo Ceitec e as margens estimadas no Plano de Negócios.*

367. *Com relação à omissão nos estudos dos efeitos da crise da Covid-19 e as incertezas pós-pandemia, entende que não se vislumbra que a empresa consiga no curto, médio ou longo prazo se aproximar da sustentabilidade financeira. Dessa forma, continuará havendo a necessidade de aportes*

do Tesouro, recursos que competem diretamente com medidas emergenciais importantes que precisarão ser adotadas para a retomada da economia e a redução dos impactos causados pela fase aguda da crise.

Manifestação MCTI

368. *O MCTI não apresentou esclarecimentos a este item da oitiva.*

Análise

369. *Com relação à constatação de que a modelagem econômico-financeira não considerou ativos relevantes da Ceitec, os esclarecimentos apresentados apenas informam que o método utilizado, fluxo de caixa descontado, limita-se a avaliar a riqueza econômica de uma empresa dimensionada pelos benefícios de caixa gerados pelo conjunto de ativos.*

370. *A metodologia utilizada não considerou ativos relevantes da empresa, representados por bens intangíveis e com potencial de agregação de valor futuro. Tais bens não estão devidamente considerados no Plano de Negócios da empresa, uma vez que este não considera reestruturações significativas da estrutura da empresa.*

371. *A constatação de que o valuation indicou valor muito abaixo do interesse do mercado e que o interesse privado estaria condicionado a ações governamentais não pode ser aceita. Primeiro porque o mercado não foi devidamente informado sobre as intenções de alienação da empresa, uma vez que o instrumento utilizado para aferir o interesse de mercado não permitiu a devida publicidade e transparência para cumprir efetivamente o seu objetivo. E, novamente, verifica-se que a informação obtida de uma empresa ouvida no market sound é generalizada como se tratasse da opinião da maioria absoluta das empresas entrevistadas, conforme já comentado anteriormente.*

372. *O método de fluxo de caixa descontado, na forma como foi apresentado, não se adequa à projeção de valor de uma empresa que apresenta prejuízos sucessivos. Nenhum eventual interessado em adquirir a Ceitec iria manter a atual estrutura de custos. Com toda certeza, deveria providenciar a devida reestruturação da empresa com redução dos custos operacionais. A modelagem não contemplou esta hipótese, ao perpetuar fluxos de caixas negativos e crescentes considerando o cenário “As Is”.*

373. *Os esclarecimentos apresentados deixam evidente a precarização da proposta de publicização e as inconsistências da avaliação econômico-financeira realizada. O ME confirma que modelagem detalhada da OS não se mostrava necessária para que a proposta de dissolução fosse objeto de deliberação do CPPI. Ocorre que a opção escolhida, dissolução da empresa e publicização de atividades exige a coordenação de ações a serem executadas simultaneamente. Há previsão de transferência de ativos para a OS a ser executada no âmbito de um processo de liquidação. Não há nenhum detalhamento de como se dará o processo. Novamente, deixa-se a cargo e risco do liquidante o planejamento e tomada de decisões.*

374. *Os esclarecimentos sobre a planilha de valuation encaminhada não correspondem ao de fato constatado. As células estavam travadas e muitas delas não permitiram realizar o devido rastreamento para fins de verificação dos critérios adotados nos cálculos.*

375. *Com relação ao período explícito de projeção adotado, reveste-se de fragilidade a explicação de que foi adotado 5 (cinco) anos em razão do Plano de Negócios da Ceitec. Nada impedia que fosse adotado um período superior, 10 ou mesmo 15 anos, considerando o tempo necessário para maturação de projetos e saneamento do fluxo de caixa da empresa. Conforme destacado na instrução precedente, o setor de semicondutores apresenta alto risco e longo prazo de pay-back (peça 88, p. 125).*

376. *Sobre a estimativa do beta, verifica-se que o ME insiste na afirmação de que o valor estaria correto. Em pesquisa no site indicado (Betas by Sector (US)), o β desalavancado para a*

indústria de semicondutores é de 1,18, bem inferior ao 1,70 utilizado o que leva a um WACC de 16,10% já com o acréscimo, questionável, de 5% do spread de risco (2,5% pelo fato de ser uma empresa fechada e 2,5% por ser um ativo em dificuldade).

377. *Os esclarecimentos sobre o índice de inflação aplicado sobre a folha de pagamento relativa ao período explícito da projeção igualmente carecem de respaldo. Os salários dos empregados da Ceitec, assim como de outros setores do serviço público, não são indexados à inflação. Analisando o perfil da folha de pagamento em anos anteriores, verifica-se que o índice de reajuste da folha de pagamento foi nulo em 2018, chegando a ser negativo em 2019.*

378. *Por fim, considerando que eventual comprador deveria realizar uma reestruturação na composição de custos fixos, é de se esperar que estes valores fossem reduzidos ao longo do tempo e não incrementados como se fez na modelagem. Era de se esperar, considerando o cenário de dificuldade comercial da empresa que houvesse uma previsão inversa de congelamento de despesas e não de reajustes anuais iguais ou superiores à inflação projetada no período e até mesmo, no caso extremo, de desligamento voluntário ou mesmo compulsório para permitir o reequilíbrio das despesas.*

379. *Sobre a crise sanitária causada pela Covid-19, o objetivo do questionamento foi chamar a atenção ao fato de a modelagem não considerar, nas variáveis macroeconômicas, eventuais efeitos da crise sanitária no curto e médio prazo. De igual modo, não há nenhuma consideração relativa ao efeito de internalização das economias no cenário pós-pandemia, o que pode justificar a necessidade de garantia de indústrias estratégicas para o país. Um exemplo simples deste problema refere-se à demanda por equipamentos e materiais hospitalares no início da crise que revelou a extrema dependência global de uma única nação. É esperado um incentivo ao desenvolvimento de produtos para atendimento do mercado interno, que devem ganhar competitividade em relação a importados; principalmente se considerarmos a questão cambial.*

Conclusão/Proposta de Encaminhamento

380. *Os esclarecimentos apresentados não foram suficientes para afastar as diversas inconsistências e fragilidades detectadas no modelagem econômico-financeira. O valor de uma empresa pode ser estimado por diversas técnicas, dentre as quais destacam-se: i) valor contábil; ii) avaliação relativa e iii) fluxo de caixa descontado. Todas as técnicas, com exceção da primeira na qual o valor da empresa, de maneira simplificada pode ser obtido a partir das demonstrações contábeis, implicam elevado grau de subjetividade a depender da estratégia adotada pelo avaliador.*

381. *A metodologia escolhida para avaliar a empresa foi inadequada considerando as características do fluxo de caixa, negativo no período explícito de projeção. Também permanece como não justificado o cálculo da perpetuidade considerando valor terminal negativo. Trata-se de uma incoerência considerando que a perpetuidade, por definição, é calculada a partir do valor terminal, momento no qual a empresa alcança o seu estágio máximo de produtividade operacional, tendo muito pouco a crescer dali em diante o que, definitivamente, não é o caso da Ceitec.*

382. *No que se refere ao encaminhamento frente a todo o recorrido, entende-se, novamente, que os estudos apresentados não foram suficientes para demonstrar a vantagem do modelo de liquidação frente a outras possibilidades de desestatização. Igualmente, avalia-se que a consideração da Ceitec como uma empresa de pequeno e médio porte, autorizando a realização de “estudos simplificados” para balizar o processo de desestatização, tenha sido definitivo para tal insuficiência motivadora.*

383. *Defende-se que, tal qual já registrado, não obstante o texto do Decreto 2.495/1998 então vigente “autorizar” a realização de tais estudos simplificados, em interpretação gramatical direta, tal entendimento não é o que mais bem se coaduna com os princípios da administração pública aplicáveis ao caso concreto. Existem empresas que, não obstante o seu faturamento no último exercício, a depender do volume de aportes da União, do patrimônio total, do seu orçamento e da complexidade*

do mercado, não permitem, via estudo simplificado, atestar a motivação sobre a maneira mais legítima/eficiente/econômica de se empreender a respectiva desestatização.

384. Tal entendimento, todavia, se faz novidade em matéria do direito aplicado ao caso concreto o que, nos termos do art. 23 e 24 do Decreto-Lei 4.657/1942, não autoriza, em termos de conveniência e oportunidade, a implicação de nulidade *ex tunc* dos atos já tomados, frente a essa nova interpretação.

385. Por estas razões, **em paralelismo a outros achados elencados no presente processo, nos termos do art. 9º da Resolução-TCU nº 315, propõe-se:**

i) dar ciência ao Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos – CPPI, ao Ministério da Economia e ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações-MCTI quanto à insuficiência dos elementos apresentados para motivar a dissolução da empresa Ceitec como a alternativa mais econômica/eficiente de modalidade de desestatização, em comparação com outras possibilidades, e que tal constatação expõe os tomadores de decisão pela liquidação, em face da consumação futura de atos antieconômicos, a potencial responsabilização.

f) os estudos não demonstram por meio de dados objetivos que a alienação de ativos no âmbito de processo de liquidação da Ceitec é o modelo de venda que tem potencial de maximizar o retorno econômico-financeiro para a União com a desestatização;

Manifestação Conjunta SPPI-SEDDM/ME

386. Explica que a avaliação econômico-financeira da empresa, de forma bem objetiva, estimou o valor justo do equity do Ceitec em 31/12/2019, para cada um dos cenários previstos no Plano de Negócios da Ceitec, conforme resumido na figura 4.

Figura 4 – Valor do Equity segundo o valuation

Cenários	Equity Value S/ Perpetuidade	Equity Value c/ Perpetuidade
“As Is”	-199,02	-336,39
Realista	-194,04	-324,57
Intermediário	-147,91	-207,41
Otimista	-68,69	-10,40

Fonte: Relatório do Comitê Interministerial

387. Argumenta que qualquer tentativa de venda acarretaria custos relacionados a estudos, mão de obra de técnicos da Administração Pública não compatíveis com a chance de sucesso da venda de uma empresa com este valor intrínseco. A hipótese aventada pelo MCTI de alienação “as-is”, previamente à liquidação, somente imporia mais custos ao Tesouro Nacional, com probabilidade baixa de sucesso. O processo de modelagem de uma privatização gira em torno de 18 (dezoito) meses, além de exigir custos para contratação de consultorias especializadas e mobilização de equipes de governo, bem como do BNDES, como Gestor do FND.

388. Informa que eventual processo de venda, significa gerar, nos próximos 18 (dezoito) meses, um prejuízo projetado de aproximadamente R\$ 140 milhões, além dos custos de contratação de consultores e outros inerentes ao processo.

Manifestação MCTI

389. O MCTI não apresentou esclarecimentos a este item da oitiva.

Análise

390. Novamente, verifica-se que a avaliação de sucesso de uma possível venda da Ceitec se baseou na Sondagem Preliminar de Mercado e, portanto, não há elementos que justifiquem a certeza

de que eventual processo licitatório seria fracassado, assim como também não é possível afirmar que teria sucesso.

391. *Sobre os eventuais custos com a contratação de consultoria, cabe destacar que não houve contratação para subsidiar a decisão do CPPI quanto a modalidade de desestatização, uma vez que o Comitê Interministerial foi o responsável pela elaboração dos estudos. No caso de empresas de pequeno e médio porte, caso da Ceitec, a Resolução-CPPI 1010/2019 prevê a possibilidade de avaliação do valor econômico da empresa ser realizada pela própria Administração.*

392. *Conforme já comentado anteriormente, os valores estimados de equity estão enviesados e não correspondem ao valor real pelo qual um terceiro interessado iria adquirir a empresa. No mínimo, o valor da empresa deveria ser estimado pelo valor contábil.*

393. *Sobre um potencial prejuízo de aproximadamente R\$ 140 milhões nos próximos 18 (dezoito) meses, cabe algumas ressalvas. Conforme a própria planilha do valuation, a previsão de aporte de subsídios para a empresa nos anos de 2020 e 2021 é de R\$ 135 milhões. Então, o custo estimado em 18 (dezoito) seria de R\$ 90 milhões, bem abaixo do valor indicado pelo ME. O conceito de prejuízo deve ser relativizado pois, em um eventual processo de alienação, a empresa permaneceria cumprindo os objetivos pelos quais foi criada e, portanto, os custos incorridos em sua manutenção não podem ser classificados como prejuízo. Não se pode, também, desconsiderar os custos envolvidos no processo de publicização que, conforme já comentado, não foram devidamente demonstrados e poderão ser superiores a outras opções que foram desconsideradas nos estudos, a exemplo da possibilidade defendida pelo MCTI, ou seja, alienação de toda a parte não focada em P&D e manutenção do CNPJ do Ceitec somente com as atividades relacionadas à execução das políticas públicas do setor de semicondutores de maneira independente da parte fabril.*

394. *Conforme se verá em item específico, há diversas incertezas no processo de liquidação que poderão provocar prejuízos muito superiores ao estimado pelo ME. O descomissionamento da sala limpa é um exemplo.*

395. *A interrupção nas operações na sala limpa não pode ser feita de forma abrupta e requer serviços especializados para execução do descomissionamento e descontaminação, pois há risco de acidentes ambiental com gases tóxicos. O custo estimado para esses serviços, segundo a Ceitec, é de R\$ 139,4 milhões e prazo de 16 meses para conclusão. No caso de interrupção sem o início imediato do descomissionamento, estima-se que sejam necessários R\$ 25 milhões por ano para a sua manutenção.*

Conclusão/Proposta de Encaminhamento

396. *Não restou demonstrado que a alienação de ativos no âmbito de processo de liquidação da Ceitec é o modelo de venda que tem potencial de maximizar o retorno econômico-financeiro para a União com a desestatização. Em razão da precariedade dos estudos, há diversas incertezas e riscos não mitigados que não permitem uma avaliação segura quanto às tomadas de decisões.*

397. *A avaliação do sucesso de uma possível venda da Ceitec se baseou na Sondagem Preliminar de Mercado (Market sound) e, portanto, não há elementos que justifiquem a certeza de que eventual processo licitatório seria fracassado, assim como também não é possível afirmar que teria sucesso.*

398. *Por estas razões, considerando as disposições da Instrução Normativa-TCU 84/2020, que estabelece normas para a tomada e prestação de contas dos administradores e responsáveis da administração pública federal para fins de julgamento por este Tribunal, verifica-se que, diante dos elementos disponíveis nos autos, não é possível emitir opinião taxativa quanto à vantagem das decisões adotadas pelos responsáveis.*

g) custos e riscos de prejuízo associados à liquidação não foram devidamente considerados nas análises de alternativas

Manifestação Conjunta SPPI-SEDDM/ME

399. *Sobre as questões indicadas por este Tribunal de que não teriam sido considerados nas análises de alternativas os custos e riscos de prejuízo associados à decisão de liquidação da empresa como todo em razão da: i) desnecessidade de eventual comprador ter que se adequar às normas vigentes, ii) ser possível o aproveitamento imediato do Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Semicondutores e Displays - PADIS e (iii) desnecessidade de descomissionamento da sala limpa, esclarece que os benefícios indicados em i) e ii) derivam da premissa de que um novo entrante não precisaria arcar com os trâmites administrativos para se adequar aos requisitos legais necessários a este tipo de indústria, bem como a adequação ao PADIS.*

400. *Argumenta estes custos são de difícil mensuração e tem como base a ideia de que o eventual comprador já tenha atendido tais requisitos e tenha interesse, no caso do PADIS. Outra premissa é que tais benefícios superariam os valores de passivos carregados junto com o “CNPJ” da empresa.*

Manifestação MCTI

401. *O MCTI não apresentou esclarecimentos a este item da oitava.*

Análise

402. *Novamente, trata-se de situação idêntica à examinada no item anterior. Uma vez que não foi realizada uma avaliação ampla de potenciais interessados e os estudos apresentados não contêm evidências que comprovem as reais vantagens de promover a liquidação da Ceitec, os riscos de prejuízos associados a essa modalidade para o caso concreto não foram devidamente avaliados.*

403. *Diversas licenças e certificações estão vinculadas ao CNPJ da Ceitec e conta como ponto desfavorável à hipótese de alienar os ativos em separado, desvinculados desse CNPJ com a empresa em processo de liquidação. Não está claro, ou devidamente motivado, como seria possível a venda de determinados ativos desvinculados do CNPJ da Ceitec que é a detentora de certificações, licenças e incentivos atrelados à empresa. A sala-limpa, por se tratar de ativo relevante e de valor significativo, é um exemplo desta questão.*

Conclusão/Proposta de encaminhamento

404. *Os esclarecimentos apresentados não foram suficientes para dirimir as dúvidas levantadas. Os riscos identificados não foram devidamente considerados e tratados pelos responsáveis, apesar de devidamente provocados por este Tribunal em sede de oitava.*

405. *Por estas razões, considerando os custos e riscos de prejuízo associados à decisão de venda isolada dos ativos que compõem a Ceitec, propõe-se:*

406. *i) nos termos do art. 9º da Resolução-TCU nº 315, dar ciência ao Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos – CPPI, ao Ministério da Economia e ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações que eventual consumação dos riscos, inclusive com potenciais danos ou resultados antieconômicos, decorrentes da decisão de venda isolada dos ativos que compõem a Ceitec, poderá ensejar a responsabilização dos agentes que, ainda que alertados quanto aos riscos, decidiram dar continuidade aos atos apontados.*

h) fragilidade no modelo de avaliação e gestão de riscos, em desacordo com o Decreto 9.203/2017, uma vez que não existem estudos que harmonizem as propostas de liquidação da empresa e de publicização de suas atividades, de modo a mitigar os riscos da execução simultânea desses processos e maximizar o retorno financeiro esperado.

Manifestação Conjunta SPPI-SEDDM/ME

407. Esclarece que, em que pese a Resolução CPPI nº 130 opinar favoravelmente e submeter para apreciação do Presidente da República, conjuntamente, a proposta tanto de dissolução do Ceitec, quanto da publicização das atividades, cabe ressaltar que ambos os processos são independentes.

408. Destaca que a decisão de submeter as propostas de dissolução e publicização conjuntamente, além de garantir uma maior governança, se deu por razão de conveniência e oportunidade da Administração Pública, que buscou conferir maior eficiência e sinergia à estruturação dos dois processos. O plano de trabalho da liquidação deverá levar em conta o processo de publicização das atividades.

409. Explica que, ainda que se entenda que as matrizes desenvolvidas não são suficientes para mitigar os riscos identificados na execução concomitante da dissolução e da publicização, tem-se que a implementação de uma não depende da outra, o plano de trabalho da liquidação deverá buscar essa harmonização, sempre que possível, inclusive com a prorrogação do prazo da liquidação.

Manifestação MCTI

410. O MCTI não apresentou esclarecimentos a este item da oitiva.

Análise

411. Os estudos realizados no âmbito do Comitê Interministerial não trataram da possibilidade de alienação dos ativos em processo de liquidação e, simultaneamente, o processo de publicização. A proposta do MCTI previa que primeiro se fizesse a publicização e somente depois fosse feita a alienação do remanescente. Não há elementos técnicos que comprovem a viabilidade da execução simultânea desses dois processos, nem a forma de conduzi-lo para mitigar os riscos envolvidos.

412. Os estudos não detalham, por exemplo, de que modo será possível alienar os ativos da empresa antes mesmo de solucionar a questão da qualificação da OS e, ainda, torná-la operacional.

413. Verifica-se que há uma contradição aparente nos argumentos. Ao tempo que afirma que os processos de dissolução e publicização são independentes, também afirma que, caso seja aprovada a dissolução, caberá ao liquidante harmonizar o plano de trabalho da liquidação de modo a contemplar as etapas necessárias para o processo de publicização.

414. Não deve ser aceito o argumento segundo o qual a decisão de submeter as propostas de dissolução e publicização conjuntamente, se deu por razão de conveniência e oportunidade da Administração Pública. A Lei 9.491/1997 dispõe no art. 1º sobre os objetivos do PND:

Art. 1º O Programa Nacional de Desestatização – PND tem como objetivos fundamentais:

*I - reordenar a posição estratégica do Estado na economia, **transferindo à iniciativa privada atividades indevidamente exploradas pelo setor público;***

(...)

*V - permitir que a Administração Pública concentre seus esforços nas **atividades em que a presença do Estado seja fundamental para a consecução das prioridades nacionais;** (grifei)*

415. Compete ao CPPI, no exercício das atribuições do CND, como órgão superior de decisão, diretamente subordinado ao Presidente da República, reexaminar as razões de interesse público que motivaram a criação da empresa no momento de decisão da escolha da modalidade de desestatização, uma vez que se trata de um conselho de Ministros que representam diversos setores e interesses. As

decisões do CPPI devem ser devidamente fundamentadas e, necessariamente, deverão justificar se a atividade exercida pela empresa se encontra indevidamente explorada pelo setor público e não se configura situação necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo.

416. *Desse modo, de fato, não se mostra razoável que o exame quanto à necessidade de garantia de continuidade de políticas públicas setoriais seja de responsabilidade exclusiva do titular do Ministério ao qual a empresa se vincula. Tal obrigação deverá ser compartilhada com o CPPI no momento da decisão de escolha da modalidade de desestatização.*

Conclusão/Proposta de Encaminhamento

417. *Os esclarecimentos apresentados não foram suficientes para afastar as inconsistências apontadas. A justificativa de que o plano de trabalho da liquidação deverá ser harmonizado ao processo de publicização das atividades do Ceitec, não tem previsão legal uma vez que a legislação que rege os processos de liquidação não concede ao liquidante tal competência, nem o plano de liquidação da empresa tem por finalidade solucionar questões relacionadas ao endereçamento de políticas públicas.*

418. *O argumento segundo o qual os processos de dissolução e publicização são independentes carece de embasamento. A proposta de publicização visa garantir a manutenção e ampliação dos projetos de P&D e extensão tecnológica no setor de microeletrônica. Garantir que políticas públicas de interesse coletivo não sejam abruptamente interrompidas é uma obrigação que não é exclusiva do ministério setorial. Ao CPPI, como órgão de deliberação superior, compete avaliar se os objetivos e metas de política setorial estão atendidos nas propostas de desestatização submetidas a exame e deliberação.*

419. *Por estas razões, considerando a ausência de estudos que harmonizem as propostas de liquidação da Ceitec e de publicização de suas atividades, em face do estabelecido pelos arts. 23 e 24 da LINDB e de modo a mitigar os riscos da execução simultânea desses processos e maximizar o retorno financeiro esperado, propõe-se:*

i) nos termos do art. 9º da Resolução-TCU nº 315, dar ciência ao Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos – CPPI, ao Ministério da Economia e ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações que eventual consumação de riscos, inclusive com potenciais danos ou resultados antieconômicos, decorrentes da ausência de estudos que harmonizem as propostas de liquidação da Ceitec e de publicização de suas atividades poderá ensejar a responsabilização dos agentes que, ainda que alertados quanto aos riscos, decidiram dar continuidade aos atos apontados;

Item 713.1.5 – Riscos relacionados ao descomissionamento da sala limpa

a) custos e riscos decorrentes de possível necessidade de paralisação das operações da sala limpa não terem sido considerados para avaliação da viabilidade da proposta de dissolução da empresa

Manifestação Conjunta SPPI-SEDDM/ME

420. *Com relação ao descomissionamento da sala limpa, esclarece que somente ocorrerá se, no curso da liquidação, não for possível alienar a estrutura da fábrica, seja por desinteresse do mercado, seja por impossibilidade da regularização da propriedade.*

421. *Destaca que a dissolução da empresa se mostrou a modalidade operacional mais vantajosa para desestatização, mesmo diante dos possíveis custos e riscos.*

Manifestação MCTI

422. *O MCTI não apresentou esclarecimentos a este item da oitiva.*

Análise

423. Estudo realizado pelo Ceitec indicou que a estimativa de custo de descomissionamento e descontaminação da sala limpa seria de, no mínimo, R\$ 140 milhões e levaria 16 meses para ser realizada. Empresas que participaram do Market sound estimaram que os custos seriam da ordem de R\$ 50 milhões (peça 43, p. 141 e 271/286).

424. Além do elevado custo para realizar a desmobilização, a operação de descontaminação envolve riscos de natureza ambiental em razão dos gases tóxicos empregados no sistema de tratamento de ar da sala limpa. O principal argumento do ME é de que os riscos de eventual descomissionamento da sala limpa são compensados pelas vantagens da escolha da modalidade de dissolução. Só não restou claro, quais seriam estas vantagens.

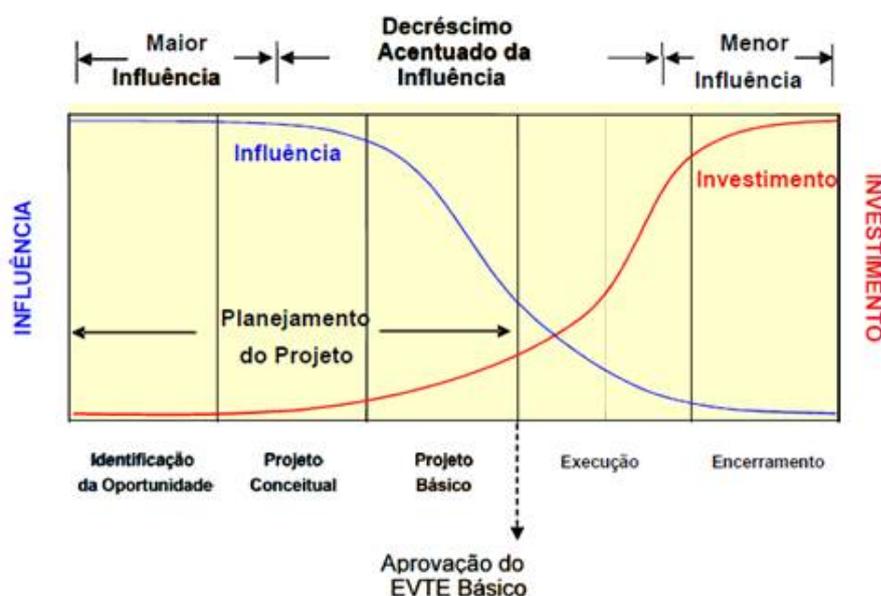
425. A metodologia FEL (Front EndLoading) criada pelo IPA – Independent Project Analysis, tem por fundamento o fracionamento do processo decisório em aprovações intermediárias que permitam à administração, conforme política de alçadas, avaliar as condições de parar ou continuar determinado projeto de investimento. O objetivo é mitigar o risco da decisão do investimento, tendo em vista que:

“(…) a influência das decisões tomadas nas fases iniciais dos projetos tem grande resultado, em contrapartida de baixos investimentos. Com o avanço do projeto, a situação vai se invertendo, de forma a diminuir o grau de influência das decisões, aumentando o valor do investimento necessário” (Relatório do Acórdão 2.824/2015-TCU-Plenário). (grifei)

426. Fato é que nas diversas instâncias decisórias, quanto mais o processo avança, mais custosa se torna a reversão para etapas anteriores e, mesmo por conta disso, mais irreversíveis vão se tornando as decisões pretéritas. Tal assertiva não é mera intuição. A figura, a seguir, lastreada na metodologia FEL, objetiva a relação entre potencial de influência das decisões com o investimento necessário para implementá-la, de acordo com o avanço do projeto:

427. Inobstante a terminologia utilizada estar associada a projetos de investimento, nada impede a absorção dos fundamentos da metodologia FEL à presente análise, haja vista o seu reconhecimento internacional como boa prática para gerenciamento de projetos, abordagem compatível com o caso ora discutido nos presentes autos.

Figura 5 – Influência e Investimento x Fases do Projeto



Fonte: Sistemática Corporativa de Projetos de Investimento do Sistema Petrobras, conforme citado no Relatório do Acórdão 2.824/2015-TCU Plenário

428. *Desse modo, verifica-se que somente se passa para a fase seguinte quando se tem fundada expectativa de que existe viabilidade e vantagem de se avançar no processo. No caso em exame, sequer é sabido se existe viabilidade de realizar o descomissionamento com custos razoáveis ou gerenciáveis. Não se sabe exatamente quais são os possíveis riscos financeiro, ambiental e técnico da decisão adotada.*

429. *Apesar de todos estes riscos não mitigados, foi decidido dar continuidade ao processo quando o princípio da prudência que deve nortear os atos do gestor público recomenda exatamente a medida contrária.*

430. *Novamente, como em diversos outros aspectos do presente processo de desestatização, há diversas incertezas que não permitem avaliar se a medida adotada poderá ter êxito ou, no caso inverso, poderá se revelar desastrosa, considerando os riscos técnicos, econômicos e ambientais envolvidos que podem tornar o projeto muito mais oneroso ou mesmo inviável.*

431. *Qualquer projeto, minimamente estruturado, deve conter um gerenciamento de riscos que permita identificar os riscos, avaliá-los de maneira qualitativa e quantitativa e, na sequência, providenciar uma resposta por meio de ações necessárias para mitigação dos riscos identificados³. Trata-se da etapa preliminar em qualquer processo, não é possível avançar no projeto sem a conclusão desta etapa, sob risco de comprometimento ou mesmo inviabilidade do projeto. A consumação de vícios ou erros advindos desta omissão, poderá ensejar a responsabilização dos gestores envolvidos.*

432. *Ato administrativo ou gestão pública feito à revelia de uma análise de risco constitui gestão temerária ou imprudente e sujeita os gestores à devida responsabilização conforme entendimento deste Tribunal expresso no voto do Acórdão 635/2017-Plenário:*

*A responsabilidade dos jurisdicionados perante o TCU é de natureza subjetiva, caracterizada mediante a presença de simples culpa stricto sensu, sendo **desnecessária a caracterização de conduta dolosa ou má-fé do gestor para que este seja responsabilizado**. Desse modo, é suficiente a **quantificação do dano, a identificação da conduta do responsável que caracterize sua culpa, seja por imprudência, imperícia ou negligência, e a demonstração do nexo de causalidade** entre a conduta culposa (stricto sensu) e a irregularidade que ocasionou o dano ao erário. (grifei)*

433. *Todo gestor público deve avaliar os riscos em face da prudência, típica da diligência de um bom gestor. Para avançar no processo, deve haver avaliação de plausibilidade e viabilidade de que, definitivamente, não ocorreu no presente processo.*

Conclusão/Proposta de Encaminhamento

434. *Os riscos de um eventual descomissionamento da sala limpa envolvem custos de mobilização que podem variar entre R\$ 50 e R\$ 140 milhões, além de riscos de natureza ambiental que exigem cuidados especiais em razão de gases tóxicos e corrosivos que são utilizados nos sistemas de tratamento de ar da sala limpa.*

435. *Os esclarecimentos encaminhados pelo ME não deixam dúvidas de que, apesar dos riscos envolvidos em um processo de desmobilização da sala limpa, os responsáveis resolveram assumir os riscos de a União ter que arcar com os custos de um descomissionamento caso a venda do ativo não seja concretizada no processo de liquidação. De acordo com o ME, mesmo com os riscos mapeados, a dissolução da empresa se mostrou mais vantajosa.*

436. *Considerando que o ME considera que os riscos envolvidos em eventual descomissionamento da sala limpa foram compensados pelas vantagens de opção de dissolução da empresa convém dar ciência ao CPPI, ME e MCTI que eventuais prejuízos advindos desta escolha sujeitam os responsáveis ao devido processo de reparação de danos ao erário.*

³ PMBOOK – Project management body of knowledge

437. *Por estas razões, identicamente ao anteriormente proposto para outros achados, considerando o teor dos arts. 23 e 24 da LINDB e a ausência de qualquer critério de gerenciamento e mitigação dos riscos relacionados ao descomissionamento da sala limpa da Ceitec, propõe-se:*

i) nos termos do art. 9º da Resolução-TCU nº 315, dar ciência ao Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos – CPPI, ao Ministério da Economia e ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações que potencial desfazimento antieconômico do ativo “sala limpa”, em face da ausência de estudos acerca de alternativas e da viabilidade para a sua transferência/venda/descomissionamento, com ameaças a gastos milionários no futuro, ou mesmo a venda por valor irrisório do ativo, poderá ensejar a responsabilização dos agentes que, ainda que alertados quanto aos riscos, decidiram dar continuidade aos atos apontados;

Item 713.1.6 em relação aos possíveis impedimentos relacionados à propriedade do terreno e às condicionantes atreladas a equipamentos recebidos por doação (item III.3.4 da instrução):

a) inexistência de avaliação sobre o impacto das restrições relacionadas ao terreno, máquinas e equipamentos na viabilidade da desestatização, bem como de planejamento para solucionar esses potenciais entraves;

Manifestação Conjunta SPPI-SEDDM/ME

438. *Os esclarecimentos apresentados pelo ME são idênticos àqueles já apresentados na resposta à alínea c do item 713.1.4.*

Manifestação MCTI

439. *O MCTI não apresentou esclarecimentos a este item da oitiva.*

Análise

440. *Aplica-se aqui, na íntegra, a análise já realizada à resposta da alínea c do item 713.1.4 que trata da dificuldade de garantir liquidez aos ativos mais relevantes em virtude das restrições relacionadas à propriedade do terreno, dos equipamentos e à transferência de patrimônio para a OS,*

b) ausência de registro de tratativas com os entes subnacionais envolvidos (Prefeitura Municipal de Porto Alegre e Governo do Estado do Rio Grande do Sul;

Manifestação Conjunta SPPI-SEDDM/ME

441. *Esclarece que caso a recomendação de dissolução seja acatada pelo Presidente da República, os atores envolvidos no processo de dissolução (MCTI, SEST, PGFN e liquidante), agindo dentro de suas competências, deverão tomar as medidas necessárias para que a questão do terreno seja regularizada, inclusive realizando as devidas tratativas com os entes envolvidos.*

442. *Informa que, caso haja a necessidade de negociação com os entes subnacionais para regularização do terreno, isso deverá ser feito pelos Ministério da Economia e/ou MCTI.*

Manifestação MCTI

443. *O MCTI não apresentou esclarecimentos a este item da oitiva.*

Análise

444. *As questões relativas à propriedade do terreno foram examinadas na alínea c do item 713.1.4. Cabe ressaltar que, novamente, na ausência de qualquer planejamento, eventuais discussões sobre um ativo relevante da Ceitec foram relegadas para um momento futuro. Conforme já comentado, o Termo de Cessão contém cláusulas que, a depender da interpretação, poderão implicar em prejuízo significativo à União com a perda de investimentos significativos realizados no complexo predial da Ceitec.*

713.1.7 - em relação potenciais fragilidades na governança e ilegalidades no processo decisório para a desestatização da Ceitec, em desacordo com princípios da governança pública insculpidos no Decreto 9.203/2017 (art. 2º, I), decorrentes de (item III.4 da instrução):

a) descumprimento da legislação aplicável aos processos de desestatização e publicização, tratado nos itens anteriores da oitiva;

Manifestação Conjunta SPPI-SEDDM/ME

445. *Explica que a proposta de dissolução da empresa, realizada de acordo com a Lei 9.491/1997 e o Decreto 2594/1998, não se confunde com a publicização de suas atividades, em que pese ambas constarem da proposta encaminhada pelo CPPI ao Presidente da República.*

446. *Informa que, na 13ª Reunião do CPPI, a deliberação contou com a participação, com direito a voto, do Ministro de Estado de Ciência, Tecnologia e Inovações, nos termos do § 1º do artigo 5º da Lei 9491/1997 e, portanto, não houve inobservância do rito estabelecido pelo Decreto 9.190/2017*

447. *Ressalta que o Conselho poderia recomendar apenas a dissolução do Ceitec e o MCTI propor ao Ministério da Economia, sem qualquer participação do Conselho ou casamento das ações, a publicização das atividades. Fazer tais ações conjuntamente, além de garantir uma maior governança, se deu por razão de conveniência e oportunidade da Administração Pública, que buscou conferir maior eficiência e sinergia à estruturação dos dois processos.*

Manifestação MCTI

448. *O MCTI não apresentou esclarecimentos a este item da oitiva.*

Análise

449. *As questões relativas às inconsistências observadas nos processos de desestatização e publicização da Ceitec foram objeto de exame nas alíneas a do item 713.1.1 e h do item 713.1.4. Convém, entretanto, ressaltar novamente que a mera participação do titular do Ministério setorial não supre a falha quanto à ausência de protagonismo da pasta setorial nas discussões relativas a endereçamento de políticas públicas do setor ao qual pertence a empresa a ser desestatizada.*

450. *Não é possível afastar o protagonismo do Ministério Setorial tanto no suporte para inclusão da empresa no PND quanto para oferecer um pacote para a decisão fundamentada do CPPI. Não consta dos autos que o ministério setorial tenha exercido este papel. Deste modo, a mera participação do titular da pasta na reunião do PPI é irrelevante para resolução da impropriedade detectada.*

451. *Com relação à afirmação de que a inclusão simultânea dos processos de publicização e desestatização se deu por razão de conveniência e oportunidade da Administração Pública, este argumento, por si só, se faz insuficiente para respaldar a motivação da tomada de decisão pela liquidação da empresa. Conforme já tratado na alínea h do item 713.1.4, o CPPI não pode se furtar à obrigação de avaliar o reendereço das políticas públicas associadas a determinada empresa que venha a ser incluída no PND; nem que seja atestando que a política pública – ou as razões de interesse público – que levaram à constituição da empresa não mais subsistem.*

452. *Conforme já destacado, a proposta de publicização visa garantir a manutenção e ampliação dos projetos de P&D e extensão tecnológica no setor de microeletrônica. Garantir que políticas públicas de interesse coletivo não sejam abruptamente interrompidas, ou transparecer que tal razão não é mais relevante, é uma obrigação motivadora respectiva ao processo, e não é exclusiva do ministério setorial (apesar de aquela pasta possuir papel preponderante). Ao CPPI, como órgão de deliberação superior constituído por diversos órgãos da Alta Administração, compete avaliar se os*

objetivos e metas de política setorial estão atendidos nas propostas de desestatização submetidas a exame e deliberação.

b) alterações na vinculação da SPPI e Presidência do CPPI que desbalancearam a distribuição de poder entre as pastas ministeriais no decorrer do processo de desestatização;

Manifestação Conjunta SPPI-SEDDM/ME

453. Esclarece que a alteração na vinculação da SPPI da Casa Civil para o Ministério da Economia não alterou a composição do Comitê Interministerial, que manteve os mesmos representantes da Secretaria. Ademais, os estudos realizados pelo Comitê Interministerial não possuíam nenhum caráter decisório ou vinculante. Os apontamentos dos representantes do ME e do MCTI constaram da conclusão dos trabalhos.

454. Explica que a decisão final sobre a dissolução da empresa e sobre a publicização será do Presidente da República, que se materializará por meio de Decreto. Por força dos Decretos 9.678/2019 e 9.979/2019, antes da manifestação do chefe do Poder Executivo, é necessária a participação de, ao menos, dois órgãos da Presidência da República na avaliação da proposta, a Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais – SAG, vinculada à Casa Civil, e a Subchefia para Assuntos Jurídicos – SAJ, vinculada à Secretaria de Geral.

Manifestação MCTI

455. O MCTI não apresentou esclarecimentos a este item da oitiva.

Análise

456. As questões relativas à alteração de vinculação da SPPI e o desbalanceamento de poder entre as pastas ministeriais foi objeto de discussão na alínea f do item 713.1.1 que tratou do enfraquecimento da coordenação de centro de governo no processo de privatização.

457. O Decreto nº 10.297/2019 que tratou da qualificação da Ceitec no PPI instituiu o Comitê Interministerial com a composição estabelecida pelo art. 3º que previa a participação da Casa Civil da Presidência da República, representada pela SPPI, o ME e o MCTI, cada um com dois representantes no comitê.

458. Com a alteração da vinculação da SPPI da Casa Civil da Presidência da República para o Ministério da Economia, a composição do comitê passou a contar com 4 (quatro) membros do ME, composição nitidamente desbalanceada. O fato de os documentos que subsidiam as decisões do CPPI serem encaminhados para apreciação da Casa Civil não supre o desequilíbrio de forças que passa a existir nas discussões que envolvem desestatizações.

459. É inegável que alteração de vinculação da SPPI da Casa Civil da Presidência da República para o Ministério da Economia teve por efeito um desequilíbrio de forças nas discussões realizadas no âmbito do Comitê Interministerial. Conforme já assinalado, em um comitê onde membros da área econômica constituem a maioria absoluta, é de se esperar que o ponto de vista sob a ótica econômica irá prevalecer ante à visão setorial de atendimento a políticas de interesse público. Tal assunto foi objeto de tratativa na alínea f do item 713.1.1 do presente relatório.

c) parte do processo decisório para desestatização da Ceitec ter ocorrido com vinculação da Presidência do CPPI e da SPPI ao ME em desconformidade com a Lei 13.334/2016 (art. 7º, § 1º, inciso I e art. 8º, caput)

Manifestação Conjunta SPPI-SEDDM/ME

460. Explica que a alteração perpetuada por meio do Decreto nº 10.218, de 30 de janeiro de 2020, deve ser interpretada como uma medida de reorganização administrativa sem aumento de

despesa e sem criação de órgão, o que é autorizado pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001, que alterou o inciso VI do art. 84 da Constituição, bem como incluiu a alínea “a”.

461. Portanto, explica, é constitucional e legal a transferência de competências entre Ministérios, desde que procedida de modo a não descaracterizar a essência dos órgãos criados por lei.

462. Cita como exemplos de alterações recentes que foram efetuadas com base na EC 32/2001, a transferência da Agência Nacional de Águas - ANA, por meio do Decreto 9.660/2019, do Ministério do Meio Ambiente -MMA para o Ministério do Desenvolvimento Regional – MDR. Do mesmo modo, a Empresa de Planejamento e Logística – EPL vinculada ao PPI por meio da Lei 13.334/2016, foi transferida, por meio do Decreto nº 9.660/2019, para o Ministério da Infraestrutura.

Manifestação MCTI

463. O MCTI não apresentou esclarecimentos a este item da oitiva.

Análise

464. A Resolução CPPI nº 130/2020 foi publicada pelo Ministro da Economia na condição de Presidente do CPPI. Ao assinar o referido normativo a SPPI ignorou que a Medida Provisória 922/2020 que atribuía ao titular do ME a presidência do CPPI foi revogada em 29/06/2020.

465. Verificou-se que foi mantida a subordinação da SPPI ao Ministério da Economia com base somente no Decreto 10.218, de 30 de janeiro de 2020, que transferiu a Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos da Casa Civil da Presidência da República para o Ministério da Economia em aparente confronto com o estabelecido na Lei 13.334/2016 que dispõe:

*Art. 8º O PPI contará com a Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos (SPPI), **órgão subordinado à Casa Civil da Presidência da República**, com a finalidade de coordenar, monitorar, avaliar e supervisionar as ações do PPI e de apoiar as ações setoriais necessárias à sua execução. (grifei)*

466. Por estes motivos, concluiu-se que não havia previsão legal para manutenção da SPPI e da presidência do CPPI vinculadas ao ME, de modo que a legalidade/legitimidade de parte do processo de desestatização poderia estar prejudicada em virtude de tais fatos.

467. Os esclarecimentos ora encaminhados indicam que, apesar da disposição expressa na Lei 13.334/2016, prevalece o disposto no Decreto 10.218/2020 em razão da Emenda Constitucional 32/2001 que alterou o art. 84, VI, da Constituição Federal.

468. Com efeito, na redação antiga, o art. 84, VI da CF rezava:

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

(...)

*VI - dispor sobre a organização e o funcionamento da Administração Federal, **na forma da lei.** (grifei)*

469. Após a EC 32/2001, a redação foi alterada para:

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

(...)

*VI – dispor, **mediante decreto**, sobre:*

*a) organização e funcionamento da administração federal, **quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos.** (grifei)*

470. E, de fato, a situação em exame molda-se ao previsto no art. 84, VI, da CF, visto que se trata de simples reorganização da administração e, aparentemente, sem aumento de despesas.

471. Por estas razões, entende-se que a questão suscitada foi devidamente esclarecida frente à razoabilidade dos argumentos apresentados.

III.2 Manifestação Casa Civil da Presidência da República

472. O item 713.2 da oitiva trata de determinação dirigida à Casa Civil da Presidência da República-PR:

713.2 determinar, com base no art. 250, V, do Regimento Interno do TCU, a Regimento Interno do TCU, a oitiva da Casa Civil da Presidência da República para que, no prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, manifeste-se sobre a vinculação da SPPI e da Presidência do CPPI ao Ministério da Economia, em desconformidade com Lei 13.334/2016 (art. 7º, § 1º, inciso I e art. 8º, caput), que atribui essa competência à Casa Civil (itens III.1 e III.4 da instrução).

473. A Casa Civil da PR foi instada a se manifestar apenas sobre a vinculação da SPPI ao ME que estaria, aparentemente, em desconformidade com a Lei 13.334/2016 (art. 7º, § 1º, inciso I e art. 8º, caput). No entanto, foram encaminhadas notas técnicas subscritas pela Subchefia Adjunta de Gestão Pública e Segurança e pela Subchefia para Assuntos Jurídicos que tratam de outras questões em discussão nestes autos e que não foram endereçadas à Casa Civil. Apresenta-se a seguir um resumo das manifestações de ambas as unidades da Casa Civil com os respectivos exames.

III.2.1 Manifestação da Subchefia Adjunta de Gestão Pública e Segurança

474. Por meio da Nota Técnica nº 327/2020/AS/SAGEP/SAG (peça 104), a Subchefia Adjunta de Gestão Pública e Segurança apresenta esclarecimentos sobre a vinculação da SPPI e da Presidência do CPPI ao Ministério da Economia, em aparente desconformidade com Lei 13.334/2016 (art. 7º, § 1º, inciso I e art. 8º, caput), que atribui essa competência à Casa Civil.

475. Esclarece que, após o despacho da Ministra Relatora, foi editada a Lei nº 14.074, de 14 de outubro de 2020, tratando de questões afetas à SPPI. Nos termos do seu art. 9º:

Art. 9º Os servidores requisitados com fundamento na Lei nº 9.007, de 17 de março de 1995, para ter exercício na Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos quando essa ainda integrava a estrutura da Presidência da República poderão permanecer nesta condição após a transferência do órgão para o Ministério da Economia, assegurados a eles todos os direitos e vantagens a que façam jus no órgão ou entidade de origem e a contagem do período de requisição como de efetivo exercício no cargo ou emprego que ocupem no órgão ou entidade de origem para todos os efeitos da vida funcional.

476. Destaca que o dispositivo legal reconhece, de maneira expressa, a regularidade da passagem da SPPI da Presidência da República para o Ministério da Economia, mantendo, inclusive, as requisições de pessoal efetuadas em período anterior à nova vinculação.

477. Argumenta que, por esta razão, não parece adequado concluir que a vinculação do SPPI estaria em desacordo com a legislação, tal como parece apontar a determinação do TCU, uma vez que o Poder Legislativo, responsável pela elaboração de normas com aptidão para inovar no ordenamento jurídico, reconhece expressamente que houve a transferência da SPPI da Presidência da República para o Ministério da Economia. Caso assim não fosse, o Poder Legislativo não teria editado o art. 9º supratranscrito, assegurando que os servidores requisitados pela Presidência da República continuem exercendo atribuições inerentes ao Programa de Parcerias de Investimentos no âmbito do Ministério da Economia. Argumenta que a determinação contida no item 713.2 parece ter perdido o objeto.

478. Esclarece que o Decreto nº 10.218, de 30 de janeiro de 2020, foi editado com fundamento na prerrogativa presidencial para dispor sobre organização administrativa por meio de decretos autônomos, após o advento da Emenda Constitucional nº 32, de 2001. Nos termos do art. 84, VI, "a", da CRFB/88, cabe ao Presidente da República dispor, mediante decreto, sobre organização e funcionamento da administração pública federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgão.

479. *Com efeito, argumenta, a vinculação do SPPI: I) configura nítida matéria de organização administrativa; II) não acarreta aumento de despesa; e III) não implica criação ou extinção de órgão.*

480. *Conclui que, apesar da discussão sobre a "reserva de regulamento" ainda estar em desenvolvimento, é nítido que existe ampla aceitação, pelo Poder Legislativo e pelo Poder Judiciário, da prerrogativa do Presidente da República para dispor sobre o assunto, razão pela qual conclui-se que a vinculação da SPPI ao Ministério da Economia é regular, tendo em vista o texto da Lei nº 14.074 e do Decreto nº 10.218, ambos de 2020.*

Análise

481. *Conforme análise já realizada na alínea c do item 713.1.7, os esclarecimentos apresentados devem ser aceitos, razão pela qual consideram-se dirimidas as dúvidas suscitadas.*

III.2.2 Manifestação da Subchefia para Assuntos Jurídicos-SAJ

482. *Por meio da Nota SAJ nº 123 / 2020 / SAINF/SAJ/SG/PR, de 20/10/2020, a Subchefia de Assuntos Jurídicos da Presidência da República encaminhou esclarecimentos relativos à notificação recebida pelo Secretário-Executivo da Casa Civil da Presidência da República acerca de decisão expedida pela Relatora, Ministra Ana Arraes, no processo referente ao acompanhamento do procedimento de desestatização do Ceitec.*

483. *Informa que o processo foi encaminhado à Subchefia Adjunta de Infraestrutura - SAINF/SAJ, considerando que aquela Subchefia se manifestou em diversas fases no procedimento de desestatização do Ceitec. Esclarece que a Nota Técnica da SAJ tratará tão somente das considerações acerca do rito exigível para dissolução e liquidação de empresas estatais.*

484. *Destaca que a manifestação apresentará argumentos referentes às alíneas "a", "d" e "f" do item 713.1.1 transcrito a seguir:*

713.1.1 - em relação ao rito exigível para dissolução e liquidação de empresas estatais (item III.1 da instrução):

a) inobservância do rito específico estabelecido no Decreto 9.589/2018 (art. 1º, caput e § 2º) para propor inclusão no PND e aprovar resolução do CPPI sobre dissolução:

a.1) os elementos técnicos utilizados na qualificação da Ceitec para o PPI (resolução CPPI nº66/2019 e decreto 10.065/2019) não serem suficientes para amparar proposta de desestatização;

a.2) a Ceitec ter sido incluída no PND (Resolução CPPI nº 120/2020 e Decreto 10.297/2020) sem o amparo em estudos que demonstrassem a viabilidade da sua desestatização;

a.3) a proposta de dissolução como modalidade de desestatização para a (Resolução CPPI nº130/2020) não ter resultado de iniciativa do MCTI, nem ter contado com sua concordância prévia;

(...)

d) exercício indevido de atribuições de Gestor do Fundo Nacional de Desestatização - FND pelo Comitê Interministerial e pela SPPI, em desacordo com a Lei nº 9.491 (art. 6º, § 3º; art. 17; art. 18) e Lei 13.334/2016 (art. 8º-A)

e) inobservância dos fluxos previstos no Decreto 9.589/2018 e Lei 9.491/1997;

f) enfraquecimento da coordenação de centro de governo no processo de privatização, com limitação da participação do Ministério Setorial e da Casa Civil da Presidência da República, este último, na coordenação de eventuais antinomias entre a política pública setorial e diretriz econômica. (doc. SEI nº 2167482)

485. *Seguem os esclarecimentos apresentados a cada um dos tópicos com as respectivas análises.*

III.2.2.1 – Vinculação da SPPI ao Ministério da Economia

486. *Esclarece que o Decreto nº 10.218, de 30 de janeiro de 2020, formalmente transferiu a SPPI ao Ministério da Economia:*

"Art. 1º Fica transferida da Casa Civil da Presidência da República para o Ministério da Economia a Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos, incluídos (...)"

487. *Por sua vez, informa, o Decreto nº 10.245, de 18 de fevereiro de 2020, dispôs sobre o Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República - CPPI e sua composição, apenas transferindo a Presidência do CPPI da Casa Civil para o Ministério da Economia.*

488. *Esclarece que as alterações ocorreram de acordo com a competência constitucional do Presidente da República para dispor, mediante decreto, sobre organização e funcionamento da administração pública federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgão, conforme art. 86, inciso VI, da CF.*

489. *Ressalta que, antes da Emenda Constitucional nº32, de 2001, a previsão constante do artigo 84, inciso VI alínea “a” da Constituição Federal mencionava organização e funcionamento da administração federal, na forma da lei. Com a mudança, passou a referir-se apenas à organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos.*

Análise

490. *Aplica-se ao presente item a análise já realizada na alínea c do item 713.1.7.*

III.2.2.2 - Qualificação do Ceitec no PPI para fins de elaboração de estudos (item a.1 da oitiva)

491. *Informa que a proposta de inclusão da empresa no PPI foi submetida pelo Ministério supervisor em observância ao que determina o art. 11 da Lei 13.334/2016, que concede ao Ministério Setorial a prerrogativa de pleitear, com o apoio da SPPI, a inclusão de empreendimentos no âmbito do PPI.*

492. *O objetivo de qualificação no PPI, esclarece, é permitir que sejam realizados ou contratados estudos multidisciplinares – econômico-financeiros, gerenciais, políticos, jurídicos, sociais e estratégicos – para abastecer o Governo de dados e informações sobre a atual situação do Ceitec e eventuais opções existentes para sua melhoria, como a possibilidade de parcerias com a iniciativa privada.*

493. *Informa que o MCTI participou de todas as discussões realizadas no âmbito de referido Comitê, tendo ainda efetivamente participado das sessões do CPPI que deliberaram pela inclusão da empresa no PPI e no PND, por forma do art. 7º, § 2º, da Lei 13.334/2016.*

Análise

494. *Aplica-se ao presente item a análise já realizada no item 713.1.1.*

III.2.2.3 - Inclusão da Ceitec no PND (item a.2)

495. *Esclarece que em face do apontamento pelo Comitê Interministerial de inviabilidade da manutenção da empresa pública nas condições atuais, foi aprovada pelo CPPI a recomendação de inclusão da empresa no PND com o objetivo de dar prosseguimento e complementar os estudos em andamento no âmbito do Comitê.*

496. *Informa que com o parecer favorável da Subchefia para Assuntos Jurídicos (Nota SAJ nº 0022/2020/SAINF/SAJ/SG/PR) foi acolhida a recomendação e editado o Decreto nº10.297/2020, procedendo à inclusão da empresa no PND (art. 1º), além de prorrogar os trabalhos do Comitê Interministerial até a conclusão dos estudos de avaliação de alternativas de parcerias com a iniciativa privada.*

497. *Explica que a inclusão de entidade no PND não significa, necessariamente, sua pronta desestatização ou liquidação. Embora demonstre uma intenção em futuramente tornar tal ativo disponível para parcerias privadas.*

498. *Destaca-se que a Lei 9.491/1997 não exige que a modalidade de desestatização seja definida a priori para a inclusão do empreendimento no PND, permitindo inclusive a contratação de estudos necessários à desestatização em momento posterior à inclusão da estatal no PND, para a verificação da viabilidade da desestatização e definição da modalidade adequada (art. 6º, II, "f").*

499. *Argui que, considera equivocado o entendimento da área técnica do TCU, em seu item "a.2" de seu Relatório, o qual indica que o Ceitec foi incluído no PND sem o devido amparo em estudos, seja porque, para que houvesse a definição da dissolução como finalidade da inclusão da empresa no PND, os estudos iniciados na fase de qualificação deveriam estar concluídos e apontando tal direcionamento, seja porque a dissolução não é objetivo de qualquer estudo de desestatização.*

500. *Ressalta que não se ignora o fato de que o Decreto 9.589/2018, regulamentador da Lei 8.029/1990, que trata especificamente da extinção e dissolução de empresas estatais, prever que a proposta de inclusão de determinada empresa no PND com vistas à dissolução compete ao Ministério Setorial em conjunto com o Ministério da Economia, devendo ser acompanhada de estudos e da justificativa para a dissolução. Não obstante, trata-se de rito específico para a inclusão de empresas no PND com a finalidade de sua dissolução, o que não era a hipótese do presente processo, considerando que ainda não havia, quando da inclusão da empresa no PND, elementos suficientes inclusive para fundamentar a sua desestatização.*

501. *Esclarece que o Decreto 9.589/2018 deve ser interpretado à luz do art. 6º, I e II da Lei nº 9.491/1997, que permite a contratação de estudos a qualquer momento (inclusive posteriormente à inclusão de estatal no PND), sob pena de concluirmos, de modo absolutamente equivocado, que o Decreto reduziu as opções legalmente permitidas e de que, uma vez incluída a estatal no PND, a Administração Pública seria impedida de buscar informações atualizadas e mais aprofundadas sobre questões afins.*

502. *Argumenta que a qualificação da empresa no PPI para estudos se mostrou como um cuidado adicional no procedimento de desestatização, tendo em vista que, em tese, ela sequer seria obrigatória.*

503. *Esclarece que não há que se falar em antinomia entre os atos, uma vez que a inclusão da empresa no PND feita por meio do Decreto nº 10.297/2020, instrumento de mesma hierarquia normativa ao Decreto nº 9.589/2018.*

Análise

504. *Novamente, aplica-se ao presente item a análise já realizada no item 713.1.1. Adicionalmente, convém tecer algumas considerações sobre os esclarecimentos encaminhados.*

505. *Com relação à afirmação segundo a qual foi equivocado o entendimento desta área técnica quanto à inclusão da empresa no PND sem o amparo de estudos, reafirma-se o entendimento anterior. A empresa foi incluída no PND sem que os estudos iniciados no âmbito do PPI estivessem concluídos. Não há justificativa plausível para a inclusão no PND sem a conclusão dos estudos em andamento no Comitê Interministerial. Aparentemente, o objetivo foi acelerar o processo decisório e teve, como consequência, a precariedade dos estudos elaborados, conforme já descrito nesta instrução.*

506. *O Decreto 9.589/2018 prevê a inclusão da empresa no PND para fins de dissolução. Nesta hipótese, os estudos necessários a embasar a proposta são realizados previamente à inclusão no PND:*

Art. 1º Compete ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, ao Ministério da Fazenda e ao ministério setorial propor ao Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República - CPPI a inclusão de empresas estatais federais controladas diretamente pela União no Programa Nacional de Desestatização - PND, com vistas à sua dissolução.

§ 1º A proposição de que trata o caput será **acompanhada dos estudos que a embasaram e da justificativa da dissolução ser a melhor alternativa.**

507. Trata-se, portanto, de situação na qual os estudos, realizado previamente à inclusão da empresa no PND, têm por objetivo subsidiar a decisão de dissolução da empresa. Nesta situação, a dissolução é o objetivo do estudo de desestatização.

508. Com relação à inclusão da empresa no PND sem a conclusão dos estudos iniciados no PPI, conforme já comentado, trata-se de decisão que implica diversas consequências jurídicas e econômicas. Pelo teor do art. 16 da Lei 9.491/1997, a empresa passa a ter sua estratégia voltada para atender os objetivos da desestatização.

509. Ou seja, a inclusão da empresa compromete quaisquer planos de negócio de médio e longo prazo, o que poderá afetar consideravelmente o equilíbrio econômico-financeiro da empresa, além de que, após a inclusão, a empresa passa a ser administrativamente subordinada ao Ministério da Economia.

III.2.2.4 - Participação do Ministério setorial no processo de desestatização (item a3 da oitiva)

510. Argumenta que o rito específico previsto no Decreto 9.589/2018 aplica-se aos casos em que a proposta de inclusão de determinada empresa no PND já seja previamente feita com vistas à sua dissolução, o que não é o caso do presente processo.

511. Informa que o MCTI não somente se manifestou conclusivamente acerca do texto da minuta da Resolução na 13ª Reunião do CPPI, como também participou de sua votação, nos termos do § 1º do art. 5º da Lei 9.491/1997. Nesse sentido, foi aprovada, por unanimidade, a Resolução CPPI nº 130/2020 opinando pela modalidade de desestatização da empresa por meio de dissolução (art. 1º, § 1º) e ainda pela publicização de parte de suas atividades da estatal, nos termos da Lei 9.637, de 15 de maio de 1998.

512. Considera indevida a alegação constante do item "a.3" de que a proposta de dissolução não contou com a participação do MCTI, considerando que o Ministério setorial tem acompanhado o processo de desestatização desde o seu início, considerando ainda que o Decreto que eventualmente efetivará a dissolução da empresa será submetido à deliberação do Presidente da República por iniciativa conjunta do ME e do MCTI, mediante assinatura de Exposição de Motivos Interministerial por ambos os Ministros de Estado.

Análise

513. Aplica-se ao presente item a análise já realizada no item 713.1.1. Conforme, já destacado, a participação do Ministério Setorial não se resume simplesmente à iniciativa de propor a inclusão da empresa no PPI. A sua atuação, como supervisor da área de atuação da empresa, servirá para subsidiar os estudos de modo a avaliar as consequências da desestatização nas políticas públicas que poderão deixar de ser atendidas. Deste modo, não se trata apenas de uma "participação formal". O ministério setorial deve avaliar consequências, medir riscos, se manifestar quanto às metas setoriais, medidas estratégicas e prestar contas, de modo geral, sobre o andamento das políticas a seu cargo e os impactos advindos da desestatização, ou seja, sua participação não pode ser relegada a uma participação secundária.

III.2.2.5 - Atribuições de Gestor do Fundo Nacional de Desestatização – FND e atuação do Comitê Interministerial e da SPPI (item d da oitiva)

514. Esclarece que a Lei 9.491/1997 atribui ao BNDES a competência de prover apoio técnico à implementação das desestatizações, facultando, mediante procedimento licitatório, a contratação de terceiros para prestar serviços de consultoria, auditoria e outros serviços às desestatizações.

515. *Argumenta que a Lei em nenhum momento impõe que eventual estudo seja elaborado ou contratado pelo BNDES, mas faculta essa opção caso assim se entenda necessário. A contratação de serviços especializados seria uma possibilidade e não uma imposição legal, sujeita à aprovação do CPPI, no exercício de suas funções como CND, a quem cabe, por última análise, coordenar e supervisionar a execução do PND, assim como de aprovar as condições aplicáveis às desestatizações (art. 6º, c) e as modalidades de desestatização.*

516. *No presente caso, esclarece, o CPPI entendeu que os estudos iniciados com a qualificação da empresa no PPI eram adequados para avaliar a viabilidade de sua desestatização, tendo sido elaborados com alto grau de governança e pluralidade de atores. Destaca que, inclusive, o BNDES participou ativamente nos trabalhos do Comitê Interministerial.*

517. *Conclui que entende indevida a alegação feita no item "d", considerando que a Lei 9.491/1997 prevê apenas a possibilidade, a critério do CND (cujas funções são executadas pela CPPI), de realização ou contratação de estudos pelo BNDES, assim como a Lei 13.334/2016 insere, dentro das atribuições da SPPI, a de coordenar, monitorar e supervisionar as ações do PPI.*

Análise

518. *Aplica-se ao presente item a análise já realizada na alínea d do item 713.1.1.*

III.2.2.6 - Participação do centro de governo no processo de desestatização (item f da oitava)

519. *Explica que nos termos da Lei 13.334/2019, a Casa Civil da Presidência integra o CPPI, mesmo após os Decretos nº 10.218/2020 e nº 10.245/2020, tendo, portanto, se manifestado e aprovado todas as etapas de desestatização da empresa, desde a sua inclusão no PPI e no PND até a aprovação dos estudos do Comitê Interministerial e a indicação de sua modalidade de desestatização por meio da Resolução CPPI nº 130/2020.*

520. *Esclarece que tanto a Casa Civil como a Subchefia para Assuntos Jurídicos da Secretaria-Geral da Presidência da República se manifestaram conclusivamente na tramitação dos Decretos nº 10.065/2019, que qualificou a empresa no PPI, e nº 10.297/2020, que a incluiu no PND e prorrogou os trabalhos do Comitê Interministerial, no exercício das suas funções de assessoramento ao Presidente da República. Deste modo, o centro de governo esteve presente durante todo o processo decisório.*

521. *Informa que tanto o ME, quanto o MCTIC, propuseram a qualificação de uma Organização Social (OS), focada em P&D e extensão tecnológica. Desse modo, um possível risco de solução de continuidade em atividades que estão hoje sob a responsabilidade do Ceitec já está sendo endereçado pela proposta de publicização.*

522. *Argumenta que, muito embora seja válida a opção de incluir a empresa no PND com vistas à sua dissolução, esse não se mostrou o único caminho possível. Optou-se pela inclusão da empresa no PND, nos termos do art. 6º da Lei 9491/1997 e posterior aprovação da modalidade de desestatização, nos termos da alínea a, inciso II, art. 6º, justamente para permitir que todas as possibilidades viáveis de desestatização fossem levadas ao Conselho para deliberação.*

523. *Explica que para que as Resoluções do CPPI tenham eficácia e plena validade, seu texto ainda deverá ser encaminhado à Presidência da República por meio de Exposição de Motivos, com as devidas manifestações, notas técnicas e jurídicas dos Ministérios competentes, para que seja avaliado tanto pela Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais da Casa Civil - SAG/CC/PR quanto por esta Subchefia para Assuntos Jurídicos da Secretaria Geral da Presidência da República - SAJ/SG/PR, para posterior despacho e publicação de Decreto.*

524. *Argumenta que, por estas razões, afasta-se por completo qualquer receio acerca de suposto enfraquecimento de centro de governo no processo, conforme inicialmente sugerido pela área técnica do TCU no item "f" de seu Relatório.*

525. *Ressalta, por fim, que o procedimento existente atualmente possui maior pluralidade e colegialidade do que aquele estampado em legislações anteriores. E que, enquanto o Decreto 9.589/2018 partia do pressuposto de estudos prévios já realizados, sem qualquer aviso ou conhecimento público, o procedimento adotado pela Resolução CPPI nº 066/2019 e Decreto 10.065/2019 deu prévia publicidade à intenção inicial de realizar estudos, visando obter um panorama atualizado e multidisciplinar sobre a Ceitec e possíveis sugestões de melhoria da gestão.*

Análise

526. *Aplica-se ao presente item a análise já realizada na alínea f do item 713.1.1. Adicionalmente, convém destacar que a proposta de qualificação de uma OS para continuidade das políticas públicas do setor de microeletrônica foi de iniciativa exclusiva do MCTI. O ME, em diversos momentos, ressaltou que os processos de desestatização e publicização são independentes, e que a proposta de criação de uma OS foi de iniciativa do MCTI.*

III.3 Manifestação da Ceitec

527. *O item 713.3 da oitiva tratou de possibilitar à Ceitec a manifestação nos autos considerando os potenciais efeitos das medidas em discussão naquela empresa:*

713.3 considerando a repercussão direta da deliberação de mérito que vier a ser proferida nestes autos nos interesses do Centro Nacional de Tecnologia Eletrônica Avançada S.A. – Ceitec, bem como a possibilidade de a empresa trazer elementos que auxiliem no esclarecimento das questões suscitadas no processo, encaminhar-lhe cópia da decisão que vier a ser proferida, acompanhada da presente instrução, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, caso deseje, apresente considerações que entenda necessárias sobre o teor desta instrução;

528. *A empresa encaminhou sua manifestação por meio do documento de peça 152, além de cópia do Relatório de Atendimento das Metas e Resultados na execução do Plano de Negócios de 2019 e comunicação pública sobre fato relevante relacionado ao processo de desestatização da empresa (peças 152-154).*

529. *Ressalta que durante o processo de inclusão no PPI e no PND a participação da Ceitec se deu na condição de convidada, conforme art. 3º, §1º, II, do Decreto 10.065/2019. Em termos práticos a Ceitec se fez presente nas reuniões as quais foi convidada e prestou esclarecimentos e forneceu subsídios técnicos solicitados, não tendo ingerência na decisão de inclusão da empresa no PND.*

530. *Explica que, ainda que a publicação da decisão de desestatização seja pela liquidação da empresa, a Ceitec mantém a responsabilidade da gestão hígida, observadas todas as incumbências dadas pela Lei 13.303/2016 e Lei 6.404/76, em particular quanto ao exercício das atribuições que a Lei e o Estatuto lhe conferem para atingir os seus objetivos, satisfeitas as exigências do bem público e da função social da empresa.*

531. *Destaca que, quanto ao cumprimento dos objetivos e finalidades estatutárias, a administração da Ceitec já está lidando com questões decorrentes das decisões tomadas até o presente momento. Uma das questões de relevo recai sobre a perda de talentos na área de atuação da companhia, motivada em parte pela insegurança face aos indicativos relativos à possibilidade de liquidação da companhia. Outra consequência se refere ao cumprimento de metas, em especial comerciais, que sofre efeitos do atual quadro de indefinição quanto à continuidade operacional da empresa.*

532. *Informa, por fim, que a Carta Anual de Governança da empresa está em trâmite final de aprovação no Conselho de Administração, assim que for finalizado, requer que seja juntado aos autos.*

Análise

533. *Da manifestação encaminhada pela empresa, destaca-se, conforme já comentado em diversas passagens desta instrução os efeitos imediatos que a inclusão no PND poderá causar à empresa. A empresa relata efeitos comerciais imediatos que afetam o desempenho financeiro da empresa e, conseqüentemente, os planos estratégicos de médio e longo prazo.*

534. *Outra consequência sentida e relatada pela empresa, refere-se à perda de talentos ante a indefinição quanto à existência da empresa. É de notar, com relação aos prejuízos de capital humano, que a proposta de publicização, com as diversas inconsistências e incertezas quanto à viabilidade, aparentemente, não parece ter servido aos propósitos de retenção de talentos, a julgar pela manifestação da empresa.*

III.4 Manifestação da Aceitec

535. *Por meio do documento de peça 60, a Associação dos Colaboradores do Centro Nacional de Tecnologia Eletrônica Avançada – Aceitec solicitou ingresso nos autos como parte interessada sob a alegação de defesa de interesse dos colaboradores da Ceitec uma vez que o desdobramento das ações do processo poderá afetar diretamente os empregados da empresa.*

536. *A Relatora, Ministra Ana Arraes, em despacho de peça 90, entendeu como legítimo as razões que fundamentaram o pedido de ingresso da associação:*

*Alguns dos riscos apurados nesta fiscalização dizem respeito à perda pelo Estado do capital intelectual devido pela Ceitec, à eventual descontinuidade das atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação – mesmo na hipótese de publicização – e ao impacto patrimonial assumido pela União ante o volume de investimentos realizados nessa área de pessoal desde a criação da empresa. Assim, parece-me que a **peticionária, por representar os interesses dos colaboradores da estatal, demonstra possuir razão legítima para intervir no processo.** (grifei)*

537. *A associação encaminhou sua manifestação por meio da peça 113, além de vários anexos contendo inclusive vídeos com informações sobre o funcionamento da Ceitec e suas instalações, com destaque para atividades de projeto e desenvolvimento de circuitos integrados – CI's (Design House) e na fabricação de chips (peça 122). Apresenta-se a seguir um resumo das principais informações e argumentos apresentados pela Aceitec. Para fins de clareza textual, reproduz-se os argumentos e esclarecimentos com os subtítulos constantes da peça encaminhada.*

III.4.1 - Dos indícios de conflito de interesse no âmbito do Programa de Parcerias de Investimento. Condução unilateral da discussão pelo Ministério da Economia.

538. *Destaca a necessidade de avaliar a existência de diversos indícios de potenciais conflitos de interesse e desvios de finalidade existentes no curso do processo que objetiva a promoção da liquidação e extinção da Ceitec.*

539. *Informa que o ME indicou conselheiros do próprio Ministério com o objetivo de propor estudos capazes de promover ganhos de eficiência e resultados para a empresa Ceitec no âmbito do PPI. Contudo, antes mesmo do início dos trabalhos, o Ministério da Economia já havia sinalizado sua intenção em promover a liquidação da empresa, violando frontalmente o objetivo central da discussão no âmbito do PPI.*

540. *Informa que, entre os indicados pelo Ministério da Economia, encontra-se o Sr. José Luiz Guimarães Ferreira Neto, Diretor de Programa da SEDDM (Secretaria Especial de Desestatização e Desburocratização e Mercado) do Ministério da Economia. No início do processo, já na segunda reunião do PPI, em novembro de 2019, o Sr. José Luiz se manifestou claramente pela liquidação, ao ponto de afirmar que “não seriam necessários estudos adicionais”, como relatado pela reportagem do Valor Econômico, em 01/07/2020, o “Destino de fábrica estatal de chips causou disputa entre a ala econômica e a científica”.*

541. *Conforme descrito na peça 88, o posicionamento do representante da SEDDM contrário à realização de estudos foi reiterado na reunião seguinte do Comitê, realizada em 04/12/2019, nos seguintes termos:*

“O Diretor José Luiz Guimarães Ferreira, da Secretaria Especial de Desestatização, Desinvestimento e Mercados (SEDDM), informou que a Secretaria Especial considera que já estudou o suficiente e tem uma posição definida, portanto, questionando se mais um estudo de caráter simplificado poderia alterar as atuais conclusões.” (Peça 53, p. 9)

542. *Registra que o Sr. José Luiz Guimarães Ferreira Neto também foi nomeado para atuar no Conselho Administrativo da Ceitec. Dessa forma, o Sr. José Luiz, ao atuar na Secretaria Especial de Desestatização e Desburocratização do Ministério da Economia, possui posicionamento formado a respeito da liquidação/extinção da empresa, e exerce cargo de evidente importância no Conselho Administrativo da Ceitec. Tal contexto fático demonstra indícios de conflitos de interesse na atuação do Sr. José Luiz no Conselho Administrativo da Ceitec e nas discussões realizadas no âmbito do PPI.*

543. *Informa que membros do Ministério da Economia que fazem parte do conselho da Ceitec, diretamente interessados na liquidação da empresa, estão exigindo que todos os processos de compra de insumos e matéria-prima passem pela sua avaliação. Com tais exigências, o que se tem observado, são atrasos na compra de insumos e na renovação de contratos que fatalmente poderão impactar na capacidade da empresa em honrar os pedidos e contratos firmados com seus clientes. Assim, exemplifica, os insumos para o desenvolvimento de protótipos de sensores para a saúde tiveram sua compra atrasada ou desaprovadas e nenhum insumo com previsão de entrega em 2021 foi aprovado, impedindo que o setor comercial realize novos negócios.*

544. *Ressalta-se, a título de exemplo, o teor do procedimento operacional para renovação de contrato n.º 3.225.003, publicado em 15/07/2020, em que há previsão expressa no sentido de que a renovação contratual deverá ocorrer para o período de 3 meses ou 6 meses, no máximo. Isto é, há determinação expressa de que as renovações contratuais não excedam o curto período mencionado. Este procedimento, argumenta, acarreta a paralisação total das atividades da Ceitec, facilitando a justificativa de sua liquidação sob o argumento de que a empresa seria deficitária e não cumpriria seus acordos comerciais. Explica que haverá prejuízo direto para clientes que utilizam chips da Ceitec e que se beneficiam das políticas públicas desempenhadas pela empresa.*

545. *Destaca que a alteração da vinculação da SPPI da Casa Civil da PR para o ME acarretou uma discussão unilateral por parte dos agentes vinculados diretamente ao Ministério da Economia, o que garantiu que o teor das discussões conduziria inexoravelmente à liquidação da empresa.*

546. *Solicita que seja disponibilizado nestes autos o integral teor de todas as atas de discussão do Comitê Interministerial e do Conselho Administrativo da Ceitec, como forma de apurar a atuação e condução da discussão de forma contrária aos objetivos do Decreto 10.065/2019, o que poderá ser caracterizado como patente conflito de interesse e desvio de finalidade pública.*

III.4.2 - Da evasão do capital intelectual brasileiro. Dependência integral do mercado de desenvolvimento tecnológico internacional.

547. *Ressalta ser de vital relevância nas discussões realizadas nestes autos avaliar a inquestionável evasão do capital intelectual brasileiro investido no setor, com características particulares que sequer foram consideradas nos deficientes estudos apresentados.*

548. *Destaca que a Ceitec surge no Brasil como a única empresa da América Latina apta a atuar no projeto e na fabricação de circuitos integrados (chips) e com o propósito de alavancar a cadeia produtiva de eletrônica do país. Em sua área de atuação é considerada uma empresa muito jovem, contando com apenas 11 anos de existência e com potencial de produção ainda em crescimento.*

549. *Ressalta que a presença da Ceitec no Rio Grande do Sul também gerou a atração de investimentos estrangeiros para o Estado, como a implantação da empresa coreana HT Micron na região, que contribuiu com impostos locais e emprega diretamente cerca de 200 profissionais altamente qualificados, que estariam, possivelmente, trabalhando em outros países e contribuindo com outras economias.*

550. *Informa que entre as 18 empresas estatais dependentes da União, a Ceitec é a empresa que possui maior percentual (57%) de colaboradores com pós-graduações, ficando à frente da Embrapa (48%) e totalizando 172 concursados ao fim de 2019. O investimento na formação destes colaboradores é de cerca de R\$ 30 milhões de reais e mais de 1000 anos de estudo científico, em grande parte com suporte do Estado, justamente para tornar esse país independente de importações em diversas áreas estratégicas para seu desenvolvimento.*

551. *Destaca que a extinção da Ceitec ocasionará, além da perda financeira, a evasão desses profissionais para o exterior, o que representará um retrocesso de mais de 15 anos para o país. Informa que de 2013 a 2019, a Ceitec amarga uma triste evasão de profissionais concursados para o exterior. Mais de 30% dos colaboradores (59) do quadro inicial da empresa já saíram, 28 destes estão atuando em empresas líderes de mercado com alcance mundial como Ericsson, Arm, Qualcomm, Apple, NXP, Dialog e Infineon; os demais 31 foram para outras empresas no Brasil.*

552. *Explica que dentre as possíveis causas que podem ter contribuído para a evasão de profissionais da Ceitec, além do mercado mundial que vem investido pesadamente em desenvolver empresas de semicondutores, elenca-se também a desilusão com os rumos da empresa, anos de dedicação em projetos encomendados pelo próprio Governo Federal, projetos estes que nunca foram comprados e estão estocados nas prateleiras da empresa, além da falta de critérios estáveis e objetivos para os processos de progressão na carreira.*

553. *Argumenta que a análise realizada no âmbito dos estudos do Comitê Interministerial não contemplou qualquer dimensionamento da perda de capital intelectual e dos valores resultantes de sua atuação.*

554. *Destaca que a Ceitec é a única empresa do hemisfério sul a possuir a certificação Common Criteria, e uma das únicas no mundo capazes de produzir um passaporte eletrônico. Somente para este projeto foram investidos mais de R\$ 30 milhões de reais.*

555. *Ressalta que o processo decisório conduzido arbitrariamente pelo Ministério da Economia não considera o desinteresse dos colaboradores em continuar a exercer suas atividades em um modelo de organização social, sem a garantia de investimento público para fomento à ciência e tecnologia.*

556. *Dessa forma, argumenta, não é possível afirmar que a continuidade de parte dos objetivos da Ceitec, enquanto formuladora e realizadora de políticas públicas, teria continuidade, com a proposta de publicização, considerando a perda de talentos já em andamento.*

III.4.3 - Das inconsistências técnicas apresentadas no processo de liquidação da Ceitec. Desvio de finalidade da atuação do Comitê Interministerial

557. *Informa que a Ceitec foi incluída no PPI, por meio do Decreto 10.065/2019, com o objetivo de realização de estudos e avaliação de alternativas de parceria com a iniciativa privada de modo a propor ganhos de eficiência e resultados para a empresa.*

558. *Argumenta que, desconsiderando a razão de inclusão da Ceitec no PPI, o Comitê Interministerial apresentou estudos insuficientes e concluiu pela necessidade de liquidação da empresa, como única alternativa viável, promovendo a sua inclusão no PND.*

559. *Explica que o Decreto nº. 10.065/2019 é explícito no sentido de que o Comitê Interministerial deveria propor ganhos de eficiência e resultados para a empresa, enquanto que a*

dissolução da Ceitec somente poderia surgir como alternativa após o exaurimento das possibilidades de parcerias com a iniciativa privada

560. *Destaca que restou evidente a adoção de medidas direcionada pelo ME, responsável pela condução do Comitê Interministerial, ao decidir pela necessidade de liquidação da empresa com base em estudos claramente insuficientes e que não contaram com a necessária participação do MCTIC em sua formulação, conforme destacado no documento da Aceitec de peça 117 denominado “Análise de inconsistências do Estudo do PPI”.*

561. *Ressalta que não se encontram entre as competências do Comitê ou da SPPI propor ao Conselho do PPI modalidade de desestatização para a Ceitec, função que deveria ser realizada pelo Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, enquanto gestor do Fundo Nacional de Desestatização.*

562. *Argumenta que o Relatório do Comitê Interministerial não conseguiu demonstrar as reais vantagens da dissolução da Ceitec para o país. Restaria, como justificativa para a liquidação, a inadequação dos resultados obtidos pela Ceitec frente aos objetivos almejados com a sua criação. Aqui encontra-se a maior distorção na argumentação do relatório. Ao tratar de resultados, o relatório apresenta uma análise inadequada, pois foca na sustentabilidade financeira da empresa, que, embora desejável, nunca foi objetivo primário da Ceitec.*

563. *Ressalta que o Relatório do Comitê não considerou resultados positivos obtidos pela empresa e que constam como objetivos expressos na Lei de criação da Ceitec: formação de pessoal especializado, atração de investimentos privados, estímulo à cadeia produtiva nacional, inovação e atendimento a demandas do Estado Brasileiro.*

III.4.3.1 - Da previsão constitucional de fomento à capacitação tecnológica

564. *Argumenta que a existência da Ceitec encontra respaldo na Constituição Federal, que impõe ao Estado o dever de promover e incentivar “o desenvolvimento científico, a pesquisa, a capacitação científica e tecnológica e a inovação”.*

565. *Com relação à previsão de que a empresa pública e a sociedade de economia mista terão a função social de realização do interesse coletivo, destaca a previsão do art. 27 da Lei 13.303/2016:*

Art. 27. A empresa pública e a sociedade de economia mista terão a função social de realização do interesse coletivo ou de atendimento a imperativo da segurança nacional expressa no instrumento de autorização legal para a sua criação.

§ 1º A realização do interesse coletivo de que trata este artigo deverá ser orientada para o alcance do bem-estar econômico e para a alocação socialmente eficiente dos recursos geridos pela empresa pública e pela sociedade de economia mista, bem como para o seguinte: (...)

II - desenvolvimento ou emprego de tecnologia brasileira para produção e oferta de produtos e serviços da empresa pública ou da sociedade de economia mista, sempre de maneira economicamente justificada”.
(grifei)

566. *Ressalta que a Ceitec já se enquadrava em ambos os tópicos do normativo antes mesmo de sua publicação.*

III.4.3.2 Política de P&D.

567. *Destaca que a adoção de um modelo de organização social, como forma de continuidade das atividades exercidas pela Ceitec, é questionável no que concerne à limitação orçamentária e à forma de captação de recursos privados para P&D, já que até esta data não houve interesse do setor privado nesse sentido, enquanto que o CPPI não se posicionou de forma a construir um plano de ação coerente e capaz de justificar a implementação da solução a que propõe.*

568. *Ressalta que, historicamente, o investimento privado em projetos de tecnologia é baixo ou nulo nas etapas iniciais do empreendimento, devido ao alto risco e retorno a longo prazo.*

III.4.3.3 Incoerências do Relatório Final do CPPI com a Lei 11.759/2008, que autorizou criação da Ceitec.

569. *Argumenta que o Relatório do Comitê diminuiu a importância de treinamento de recursos humanos e também da realização de pesquisa e inovação, dizendo que não dão resultados no curto prazo, nem retorno comercial. Acrescenta que o Comitê ignora o fato de que nenhuma indústria de semicondutores no mundo se consolidou no curto prazo e, o mais importante, as atividades citadas são previstas expressamente na lei de criação da empresa.*

570. *Destaca que, em diversos pontos do relatório, há uma dissociação entre os fundamentos que motivaram a criação da empresa e a análise efetuada pela comissão. Cita, como afirmação equivocada o argumento de que a justificativa para criação do Ceitec foi baseada na possibilidade de redução do déficit da balança comercial e que, dez anos após sua criação, a empresa não cumpriu este objetivo.*

571. *Esclarece que a tentativa de criar uma relação entre o déficit da balança comercial e a atuação da Ceitec carece de qualquer justificativa neste contexto, visto que o Relatório Final sequer adentra em possibilidades concretas para a resolução deste problema.*

572. *Informa que a decisão de decisão de liquidar a Ceitec já estava tomada antes mesmo do desenvolvimento dos estudos determinados pelo Decreto 10.065/2019, tal situação pode ser comprovada nas matérias veiculadas na mídia publicadas dias antes do início do atual Governo.*

573. *Cita a Teoria dos Efeitos Determinantes relacionada à imperatividade da motivação nos atos da Administração Pública e, por esta razão, o administrador é vinculado ao motivo declarado do ato administrativo, o que não se verificou na atuação do Conselho do PPI ao acolher proposta que não se relaciona com os motivos determinantes para a qualificação da Ceitec. Destaca que integrantes do atual Governo já manifestavam a interesse em liquidar a empresa muito antes de esta ser incluída no PPI.*

III.4.3.4 - Da Análise equivocada do atual plano de negócios da empresa e a geração de caixa para os próximos anos

574. *Ressalta que a análise do Comitê focou apenas nos aspectos financeiros da empresa, e não se aprofundou nos aspectos econômicos impactados pela sua operação. Cita dois aspectos que não foram explorados: 1) A Ceitec já se mostrou eficaz como indutora de desenvolvimento da cadeia de eletrônica; 2) na Seção 3 o documento alude a potenciais diminuição de despesas do Estado caso sejam aplicadas as tecnologias já dominadas pela Ceitec na prevenção a fraudes.*

575. *Destaca que foi realizada uma comparação simplista entre os cargos na Ceitec e os níveis Júnior e Pleno do setor privado pois: (i) a complexidade para criar uma empresa de semicondutores a partir do zero é bem conhecida. Não se faz isso contratando profissionais recém formados (Junior); (ii) o edital do concurso público para ingresso na Ceitec sempre valorizou muito a experiência dos candidatos, dando pontos por graduação acadêmica e por experiência profissional.*

576. *Foi considerado pelo Comitê que todos os projetos em desenvolvimento no âmbito da Ceitec foram considerados como projetos futuros, o que resultou na ausência de análise de que esses produtos podem impactar financeiramente na empresa em curto espaço de tempo.*

577. *Informa que mesmo o Governo Brasileiro tendo solicitado os projetos como o Chip do Passaporte, Chip de Identificação Veicular, Chip para Identificação de Patrimônio e área de saúde, não chegou a adquirir os produtos, em evidente erro de gestão. Ressalta que é informação pública o fato de que o governo adquiriu capa do passaporte com chip importado da empresa Fedrigoni, inclusive com relatório da CGU questionando o motivo das compras com inexigibilidade.*

III.4.3.5 - Da Análise equivocada do atual plano de negócios da empresa e a geração de caixa para os próximos anos

578. *Ressalta que o Relatório focou apenas nos aspectos financeiros da empresa, e não se aprofundou nos aspectos econômicos impactados pela sua operação e que foi realizada uma comparação simplista entre os cargos na Ceitec e os níveis Júnior e Pleno do setor privado, o que é um argumento pois a complexidade para criar uma empresa de semicondutores a partir do zero é bem conhecida. Ademais, esclarece, os cargos escolhidos para comparação não têm as mesmas atribuições que as requeridas na Ceitec. Alguns não tem nem correlação.*

579. *Outra inconsistência encontrada no trabalho do Comitê foi a assunção de que todos os projetos em desenvolvimento no âmbito da Ceitec seriam considerados como projetos futuros, o que resultou na ausência de análise de que esses produtos podem impactar financeiramente na empresa em curto espaço de tempo.*

III.4.3.6 - Dos problemas de gestão atribuídos a Ceitec e da viabilidade do exercício de suas atividades.

580. *Destaca que o Comitê Interministerial se omite da necessária análise da ingerência do poder público no que se refere à questão orçamentária e à ausência de mecanismos de controle ministeriais capazes de impulsionar o crescimento da empresa em seu âmbito de atuação, e permitir que esta obtenha melhores resultados de receita operacional.*

581. *Entretanto, argumenta, nem o MCTI por meio de sua Subsecretaria de Unidades Vinculadas-SUV e nem ME por meio da Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais-SEST definem objetivamente metas para políticas públicas, tampouco metas financeiras para a Ceitec. A definição destas políticas fica somente a cargo da própria Ceitec.*

582. *As poucas iniciativas que existiam para aprimorar a gestão das empresas estatais, esclarece, foram descontinuadas. Cita, como exemplo, o IG-SEST que, apesar de focar somente em questões de atendimento da Lei 13.303/16, se tratava de uma iniciativa que buscava avaliar e direcionar a gestão das estatais e foi descontinuado no último ano.*

583. *Esclarece que após o rearranjo do ME ocorrido nos dois últimos anos estas diretrizes foram descontinuadas e foram removidas das bases de dados. Na definição do Plano Estratégico e de Negócios da empresa não há evidência da participação do MCTI e do ME na elaboração das metas de longo-prazo, o que poderia ser minimizado caso houvesse sido implementado o Conselho Consultivo da empresa.*

584. *Argumenta que o Plano Estratégico do MCTI e do ME não estão alinhados. No site do ME não há evidência da realização de Plano Estratégico de longo prazo, já no site do MCTI verifica-se que a revisão e elaboração de Plano Estratégico 2020-2030 não observa o desmembramento de ações e iniciativas estratégicas para as unidades vinculadas, se trata de um planejamento de topo que não tem descentralização e reflexo com a definição de metas e resultados para os demais entes vinculados ao MCTIC.*

585. *Desta forma, conclui, não é possível afirmar que a Ceitec não é eficiente na administração de seus recursos e/ou não está cumprindo sua missão institucional, pois não há definição de metas objetivas pelos Ministérios em questão, nem pelo inexistente Conselho Consultivo.*

III.4.3.7 - Ceitec e o fomento do mercado tecnológico. Formulação de políticas públicas. Função social da empresa.

586. *Com relação à segurança nacional, explica que as tecnologias de semicondutores são historicamente reconhecidas como de caráter crítico para os sistemas de defesa e para a efetividade da força militar. Além disso, esclarece, há um crescente e justificado temor quanto a vulnerabilidades*

inseridas em equipamentos eletrônicos para acesso não autorizado no futuro. Por esta razão, têm ganhado relevância as preocupações com a segurança e a defesa cibernética.

587. *Ter conhecimento e competência nesse setor, argumenta, é essencial para desenvolver localmente ou selecionar soluções que representem menor risco para o País, preparar as cadeias produtivas locais para incorporarem os benefícios dessas tecnologias, bem como para planejar as estratégias nacionais de segurança e defesa cibernética.*

588. *Outro aspecto fundamental, quanto as razões de existência de uma empresa estatal, refere-se ao atendimento do interesse coletivo representado pelo cumprimento da função social exercida pela empresa.*

589. *Neste sentido, argumenta, a Ceitec contribui para garantir a ampliação economicamente sustentada do acesso de consumidores aos produtos e serviços, ao preencher as lacunas existentes em nível nacional, e buscar viabilizar escalas de produção que lhe permitam reduções de preço de venda, bem como garantir a existência de produtos complementares que viabilizem soluções completas que contribuam para o progresso e o bem-estar da sociedade brasileira.*

590. *Cita alguns exemplos da contribuição da Ceitec como elo entre a indústria e a pesquisa em áreas estratégicas e inovadoras. Não há no Brasil, por exemplo, empresa capaz de ofertar uma plataforma de microfluídica com capacidade de produção em larga escala para os desenvolvedores nacionais - há apenas alguns laboratórios com capacidade de prototipação. Ou seja, neste caso, explica, as empresas nacionais acabam sendo obrigadas a buscar parceiros estrangeiros, com um custo muito alto e logística complexa ou tem suas potenciais aplicações inviabilizadas. A Ceitec, argumenta, é um elo vital nesta cadeia.*

591. *Outro exemplo desta atuação da Ceitec é ilustrado pela do chip para alta tensão projetado pelo ITT Chip - Unisinos que serve de base de sustentação para outros dois chips e permite a comunicação sem contato entre eles em uma solução para a empresa Chipus. A participação da Ceitec e sua capacidade de microfabricação permitem a produção em larga escala.*

592. *Cita, também, a parceria com o CCSNano na área de fotônica, com LNLS na área de sensores avançados, edições de circuitos integrados usando a técnica de feixe de íons focalizados realizados para empresas e institutos, etapas de afinamento e corte de wafers e caracterização elétrica e física de dispositivos realizadas para os mais diversos parceiros como por exemplo, UFRGS, UNISINOS, UCS, entre outros.*

593. *A expertise adquirida pela empresa, com certificação de segurança, que permite atuar no fluxo completo de desenvolvimento e produção em escala, indo da concepção, passando pela sua cadeia de produção até sua disponibilização para o cliente final foi adquirida no desenvolvimento do chip para identificação pessoal e qualifica a empresa para o desenvolvimento de circuitos integrados e softwares que incorporem requisitos críticos de segurança, incluindo criptografia.*

594. *Conclui que a atuação do Ministério da Economia, ao defender a liquidação da empresa apesar de demonstrados os requisitos necessários para a manutenção da atividade empresarial neste setor, viola frontalmente o princípio da função social da empresa, previsto na Constituição Federal em seu art. 170, ao promover a liquidação de recursos públicos de forma unilateral e arbitrária, amparada por estudos do Comitê Interministerial que deveriam, ao contrário do que proposto, possibilitar a realização de estudos e a avaliação de alternativas de parceria com a iniciativa privada e propor ganhos de eficiência e resultados para a empresa, com vistas a garantir sua sustentabilidade econômico-financeira, nos termos do Decreto 10.065/2019.*

595. *Por fim, pugna pela determinação para que sejam anexados aos autos o integral teor de todas as atas de discussão do Comitê Interministerial e do Conselho da Ceitec, como forma de apurar*

a atuação e condução da discussão pelo Sr. José Luiz Guimarães Ferreira Neto em conflito de interesses e de forma contrária aos objetivos do Decreto 10.065/2019.

Análise

596. Com relação à informação de que integrante do Comitê Interministerial, representante do ME, havia se manifestado na 2ª reunião do Comitê e expresso sua opinião quanto à necessidade de liquidação da empresa, esclarece-se que tal informação já objeto de exame nestes autos (peça 88, p. 21).

597. A associação informa que membros do ME que ocupam cargos no Conselho de Administração da empresa estão exigindo o exame de aquisições de materiais e insumos e limitando a prorrogação dos contratos para, no máximo, seis meses o que estaria contribuindo para piorar a situação econômica da empresa.

598. Ocorre que o art. 16 da Lei 9.491/1997 estabelece que as empresas incluídas no PND terão suas estratégias voltadas para o atendimento dos objetivos da desestatização e, sob este aspecto, a intervenção dos representantes do ME estaria alinhada com as estratégias do PND. Por estas razões, entendemos que não subsistem as suspeitas de conflitos de interesse na atuação dos representantes do ME. Entende-se, portanto, como desnecessária a solicitação de anexação das atas do Conselho de Administração da Ceitec.

599. As consequências jurídicas da inclusão da empresa no PND foram objeto de item específico nesta instrução e contém recomendação aos responsáveis para que aperfeiçoem o processo decisório a fim de que a inclusão de uma empresa no PND somente ocorra de maneira justificada em pareceres devidamente fundamentados.

600. Sobre a ausência de dimensionamento quanto às perdas de capital intangível e intelectual, este tópico foi objeto de oitiva no item 713.1.3.

601. Sobre a inclusão no PPI e a previsão do Decreto nº. 10.065/2019 de que o Comitê Interministerial deveria propor ganhos de eficiência e resultados, de fato este era o teor do Decreto. Entretanto, não havia a disposição expressa de que a dissolução da Ceitec somente poderia surgir como alternativa após o exaurimento das possibilidades de parcerias com a iniciativa privada. De correto está a afirmativa de que os estudos não cumpriram com os objetivos de propor ganhos de eficiência e resultados, visto que restaram inconclusivos e que o único instrumento utilizado para aferir o interesse do mercado em eventuais parcerias, o Market sound, mostrou-se instrumento precário e, de nenhum modo, poderia ter sido utilizado como prova de desinteresse do mercado em eventuais parcerias, conforme devidamente examinado no item 713.1.4.

602. Merece destaque a informação quanto à solicitação que o Governo Brasileiro havia feito para o desenvolvimento de projetos como o Chip do Passaporte, Chip de Identificação Veicular, Chip para Identificação de Patrimônio e área de saúde. E, após a empresa concluir os projetos, o Governo Federal não chegou a adquirir os produtos, em evidente erro de gestão. Preocupante saber que o governo adquiriu, por inexigibilidade, capa do passaporte com chip importado da empresa Fedrigoni. Ou seja, a depender das políticas governamentais para o setor, a história da empresa poderia ser outra.

603. Relevante a informação relativa à ausência de participação do MCTI e do ME na elaboração de metas de longo-prazo e do fato do Plano Estratégico do MCTI não ter um desdobramento de iniciativas e estratégias para as unidades vinculadas. Esta omissão, de fato, impede realizar uma avaliação quanto aos cumprimentos de metas pela empresa. A ausência de indicadores confiáveis e fidedignos foi objeto da alínea b do item 713.1.1.

III.5 – Decreto de Dissolução

604. O Decreto 10.578, de 15 de dezembro de 2020, trata de autorizar a dissolução societária da Ceitec e a publicização das atividades de pesquisa, desenvolvimento tecnológico e inovações no setor de microeletrônica (peça 160).

605. O parágrafo único do art. 3º prevê que o plano de trabalho da liquidação deverá contemplar os atos necessários para a implementação da proposta de publicização, inclusive a flexibilização dos percentuais máximos de manutenção dos contratos de trabalho dos empregados a que se refere o inciso VI do caput e o § 3º do art. 10 do Decreto 9.589/2018.

606. Caberá ao Ministro de Estado da Ciência, Tecnologia e Inovações adotar os procedimentos para a divulgação das regras para seleção e qualificação da organização social.

607. Em 17/12/2020, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, com fundamento no art. 21 da Lei 8.029/1990, convocou Assembleia-Geral Extraordinária que deliberará, entre outros assuntos, sobre a dissolução da companhia, nomeação do liquidante e extinção da gestão do Presidente, Diretores e Membros do Conselho de Administração (peça 165).

IV - Pedido de Cautelar

608. Estando os autos já prontos para envio de proposta de encaminhamento, a Acceitec protocolou a peça 161 que contém representação com pedido de medida cautelar.

609. Inicialmente, deve-se registrar que a representação preenche os requisitos de admissibilidade constantes no art. 235 do Regimento Interno do TCU, haja vista a matéria ser de competência do Tribunal, referir-se a responsável sujeito a sua jurisdição, estar redigida em linguagem clara e objetiva, conter nome legível, qualificação e endereço do representante, bem como encontrar-se acompanhada do indício concernente à irregularidade ou ilegalidade.

610. Entretanto, a Associação dos Colaboradores do Centro Nacional de Tecnologia Eletrônica Avançada – Acceitec, não possui legitimidade para representar ao Tribunal, consoante disposto no § 4º do art. 146 c/c o art. 237 do RI/TCU.

611. A previsão constante do art. 135 do Código de Processo Civil não habilita o interessado habilitado nos autos a ingressar com peça recursal (salvo embargos de declaração):

Art. 138. O juiz ou o relator, considerando a relevância da matéria, a especificidade do tema objeto da demanda ou a repercussão social da controvérsia, poderá, por decisão irrecorrível, de ofício ou a requerimento das partes ou de quem pretenda manifestar-se, solicitar ou admitir a participação de pessoa natural ou jurídica, órgão ou entidade especializada, com representatividade adequada, no prazo de 15 (quinze) dias de sua intimação.

§ 1º A intervenção de que trata o caput **não implica alteração de competência nem autoriza a interposição de recursos**, ressalvadas a oposição de embargos de declaração e a hipótese do § 3º. (grifei)

612. Todavia, conforme dispõe o art. 103, § 1º, in fine, da Resolução – TCU 259/2014, verifica-se a existência do interesse público no trato da suposta irregularidade/ilegalidade, pois a matéria de que trata a representação poderia, em tese, alterar o mérito das questões em discussão nestes autos.

613. Assim, considerando que, por força do inciso VI, do art. 237 do Regimento Interno do TCU, esta unidade técnica tem legitimidade para representar ao TCU, para fins de apurar e avaliar a procedência da representação, nos termos da segunda parte do § 2º do art. 234 do Regimento Interno/TCU, aplicável às representações conforme parágrafo único do art. 237 da mesma norma, propõe-se o exame da matéria nestes autos.

IV.1 - Exame Técnico

614. Ressalta que a Relatora, Ministra Ana Arraes, reconheceu que os estudos e discussões realizadas no âmbito do PPI se apresentaram insuficientes para dirimir os riscos declinados na

primeira instrução, salientando, ainda, a insuficiência dos referidos estudos que justificaram a dissolução da empresa como única alternativa viável, porquanto não ficou comprovado o exaurimento das possibilidades de soluções capazes de promover ganhos de eficiência e melhorias na sustentabilidade econômico-financeira da empresa

615. *Informa que, apesar do presente processo de acompanhamento da desestatização ainda estar em sua fase instrutória, e do apontamento de diversas inconsistências no âmbito do Programa de Parcerias e Investimentos, o Governo Executivo Federal editou o Decreto nº 10.578, de 15 de dezembro de 2020, que autorizou a desestatização da Ceitec pela sua dissolução societária.*

616. *Esclarece que nos autos da ADI 6.241 discute-se a (im)possibilidade de que o Poder Executivo Federal proceda com a extinção e alienação de empresas públicas, sem a promulgação de lei específica autorizadora. Naqueles autos a SPPI quando instada a se manifestar, afirmou que 'finalizada a fase de estudos, a documentação é colocada em consulta pública para manifestação da sociedade e, na sequência, submetida ao Tribunal de Contas para avaliação e aprovação.', o que não foi observado no presente processo de desestatização da Ceitec.*

617. *Argumenta que, uma vez que o presente processo ainda se encontra em fase instrutória, a concessão de medida cautelar é medida que se impõe nos presentes autos, nos termos do art. 276 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, como forma de impedir o avanço do processo de dissolução da Ceitec, antes da conclusão da análise de legalidade realizada por esta E. Corte de Contas nos presentes autos.*

618. *Esclarece que a probabilidade do direito é evidente, visto que a autorização da dissolução da Ceitec, por meio do Decreto nº 10.578, de 15 de dezembro de 2020, representa conduta temerária à destinação de recursos públicos investidos, porquanto nos presentes autos foram reconhecidos uma série de riscos da dissolução da empresa, sem a regular apresentação de estudos capazes de exaurir as demais possibilidades capazes de garantir ganhos de melhoria e resultado à Ceitec.*

619. *Quanto ao perigo de dano, é importante destacar que o Decreto nº 10.578 de 15 de dezembro de 2020, autorizou a dissolução da Ceitec, possibilitando o início dos atos necessários à desestatização. A Assembleia Geral poderá ser convocada a qualquer momento, podendo praticar atos extremamente prejudiciais à verba pública investida e ao interesse público em geral, visto que, conforme reconhecido por esta Corte de Contas, diversos riscos decorrentes da dissolução da empresa não foram sopesados na decisão de extinção.*

620. *Como pedido, solicita o deferimento do pedido de medida cautelar, inaudita altera parte, a fim de que sejam suspensos os efeitos do Decreto nº 10.578/2020, que autorizou a dissolução da Ceitec, até finalização do processo 020.973/2020-9 no âmbito do Tribunal de Contas da União, ante o fundado receio de grave lesão ao erário, ao interesse público, e o risco de ineficácia da decisão de mérito a ser proferida nos presentes autos.*

Análise

621. *Consoante o art. 276 do Regimento Interno/TCU, o Relator poderá, em caso de urgência, de fundado receio de grave lesão ao Erário, ao interesse público, ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, de ofício ou mediante provocação, adotar medida cautelar, determinando a suspensão do procedimento impugnado, até que o Tribunal julgue o mérito da questão. Tal providência deverá ser adotada quando presentes os pressupostos do fumus boni iuris e do periculum in mora.*

622. *Analizando os elementos apresentados pelo representante, verifica-se que não há, nos autos, novidade processual a ser esmiuçada capaz de alçar fato novo às análises então perfilhadas. As informações trazidas pela Aceitec já estão sendo devidamente tratadas na presente instrução que conterà proposta meritória sobre a questão. Ausente, assim, coerência no estabelecimento de medida*

acauteladora quando, o iminente estágio de conclusão processual já se dará, ao menos por parte desta unidade técnica, em caráter meritório final.

623. *Diante do exposto, propõe-se indeferir o requerimento de medida cautelar, inaudita altera pars, formulado pela Associação dos Colaboradores do Centro Nacional de Tecnologia Eletrônica Avançada – Aceitec, tendo em vista a inexistência dos pressupostos necessários para adoção da referida medida, em vista do encaminhamento meritório da questão por parte desta unidade técnica.*

V. CONCLUSÃO

624. *Tratou-se do exame das respostas à oitiva autorizada pela Exma. Relatora, Ministra Ana Arraes, relacionadas a potenciais ilegalidades ocorridas no processo de desestatização do Centro Nacional de Tecnologia Eletrônica Avançada S.A. – Ceitec.*

625. *Para fins de clareza textual, os indícios de irregularidades discutidos nestes autos podem ser divididos em três grandes grupos:*

i) Rito Processual: no qual foram abordadas o atendimento quanto à forma prevista para inclusão de empresas no PPI e PND, a definição da modalidade de desestatização conforme Leis 9.491/1997, 13.334/2016 e Decretos 2.594/1998 e 9.589/2018;

ii) Gerenciamento de Riscos: exame da avaliação e tratamento de risco relacionados às políticas públicas da área de atuação da Ceitec, riscos patrimoniais e ambientais, dentre outros.

iii) Avaliação de vantagem econômico-financeira na justificativa pela dissolução: onde se avaliou se os estudos realizados foram suficientes para demonstrar a vantagem da dissolução da empresa em comparação com outras possibilidades.

626. *A seguir, apresentam-se as conclusões, por tópico, para facilitar o entendimento da matéria.*

V.1 - Rito Processual

627. *O Item 713.1.1 tratou do rito exigível para dissolução e liquidação de empresas estatais. Restou assentado que não havia elementos suficientes para balizar a inclusão da empresa no PPI e, muito menos, amparar proposta de desestatização. Os estudos realizados no âmbito do PPI por meio do Comitê Interministerial não atenderam ao objetivo proposto quanto à abrangência no sentido de propor medidas de gestão visando parcerias com a iniciativa privada. A empresa foi incluída no PPI sem qualquer proposta de projeto ou programa.*

628. *A participação do titular do MCTI na Decisão do CPPI que recomendou a dissolução da Ceitec constituiu mera formalidade para atender ao disposto no § 1º do art. 5º da Lei 9491/1997. A participação efetiva do Ministério Setorial na decisão de propor a modalidade de desestatização foi relegada a um papel secundário. A composição desbalanceada de forças do Comitê Interministerial, com quatro membros do ME e dois do MCTI comprometeu o equilíbrio das discussões. Não houve, por parte do ministério setorial, avaliação de riscos e impacto das medidas nas metas setoriais da área objeto de desestatização em desconformidade com o dever de supervisão previsto nos artigos 25 e 26 do Decreto-Lei 200/1967.*

629. *Sobre a consequência processual advinda de tal achado, há de se considerar o teor do estabelecido nos arts. 23 e 24 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB – Decreto-Lei 4.657/1942):*

Art. 23. A decisão administrativa, controladora ou judicial que estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito, deverá prever regime de transição quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais.

Parágrafo único. (VETADO).

(Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

Art. 24. A revisão, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa cuja produção já se houver completado levará em conta as orientações gerais da época, sendo vedado que, com base em mudança posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas. *(Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)*

Parágrafo único. Consideram-se orientações gerais as interpretações e especificações contidas em atos públicos de caráter geral ou em jurisprudência judicial ou administrativa majoritária, e ainda as adotadas por prática administrativa reiterada e de amplo conhecimento público. *(Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)*

630. Em se tratando de entendimento superveniente sobre conteúdo do direito – neste caso, aplicável à ritualística de desestatizações/liquidações do governo federal – nova interpretação não deve, em princípio, dar azo a nulidades absolutas, com efeitos *ex tunc*. Avalia-se que tal providência representaria “mudança posterior de orientação geral”, desajuizando a produção imediata de efeitos em caráter de nulidade.

631. Em coerência com o disposto, como proposta de encaminhamento, com vistas a evitar a repetição das ocorrências em processos de desestatizações futuros, propôs-se a expedição de ciência ao CPPI e ao ME sobre tal achado. O objetivo é que, previamente à inclusão de empreendimentos no PND, aquela Pasta adote providências necessárias para avaliar a viabilidade da desestatização, bem como dos riscos a ela associados por meio da elaboração de estudos prévios que abordem, dentre outras questões, o desempenho da estatal em relação às metas estabelecidas pelo órgão supervisor, as vantagens e desvantagens do atual modelo, alternativas ao atual modelo, incluindo os seus custos e alterações legislativas, se necessárias e análise de riscos e oportunidades.

632. Com relação ao exercício indevido de atribuições de Gestor do Fundo Nacional de Desestatização – FND pelo Comitê Interministerial e pela SPPI, em desacordo com a Lei 9.491 (art. 6º, §3º; art. 17; art. 18) e Lei 13.334/2016 (art. 8º-A), a análise realizada concluiu que:

i) Compete ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES a atribuição de Gestor do FND conforme art. 17 da Lei 9.491/1997, a possibilidade prevista no art. 6º, §3º da Lei 9.491/1997 contempla exceção e restringe-se a desestatização de empresas de pequeno e médio portes;

ii) No âmbito do PND, cabe ao Gestor do FND realizar a contratação dos estudos ou, caso se opte por elaborar internamente na própria administração, coordenar a realização dos estudos, conforme art. 18, III, da Lei 9.491/1997;

iii) O art. 12 da Lei 13.334/2016, prevê que na estruturação de projetos ou empreendimentos que integrem ou venham a integrar o PPI, o órgão ou entidade competente poderá utilizar a estrutura da própria administração ou contratar os serviços técnicos especializados;

iv) A competência atribuída à PPI pelo art. 8º-A, I, da Lei 13.334/2016 refere-se a elaboração de estudos relativos a empreendimentos de infraestrutura, do qual conclui-se como razoável aceitar que a SPPI poderia atuar como coordenadora de estudos relativos a empreendimentos incluídos no PPI;

v) A Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (SEST), no exercício das competências previstas no art. 6º, §3º da Lei 9.491/1997, poderá contratar/delegar atribuições técnicas específicas a outro ente da Administração Pública, desde que devidamente justificado em parecer fundamentado;

vi) São inadequados os critérios estabelecidos na Resolução-CPPI nº 101/2019, a estabelecer procedimentos simplificados para desestatização de empresas de pequeno e médio porte não previstos na Lei 9.491/1997 e em desacordo com o parágrafo único do art. 33 do Decreto 2.594/1998, em extrapolação legal do limite do Poder Regulamentador;

633. *Expediu-se, também, proposta de ciência ao CPPI e o ME acerca da inadequação dos critérios adotados para classificação de empresas de pequeno e médio porte ao não considerar, por exemplo, o patrimônio da empresa, o montante de recursos orçamentários administrados, o seu poder de compra e regulação e o impacto da sua atuação em políticas públicas. Tal ponto é crucial no processo. No caso concreto, no processo de dissolução da Ceitec, tal fato ensejou, em teor da simplificação dos estudos apresentados, na ausência de demonstração objetiva de que a liquidação é a solução que mais se conforma aos princípios de legitimidade/economicidade/eficiência, em comparação com outras modalidades de desestatização.*

634. *Mais uma vez, levando em conta o conteúdo dos arts. 23 e 24 da LINDB, convém cientificar os responsáveis acerca de tal inadequação, para aperfeiçoamento futuro dos processos de desestatização vindouros.*

635. *Sobre a composição do Comitê Interministerial que realizou os estudos que subsidiaram a decisão do CPPI, com a alteração da vinculação da SPPI da Casa Civil da Presidência da República para o Ministério da Economia, a composição do comitê passou a contar com 4 (quatro) membros do ME, composição nitidamente desbalanceada.*

636. *Para evitar a repetição de tais situações, foi proposta ciência ao Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos – CPPI de que, a composição dos grupos de trabalho de que trata o inciso III do art. 18 da Lei 9491/1997, põe em xeque valores caros ao processo, como o princípio de segregação de funções, do conflito de interesses e da necessidade de supervisão e gerenciamento de conflitos, de sorte a viabilizar o devido equilíbrio entre as visões econômicas e setoriais nos processos de desestatização em discussão.*

637. *Quanto ao envio de documentos que permitam o devido acompanhamento do processo por esta Corte de Contas, apesar de a modalidade de dissolução não constar de forma explícita na IN-TCU nº 81/2018, o envio tempestivo dos documentos deve nortear a atuação do gestor público considerando os objetivos intrínsecos à norma como o de precaução e segurança jurídica.*

638. *Por estas razões, com a finalidade de contribuir para o aperfeiçoamento da gestão dos processos, propõe-se expedição de ciência ao ME para que, nos processos de desestatização nos quais os estudos realizados concluam pela modalidade de dissolução, os documentos que irão subsidiar a decisão do CPPI sejam enviados a este Tribunal com antecedência mínima necessária ao devido exame. De outro modo, a avaliação superveniente desta Corte de Contas, a contar de atos já consumados, pode comprometer a própria eficácia constitucional do Controle.*

639. *Considerando que há dois ritos possíveis para a dissolução, o primeiro referente à Lei 9.491/1997 no qual a modalidade é definida ao final dos estudos elaborados e o do Decreto 9.589/2018 no qual os estudos são realizados previamente à inclusão da empresa no PND para fins de dissolução, o termo para envio dos documentos deverá observar o rito escolhido no caso concreto.*

V.2 Gerenciamento de Riscos

640. *Com relação à garantia de continuidade de políticas públicas na área de atuação da Ceitec, não é possível afirmar que a proposta de criação de uma OS seja a solução mais adequada ou a mais econômica. Não foram realizados estudos com o objetivo de comparar, por exemplo, os custos associados à opção de realizar alienação da parte fabril da empresa e manutenção somente da parte associada a P&D com os custos que serão incorridos na opção de publicização de atividades por meio da criação de uma OS e liquidação da empresa.*

641. *Não houve o devido gerenciamento e mitigação de riscos de modo a reduzir os impactos da dissolução na condução de políticas públicas relevantes para o setor de microeletrônica. De igual modo, há evidentes riscos de perdas de investimentos públicos realizados para construção do patrimônio intelectual da empresa.*

642. *De acordo com manifestação da Aceitec, o investimento na formação destes colaboradores foi aproximadamente R\$ 30 milhões de reais e representa mais de 1000 anos de estudo científico, considerando o tempo necessário para conclusão de estudos e obtenção de títulos acadêmicos (peça 113, p. 8).*

643. *Nada obstante, inexistem, a teor dos riscos apresentados, inconformidade normativa objetiva; mas tão-somente, a prática de atos sem avaliar adequadamente os riscos supervenientes. Na prática, a imprudência em promover tais avaliações – ou mesmo a negligência em, diante da ciência, ignorar os riscos apontados – podem ensejar a responsabilização dos agentes que, cientes das ameaças, ignoram a tomada de providências tempestivas para a mitigação dessas incertezas.*

644. *Nesse tom, inexistem objetivamente uma nulidade; mas uma potencial tomada de decisões temerária, no que se avalia conveniente e oportuno propor a ciência ao Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos – CPPI e ao Ministério da Economia de que a consumação dos riscos relacionados a atividades de relevante interesse coletivo, bem como a perda de investimentos públicos já realizados para construção do patrimônio intelectual da Ceitec sujeita os responsáveis à responsabilização pela consumação de fatos então alertados.*

645. *Outro aspecto importante é que não restou devidamente demonstrado que a decisão de criação de uma OS para permitir a continuidade do papel da Ceitec na política pública de Ciência, Tecnologia e Inovação em microeletrônica seja a melhor alternativa do ponto de vista econômico ou de garantia de continuidade do cumprimento da função social da empresa.*

646. *Não houve, mais uma vez, demonstração de que a opção adotada seria a mais econômica e sequer foram avaliados os riscos associados à decisão quanto à viabilidade de implementação da solução proposta para continuidade das políticas públicas de pesquisa e desenvolvimento e inovações em microeletrônica.*

647. *Desta forma, ante à ausência de demonstração por meio de dados objetivos quanto às reais vantagens do modelo de publicização de atividades relacionadas à função social da Ceitec, propôs-se novamente ciência ao CPPI e ao ME quanto à responsabilização pela consumação de fatos então alertados que possam resultar em atos ineficazes ou antieconômicos.*

648. *Apesar de devidamente notificados, o ME e o MCTI não responderam de maneira objetiva os questionamentos relativos à viabilidade de implementar o processo de publicização em paralelo com o processo de liquidação da Ceitec. Destaca-se que a proposta original do MCTI para publicização não previa a liquidação imediata da Ceitec e a proposta de execução simultânea prevê transferência ao liquidante de decisões sobre o encaminhamento de questões relacionadas ao processo de publicização que não constam entre suas competências legais.*

649. *Novamente, diante destas incertezas, foi expedida proposta de expedição de ciência aos órgãos responsáveis considerando que eventual consumação dos riscos, inclusive com potenciais danos ou resultados antieconômicos, decorrentes da insuficiência dos estudos para demonstrar a viabilidade de implementar o processo de publicização em paralelo com o processo de liquidação da Ceitec, poderá ensejar a instauração de processo para apuração de responsabilidades.*

650. *Mais uma questão materialmente relevante refere-se à propriedade de terreno ocupado pela Ceitec e das instalações do complexo da Ceitec que foram doados pela Motorola. O termo de cessão do terreno firmado entre a Prefeitura de Porto Alegre e a União contém cláusula segundo a qual, revogada a cessão de uso especial, será expedido aviso de desocupação do imóvel, com prazo máximo de 30 (trinta) dias para desocupação completa e entrega do imóvel, este risco não foi devidamente tratado pelo ME. Com relação aos equipamentos, o Estado do Rio Grande do Sul, efetivou a doação à União de máquinas e equipamentos que haviam sido cedidos pela Motorola do Brasil S.A., condicionando o seu uso pelos laboratórios da então Associação Civil Centro de Excelência em Tecnologia Eletrônica Avançada – Ceitec.*

651. *Por estas razões, considerando as diversas incertezas e riscos que envolvem a propriedade do terreno e dos equipamentos instalados na Ceitec, em paralelismo com as demais propostas supra, foi sugerida ciência ao CPPI, ao ME e ao MCTI quanto aos riscos relacionados à propriedade do terreno e dos equipamentos instalados na Ceitec considerando a possibilidade de consumação dos riscos, inclusive com potenciais danos ou resultados antieconômicos.*

652. *Ainda com relação aos riscos patrimoniais, verificou-se que eventual descomissionamento da sala limpa envolvem custos de desmobilização que podem variar entre R\$ 50 e R\$ 140 milhões, além de riscos de natureza ambiental que exigem cuidados especiais em razão de gases tóxicos e corrosivos que são utilizados nos sistemas de tratamento de ar da sala limpa.*

653. *Os esclarecimentos encaminhados pelo ME não deixam dúvidas de que, apesar dos riscos envolvidos em um processo de desmobilização da sala limpa, os responsáveis resolveram assumir os riscos de a União ter que arcar com os custos de um descomissionamento, caso a venda do ativo não seja concretizada no processo de liquidação.*

654. *Desse modo, ante a possibilidade de paralisação das operações da sala limpa ante a venda fracassada durante o processo de liquidação e os custos advindos desta situação, foi proposta expedição de nova ciência quanto à possibilidade de instauração de processo para apuração de responsabilidades, no caso da consumação de tais incertezas não devidamente tratadas.*

655. *Por fim, não restou comprovado que a decisão de alienação de bens no processo de liquidação da Ceitec seria o modelo de venda que teria o potencial de maximizar o retorno econômico-financeiro para a União nem foi devidamente considerado nas análises de alternativas os custos e riscos de prejuízo associados à liquidação.*

656. *Não restou claro, ou devidamente motivado, como seria possível a venda de determinados ativos desvinculados do CNPJ da Ceitec que é a detentora de certificações, licenças e incentivos atrelados à empresa. A sala-limpa, por se tratar de ativo relevante e de valor significativo, é um exemplo desta questão.*

V.3 Avaliação Econômico-Financeira

657. *Com relação à demonstração quanto às vantagens ou justificativas que embasariam a decisão de dissolver uma empresa, há a avaliação preliminar quanto ao cumprimento da função social pela empresa. A ausência de indicadores adequados prejudica a avaliação da empresa quanto ao cumprimento de sua função social, sobre este aspecto, ausência de indicadores, trata-se de lacuna que não é exclusiva da Ceitec.*

658. *Não há, portanto, elementos suficientes que permitam concluir que a proposta de publicização atenderia ao cumprimento da função social, hoje sob encargo da Ceitec. Por estas razões, foi proposta ciência quanto à necessidade de adoção de indicadores adequados para avaliar o cumprimento da função social pelas empresas estatais, nos termos do art. 173, § 1º, I, da Constituição Federal e artigos 8º, I, e 27 da Lei 13.303/2016.*

659. *O procedimento adotado para sondagem de potenciais interessados na alienação da Ceitec, a denominada Sondagem Preliminar de Mercado, teve por objetivo principal colher informações junto ao mercado para verificar se a modelagem ainda em estudo encontraria receptividade entre os agentes privados. Na prática, tratou-se de uma conversa qualificada com empresas do setor da Ceitec,*

660. *Estas entrevistas foram utilizadas diversas vezes pelo ME como uma forte evidência do desinteresse do mercado pela empresa o que não justificaria um processo de alienação convencional nos moldes do PND.*

661. *Verifica-se que a Sondagem Preliminar de Mercado (Market sound), realizada em prejuízo com os princípios da Administração Pública, em particular quanto à publicidade, não poderia ser*

utilizada como único subsídio para aferir o interesse do mercado em parcerias ou aquisição da Ceitec. E, de igual modo, não seria possível utilizar este resultado para justificar a proposta de dissolução da empresa.

662. *Por estas razões, foi proposta ciência quanto às limitações do instrumento Sondagem Preliminar de Mercado (market sound) para embasar e justificar a escolha de uma modalidade de desestatização. Avalia-se, aliás, que os estudos simplificados oportunizados pela classificação da empresa como de “pequeno e médio porte” tenha sido definitiva para tal insuficiência motivadora, notadamente quanto ao real valor de mercado da companhia. De todo indicado que sejam revistos os critérios então utilizados para tal caracterização.*

663. *Outra constatação relevante refere-se às inconsistências nas premissas e cálculos relativos à modelagem econômico-financeira (valuation). Os esclarecimentos apresentados deixam evidente a precarização da proposta de publicização e as inconsistências da avaliação econômico-financeira realizada. O ME confirma que modelagem detalhada da OS não se mostrava necessária para que a proposta de dissolução fosse objeto de deliberação do CPPI.*

664. *A metodologia escolhida para avaliar a empresa foi inadequada considerando as características do fluxo de caixa, negativo no período explícito de projeção. Ainda mais incorreto foi calcular a perpetuidade considerando valor terminal negativo. Trata-se de uma incoerência considerando que a perpetuidade, por definição, é calculada a partir do valor terminal, momento no qual a empresa alcança o seu estágio máximo de produtividade operacional, tendo muito pouco a crescer dali em diante o que, definitivamente, não é o caso da Ceitec.*

665. *Os esclarecimentos apresentados não foram suficientes para afastar as diversas inconsistências e fragilidades detectadas no modelagem econômico-financeira. Por estas razões, foi proposta expedição de ciência ao CPPI e ao ME considerando que não restou devidamente comprovada a vantagem econômica de dissolução da Ceitec, em comparação com outras possibilidades.*

V.4 - Manifestação Acceitec/Cautelar

666. *A Associação dos Colaboradores do Centro Nacional de Tecnologia Eletrônica Avançada – AcCeitec encaminhou sua manifestação por meio da peça 113, conforme pedido de ingresso nos autos deferido pela Ministra Relatora no despacho de peça 90.*

667. *A associação informou que membros do ME que ocupam cargos no Conselho de Administração da empresa estão exigindo o exame de aquisições de materiais e insumos e limitando a prorrogação dos contratos para, no máximo, seis meses o que estaria contribuindo para piorar a situação econômica da empresa.*

668. *Ocorre que o art. 16 da Lei 9.491/1997 estabelece que as empresas incluídas no PND terão suas estratégias voltadas para o atendimento dos objetivos da desestatização e, sob este aspecto, a intervenção dos representantes do ME estaria alinhada com as estratégias do PND. Por estas razões, entendemos que não subsistem as suspeitas de conflitos de interesse na atuação dos representantes do ME. Entende-se, portanto, desnecessária a solicitação de anexação das atas do Conselho de Administração da Ceitec.*

669. *Com relação ao pedido de medida cautelar interposto pela Associação dos Colaboradores do Centro Nacional de Tecnologia Eletrônica Avançada – Acceitec por meio do documento de peça 161, a análise realizada concluiu por conhecer da representação, por preencher os requisitos previstos nos arts. 235 e 237, VI, do Regimento Interno/TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução – TCU 259/2014, para, no mérito, considerá-la improcedente.*

670. *Não se verificou os pressupostos do fumus boni iuris e do periculum in mora na situação em exame. As informações trazidas pela Acceitec já estão sendo devidamente tratadas na presente*

instrução que conterà proposta meritória sobre a questão. Inexiste necessidade processual de conferir uma decisão liminar quando já se está na iminência de uma decisão meritória.

671. *Sobre os argumentos acostados pela Aceitec, a associação alega que a dissolução da Ceitec, por meio do Decreto nº 10.578, de 15 de dezembro de 2020, representa conduta temerária à destinação de recursos públicos investidos, porquanto nos presentes autos foram reconhecidos uma série de riscos da dissolução da empresa, sem a regular apresentação de estudos capazes de exaurir as demais possibilidades capazes de garantir ganhos de melhoria e resultado à Ceitec.*

672. *De fato, os achados indicados nesta instrução indicam fragilidades no gerenciamento de riscos que, potencialmente, poderiam resultar em prejuízos diversos, sejam relativos a ativos intangíveis, a exemplo da perda de certificações e investimentos realizados na formação de recursos humanos, até mesmo riscos patrimoniais, a exemplo de uma eventual dificuldade de alienação da sala limpa ou mesmo com relação à propriedade dos ativos do complexo da Ceitec.*

673. *O que se verificou é que, por se tratar o processo de dissolução de uma modalidade incomum e sem previsão de acompanhamento na IN-TCU 81/2018, não havia nenhuma previsão quanto ao acompanhamento do processo ou mesmo de documentação mínima necessária para subsidiar eventual decisão do CPPI. Neste sentido, o presente trabalho pretende contribuir com sugestões de melhoria do processo, seja quanto ao rito a ser adotado, bem como com relação ao conteúdo mínimo dos estudos a serem elaborados.*

674. *Ademais, ressalte-se, não foi verificada nenhuma ilegalidade de natureza formal ou material que, dada a sua importância, maculasse os procedimentos a ponto de exigir a imediata ação desta Corte de Contas. As fragilidades, inconsistências e desconformidades legais detectadas são de natureza tal que indicam a necessidade de, doravante, aperfeiçoar os procedimentos a fim de evitar a repetição das ocorrências, mas, ressalte-se, não são suficientes para ensejar a paralisação do processo de desestatização.*

675. *Entende-se que a situação examinada se molda, novamente, às disposições dos artigos 23 e 24 da LINDB. De fato, o exame da aplicabilidade de procedimento simplificado para desestatização de empresas de pequeno e médio portes, por exemplo, não chegou a ser objeto de avaliação por este Tribunal. Tal procedimento foi regulado por norma do CPPI (Resolução-CPPI nº 101/2019) publicada há pouco mais de um ano. De igual modo, trata-se de novidade recente o Decreto 9.589/2018 que, também, não foi objeto de discussão neste Tribunal.*

676. *Foi destacado em diversos momentos que a ausência de gerenciamento de riscos expõe os gestores a riscos diversos. Entretanto, não é possível afirmar, a partir dos elementos disponíveis que o procedimento, conforme decisões tomadas, não terá êxito. Não é possível afirmar, por exemplo, que a venda dos ativos no processo de liquidação, realizado simultaneamente com o processo de publicização das atividades do Ceitec e seleção da OS, não seja possível.*

677. *Por fim, considerando que o Decreto nº 10.578, de 15 de dezembro de 2020 autorizou a dissolução da empresa e que, por meio do Edital 23/2020, a PGFN realizou a convocação da Assembleia-Geral Extraordinária, dando início ao processo de liquidação da empresa, propõe-se que seja determinado à SecexFinanças, com base no art. 241 do Regimento Interno do Tribunal, que proceda à continuidade do presente acompanhamento, realizando as diligências e inspeções necessárias à avaliação da legalidade/legitimidade/economicidade/efetividade dos atos supervenientes à concretização no presente processo de dissolução da Ceitec.*

VI. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

678. *Diante do exposto, submetem-se os autos à apreciação da Exma. Relatora, propondo:*

678.1 *dar ciência ao Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos – CPPI, ao Ministério da Economia e ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações, nos termos do art. 2º,*

inciso II, da Resolução-TCU 315/2020, quanto às seguintes impropriedades/oportunidades de melhoria no processo identificadas no processo de desestatização do Centro Nacional de Tecnologia Eletrônica Avançada S.A. – Ceitec, a fim de prevenir a ocorrência de situações análogas no futuro:

a) inclusão da empresa Ceitec no PND sem a avaliação prévia da viabilidade da desestatização e na ausência da devida análise de riscos decorrentes da extinção da companhia, em afronta aos princípios da diligência, da prudência, da motivação e ao art. 173 da Constituição Federal, sem qualquer dos elementos típicos relativo a estudos preliminares relacionados à decisão, como, em relação não exaustiva:

- i) desempenho da estatal em relação às metas estabelecidas pelo órgão supervisor;*
- ii) vantagens e desvantagens do atual modelo,*
- iii) alternativas ao atual modelo, incluindo os seus custos e alterações legislativas, se necessárias,*
- iv) avaliação de cenários, com avaliações econômicas da execução das políticas públicas com e sem a estatal;*
- v) manifestação do supervisor sobre a inclusão no PND;*
- vi) análise de riscos e oportunidades (concorrenciais, regulatórios, contratuais, estratégicos, patrimoniais e segurança nacional, etc.);*
- vii) nível de dependência orçamentária, riscos fiscais associados à manutenção da estatal e desempenho econômico financeiro.*

b) ausência de estudos comparativos, inclusive econômicos, entre as diversas modalidades disponíveis de desestatização, em afronta aos princípios da motivação, da economicidade e da eficiência administrativa, com base em indicadores e métricas adequadas a avaliar, criticar e justificar a melhor maneira de fazer cumprir com a função social que determinou a criação da empresa estatal, nos termos do art. 173, § 1º, I, da Constituição Federal e artigos 8º, I, e 27 da Lei 13.303/2016

c) ilegalidade, no âmbito de empresas de pequeno e médio porte, da atribuição de Gestor dos ativos de determinada carteira do FND por outro ente que não o Departamento de Coordenação e Controle das Empresas Estatais, atual SEST, em face do estabelecido no art. 6º, § 3º da Lei 9.491/1997, que poderá contratar/delegar atribuições técnicas específicas a outro ente da Administração Pública, desde que devidamente justificado em parecer fundamentado;

d) inadequação dos critérios estabelecidos na Resolução-CPPI nº 101/2019, a estabelecer procedimentos simplificados para desestatização de empresas de pequeno e médio porte não previstos na Lei 9.491/1997 e em desacordo com o parágrafo único do art. 33 do Decreto 2.594/1998, em extrapolação legal do limite do Poder Regulamentador;

e) insuficiência dos elementos apresentados para motivar a dissolução da empresa Ceitec como a alternativa mais econômica/eficiente de modalidade de desestatização, em face da imprecisão/inadequação de critérios estabelecidos no art. 33, parágrafo único, do Decreto 2.594/1998, para definição de empresas de pequeno e médio porte, em desconsideração de outras características igualmente relevantes para aferição da complexidade das estatais, como o patrimônio, o montante de recursos orçamentários administrados, o seu poder de compra e regulação e o respectivo impacto da companhia em sua atuação na consecução das políticas públicas para a qual foi criada, o que veio a ocasionar, no caso concreto, prejuízos à devida motivação técnica e econômica das decisões tomadas no processo de desestatização da Ceitec;

f) insuficiência do instrumento Sondagem Preliminar de Mercado (market sound) para atestar e justificar, no caso concreto, a ausência de interesse do mercado na aquisição total ou parcial da companhia e, em consequência, a escolha de uma modalidade de desestatização

“dissolução/liquidação”, pela ausência da necessidade da elaboração de estudos especializados conforme previsto no art. 6º da Lei 9.491/1997 c/c o art. 33 do Decreto 2.594/1998;

g) potencial extrapolação de funções da comissão liquidante a ser constituída, nos termos do art. 8-A do Decreto nº 9.190/2017, em face de ser competência originária do Ministério de Estado supervisor da área a ser objeto de publicização, o acompanhamento e supervisão do processo e que as atribuições do liquidante estão restritas às disposições do art. 211 da Lei 6.404/1976 c/c art. 8º do Decreto 9.589/2018.

678.2 dar ciência ao Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos – CPPI, ao Ministério da Economia e ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações, nos termos do art. 9º da Resolução-TCU nº 315, no que se refere à proposta de publicização das atividades relacionadas à função social da Ceitec e ao processo de liquidação autorizado pelo Decreto nº 10.578, de 15 de dezembro de 2020, acerca dos riscos seguintes identificados no decorrer da análise do presente processo, alertando-os, com base nos princípios da diligência, do planejamento, da prudência e da motivação, que eventual consumação de tais apontamentos, inclusive com potenciais danos ou resultados antieconômicos deles decorrentes, poderá ensejar responsabilização dos agentes que, ainda que alertados, decidiram dar continuidade ao processo sem a respectiva mitigação de tais incertezas:

a) risco de antieconomicidade da escolha da publicização das atividades relacionadas à função social da Ceitec, sem a adequada avaliação das reais vantagens e viabilidade do modelo escolhido, com possibilidade de a alternativa escolhida ser inclusive mais onerosa que o atualmente vigente, via empresa estatal dependente;

b) potencial desfazimento antieconômico do ativo “sala limpa”, em face da ausência de estudos acerca de alternativas e da viabilidade para a sua transferência/venda/descomissionamento, com ameaças a gastos milionários no futuro, ou mesmo a venda por valor irrisório do ativo;

c) riscos de inviabilidade de implementar o processo de publicização em paralelo com o processo de liquidação da Ceitec, sem demonstração suficiente nos autos sobre a manutenção do capital intelectual então desenvolvido;

d) riscos relacionados a restrições quanto à propriedade do terreno e dos equipamentos instalados na Ceitec, a dificultar ou inviabilizar a liquidação/transferência patrimonial de tais ativos;

e) ausência de estudos que identifiquem a viabilidade e a harmonização das propostas de liquidação da Ceitec e da respectiva publicização de suas atividades, em risco ao desenvolvimento das razões de interesse público remanescentes;

f) riscos associados à decisão de venda isolada dos ativos no processo de liquidação;

678.3 dar ciência ao Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos – CPPI, nos termos do art. 9º da Resolução – TCU 315/2020, sobre os riscos em relação aos princípios da segregação de funções e conflitos de interesse, bem como a necessidade de supervisão e gerenciamento desses conflitos, em face da composição dos grupos de trabalho de que trata o inciso III do art. 18 da Lei 9.491/1997, com potenciais prejuízos ao equilíbrio entre as visões econômicas e setoriais nos processos de desestatização;

678.4 dar ciência ao Ministério da Economia, nos termos do art. 9º da Resolução-TCU 315/2020, que, com fundamento nos princípios do controle, da precaução e da eficácia da atuação do TCU e em paralelismo com as disposições da IN-TCU 81/2018, caso seja adotado o rito previsto no Decreto 9.589/2018, concernente a desestatizações na modalidade dissolução, sobre o necessário encaminhamento a este Tribunal de cópia dos documentos que irão subsidiar a reunião e deliberação do CPPI, com a antecedência mínima necessária para viabilizar do devido exercício constitucional do

controle, anteriormente à reunião deliberativa do CPPI que tratar da proposta de inclusão da empresa no PND para fins de dissolução;

678.5 indeferir o requerimento de medida cautelar, inaudita altera pars, formulado pela Associação dos Colaboradores do Centro Nacional de Tecnologia Eletrônica Avançada – Aceitec, tendo em vista a inexistência dos pressupostos necessários para adoção da referida medida;

678.6 determinar à SecexFinanças, com base no art. 241 do Regimento Interno do Tribunal, que proceda à continuidade do presente acompanhamento, realizando as diligências e inspeções necessárias à avaliação da legalidade/legitimidade/economicidade/efetividade dos atos supervenientes ao Decreto 10.578/2020.

VOTO

Trata-se de processo de acompanhamento da desestatização do Centro Nacional de Tecnologia Eletrônica Avançada S.A. (Ceitec), empresa pública federal, vinculada ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações (MCTI), criado pela Lei 11.759/2008, incluído no Plano Nacional de Desestatização (PND), por meio do Decreto 10.297/2020.

A empresa pública foi criada para atuar no segmento de semicondutores, microeletrônica e áreas correlatas, desenvolvendo soluções para identificação automática (RFID e smartcards), para aplicações específicas. É composta pelo departamento denominado *Design Center*, onde os produtos são desenvolvidos, e pela fábrica, equipada com maquinário de processo e manufatura, em escala comercial, de dispositivos, sensores, circuitos integrados e semicondutores.

Todos os procedimentos, tendentes à criação da empresa, iniciaram-se no ano de 1999, quando a Motorola Semicondutores decidiu doar ao Brasil uma linha de produção de circuitos integrados usada, logicamente antiquada e desatualizada tecnologicamente. Tendo em vista dificuldades nas negociações com o Estado de São Paulo, em 2000, que não a aceitou, iniciaram-se as tratativas com o Governo do Estado do Rio Grande do Sul, que optou por criar fábrica, de baixo volume, para prototipagem. Para tal, foi celebrado protocolo de intenções entre diversas entidades daquele ente, o Município de Porto Alegre e a própria Motorola.

Em 2002, foi criada a associação civil que administraria a Ceitec até o ano de 2008.

Em 2004, foi celebrado convênio entre a Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) e a Secretaria da Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul.

O ajuste estabeleceu que o Município de Porto Alegre cederia terreno para a implantação do centro de pesquisa; o MCTI disponibilizaria verba federal para elaboração de estudos e projetos, bem como para a execução das obras necessárias à construção unidade fabril; e a empresa Motorola se responsabilizaria pela doação dos seus equipamentos usados, consistentes na aludida linha de montagem.

A partir daí, realizou, o Governo Federal, investimentos preliminares da ordem de R\$ 400 milhões, em valores da época, apenas com o equipamento da *Design House* com a implantação de estações de trabalho e ferramentas de projeto, com a construção da fábrica nova e com a aquisição de equipamentos complementares.

De acordo com os documentos constantes dos autos, já muito antes, ocorreram discussões sobre a personalidade jurídica do empreendimento. Parte dos agentes afirmava que o modelo de organização social (OS) seria o mais adequado para um centro de subvenção à inovação. Ao cabo das negociações, considerados os elevados investimentos e potencial demanda – que seria gerada pelo próprio Governo Federal - para a fabricação de chips, optou-se pela empresa pública federal, na formulação atual. Toda a ação da Ceitec, como veremos adiante, fundamentava-se em suposições de demanda e de capacidade de criação e produção que simplesmente não existiram.

A Carta de Governança Corporativa de 2018 consignou, então, que o foco da empresa seria em projetos. Ocorre que, na verdade, nenhum dos projetos anunciados pela empresa jamais se efetivou em plenitude, a exemplo da identificação animal (chip do boi), a identificação veicular e o controle automatizado de hemoderivados. Isso fez com que muitos dos circuitos integrados desenvolvidos não tenham sido adotados na escala esperada, ficando no plano da publicidade eventual, sem inserção no mercado.

Reconhecendo a complexidade da situação, a partir de 2016, dezessete anos após o início das tratativas com a Motorola, a própria empresa mudou sua atuação no mercado, buscando

demonstrar os benefícios da incorporação de chips a produtos e modelos de negócio. Obteve certificações em Governança e Gestão, ampliou seu portfólio e procurou atrair, sem nenhum sucesso, potenciais parceiros junto a empresas nacionais e internacionais, continuando a subsistir, unicamente, dos subsídios orçamentários federais.

Mesmo com tal iniciativa, muito pouco significativo foi o aumento do faturamento nos últimos quatro anos - de meros R\$ 4 milhões para R\$ 7,8 milhões - sendo os resultados obtidos pela empresa considerados absolutamente despidiosos e insuficientes, ou, segundo a CGU, incapazes de custear o mero pagamento das contas de eletricidade da empresa. Isto significa que a empresa sempre foi inteiramente dependente do governo federal, até mesmo para o pagamento das despesas ordinárias mais comezinhas.

Por sua vez, a análise dos dados do Instituto Nacional de Propriedade Intelectual (INPI), cruzados com o banco de dados do *World Intellectual Property Organization (WIPO)*, demonstra que, em 2018, as patentes gerais, depositadas pelo Ceitec, representaram meros 2% do total de patentes em semicondutores depositadas, naquele ano, no Brasil. Além disso, das 34 patentes depositadas pela empresa, desde o momento da sua criação, nenhuma delas estava associada a produto que tenha, efetivamente, gerado resultado comercial positivo mínimo.

Lamentavelmente, tal fato é deveras significativo para expor, de forma incontestável, o papel ancilar, de segunda ordem, da empresa no setor, ao longo das últimas duas décadas, de voraz consumidora de recursos públicos orçamentários da União, interessada na manutenção de empregos improdutivos, sem benefício social e incapaz de gerar atividades que pudessem consolidar expectativas de sucesso empresarial.

Embora a situação da empresa já fosse debatida nos governos anteriores, após demanda formulada pelo MCTI, coube ao atual governo qualificar a empresa para o Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República (PPI), por meio do Decreto 10.065/2019, com o objetivo de promover estudos sobre alternativas de parceria com a iniciativa privada e proposição de ganhos de eficiência e resultados, para garantir-lhe a sustentabilidade econômico-financeira.

Esforços foram feitos então para, já sob a égide do PPI, tentar encontrar forma de preservação da empresa, em ações com a iniciativa privada, evitando-lhe a dissolução. A norma estabeleceu a constituição de Comitê Interministerial, para acompanhar os estudos, composto por dois representantes de cada um dos seguintes órgãos: Casa Civil, por meio da Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos (SPPI), Ministério da Economia e Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações. Previu, ainda, a participação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e da própria Ceitec, como convidados, bem como a possibilidade de solicitar apoio técnico de outros órgãos e entidades.

Avaliada a situação da empresa, com os dados colhidos e estudos em desenvolvimento, a Ceitec foi incluída no Programa Nacional de Desestatização (PND), por meio do Decreto 10.297/2020, que também prorrogou o prazo de existência do Comitê Interministerial para a conclusão das avaliações.

Após treze reuniões, na última, realizada em 10/6/2020, o Conselho do PPI (CPPI) decidiu recomendar ao Presidente da República a dissolução da Ceitec, por total ausência de alternativas viáveis para empresa, mantendo, todavia, a publicização das atividades dirigidas à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico e à inovação no setor de microeletrônica.

Em 15/12/2020, as recomendações do CPPI foram adotadas mediante o Decreto 10.578/2020. Em 17/12/2020, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional convocou Assembleia-Geral Extraordinária para deliberar sobre a dissolução da companhia, nomeação do liquidante e extinção da

gestão do Presidente, Diretores e Membros do Conselho de Administração, que ordinariamente compõem dos quadros de empresas públicas federais.

Desde então, encontra-se a Ceitec em processo de liquidação, que corre concomitantemente com a formulação de proposta de publicização das atividades de pesquisa e desenvolvimento, mediante contratação de Organização Social, cujo edital de chamamento está previsto para ser publicado até 16/06/2021. O prazo final para a liquidação se encerra 10/02/2022.

Nesse ínterim, a empresa já se esvaziava, pois todos os empregados especializados, que atraíam a atenção da iniciativa privada do setor, já deixavam a empresa, certamente em condições bem melhores do que aquelas de que lá dispunham.

II

A IN TCU 81/2018 não prevê rito de análise de procedimentos que levam à definição da modalidade dissolução de empresas públicas. Mesmo assim, certamente pela repercussão social, foi autuado o presente processo de acompanhamento de desestatização, em razão da possibilidade de informações relevantes, obtidas em reunião com equipe do CPPI, em 6/5/2020.

A Secretaria entendeu que estudos tendentes a concluir pela liquidação da empresa deveriam ser encaminhados ao Tribunal previamente à decisão definitiva do CPPI, prevista para ocorrer na 13ª Reunião, em 10/6/2020.

Tendo em vista tais informações, o teor do Decreto 9.589/2018, que dispõe sobre prévia realização de estudos, para inclusão de empresa no PND, com vistas à dissolução, bem como indícios de riscos inerentes ao processo de liquidação, a instrução inicial propôs oitivas prévias à eventual adoção de medida cautelar, pelo TCU, da SPPI e do CPPI, todas devidamente aprovada pela então Relatora, a E. Ministra Ana Arraes, em 10/06/2020.

Em 06/07/2020, foi protocolado pedido de ingresso nos autos da Associação dos Colaboradores da Ceitec (Acceitec).

Ao analisar as oitivas prévias, a unidade técnica entendeu afastado o perigo da demora, pois a 13ª Reunião do CPPI concluiu meramente por recomendar ao Presidente da República a dissolução da Ceitec e publicização de parte de suas atividades. Considerando, todavia, a permanência dos indícios de irregularidades, propugnou por novas oitivas e indeferimento do pleito de ingresso nos autos da Acceitec. A E. Relatora aprovou novas manifestações e divergiu quanto ao ingresso da Acceitec nos autos.

Na última análise, a Secretaria concluiu pela possibilidade de continuidade dos procedimentos de liquidação, sem prejuízo de emitir toda uma série de orientações e alertas sobre eventuais falhas ocorridas e riscos assumidos pelo Governo Federal, concluindo por supostas falhas no rito processual, no gerenciamento de riscos e na avaliação da vantagem econômico-financeira, que, a seu ver, teriam justificado a dissolução, nos termos a seguir:

- a) o Comitê que recomendou a dissolução ficou com composição desbalanceada após reorganização administrativa que transferiu o PPI para o Ministério da Economia e a participação do titular do MCTI constituiu mera formalidade, configurando viés do processo decisório;
- b) os estudos realizados pelo Comitê não atenderam ao objetivo proposto, pois não propuseram parcerias com a iniciativa privada e concluíram pela dissolução da Ceitec;
- c) não foram avaliados os impactos e riscos da dissolução nas metas setoriais e nas políticas públicas;

- d) a Resolução-CPPI 101/2019, que estabelece critérios para adoção de procedimentos simplificados para desestatização de empresas de pequeno e médio porte extrapola o limite do poder regulamentar conferido pela Lei 9.491/1997;
- e) os critérios adotados para classificação de empresas de pequeno e médio porte são inadequados por não considerarem o patrimônio da empresa, o montante de recursos orçamentários administrados, o poder de compra e regulação e o impacto de sua atuação em políticas públicas;
- f) não ocorreu demonstração objetiva de que a liquidação é a solução que mais se conforma aos princípios de legitimidade/economicidade/eficiência, em comparação com outras modalidades de desestatização;
- g) não restou comprovado que a alienação de bens, no processo de liquidação, tem potencial de maximizar o retorno econômico-financeiro para a União, pois não foram considerados os custos e riscos de prejuízo associados à propriedade do terreno, aos investimentos realizados em obras, aos equipamentos doados, às licenças e certificações vinculadas ao CNPJ da Ceitec, ao custo de desmobilização da sala limpa e à perda de patrimônio intelectual.
- h) não é possível afirmar que a proposta de criação de uma OS seja a solução mais adequada ou a mais econômica para execução da política pública, pois não foi comparada com os custos associados à opção de realizar alienação da parte fabril e manter empresa pública somente com atividades de P&D;
- i) a execução simultânea da dissolução e da publicização transfere ao liquidante decisões que não constam de suas competências legais;
- j) a sondagem de mercado (*Market Sound*) realizada pelo Comitê para fundamentar a inclusão no PND e recomendação de dissolução foi inadequada por contar com amostra restrita de empresas e não ter apresentado ao mercado as possibilidades de arranjos societários e de custos;
- k) as premissas e cálculos relativos à modelagem econômico-financeira (*valuation*) são inconsistentes, pois houve utilização indevida do método do fluxo de caixa descontado, prazo de projeção de apenas cinco anos e equívoco no beta;

De acordo com as conclusões do parecer, as próximas decisões, em favor da dissolução de empresas, deveriam ser submetidas previamente ao Tribunal e observar as regras constantes das “ciências” propostas.

Por sua vez, a associação Acceitec alegou que a dissolução da empresa representaria conduta temerária, relativamente à destinação de recursos públicos investidos, pois haveria riscos na dissolução da empresa, reconhecidos nos presentes autos, sem a regular apresentação de estudos capazes de exaurir as demais possibilidades para garantir ganhos de melhoria e resultado.

Solicitou, então, à E. Relatora a adoção de medida cautelar para suspender os efeitos do Decreto que determinou a dissolução da empresa.

Com a eleição da E. Ministra Ana Arraes para a Presidência da Corte, a relatoria do processo seria assumida pelo E. Ministro Jorge de Oliveira, que se declarou impedido, em razão do cargo que, à época dos procedimentos fiscalizados, ocupava no Governo Federal.

Assumi, então, a relatoria em razão de regular sorteio do processo.

Este voto, portanto, tem por objetivo avaliar as respostas às oitivas e manifestações dos diversos agentes, a fim de concluir pela regularidade dos atos que culminaram na decisão de liquidação da Ceitec, bem como tratar da forma de atuação do Tribunal, em relação às decisões que conduzem à liquidação de empresas.

Como demonstrarei adiante, não procedem as objeções manifestadas nos autos.

III

De acordo com notícias constantes dos autos e obtidas na imprensa, a Ceitec é a primeira empresa estatal de controle direto da União, cuja decisão, pela dissolução, ocorreu após a edição do Decreto 9.589/2018 e no atual Governo.

Paralelamente ao processo da Ceitec, em 9/9/2020, foi concluído o processo de liquidação da Companhia Docas do Maranhão (Codomar), incluída no Programa Nacional de Desestatização (PND), por meio do Decreto 9.265/2018, tendo em vista proposta do Conselho Nacional de Desestatização (CND). Em 17/11/2020, foi definitivamente encerrada a Companhia de Armazéns e Silos do Estado de Minas Gerais (Casemg), cuja decisão pela dissolução ocorreu via Resolução CPPI 50/2018, após qualificação no Programa de Parceria de Investimentos, em 2017. A última empresa liquidada foi a Companhia de Navegação do São Francisco (Franave), entre 22/1/2007 e 30/10/2008.

Nada obstante os três exemplos citados de liquidação, sem atuação do controle externo, determinei a realização de pesquisa, em meu Gabinete, que não apresentou a existência de processos de acompanhamento, pelo TCU, dos procedimentos que levaram a tais liquidações anteriores. Verifiquei apenas estar em tramitação o processo de prestação de contas extraordinária da Codomar, realizado após o término do processo de extinção, o que é despiciendo para o caso presente.

A inclusão de ativos no PND e o processo de definição das outras modalidades de desestatização também não têm histórico de avaliação por esta Corte. Privatizações, concessões, permissões e outras parcerias com a iniciativa privada, de forma geral, são avaliadas após decisão acerca da modalidade adotada, para avaliação dos estudos e dos procedimentos para licitação dos empreendimentos.

Revela-se, assim, o ineditismo do processo da Ceitec, ora tratado nos presentes autos, que envolve os procedimentos que levaram o Governo Federal a decidir pela dissolução da Ceitec, justificado pela completa ausência de resultados da empresa, seja na área da pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico e inovação no setor de microeletrônica, seja na área operacional, seja pela despesa que causa ao cofres federais, seja pela ausência de perspectivas, na interação com o mercado.

De fato, como reconhece a própria unidade técnica, a Instrução Normativa TCU 81/2018 não prevê rito de análise da modalidade de desestatização objeto destes autos.

No entanto, a Constituição Federal e a Lei Orgânica do TCU atribuem ao TCU competência para fiscalizar a aderência dos procedimentos às normas vigentes, sempre, é claro, preservando a margem de discricionariedade de gestão do Poder Executivo, responsável pela definição das políticas públicas e pela gestão da Administração Federal.

E, sob esse tom, dou continuidade à análise dos procedimentos adotados, ressaltando a necessidade de que as avaliações realizadas não se deixem contaminar pelo matiz da política e da ideologia, primando exclusivamente por expor a textura técnica do empreendimento, em confronto com as normas que regem as desestatizações.

IV

Antes de adentrar no exame do mérito das propostas de encaminhamento, formuladas pela unidade técnica, julgo pertinente relacionar as normas que regem os atos que antecedem a decisão acerca da dissolução de empresas públicas.

A Lei 9.491/1997 dispõe que empresas controladas direta ou indiretamente pela União e serviços públicos podem ser objeto de desestatização, estabelecendo sete modalidades de transferência dos ativos. No que interessa aos autos, as modalidades de desestatização previstas na Lei são alienação do controle acionário (privatização) e a dissolução de sociedade, com a alienação de seus ativos.

O órgão superior de decisão do PND é o Conselho Nacional de Desestatização (CND). De suas reuniões, para deliberar sobre a desestatização de empresas, ou serviços públicos, deve participar, com direito a voto, o titular do Ministério, ao qual se vincule a empresa ou o serviço.

Com a Lei 13.334/2016, as atribuições do CND foram transferidas ao CPPI. Compete a ele recomendar, para aprovação do Presidente da República, a inclusão ou exclusão de empresas no PND, bem como aprovar a modalidade operacional a ser aplicada e a contratação de pareceres ou estudos especializados necessários.

Nesse ponto, cabe mencionar que, a propósito da desestatização da Ceitec, até o mesmo Supremo Tribunal Federal (STF) julgou improcedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6241, em que o Partido Democrático Trabalhista (PDT) defendia a necessidade de lei específica para a desestatização de empresas públicas e sociedades de economia mista, buscando suspender o processo de privatização de diversas empresas. O Supremo Tribunal Federal deixou assente que, para a privatização ou a extinção das empresas estatais analisadas, é suficiente a autorização genérica expressamente outorgada pela Lei 9.491/1997. Pacificada está, portanto, a questão tratada.

A desestatização de empresas de pequeno e médio portes, conforme definidas pelo CND (CPPI), com base em critérios utilizados pelo BNDES, poderá ser coordenada pelo Departamento de Coordenação e Controle das Empresas Estatais (DEST), atual Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (SEST). De acordo com o Decreto 2.594/1998, que regulamenta a Lei do PND, podendo ser adotados procedimentos simplificados para a avaliação dessas empresas.

Essa norma dispõe que a determinação do preço mínimo dos ativos incluídos no PND, para todas as modalidades, deve ser realizada com base em estudos sobre condições de mercado, situação econômico-financeira e eventual perspectiva de rentabilidade da sociedade examinada.

O valor econômico da empresa deve ser calculado a partir da projeção do fluxo de caixa operacional, ajustado pelos valores dos direitos e obrigações não vinculados às suas atividades operacionais, bem como pelos valores que reflitam contingências e outros efeitos, exatamente da mesma forma rotineiramente adotada para todas as empresas no mercado nacional e internacional.

O Decreto 9.589/2018 dispõe especificamente sobre a liquidação de empresas estatais e estabelece que a inclusão no PND, com vistas à dissolução, deve ser proposta ao CPPI pelo Ministério da Economia e pelo Ministério ao qual esteja vinculada a estatal, acompanhada de estudos que a embasem e cabalmente demonstrem ser a dissolução a melhor alternativa.

A norma não estabelece critérios ou premissas para tais estudos.

V

Na presente seção, refiro-me apenas à legitimidade dos ritos processuais e agentes envolvidos, sem entrar no mérito da adequação das premissas e metodologias dos estudos e das decisões que culminaram na liquidação da Ceitec.

O ordenamento jurídico vigente comporta duas possibilidades de rito, para decidir sobre a dissolução de empresas. A primeira, relativa à Lei 9.491/1997, c/c Decreto 2.594/1998; a segunda, com o Decreto 9.589/2018.

Enquanto o Decreto 9.589/2018 estabelece que empresa controlada pela União só pode ser incluída no PND, para fins de dissolução, após a conclusão dos estudos que comprovem ser essa a modalidade mais adequada, o rito previsto no Decreto 2.594/1998 ampara a inclusão de ativos no PND, para posterior definição da modalidade mais adequada de desestatização.

O Decreto 9.589/2018 é mais específico sobre os procedimentos de liquidação de empresas. Todavia, ele não teve em mira revogar o Decreto 2.594/1998, sendo ambas normas vigentes da mesma hierarquia e estatura, com aplicação definida a partir do caso concreto.

A opção pela modalidade de desestatização, após a inclusão da empresa no PND, em vista dos estudos e da situação de fato encontrada, mostra-se inteiramente razoável, tendo em vista a possibilidade, observada no caso concreto, de haver certeza sobre a inadequação da manutenção do modelo estatal, mas não sobre a forma de desestatização, que será definida em estudos posteriores.

Relativamente a esse tópico, a legislação não exige a realização de estudos prévios para inclusão de ativos no PND, nem demonstrações cabais de que a desestatização seja a melhor alternativa para Administração. No caso, todavia, existiram vários estudos, em decorrência do determinado no Decreto 10.065/2019, que qualificou a empresa para o PPI, onde teve sua situação inteiramente avaliada, seja com relação à produção científica, praticamente nula, seja com relação a não levar a cabo nenhum dos projetos anunciados, seja com sua total dependência dos cofres federais. Tais são dados factuais, objetivos, sobre os quais não há questionamentos.

A inclusão no programa sem definição da modalidade de desestatização permite dar publicidade à sociedade das perspectivas futuras e da intenção governamental, possibilitando ampliação das manifestações e contribuição dos diversos agentes interessados no processo de decisão, seja ele qual for, desde que justificado o interesse público.

Desta forma, corretos todos os atos que decidiram sobre a dissolução da empresa, desde a qualificação para o PPI, até o Decreto 10.578/2020, praticados nos estritos ritos da processualística, observando a participação dos agentes, na forma prevista nas normas, ou seja, recomendação do CPPI, bem como do Ministro Supervisor e do Presidente da República.

Equivocada a conclusão de que os estudos promovidos pelo Comitê não cumpriram os objetivos estabelecidos. Neles ficou demonstrada à exaustão a procura por parcerias, para a melhoria da gestão da Ceitec, com a preservação do modelo estatal vigente. Ocorre que, em relação à Ceitec, não se viabilizaram alternativas razoáveis mínimas. Após várias tentativas, em consonância com as normas vigentes, o Comitê entendeu por bem propor ao CPPI e ao Presidente da República, a inclusão da empresa no PND, uma vez que todas as possibilidades que surgiram eram inadmissíveis à luz do interesse público, consistentes basicamente no incremento das subvenções federais à empresa.

O ingresso no programa vai ao encontro dos objetivos propostos pelo órgão supervisor ao PPI, conforme disposto no Decreto 10.265/2019. Com a inclusão no PND, restou oficializada a intenção de desestatizar a empresa. Tal ato é, por definição, o reconhecimento da necessidade de reorganizar a atuação do Estado na economia, mediante modalidades de parcerias, que se tentou, ou transferência dos ativos para a iniciativa privada.

Também absolutamente improcedente a alegação de participação meramente formal do MCTI na decisão de dissolver a empresa. Foi do próprio MCTI a iniciativa de tentar viabilizar parcerias, para dar vida ao empreendimento. Teve o Ministério intensa participação no comitê

interministerial e nas reuniões do CPPI, expressando seu entendimento fundamentado, conforme comprovam as atas dos encontros e as notas técnicas por ele emitidas.

Dos documentos, é possível depreender que o MCTI sempre defendeu a atuação do Estado Brasileiro na área de semicondutores e a necessidade de encontrar meios para viabilizar a continuidade das atividades de pesquisa, desenvolvimento e extensão tecnológica, supostamente em curso na Ceitec.

Após a inclusão no PND, ele propôs a privatização da parte fabril e a contratação de Organização Social (OS), focada em P&D e extensão tecnológica, como forma de garantir a permanência no país do ativo intelectual, formado com recursos públicos. Nesse tópico, há necessidades de novos estudos, para evitar que, como ocorreu na Ceitec, a nova entidade se torne meramente uma grande consumidora de recursos públicos, sem nada produzir em relação à pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico e inovação no setor de microeletrônica. A política pública não pode ter em mira apenas a preservação de empregos.

Ressaltou o MCTI que a implantação da OS se mostra praticável e adequada, por não ter dependência direta do Estado, atuando junto ao setor privado e aos centros de pesquisa e desenvolvimento.

A tese em favor da privatização, total ou de parte da empresa, por ele proposta, restou vencida, no quadro do processo legítimo de discussão e votação, tanto no Comitê quanto no CPPI, em que todos os termos da operação foram analisados.

Em resposta às oitavas, o órgão consignou que a decisão tomada pelo CPPI endereçou adequadamente as três preocupações que, na sua visão, são centrais para as políticas de ciência, tecnologia e inovação, para o setor de semicondutores e microeletrônica, nos seguintes termos:

Primeiramente, o art. 3º da Resolução busca garantir a continuidade das atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação atualmente desempenhadas pelo CEITEC, mediante processo de publicização dessas atividades, que passarão a ser exercidas por meio de uma OS. Já o art. 2º volta-se à continuidade das atividades industriais de microeletrônica no país, o que poderá ser alcançado mediante a venda integral dos ativos. Por fim, o parágrafo único do art. 3º busca garantir a manutenção do capital humano e intelectual estratégico do CEITEC durante o processo de publicização e de liquidação da empresa.

Da mesma forma, inteiramente equivocada a suspeita de desbalanceamento do Comitê Interministerial, que contou com dois membros do PPI, dois membros do Ministério da Economia e dois membros do MCTI. Tal fato é irrelevante para o processo. A simples mudança de vinculação institucional do PPI da Casa Civil para o ME não afetou a composição do Comitê, cujos membros continuaram os mesmos, sendo dois com a visão do PPI e dois com visão da SDDM/SEST, áreas do ME que possuem atribuições ostensivamente diferentes.

Ademais, os estudos realizados foram aprovados pelo CPPI, composto por diversos Ministros de Estado e Presidentes de instituições financeiras, conforme previsto em Lei, bem como pelo Presidente da República, que, antes de assinar os decretos relativos à Ceitec, contou com os entendimentos de órgãos da Casa Civil.

A unidade técnica apontou falha formal e propôs dar ciência do fato de os estudos apresentados pela SPPI ao CPPI não terem sido demandados e ratificados pela SEST.

De forma geral, após inclusão da empresa no PND, caberia ao BNDES, como gestor no FND, a contratação e coordenação de estudos para avaliação do valor econômico e definição da modalidade de licitação. Como a Ceitec se enquadra nos critérios de empresa de pequeno e médio portes, os estudos para definição da modalidade poderiam ser coordenados pela Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Sest), vinculada ao ME, conforme artigo art. 6º, §

3º, da Lei 9.491/1997. No presente caso, os estudos foram elaborados pelo Comitê Interministerial, constituído por decreto, após iniciativa do CPPI.

Em que pese não ter ocorrido delegação expressa da Sest para a SPPI, ou para o Comitê Interministerial, elaborar os estudos para desestatização, dois membros do Comitê foram indicados pela Secretaria Especial de Desestatização, Desinvestimento e Mercados (SDDM), sob a qual está vinculada a Sest, e a continuidade dos estudos, com o objetivo de estabelecer as diretrizes da desestatização, foi determinada pelo Decreto 10.297/2019.

Os estudos foram elaborados com participação da SEPPI, da SEDDM, do MCTI e do BNDES. Dessa forma, deixo de emitir a ciência proposta pela unidade técnica.

Da mesma forma, não há ilegalidade ou extrapolação do poder regulamentar da Resolução CPPI 101/2019, que estabeleceu como critério, para enquadrar uma empresa pública controlada, como de pequeno e médio porte, a receita operacional bruta, excluídos os aportes da União.

A Lei 9.491/1997 estabeleceu que o agente responsável por definir empresa de pequeno e médio porte é o CND, atual CPPI. Por sua vez, o Decreto 2.594/1998 estatui que o critério para estabelecer o porte da empresa deve ser o adotado pelo BNDES, que utiliza o parâmetro da receita operacional bruta.

Não há desrespeito a esse critério pela Resolução CPPI. Como é específica para empresas estatais, peculiaridade não tratada pelo BNDES, a norma veio para esclarecer que, no caso de dependentes, os aportes da União não constituem, nem podem constituir, receita operacional bruta.

Essa disposição vai ao encontro do conceito contábil estabelecido, correspondente ao montante de valor recebido pela empresa, a partir da venda dos produtos ou serviços (atividade-fim, portanto, operacionais), sendo o resultado efetivo de seus esforços comerciais.

Na prática, perduram e sempre perduraram, por óbvio, os aportes mensais da União, não advindos de tais fontes, ao contrário, essencialmente necessários pelo fato de as atividades empresariais gerarem receitas pouco significativas, absolutamente insuficientes para sua sustentabilidade e desenvolvimento, prevalecendo, sempre, a total dependência dos cofres públicos.

Há divergência entre os valores relativos aos faturamentos das empresas de pequeno porte, pois enquanto a Resolução CPPI estabelece como empresas de pequeno porte aquelas com receita operacional bruta até R\$ 90 milhões, o BNDES considera valores de até R\$ 4,8 milhões. No entanto, os limites superiores para as empresas de médio porte são iguais, correspondentes a R\$ 300 milhões, o que não gera implicações para o presente processo.

Disso decorre que, tanto de acordo com o critério do BNDES quanto pela Resolução do CPPI, a Ceitec poderia ser objeto de estudos simplificados. Como não foram apuradas as razões para a citada divergência, deixo de emitir deliberação a respeito.

Para reforçar sua conclusão sobre a ilegalidade da Resolução CPPI 101/2019 e da indevida utilização de estudos simplificados no caso da Ceitec, a secretaria alegou que a CBTU e a Embrapa, também dependentes, de acordo com o critério da receita operacional bruta, caso incluídas no PND, poderiam ser objeto de estudos simplificados, o que lhe parece desarrazoado.

Oportuno mencionar o óbvio, que a adoção de estudos simplificados, por si só, não pode ser considerada causa de avaliações inconsistentes e com resultados equivocados, como conclui a unidade técnica. A confiabilidade das conclusões obtidas depende de como são os estudos conduzidos, dos critérios e premissas adotados, bem como da metodologia corretamente aplicada.

Verifico, no entanto, que, além das análises previstas na Resolução CPPI 101/2019, relativas à situação de mercado, econômico-financeira e da rentabilidade da empresa, não há, orientações ou metodologias pré-estabelecidos para considerar, nos estudos simplificados, outros critérios, como aqueles citados pela unidade técnica.

Como informei anteriormente, o Decreto 9.589/2018 também não estabeleceu critérios ou premissas que devem constar dos estudos, para decidir sobre dissolução, sendo absolutamente consistentes as razões apresentadas pelos agentes públicos encarregados da dissolução.

Por isso, sem entrar no mérito da adequação dos estudos empreendidos no caso da Ceitec, não pressinto ilegalidade na Resolução CPPI 101/2019.

Considero, todavia, razoável, contudo, recomendar aos órgãos responsáveis pelos estudos simplificados e pelos estudos promovidos no âmbito do Decreto 9.589/2018 que avaliem a conveniência e a oportunidade de estabelecer critérios, premissas, procedimentos e metodologias a serem considerados nos estudos simplificados, para fundamentar a dissolução de empresas, como, por exemplo, o poder de compra e regulação da empresa, o impacto da sua atuação em políticas públicas, a forma de considerar fatores como os valores de aportes da União, a complexidade das atividades exercidas, bem como seu patrimônio e/ou ativos tangíveis e intangíveis.

Evidente que todo o processo deve ser feito de forma racional, segundo as regras do mercado, que não tolera parâmetros oníricos ou afastados da realidade, que apenas servem ao desiderato de impedir a dissolução da empresa, a partir de uma análise ideologicamente orientada, mascarada com nuances jurídicos, cujos únicos parâmetros são a preservação de empregos improdutivos e a gestão de empresa pública com as benesses que ela proporciona.

VI

Sobre os estudos empreendidos, a unidade técnica ainda apontou uma série de falhas relacionadas ao gerenciamento de riscos, cuja concretização, no processo de liquidação e publicização das atividades da Ceitec, poderia, na sua particular visão, ensejar a responsabilização dos agentes públicos competentes.

A menção à responsabilização dos agentes públicos competentes pela dissolução regular da empresa soa mal e é absolutamente impertinente na avaliação técnica de processo de desestatização, colocando em risco a imparcialidade que deve sempre servir de Norte ao controle externo.

Sobre as avaliações de mercado e econômico-financeira, que fundamentaram a decisão pela dissolução, a secretaria apontou a insuficiência da Sondagem Preliminar de Mercado, para concluir sobre a falta de interesse do setor privado em firmar parcerias com a Ceitec, e verificou supostas inconsistências nas premissas e cálculos do *valuation*.

Para fins didáticos, passo a analisar as conclusões da unidade técnica de acordo com a ordem cronológica dos procedimentos adotados nos estudos.

Considerando a qualificação da empresa para o PPI, como solicitado pelo MCTI, uma das primeiras medidas tomadas foi a Sondagem Preliminar de Mercado, que tinha por objetivo apresentar a empresa a potenciais parceiros e deles extrair eventuais propostas de parcerias.

Trata-se de procedimento inicial, realizado antes da inclusão da empresa no PND, e não se confunde com a submissão de projetos de desestatização (minutas de contratos e edital) à análise da sociedade.

Essa pesquisa, segundo os órgãos ouvidos, seguiu a metodologia proposta pelo BNDES, consistente na elaboração de lista inicial com 87 (oitenta e sete) *players* do mercado de

semicondutores, incluindo universidades, instituições de pesquisa, empresas, fornecedores, clientes, investidores e instituições financeiras com atuação global e no Brasil.

Nela, considerou indicadores de relevância e porte, capacidade financeira, presença no Brasil, histórico no setor, aderência à atividade comercial e interesse na atividade intelectual da empresa estatal. Apresentou ao Comitê Interministerial um grupo de dez eventuais parceiros, ao qual a Ceitec agregou mais três, todos convidados a manifestar-se sobre sua visão do setor, do mercado, do papel da Ceitec nas políticas públicas e, sobretudo, de seu interesse no todo ou parte da empresa.

Da lista inicial, formada por 13 potenciais parceiros, apenas nove aceitaram o convite de vir conhecer a empresa e discutir-lhe o futuro.

Quanto à publicidade dada à sondagem, não considero razoável a alegação dos agentes no sentido de que a especificidade do setor conduz à necessidade de ouvir participantes com notório conhecimento em semicondutores, sendo que a participação de todo e qualquer interessado poderia tornar a pesquisa contraproducente.

No presente caso, em que se decidiu pela inclusão da empresa no PND e, posteriormente, pela modalidade dissolução, o chamamento para participação do setor privado e da sociedade se limitou à sondagem de mercado, sendo que algumas respostas ofertadas pelos convidados trouxeram indícios de que outros parceiros, como multinacionais e grandes empresas, ainda sem atuação no Brasil, poderiam ter interesse em parcerias.

A Carta de Governança de 2018 informou interesse de empresas multinacionais em empreender no País. No entanto, atuação no Brasil foi um dos critérios adotados para formar e excluir participantes da *long list* e formar a *short list*.

Embora não haja obrigação legal para a realização de sondagens de mercado e, conseqüentemente, para a publicidade do procedimento, a fim de obter participação mais ampla do setor e da sociedade e afastar viés resultante do perfil e conhecimento da equipe responsável pelas listas de interessados, é recomendável que, em se adotando procedimento de prospecção, seja com a máxima publicidade, mediante instrumentos semelhantes aos *road shows*, com inscrições prévias de interessados, consultas e audiências públicas, sob pena de, em assim não agindo, os seus resultados poderem ser comprometidos por pouca participação e/ou posições parciais.

Esse entendimento está em linha com o disposto no inciso XII do artigo 8º-A c/c o artigo 12 da Lei 13.334/2016, segundo os quais compete à SEPPI promover e ampliar o diálogo com agentes de mercado e da sociedade civil organizada, para divulgação de oportunidades de investimento, permitindo a realização de chamamento público para a estruturação dos projetos que integrem ou que venham a integrar o PPI.

No caso concreto, as conclusões obtidas pelo Comitê Interministerial sobre as manifestações dos entrevistados, aliadas aos interesses e possibilidades de atuação do Governo no setor, foram suficientes para motivar a inclusão da Ceitec no PND.

De qualquer modo, o Mercado pode ser acusado de muitas coisas, menos de atuar de forma contrária a seus próprios interesses, ou intencionalmente proporcionar sua própria ruína. Em vista da situação da Ceitec, sem pesados subsídios estatais adicionais, nenhum ente do mercado manifestou mínimo interesse na empresa.

O objetivo da sondagem era justamente obter perspectivas e sugestões de parcerias com a iniciativa privada, nas suas mais diversas formas. Os questionários apresentaram questões objetivas sobre o tema. Por isso, considero razoável a apresentação da empresa da forma como ela estava estruturada e em funcionamento, desacompanhada da prévia definição e oferta de opções de reestruturação, percentuais de venda e partes objeto de negociação.

Além de tratar de procedimento inicial de pesquisa e de custos envolvidos na elaboração de eventuais desenhos de negócio, é sabido que o setor privado e cada um dos potenciais parceiros pode contar com todas as informações e sinergias de mercado eventualmente não captadas pelos agentes que elaboraram os estudos.

Em que pese terem sido apenas nove entrevistas, é possível saber que as propostas de parcerias eram, na prática, condicionadas a ações governamentais extremamente custosas e impertinentes, que viabilizassem economicamente o empreendimento futuro, e/ou mitigassem a totalidade, ou, pelo menos, a maior parte dos riscos do agente privado, ou seja, todas elas se fundamentavam na continuidade do subsídio público, para levarem à frente o empreendimento, materializado na Ceitec.

Entre as declarações constantes das entrevistas constam afirmações sobre: antiguidade e necessidade de atualização dos equipamentos; necessidade de elevado investimento em P&D; presença de custos elevados em relação ao efetivo potencial de mercado da empresa; necessidade de modelo de transição, com participação do Governo e utilização de fundo orçamentário para financiamento de ações; equívoco na adoção do modelo empresarial; adequação do papel de regulador e de instituição de pesquisa para a Ceitec (peça 43, p. 89-112).

Diante do resultado dessas entrevistas, tendo em vista a conclusão sobre a impossibilidade/inadequação da continuidade da forma de atuação vigente, consolidou-se a decisão pela inclusão da empresa no PND.

A nota técnica que fundamentou a recomendação de inclusão demonstrou claramente as incapacidades da empresa para competir no mercado. Muito além da incapacidade operacional, argumentou que a falta de flexibilidade do modelo estatal, em face da complexidade da indústria de alta tecnologia, sem falar da rapidez evolutiva, a par da mais completa ausência de perspectiva da empresa em obter sustentabilidade financeira, enfim tudo indicava a necessidade de se reordenar a posição Estatal no setor. Mesmo em relação à pesquisa científica e ao desenvolvimento de patentes relevantes, a Ceitec revelou-se, ao longo de duas décadas de funcionamento, o mais retumbante fracasso, sendo incapaz de viabilizar um único empreendimento comercial bem-sucedido.

As subvenções da União, para custeio da Ceitec, disponibilizadas pelo Tesouro Nacional, apenas no período 2010 a 2018, totalizaram R\$ 604,9 milhões. No mesmo período, a empresa apresentou R\$ 158,3 milhões em prejuízos acumulados. As receitas totais, historicamente, cobriram bem menos de 5% das despesas da empresa, havendo pendente passivo trabalhista de montante indeterminado.

A Controladoria Geral da União (CGU), ainda em 2017, observou que o faturamento da Ceitec não cobria suas despesas operacionais, sendo incapaz de cobrir, até mesmo, as contas de energia elétrica da empresa. Em 2019, apontou que, mesmo com ajustes de estratégia e no Plano de Negócios, as metas de faturamento não foram cumpridas, sem embargo de relatar graves equívocos, não justificados, nos lançamentos contábeis então realizados, que suscitavam muitas dúvidas sobre a confiabilidade das informações que a empresa apresentava.

Além disso, para decidir, o Governo Federal consignou que a atuação da CEITEC não envolvia imperativos de segurança nacional, relevante interesse coletivo, distorções ou abuso de mercado, conforme artigo 173 da Constituição Federal.

Não há indicativos de que a existência da Ceitec seja necessária ou a única maneira de atender a imperativos de segurança nacional ou a relevante interesse coletivo. Ao contrário, a própria secretaria informou que não existem indicadores adequados para avaliar o desempenho da Ceitec, na

implementação de políticas públicas, sendo pertinentes os argumentos relativos ao comprometimento da função social, em razão da perda de capacidade de investimento e insustentabilidade econômico-financeira, sem falar nas poucas patentes que apresentara ou estudos que realizara.

Ante tais informações, acrescidas do fato amplamente conhecido de que a desestatização, além de levar em conta critérios de eficiência e estratégia, principalmente em países em desenvolvimento, com fortes restrições fiscais, é incentivada por questões orçamentárias, concluo que a inclusão da empresa no PND apresentou fundamentos razoáveis e não infringiu lei ou norma vigente.

A propósito, não se está a emitir juízo de valor sobre a relevância e o interesse público na política pública de semicondutores. Ocorre que, considerando a ausência de ilegalidades, irregularidades e atos desarrazoados, a definição de políticas públicas e a forma de implementá-las está na margem de discricionariedade do gestor, considerando critérios de materialidade, relevância, risco e oportunidade, que tem por fundo a patente escassez de recursos públicos.

No caso, a política pública envolvida é mais ampla do que a atuação da Ceitec. De acordo com o MCTI, as atividades da empresa integram arcabouço maior de políticas, programas e incentivos para o desenvolvimento estratégico setorial em microeletrônica, dentre os quais se inserem o Programa Nacional de Microeletrônica (PNM); a Lei de Informática; o Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Semicondutores e Displays (PADIS); e o Programa CI Brasil.

Considerando a visão do órgão supervisor e dos entrevistados, decidiu-se que a continuidade da parte dessa política, até então exercida pela Ceitec, ocorreria mediante publicização. Ocorre que, como demonstrado, tal política pública jamais foi exercida pela Ceitec. Ela simplesmente não existiu. Pesquisas científicas, desenvolvimento tecnológico e inovações no setor de microeletrônica não ocorrem simplesmente a partir da manutenção de empregos improdutivos. Exige planejamento estatal, estudos sérios e interação com universidades e mercado.

Na verdade, não se poderia jamais afirmar, objetivamente, que a criação ou a contratação de OS, entidade nova, seria a solução mais econômica para o problema, pois não foram realizados estudos econômico-financeiros com o objetivo de comparar tal solução, com a manutenção das atividades de P&D na empresa estatal (*downsizing*), ou, mesmo, se uma OS seria capaz de exercer atribuições de sofisticado cunho tecnológico, em setor cuja evolução é extremamente rápida e exigente de imensos investimentos.

Mesmo tendo a seu dispor verbas públicas federais, no auge da lotação de seus quadros, a Ceitec empreendeu poucos estudos científicos e registrou pouquíssimas patentes, conforme os dados já citados. A Ceitec contribuiu com o registro de apenas dois por cento das patentes no setor, no período salientado, todas fracassadas no mercado. Não é a publicização das atividades que gera o desenvolvimento do setor. Se assim fosse, como se fez, bastaria a criação de nova empresa pública, com muitas nomeações de diretores e empregos abundantes, que o problema estaria resolvido.

Além das observações sobre a formulação e implementação de políticas públicas, parecem razoáveis alguns dos argumentos apresentados pelo MCTI, corroborados pelo teor das entrevistas, sobre as limitações impostas pelo modelo de empresa estatal dependente e a natureza das atividades desenvolvidas, essencialmente, de pesquisa e desenvolvimento de tecnologias.

Nesse ponto, importante frisar que são procedentes as alegações sobre a independência dos processos de desestatização/dissolução e de publicização, apesar das duas medidas terem constado da proposta final encaminhada pelo CPPI ao Presidente da República e do Decreto 10.578/2020.

Mesmo que todo processo de desestatização não desse nenhum tipo de endereçamento à política pública, não haveria afronta às normas e a outros impedimentos de ordem técnica aos intentos do Governo de desestatizar a Ceitec.

A política pública sempre se pode realizar a partir da comunhão dos interesses do Governo Federal, no desenvolvimento do setor, em acordo com a iniciativa privada. A publicização das atividades não é o único caminho. Apenas atrai para os cofres públicos a totalidade da despesa.

Ao término da elaboração deste voto, o MCTI ainda estava dentro do prazo previsto para finalizar e apresentar os estudos em relação ao tema. Dessa forma, a regularidade e economicidade dos procedimentos de contratação da organização social, em confronto com outros mecanismos de estímulo ao setor, deve ser avaliada em momento oportuno e em processo específico.

Adicionalmente, caso o Tribunal entenda pertinente contribuir com o desenho, performance e efetividade da política pública, o instrumento adequado são as auditorias de natureza operacional.

VII

Após a inclusão no PND, os estudos conduzidos pelo Comitê deveriam concluir sobre a modalidade de desestatização, entre liquidação total ou parcial (precedida de cisão) e dissolução.

As respostas às oitivas informaram que os aspectos mais relevantes dos estudos que subsidiaram a recomendação de dissolução foram: i) estimativa de valor negativo (*equity value*) da empresa em todos os cenários considerados, ii) avaliação mais detalhada do balanço da empresa que apresenta como principal ativo o “imobilizado” e significativo passivo trabalhista, tanto circulante (obrigações e provisões trabalhistas) como não circulante (contingências trabalhistas) e iii) baixa participação (*market-share*) do Ceitec no mercado conjugada à ausência de barreiras à entrada de novos participantes.

Ao apontar falhas nas premissas de avaliação, a secretaria considera não demonstrado ser a dissolução a alternativa que maximiza o retorno econômico-financeiro para a União, na comparação entre as diversas alternativas possíveis de encaminhamento da companhia, lastreada numa análise econômico-financeira que considerasse outras configurações de negócio, com cenários que pudessem ser mais eficientes do que o atual.

O estudo de viabilidade econômico-financeiro simplificado, elaborado pelo BNDES, mediante metodologia do fluxo de caixa descontado, amplamente reconhecida e prevista no Decreto 2.594/1998, avalia a capacidade de um ativo gerar valor, considerando as receitas, despesas e investimentos no período projetado (futuro), tendo sido executado de acordo com as melhores técnicas e padrões universalmente acatados.

As alegações de não terem sido considerados os valores investidos no passado em bens, capacitação de recursos humanos e licenças e patentes não prosperam. O fluxo de caixa descontado reflete a capacidade de retorno do acervo instalado, considerando as receitas e despesas que gera, conjugadas com outras rubricas, como novos investimentos. Além disso, os valores investidos em capacitação são fluidos e de difícil mensuração, sobretudo em face de empreendimento sem resultados efetivos.

A adoção do valor contábil dos ativos, para decidir sobre a modalidade de desestatização, não parece razoável, pois esse método não demonstra o valor de mercado, que está voltado à capacidade do ativo gerar retorno no futuro.

A avaliação promovida nestes autos não se confunde com as análises e cálculos para obtenção do valor de liquidação dos ativos, que será estabelecido no processo de liquidação e implementado de acordo com o mercado.

Julgo suficiente a utilização, para o *valuation*, da configuração atual da empresa prevista no Plano de Negócios, sem projeções resultantes de outras formas de gerenciá-la ou de estruturá-la. O

Plano de Negócios da Ceitec contém a visão do mercado e estratégia de atuação da empresa formalizada, sendo natural e esperada a sua utilização. O documento prevê três cenários (realista, intermediário e otimista) e o Comitê elaborou uma quarta alternativa denominada “Realista Ajustado”, desconsiderando os produtos que não possuíam faturamento em 2019.

O cenário otimista prevê taxas médias de crescimento anual agressivas, de 86,2% a.a. para o segmento fablite, 91,5% a.a. para encapsulamento e 30,3% a.a. para a foundry, impossíveis de ser obtidas sem mudanças significativas na forma de gestão e estruturação da empresa.

Quanto ao prazo projetado, de cinco anos, são razoáveis os argumentos apresentados pelo Ministério da Economia. Esse é o período constante do Plano de Negócios. Tendo em vista a especificidade do setor, o histórico de atuação da Ceitec e as incertezas sobre o mercado, a inserção de mais anos ao fluxo de caixa poderia acarretar menor precisão do modelo. De qualquer modo, não há projeções de investimentos que apontem necessidade de maior prazo para geração de retorno capaz de tornar o fluxo de caixa positivo.

As taxas de risco de mercado e risco de capital próprio estão dentro dos parâmetros habitualmente utilizados pelo BNDES. Foi calculado custo médio ponderado de capital (WACC – *weighted average cost of capital*) de 18,7%, acrescentando 5% ao custo de capital próprio, devido aos spreads de risco utilizados (2,5% pelo fato de ser empresa fechada e 2,5% por ser ativo em dificuldade).

O suposto equívoco, apontado pela unidade técnica, quanto ao beta do setor, também não procede, pois os estudos consideraram, corretamente, o beta do setor de semicondutores para países emergentes, como pode ser verificado no site http://pages.stern.nyu.edu/~adamodar/New_Home_Page/datacurrent.html, enquanto a equipe de fiscalização consultou o beta referente aos Estados Unidos/Global.

O Ministério da Economia informou que, considerando as incertezas da estimativa da taxa de desconto, elaborou e submeteu ao Tribunal análises de sensibilidade do valor do *equity* em função da variação do WACC e da consideração ou não dos valores na perpetuidade. A secretaria não apontou que tais simulações tenham apontado valor presente positivo para o fluxo de caixa.

Nos quatro cenários, os resultados projetados foram sempre negativos, com e sem perpetuidade. Isto significa, conclusivamente, que os ativos da empresa são incapazes de gerar retorno. Disso decorre que, considerando o custo de oportunidade do capital, é recomendável a venda e direcionamento dos recursos para outras finalidades de reconhecido interesse público.

No que se refere à formulação de estudos com outros formatos de empresa, ou não simplificados, para tentar viabilizar a privatização total ou parcial, são razoáveis os argumentos relativos à necessária comparação dos custos e dispêndio de tempo de tal possibilidade com a ausência de indícios sobre sucesso de eventual leilão.

O processo de modelagem da privatização dura cerca de dezoito meses e mobiliza diversas equipes de governo, além de possíveis custos com equipe de consultoria. Durante esse período, continuariam os aportes da União, da ordem de R\$ 70 milhões anuais, e a perda de valor do ativo, ocasionada pelas limitações de investimento.

Nesse ponto, até mesmo projetos com valores de mercado positivo e indicativos de atratividade podem resultar em licitações fracassadas. Foi o que ocorreu, por exemplo, com a concessão da BR 262, em 2013, cujos estudos de viabilidade foram analisados pelo Tribunal, que, ao cabo da fiscalização, não verificou óbices ou necessidade de ajustes na precificação.

Os estudos ainda consignaram que tentativas de alienações de partes da empresa (segmento fabril), na linha do proposto pelo MCTI, podem ser realizadas no âmbito do processo de liquidação, caso surjam interessados.

Por todo o exposto, entendo que a decisão pela dissolução da Ceitec não feriu normas vigentes e apresentou fundamentos razoáveis, razão por que sua implementação deve ser levada a efeito no menor prazo possível, uma vez que delongas implicam gastos cada vez maiores de recursos públicos.

VIII

A unidade técnica apontou riscos não devidamente geridos no processo de decisão pela dissolução. Cita a perda de investimentos públicos, realizados para formação da empresa e capacitação do corpo técnico, a propriedade do terreno, os elevados custos do descomissionamento da Sala Limpa e a transferência ao liquidante das decisões afetas à política pública, de competência do MCTI.

Tais riscos são riscos ordinários, relacionados a qualquer desestatização, independentemente da modalidade adotada. O Comitê Interministerial, CPPI e equipes que analisaram os documentos reconheceram a existência de entraves, que precisariam ser equacionados, para viabilizar as soluções propostas, entre eles a questão do terreno e o custo de desmobilização.

Embora sem demonstração objetiva, o Ministério da Economia registrou que, diante dos custos incorridos e do desempenho da Ceitec, a dissolução foi considerada a melhor alternativa de interesse público, mesmo com a concretização de tais riscos. A continuidade operacional da Ceitec é mais prejudicial ao interesse público que a sua extinção, seja pela ausência de resultados práticos, seja pelos custos que incorre, todos a cargo do Erário.

Ao mesmo tempo, informou que a publicização poderia ser uma das alternativas viáveis, para minimizar a perda de pessoal e manter o patrimônio intangível (patentes e parcerias relacionadas a desenvolvimento).

Nesse sentido, o MCTI registrou que tal modelo não é novidade, exemplificando a transição bem-sucedida do CPqD, do sistema Telebrás, para fundação privada, em que, hoje em dia, pouco mais de 20% do faturamento tem origem em recursos públicos, originados da participação em processos públicos de seleção.

Argumentou, também, que a solução para a situação do terreno e dos prédios deve ocorrer na liquidação, em negociações entre a União, a Prefeitura de Porto Alegre e eventual comprador.

De fato, é razoável inferir que existem riscos inerentes a todos os negócios e transações empresariais. A solução para não os assumir, seria, em última instância, a manutenção da situação atual, arcando a União, indefinidamente, com prejuízos certos, não justificados, sem nenhum benefício social, o que, por certo, implica outros riscos, bem mais tangíveis, evidentes e graves para o Erário.

Incumbe ao gestor probo a gestão dos riscos, com ações incisivas para mitigação e minimização dos prejuízos, com o atendimento do interesse público. Inadmissível é o relato de graves ameaças aos gestores do processo de desestatização, a partir dos riscos inerentes às atividades normais de dissolução da empresa.

No presente caso, os riscos identificados devem ser mitigados, mas nem de longe maculam a decisão pela dissolução que, em face da situação de fato encontrada, está mais do que justificada, técnica, jurídica e economicamente. A verificação da suficiência e regularidade das providências adotadas, para mitigação e preservação dos interesses da União, em termos legais, contratuais e financeiros, deve ocorrer na fiscalização da publicização e dos atos do liquidante, do Ministério da Economia e outros responsáveis que venham a atuar no processo de extinção da empresa.

No tocante à qualificação de parte do corpo técnico da Ceitec, há informações nos autos no sentido de que ela foi elevada. Tal fato não interfere na tomada de decisão, uma vez que mão-de-obra qualificada tem lugar certo na iniciativa privada, normalmente em melhores condições. Mesmo considerando tal especial qualificação, a empresa teve desempenho pífio, ao longo de toda a sua existência, em todos os setores em que atuou. Consumiu recursos públicos durante quase duas décadas e nada ou quase nada produziu em termos de patentes e estudos.

Como demonstrado, a dissolução da empresa é juridicamente regular, está consoante o interesse público e, mesmo, de acordo com a citada deliberação do Supremo Tribunal Federal. Não é razoável considerar irregular a dissolução da empresa, ou exigir dos gestores a alteração das premissas e dos estudos que conduziram à decisão de liquidação, cujos fundamentos, de alto relevo público, estão suficientemente explicitados.

Segundo os estudos relativos à Ceitec, a fuga de capital humano da empresa já se verificava bem antes da decisão de desestatizá-la, sendo natural, em razão da dinâmica do setor, da escassez de profissionais no mercado mundial e da rigidez salarial do modelo estatal. De fato, já houve 51 desligamentos desde 2013, sendo 34 mestres e doutores. A maior perda foi de 33 profissionais do *Design Center* da empresa, sendo 15 contratados por empresas concorrentes. Dessa forma, certamente, o qualificado capital humano, que ainda se encontra no âmbito da Ceitec, poderá também encontrar adequadas colocações no mercado.

A alternativa da publicização das atividades, para mitigar tal perda, a partir da seleção por OS, para seus quadros, de projetistas que atuem na Ceitec, deve ser precedida de estudos adequados e analisada em vista do interesse público, no sentido de resultar em algo efetivo e não, meramente, a continuidade de despesas públicas, sem resultados, sem pesquisa científica, sem patentes registradas, com o contínuo pagamento de salários, sem produção, caso em que, por óbvio, seria ostensivamente irregular e contrária ao interesse público.

Nesse sentido, considerando que, em 29/07/2021, foi prorrogado por mais 45 dias o Edital de Chamamento Público 11/2021, com o objetivo de selecionar pessoa jurídica apta a se qualificar como Organização Social (OS) e interessada em celebrar Contrato de Gestão cujo objeto seja a pesquisa, o desenvolvimento, a extensão tecnológica, a formação de recursos humanos e a geração e promoção de empreendimentos de base tecnológica, julgo oportuno determinar ao MCTI que não conclua a contratação sem a elaboração e encaminhamento ao Tribunal de estudos que demonstrem ser a medida verdadeiramente efetiva para desenvolvimento do setor de semicondutores no Brasil.

Relativamente ao terreno, em que se situam os galpões, a situação está posta desde a época de formação da empresa e não pode ser utilizada como escusa para apontar irregularidade na decisão pela liquidação, com o intuito de impedi-la. O exaurimento das tratativas e medidas administrativas/judiciais, para evitar a concretização de prejuízos, deve ser verificada no processo de liquidação. A propriedade do terreno deve ser avaliada de acordo com as leis, os estatutos sociais da empresa e as práticas do setor. Se o terreno foi transferido para a propriedade da empresa, ele constitui apenas mais um acervo a ser liquidado.

Oportuno, ainda, informar que, no TC 013.061/2021-6, que trata de representação do Procurador Lucas Rocha Furtado sobre possíveis irregularidades na liquidação da Ceitec, foi solicitado que a empresa e o Ministério da Economia encaminhassem ao Tribunal o plano de liquidação e outros documentos, para verificar a aderência dos procedimentos às normas vigentes. Nesses autos, o Tribunal poderá avaliar a suficiência das ações para mitigação dos riscos.

Considerando, assim, a completa ausência de ilegalidades e irregularidades no procedimento, bem como o disposto na Resolução TCU 315/2020, rejeito as propostas da unidade técnica de expedir ciências.

Por fim, quanto à solicitação da Aceitec, por todo o exposto neste voto, tendo em vista a decisão de mérito, rejeito a proposta de medida cautelar.

IX

A unidade técnica propôs que os processos do Poder Executivo que fundamentam a decisão de dissoluções de empresas sejam encaminhados ao Tribunal para análise prévia, sem, contudo, definir documentos e prazo necessário para as verificações.

Diante do ineditismo da matéria, da ausência de expressa determinação legal, do necessário estudo e amadurecimento sobre a forma e impacto da atuação do controle nesses casos, bem como dos achados verificados nos presentes autos, não há elementos suficientes para o estabelecimento de ritos assemelhados aos previstos na IN TCU 81/2018.

A atuação do controle, diante dos recursos técnicos e orçamentários existentes, deve continuar a pautar-se por critérios de risco, relevância, materialidade e por análises do custo-benefício e potencial efetividade da ação. A possibilidade de o Tribunal atuar mediante representações, denúncias e auditorias é sempre presente, razão por que deixo de acolher a proposta da secretaria.

Em síntese, as premissas adotadas por ocasião da constituição da Ceitec fundamentaram-se no equívoco de que, mediante empresa pública federal, o País seria capaz de adentrar e competir no sofisticado mercado de produtos da mais alta tecnologia, no ramo dos semicondutores, microeletrônica e áreas correlatas, tudo a partir da linha de produção obsoleta, doada pela Motorola, e de intermináveis investimentos públicos, cuja perda foi total.

A suposição reflete visão desordenada e a desorganização do papel do Estado brasileiro, no tocante aos investimentos públicos, mostrando absoluta desconsideração com o tempo necessário à realização de estudos prévios adequados, devidamente amadurecidos e discutidos, para previamente definir a pertinência e viabilidade prática da ação governamental.

Realizaram os dirigentes da época verdadeira aventura com dinheiro público, ao criar empresa estatal nova, fadada, pela ausência de estudos adequados, desde o início, ao insucesso, haja vista que a base prática inicial do empreendimento foi a doação de maquinário ultrapassado, que acarretou, desde 2008, gastos de bilhões de reais, sem resultados práticos em nenhuma das áreas em que a empresa atuava, seja no campo científico, seja no tecnológico, seja no industrial.

A pretensão da criação de empresa pública no Brasil, para competir no mercado extremamente ágil, da mais alta tecnologia, de sensores, circuitos integrados e semicondutores, não podia passar, apenas, de mais um pesadelo para os combalidos cofres públicos federais. Temo que a publicização das atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação, mediante a criação de OS, sem a realização de estudos prévios e satisfatórios de viabilidade, tenha por pano de fundo apenas a manutenção de empregos e despesas públicas injustificadas, sem contrapartidas de interesse público, em atividades de pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico e inovação no setor de microeletrônica que, como demonstrado, jamais foram executadas pela Ceitec no Brasil.

Feitas essas considerações, Voto para que o Tribunal adote a minuta de acórdão que submeto à apreciação do Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 1º de setembro de 2021.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

VOTO REVISOR

Trata-se de acompanhamento do processo de desestatização do Centro Nacional de Tecnologia Eletrônica Avançada S.A. – Ceitec, incluso no Plano Nacional de Desestatização – PND por meio do Decreto nº 10.297, de 30 de março de 2020.

2. Durante a sessão telepresencial do Plenário realizada no dia 23 de junho de 2021, solicitei vista dos presentes autos, com base no artigo 112 do Regimento Interno. Registro que o pedido de vista ocorreu antes da produção da sustentação oral que estava prevista.

3. Preliminarmente, louvo a percuciente análise empreendida pelo Eminentíssimo Ministro Relator em seu voto, sobre tema científico de elevada complexidade técnica e de alto valor estratégico para o desenvolvimento nos campos científico, tecnológico e industrial do país.

4. Adicionalmente, deixo de traçar o histórico processual e das etapas que culminaram com a inclusão da Ceitec no PND, pois tais informações se encontram apresentadas de forma completa e detalhada no relatório e voto do Eminentíssimo Ministro Relator.

5. Reforço a importância do segmento e das políticas públicas a ele relacionadas com base nos números colhidos a partir do relatório anual da Associação das Indústrias de Semicondutores dos Estados Unidos (disponível no link: <https://www.semiconductors.org/wp-content/uploads/2020/06/2020-SIA-State-of-the-Industry-Report.pdf>).

6. Segundo o referido relatório anual, o mercado mundial de semicondutores apurou receitas anuais da ordem de 400 bilhões de dólares nos últimos exercícios e projeta, para o ano de 2021, vendas de 452 bilhões de dólares.

7. Quanto à segmentação das aplicações, o mencionado relatório indica que, em 2019, os equipamentos de comunicação (aparelhos de telefonia celular e *tablets*) responderam por 33% da demanda por semicondutores, enquanto a produção de computadores, por 28,5%. Vale destacar a rápida evolução da incorporação de tecnologias aos veículos, o que vem contribuindo para aumentar a demanda por semicondutores para esse segmento, que representou 12,2% da demanda total em 2019.

8. Ainda de acordo com o citado relatório da Associação das Indústrias de Semicondutores dos Estados Unidos, nos próximos anos, a demanda será incrementada pelas aplicações relacionadas à inteligência artificial, pelos avanços da computação quântica e pela implementação das tecnologias de rede sem-fio, a exemplo da tecnologia 5G.

II

9. Feita esta breve contextualização, passo a abordar as razões que entendo serem suficientes para justificar, com a máxima vênia, divergências pontuais quanto ao devido estágio de amadurecimento deste processo de desestatização: (i) regularização do terreno atualmente ocupado pela Ceitec; (ii) descontaminação e descomissionamento da planta fabril; e (iii) preservação do intangível relacionado ao capital intelectual.

10. A partir da análise dos documentos carreados aos autos e, principalmente, das informações constantes da versão mais atual do plano de trabalho da liquidação (disponível em <http://www.ceitec-sa.com/pt>), constato que os assuntos mencionados ainda não foram devidamente encaminhados, considerando-se o estágio atual do processo de desestatização.

III

11. Trato primeiramente da regularização do terreno onde atualmente se situa a Ceitec.

12. Conforme se extrai da Subcláusula Terceira da Cláusula Primeira do Termo de Cessão de Direito Real de Uso de Bens Dominiais para Uso Especial (peça 149), a dita cessão se destina ao uso exclusivo do cessionário – a Ceitec –, vedada a sua utilização, a qualquer título, bem como sua cessão, empréstimo, locação, partilha ou transferência do imóvel para pessoa estranha à presente cessão, sem o prévio consentimento do cedente (Prefeitura de Porto Alegre/RS).

13. Como se vê, a cessão se destina exclusivamente à Ceitec, devendo haver prévio consentimento da Prefeitura de Porto Alegre/RS para substituição do cessionário.

14. A Cláusula Sexta do referido Termo de Cessão ainda estabelece que:

Constituem motivos para a revogação da presente cessão de uso:

a) O não cumprimento, ou cumprimento irregular, das condições previstas no presente Termo, bem como o não cumprimento de legislação federal, estadual ou municipal aplicável;

(...)

PARÁGRAFO SEGUNDO: Revogada a cessão de uso especial, será expedido aviso de desocupação do imóvel, onde será consignado um prazo máximo de 30 (trinta) dias para a desocupação completa e entrega do imóvel.

15. Ciente dos riscos relacionados à regularização do terreno onde se situa a Ceitec, a versão atual do Plano de Trabalho da Liquidação ressalta a importância do tema:

5.6.1.1. Ações e Acompanhamento para a Regularização do Terreno

É de conhecimento do Ministério da Economia, pelo seu representante da Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais, e do Ministério da Ciência, Tecnologia e Informação, que um dos maiores entraves ao cumprimento do prazo fixado para a liquidação é a situação do imóvel onde se encontra situado as instalações do CEITEC em Liquidação, uma vez que o terreno é de propriedade do Município de Porto Alegre e o prédio sede da companhia e local de desenvolvimento das atividades fabris, construído pelo MCTI consta como patrimônio do referido Ministério.

Objetivando intermediar e buscar entendimento da situação, o CEITEC em Liquidação está atuando ativamente para resolução dos entraves para regularização do terreno.

16. A partir dos conteúdos acima transcritos, verifico que os gestores da liquidação reconhecem a criticidade do tema, na medida em que a União, por meio do Ministério da Ciência Tecnologia e Inovação, investiu recursos da ordem de R\$ 400 milhões em instalações, conforme indicado nas notas explicativas que acompanham as demonstrações contábeis da empresa relativas ao exercício de 2020 (p.11), que, em princípio, poderão ser desincorporados do seu patrimônio sem nenhuma contrapartida, pois não consta do referido termo de cessão de direito real de uso nenhuma cláusula prevendo a indenização das benfeitorias que a União, por meio do MCTI agregou à propriedade municipal.

17. Ao tempo em que ressalta a importância do assunto, o Plano de Trabalho, conforme se verifica do seu item 5.6.1, não revela nenhuma medida concebida para endereçar o problema, o que revela um descompasso entre o estágio avançado de outras ações, a exemplo daquelas relacionadas à redução do quadro de empregados.

18. Em seguida, o mesmo documento lista um conjunto de ações empreendidas para equacionar a regularização do terreno onde se localiza a Ceitec:

Seguem descritos os procedimentos e condutas levadas a cabo pelo Liquidante ou sua Equipe de Liquidação:

- 15 de abril de 2021, reunião por videoconferência Ministérios da Ciência, Tecnologia e Inovações, SEST, Secretaria do Patrimônio da União (SPU/RS), Procurador do Município de Porto Alegre e a equipe de liquidação do CEITEC;

- Reunião dos documentos sobre as escrituras e registros do terreno;
- Levantamento do decreto originário da desapropriação;
- Produção da Nota Interna 27/2021 de março de 2021;
- Convite ao Procurador do Município de Porto Alegre para esclarecer a posição da Prefeitura em relação à cessão do terreno;
- Relato histórico do tramite legal que culminou com a celebração do Termo de Cessão de Uso entre a Prefeitura do Município de Porto Alegre e o atual CEITEC em Liquidação;
- Contratação da Caixa Econômica Federal para avaliação do Imóvel (terreno + estrutura física) de forma separada;
- Produção da Manifestação Interna 02/2021 - CEITEC em liquidação, sugerindo caminho viável legalmente para facilitar a negociação da Superintendência do Patrimônio da União-SPU com o Município, com possibilidades de contornar o empecilho da figura do Doador original do Terreno (empresa Condor Empreendimentos Imobiliários S/A). Documento aceito pelo Consultor Jurídico do MCTI com sugestão de pequena alteração.

19. Analisando as informações acima transcritas, verifico, preliminarmente, que se trata de um histórico do conjunto de medidas adotadas para levantamento da situação do terreno e ainda sem os respectivos resultados. Ou seja, são informações retrospectivas que prestam contas dos esforços despendidos até o momento para encontrar uma solução quanto à regularização do terreno onde se situa a Ceitec, sem apresentar, repito, nenhum resultado efetivo alcançado até o momento.

20. Vale ressaltar, inclusive, que o tipo de informação apresentada não se coaduna com o conjunto de ações de caráter prospectivo que devem constar de um plano.

21. Sobre o tema, o Código Civil (lei 10.406, de 2002), ao dispor sobre o Direito das Coisas, na sua Parte Especial, assim estabelece:

Art. 1.369. O proprietário pode conceder a outrem o direito de construir ou de plantar em seu terreno, por tempo determinado, mediante escritura pública devidamente registrada no Cartório de Registro de Imóveis.

Parágrafo único. O direito de superfície não autoriza obra no subsolo, salvo se for inerente ao objeto da concessão.

Art. 1.370. A concessão da superfície será gratuita ou onerosa; se onerosa, estipularão as partes se o pagamento será feito de uma só vez, ou parceladamente.

Art. 1.371. O superficiário responderá pelos encargos e tributos que incidirem sobre o imóvel.

(...)

Art. 1.374. Antes do termo final, **resolver-se-á a concessão se o superficiário der ao terreno destinação diversa daquela para que foi concedida.**

Art. 1.375. Extinta a concessão, o proprietário passará a ter a propriedade plena sobre o terreno, construção ou plantação, independentemente de indenização, se as partes não houverem estipulado o contrário. (grifos nossos).

22. Ainda a respeito do tema, o Decreto-lei 271, de 1967, que dispõe sobre loteamento urbano, determina:

Art. 7º É instituída a concessão de uso de terrenos públicos ou particulares remunerada ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, como direito real resolúvel, para fins específicos de regularização fundiária de interesse social, urbanização, **industrialização**, edificação, cultivo da terra, aproveitamento sustentável das várzeas, preservação das comunidades tradicionais e seus meios de subsistência ou outras modalidades de interesse social em áreas urbanas. (Redação dada pela Lei nº 11.481, de 2007)

§ 1º A concessão de uso poderá ser contratada, por instrumento público ou particular, ou por simples termo administrativo, e será inscrita e cancelada em livro especial.

§ 2º Desde a inscrição da concessão de uso, o concessionário fruirá plenamente do terreno para os fins estabelecidos no contrato e responderá por todos os encargos civis, administrativos e tributários que venham a incidir sobre o imóvel e suas rendas.

§ 3º Resolve-se a concessão antes de seu termo, desde que o concessionário dê ao imóvel destinação diversa da estabelecida no contrato ou termo, ou descumpra cláusula resolutória do ajuste, perdendo, neste caso, as benfeitorias de qualquer natureza. (grifos nossos)

23. Conforme se verifica, a partir de breve levantamento sobre o imbróglío, a regularização do terreno onde se situa a Ceitec requer maior amadurecimento, para que o seu equacionamento seja favorável à União, ou no mínimo, não lhe acarrete danos ao seu patrimônio.

24. Tal equacionamento, ainda em andamento, deveria ter sido objeto de avaliação em etapas anteriores, quando ainda se avaliavam as alternativas a serem adotadas em relação à desestatização da empresa.

25. Outro aspecto que eleva o risco associado à regularização do terreno onde se localiza a empresa é a informação, não constante dos autos e trazida no atual Plano de Trabalho da Liquidação, relativa à existência de direitos do doador original do terreno, conforme trecho que novamente reproduzo, a partir da versão atual do multicitado Plano de Trabalho:

Seguem descritos os procedimentos e condutas levadas a cabo pelo Liquidante ou sua Equipe de Liquidação:

(...)

- Produção da Manifestação Interna 02/2021 - CEITEC em liquidação, sugerindo caminho viável legalmente para facilitar a negociação da Superintendência do Patrimônio da União-SPU com o Município, **com possibilidades de contornar o empecilho da figura do Doador original do Terreno (empresa Condor Empreendimentos Imobiliários S/A)**. Documento aceito pelo Consultor Jurídico do MCTI com sugestão de pequena alteração.

26. Portanto, a partir do exame dos autos e da análise aqui empreendida sobre a matéria, verifica-se que a regularização do terreno no qual se situam as instalações da Ceitec ainda se encontra pendente de solução e, por este motivo, representa risco ao patrimônio da União, haja vista a possibilidade de se perderem investimentos da ordem de R\$ 400 milhões, diante da possível desincorporação desse montante do seu ativo, sob responsabilidade do MCTI, uma vez que, ao se cumprirem as cláusulas do Termo de Cessão celebrado com a Prefeitura de Porto Alegre/RS, a reversão do terreno ocorrerá sem que as benfeitorias realizadas à custa de recursos federais sejam indenizadas.

IV

27. Em seguida, passo à análise da descontaminação e descomissionamento da planta fabril da Ceitec.

28. Para analisar este tema, recorro novamente à versão mais recente do Plano de Trabalho da Liquidação da Ceitec, por ser a informação mais atual sobre o conjunto de ações adotadas e a serem empreendidas para a conclusão da dissolução da estatal.

29. A respeito, o referido plano apresenta possíveis cenários para os ativos imobilizados da empresa, os quais poderão ser: (i) incluídos no conjunto de ativos destinados à publicização; (ii) alienados como parte da fábrica e de suas instalações; e (iii) alienados, devendo ser previamente descomissionados e descontaminados, no caso específico da sala limpa, na hipótese de esta não ser incluída nas duas alternativas anteriores.

30. Ressalto que, conforme indicado no referido plano de trabalho, a opção por alienar os ativos da fábrica está condicionada ao satisfatório encaminhamento da regularização do terreno onde se localiza a empresa:

(...)

Neste contexto, estão sendo considerados dois cenários possíveis, **com o principal objetivo na alienação da fábrica e instalações, que demandam a regularização das edificações onde o CEITEC em Liquidação está instalado, junto ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações - MCTI. A regularização do terreno onde está situada a empresa dependerá de ações conjuntas da Superintendência de Patrimônio da União – SPU, Prefeitura Municipal de Porto Alegre, MCTI com o subsídio do CEITEC em Liquidação** que está demandando todos os esforços necessários para resolução dos entraves. (grifos nossos).

31. Prossegue o referido documento, indicando um cenário alternativo, no qual o descomissionamento e a descontaminação da sala limpa se mostram necessários e demandarão significativo dispêndio, conforme se transcreve a seguir:

(...)

Cabe salientar que para um segundo cenário, está o descomissionamento e descontaminação – D&D da sala limpa, que requer significativo dispêndio de numerário, além do prazo de 16 meses para execução, como demonstrado no estudo do CPPI (Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República). **Neste contexto, as ações para o D&D só serão executadas em momento oportuno, na impossibilidade de alienar a estrutura da fábrica e instalações, seja por desinteresse do mercado, seja por impossibilidade da regularização da propriedade.** (grifo nosso).

32. A partir dos trechos transcritos na parte das “Considerações Finais” do Plano de Trabalho da Liquidação, percebe-se a relevância do tema e, o mais crítico, a sua total dependência em relação ao deslinde satisfatório da regularização do terreno onde se situa a Ceitec.

33. Adicionalmente, o referido plano de trabalho informa as ações empreendidas para levantar os custos para descontaminação e descomissionamento da sala limpa:

xv. **Descomissionamento e Descontaminação – D&D:** as ações para este cenário, que demandam dispêndio de numerário, só serão executadas em momento oportuno, na impossibilidade de alienar a estrutura da fábrica e instalações, como exposto no item anterior, seja por desinteresse do mercado, seja por impossibilidade da regularização da propriedade. Processos já realizados de levantamento para balizamento de valores:

- Empresa KEMBER ASSOCIATES LTD, 265, Stowey Road, Yatton, Bristol, BS49 4QX, UK, enviou orçamento para elaboração de um Plano de Descontaminação e Descomissionamento no valor de US\$ 150,000.00 (cento e cinquenta mil dólares) + impostos (aproximadamente 40%). (ANEXO H)
- Em 26 de maio de 2021 as empresas Telsan Engenharia e Serviços S/A, juntamente com a empresa Trix Consulting visitaram o CEITEC para conhecer a infraestrutura fabril e salas limpas, com a finalidade de apresentarem orçamento para o serviço de descomissionamento.

34. Em que pese a necessidade do descomissionamento e descontaminação (D&D) da sala limpa estar condicionada ao desfecho de etapas futuras do processo de dissolução e de publicização, o gasto necessário para essas ações ainda não está estimado e, com base em informações constantes dos autos (peça 43, p. 271, 283, 284 e 286), representaria, no mínimo, dispêndio entre R\$ 111,9 milhões (descomissionamento da sala limpa) e R\$ 139,4 milhões (descomissionamento completo, retirando todas as instalações fabris do prédio, incluindo as *facilities*).

35. Como se observa, a partir do teor das informações constantes da versão atual do Plano de Trabalho para a Liquidação da Ceitec, ainda não se apurou estimativa confiável para a

descontaminação e o descomissionamento da sala limpa, em seus possíveis cenários, caso não haja interesse do mercado por este ativo. Ainda a esse respeito, destaco que, a partir dos elementos carreados aos autos, o interesse do mercado pela aquisição da Ceitec se mostrou bastante limitado e condicionado a diversos incentivos governamentais que, em última análise, representariam dispêndios públicos, na forma de diversas modalidades de subsídios.

36. Da mesma forma, o tema aqui analisado, a partir dos elementos constantes dos autos, não se encontra equacionado, apesar de os estudos que subsidiaram a decisão pela dissolução da empresa terem apontado a sua relevância. Vale ressaltar que não se avaliaram, até o presente momento, eventual geração de passivos ambientais ou de custos recorrentes que possam resultar da postergação das atividades de descontaminação e de descomissionamento da sala limpa, onde são manuseados compostos químicos de alta periculosidade, a exemplo dos ácidos fluorídrico, sulfúrico e nítrico, empregados nos processos de trabalho que se desenvolvem na produção de circuitos microeletrônicos naquele ambiente (peça 43, p. 272 a 274).

37. Portanto, diante de tudo o que se expôs neste tópico, entendo que a importância e os riscos relacionados à descontaminação e ao descomissionamento da sala limpa requerem informações além das que atualmente se encontram disponíveis nos autos, para melhor dimensionar os riscos, os possíveis impactos financeiros, e as respectivas medidas mitigadoras.

V

38. Conforme indicado na introdução deste voto, passo a tratar do terceiro aspecto relacionado ao processo de liquidação da Ceitec: a preservação do intangível relacionado ao capital intelectual.

39. Início este tópico recorrendo à análise contábil e financeira que subsidiou a decisão pela desestatização da Ceitec na modalidade de dissolução.

40. Conforme consta dos presentes autos (peça 43, p. 4), o resultado da empresa, no período de 2016 a 2019, embora deficitário, apresentou melhoria de alguns indicadores, merecendo destaque a redução, em 31%, nas subvenções do Tesouro Nacional, conforme se extrai do Sumário Executivo que acompanha o Relatório dos estudos do Comitê Interministerial da Ceitec, constante à página 4 da peça 43:

(...)

Antes dessa empresa, o país não possuía a capacidade de projetar e gerenciar a produção de circuitos integrados em larga escala. Tal competência foi adquirida de certa maneira pela empresa, mas ela não teve sucesso na disseminação de tal competência no mercado e as demandas públicas previstas não ocorreram. A Estatal tem realizado esforços no sentido de mudar seu posicionamento de mercado, buscando ampliar seu portfólio e diversificar seus produtos de modo a incorporá-los às cadeias produtivas nacionais. **É possível perceber, entre 2016 e 2019, a melhoria de alguns indicadores: a) as subvenções do tesouro nacional foram reduzidas em 31% (de R\$ 96 para R\$ 66 milhões); as despesas gerais e administrativas, em 47% (de R\$ 68 para R\$ 36 milhões) e a receita líquida de vendas aumentou 650% (de R\$ 1,04 para R\$ 7,8 milhões).** (grifos nossos)

41. Merece destaque a substancial redução das subvenções do Tesouro Nacional, que, de acordo com as notas explicativas às demonstrações contábeis da Ceitec relativas ao exercício de 2020 (disponível em: <http://www.ceitec-sa.com/pt/aceso-a-informacao/receitas-e-despesas>, p. 17 e 18), totalizaram R\$ 57,8 milhões, representando uma redução de cerca de 14% em relação ao período de 2019 e demonstrando que a tendência de queda evidenciada pelo relatório do Comitê Interministerial se manteve em 2020.

42. Faço essa breve abordagem das informações contábeis destacadas ao longo do processo decisório que resultou na proposta de dissolução da empresa, pois, como se pode observar, a maior parte das subvenções do Tesouro Nacional se destina a cobrir despesas com pessoal, o que demonstra a evidente conexão entre os dois assuntos – subvenções econômicas e despesas com pessoal. Tanto em

2019 quanto em 2020, as despesas com pessoal representaram cerca de 63,2% das subvenções recebidas pela empresa, conforme se constata das suas notas explicativas relativas ao exercício de 2020, confrontando-se as despesas com pessoal (item 19 das notas explicativas) com o total das subvenções para custeio (item 24 das notas explicativas).

43. A partir das informações carreadas aos autos, constato que a dissolução da empresa, sob o critério contábil-financeiro, representa uma economia anual de, aproximadamente, R\$ 57,8 milhões ao ano, o que representa menos de 0,7% da dotação atual do MCTI para o exercício de 2021 (R\$ 8,62 bilhões, conforme consulta ao SIOP em 30/8/2021).

44. Entretanto, cabe registrar que a economia gerada pela dissolução da empresa será acompanhada da perda de mão-de-obra qualificada, na medida em que a publicização das suas atividades, nos termos do item 4.2 do Edital de Chamamento Público nº 11, de 15 de junho de 2020, do MCTI, exige que a entidade selecionada para a continuidade das atividades de pesquisa e desenvolvimento ofereça contrato de trabalho para, no mínimo, 50% dos ocupantes do cargo de nível superior de “Especialista em Tecnologia Eletrônica Avançada – ETEA”, que atuavam na Superintendência de Produto, Pesquisa e Desenvolvimento.

45. Apesar de incentivar a retenção de profissionais qualificados, o edital permite que tal percentual seja descumprido, na hipótese de não haver interesse dos referidos profissionais, o que deve ser demonstrado ao MCTI de forma fundamentada (item 4.2.5 do Edital de Chamamento Público nº 11, de 15 de junho de 2020, do MCTI). Em números, o cumprimento da referida obrigação, pelo seu valor mínimo, representaria a retenção de 24 funcionários, conforme dados de referência relativos a 15/12/2020 (item 4.2.1. do edital).

46. Ainda quanto ao edital de chamamento para a publicização de atividades de pesquisa e desenvolvimento, no segmento de semicondutores, microeletrônica, nanoeletrônica e áreas correlatas, verifico que há a previsão de desembolso de recursos estimados em R\$ 80 milhões, nos primeiros quatro anos de vigência do contrato de gestão a ser celebrado com a entidade vencedora do certame (item 13.1), indicando que parte dos gastos que se deseja evitar ainda remanesçam no médio prazo.

47. Em linha com o que constou do voto do Eminentíssimo Relator, entendo que a análise da regularidade do processo que resultou na escolha pela dissolução da Ceitec, bem como dos atos até então praticados pelos gestores incumbidos do seu cumprimento, independe de haver, ou não, endereçamento para a política pública correlata. Porém, a contextualização para além do aspecto contábil-financeiro é útil para que se compreendam as possíveis consequências a médio e a longo prazos, associadas à opção pela dissolução da empresa.

48. Com este objetivo, retomo a análise da importância da política pública de fomento à pesquisa, ao desenvolvimento e à indústria de semicondutores brasileira, com base na formação de quadro técnico altamente especializado.

49. A análise da opção pela liquidação da Ceitec extrapola os aspectos contábeis e financeiros, pois a avaliação de resultados da empresa deve considerar sua missão de qualificar recursos humanos e de incentivar o adensamento tecnológico do segmento, promovendo sinergias entre diversos atores das áreas de pesquisa e desenvolvimento (P&D) e de produção. Em decorrência da criação da Ceitec, surgiram empresas como a Chipus Microeletronics, sediada em Florianópolis (SC), fundada por um ex-funcionário da Ceitec, e a HT Micron, com sede na cidade de São Leopoldo (RS), a cerca de 35 km de Porto Alegre (RS).

50. O surgimento dessas empresas ratifica o papel indutor que a Ceitec desempenha no setor, que se caracteriza, principalmente, pela geração de empregos de alta qualificação, pela constante inovação e, conseqüentemente, pela oferta de produtos e serviços de alto valor agregado.

51. A dissolução da Ceitec ocorre num cenário em que os Estados Unidos, por exemplo, reconhecem o valor estratégico do setor, tanto em termos econômicos, quanto geopolítico, e está encaminhando medidas estruturantes para soerguer a indústria de semicondutores norte-americana.
52. A partir de informações disponíveis no sítio eletrônico da Associação da Indústria de Semicondutores dos Estados Unidos (<https://www.semiconductors.org/chips/>), constato que a importância estratégica do setor e a consequente necessidade de investimentos públicos foram, recentemente, reconhecidos pelo Senado norte-americano, ao aprovar, em 8 de junho de 2021, o projeto de lei de Inovação e de Competitividade (*United States Innovation and Competition Act of 2021*), que inclui investimentos da ordem de 52 bilhões de dólares para produção, pesquisa e desenvolvimento no setor de semicondutores. Tal iniciativa objetiva recuperar a participação global dos EUA na capacidade de produção no segmento, que foi gradualmente reduzida de 37%, em 1990, para 12% atualmente.
53. A solução que está para ser encaminhada pelo governo norte-americano se fundamentou, principalmente, em Relatório da Casa Branca (disponível em: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/06/100-day-supply-chain-review-report.pdf>), que, entre outras constatações, identificou as cadeias de produção e de encapsulamento de semicondutores entre as quatro mais críticas e que requerem atuação imediata do governo, dada a sua onipresença no mundo atual, integrando uma variedade de produtos, de geladeiras às mais avançadas aeronaves de combate.
54. Segundo o citado relatório, uma das principais vulnerabilidades a ser mitigada pela política pública a ser implementada pelo governo norte-americano é a recuperação da capacidade produtiva do setor de semicondutores, pois se constatou que o processo de migração de fábricas de semicondutores para países asiáticos, com o objetivo de reduzir custos, concentrou 92% da produção mundial de semicondutores de alto valor agregado tecnológico em Taiwan, impondo elevados riscos a toda a cadeia do segmento, diante de eventuais instabilidades políticas, desastres naturais ou pandemias globais.
55. Este breve resumo sobre a situação atual do tema na maior economia do mundo, demonstra que a indústria de semicondutores tem sido uma das prioridades do governo dos Estados Unidos na atualidade, em razão da sua importância econômica e geopolítica. Conforme se pode constatar, medidas em vias de serem implementadas para fomento ao setor tem como finalidade justamente reverter perdas que resultaram de decisões anteriores baseadas em redução de custos e que, no presente momento, demandam a alocação de significativos volumes de recursos públicos.
56. Portanto, em última análise, a preservação do capital intelectual não se trata de uma abordagem direcionada à preservação de empregos, mas, em última análise, à preservação de um patrimônio que se constituiu a partir da aplicação de recursos públicos.

VI

57. A partir do exame dos principais riscos relacionados ao processo de dissolução da Ceitec, observo que há fragilidades insuperáveis na fundamentação que levou à decisão pela dissolução da empresa.
58. A respeito da regularização do terreno onde se situa a Ceitec, as informações e as medidas adotadas até o presente momento, conforme se verifica na versão mais atual disponível do Plano de Trabalho (peça 191), não se mostram suficientes para delimitar o assunto e, conseqüentemente, não apresentam medidas mitigadoras.
59. Vale destacar que, se do ponto de vista da empresa em liquidação seus ativos devem ser avaliados pela capacidade de gerarem benefícios econômicos, como bem destaca o Eminent Relator em seu voto, do ponto de vista do seu controlador – a União –, trata-se de patrimônio público sob risco de ser integralmente desincorporado do seu ativo, sem contrapartida econômica. Registro que este desfecho representa uma perda de cerca de R\$ 400 milhões, a valores históricos, em termos

patrimoniais, conforme nota explicativa que acompanha as demonstrações contábeis relativas ao exercício de 2020.

60. Em relação a eventual necessidade de descontaminação e descomissionamento (D&D) da sala limpa, as impressões já colhidas junto ao mercado quanto à privatização da empresa demonstram o desinteresse por sua aquisição, indicando que é provável a necessidade de se desembolsarem recursos da ordem de, pelo menos, R\$ 140 milhões para efetivar a D&D.

61. Quanto a este risco, o Plano de Trabalho relata que se encontra em andamento a contratação de empresa para quantificar o gasto necessário, o que demonstra a insuficiência de informações aptas a subsidiar decisões ou mesmo a avaliação da vantajosidade final do processo de dissolução da empresa.

62. Por fim, quanto à retenção do capital intelectual, verifico que a publicização das atividades de pesquisa e desenvolvimento ainda onerará os cofres públicos em cerca de R\$ 80 milhões nos próximos anos.

63. O conjunto de riscos apresentados, considerando as circunstâncias atuais e a ausência de medidas mitigadoras dos riscos relacionados à regularização do terreno e à necessidade de descontaminação e de descomissionamento da sala limpa, pode acarretar impactos da ordem de R\$ 620 milhões, conforme se detalha na tabela 1 a seguir, sob a ótica contábil, ou de R\$ 220 milhões, sob a ótica estritamente financeira, considerando-se, neste último caso, apenas os desembolsos que se mostram iminentes diante dos cenários identificados a partir dos documentos carreados aos autos.

Tabela 1- Resumo dos possíveis impactos, segundo o critério contábil

Evento	Impacto	Valor estimado (R\$ milhões)
Extinção da cessão de uso do terreno onde se situa a Ceitec, sem a indenização de benfeitorias	Perda de ativo	400
Contratação de serviços de descontaminação e de descomissionamento da sala limpa (valor estimado pelo estudo da SPPI)	Despesa/desembolso	140
Contrato de publicização (primeiros 4 anos)	Despesa/desembolso	80
Total		620

64. Ressalto que tais valores desconsideram as eventuais perdas relativas ao capital intelectual ou à limitação ao transbordamento tecnológico (*spillovers*), processo que se torna mais relevante em setores de maior intensidade tecnológica, como é o caso do segmento da microeletrônica.

65. Considerando o nível atual de dispêndios do Tesouro Nacional, a título de subvenção econômica, em favor da Ceitec, de cerca de R\$ 57,8 milhões ao ano, a dissolução da empresa pode consumir mais de uma década para compensar eventuais dispêndios e perdas, sem se considerarem o valor de tais recursos no tempo (fluxo de caixa descontado), as perdas relativas ao capital intelectual constituído ao longo da existência da empresa e, principalmente, a recente tendência de melhoria nos resultados da empresa.

66. Conforme consta da conclusão dos estudos pela liquidação da empresa (peça 43, p. 152):

O Ministério da Economia acredita que alternativa "e. Liquidação da CEITEC" é a mais viável para dar endereço à Companhia. Optando por essa modalidade de desestatização, serão realizadas alienações de seus ativos de modo a cobrir seus passivos, o que significa que, caso exista interesse privado em alguma parcela da Companhia, a alienação poderá ser realizada dentro do próprio

processo de liquidação, com **menor custo** e de forma mais ágil, sem a necessidade de um processo de alienação de controle com baixa probabilidade de sucesso. (Grifou-se).

67. A opção pela liquidação, dita como de “menor custo” nos estudos, não encontra amparo fático, tendo em vista, conforme demonstrado, que haverá impacto patrimonial e financeiro da ordem de R\$ 620 milhões a ser suportado pela União.

68. Some-se a isso o fato de que os estudos carecem da comparação em termos monetários acerca das demais opções de desestatização previstas no art. 4º da Lei 9.491/1997. Apenas a opção pela manutenção da empresa como se encontra (“as is”) foi quantificada em termos monetários para efeitos de comparação (valor presente estimado para o *equity* negativo de R\$ 200 milhões a R\$ 300 milhões).

69. A partir dos elementos constantes dos autos, verifico que a análise da opção pela continuidade da empresa não considerou a implementação de melhorias no seu plano estratégico, na qualidade da sua gestão ou mesmo a tendência atual de evolução do seu resultado financeiro. Também não considerou, como se demonstrou neste tópico, o impacto de eventuais perdas e dispêndios que podem se concretizar em razão da liquidação da empresa.

70. Lembro que os aspectos examinados neste voto representam riscos que já haviam sido identificados no estudo que antecedeu a recomendação pela dissolução da empresa. Entretanto, seus impactos não foram devidamente quantificados à época da realização de tais estudos, para que se pudessem confrontar os benefícios com os verdadeiros custos da opção pela liquidação da empresa. O que se constata, neste estágio atual, são medidas extemporâneas para equacionar e para mitigar riscos cujos impactos não foram avaliados em momento oportuno, ou seja, antes de se optar pela dissolução da Ceitec.

71. Assim, resta patente que os motivos e os critérios que culminaram com a decisão pela dissolução da Ceitec não restaram comprovados ao longo do processo de liquidação da empresa, principalmente quando se verifica que tal medida se encontra na iminência de causar perdas e de demandar dispêndios de recursos públicos não considerados nas avaliações comparativas entre as alternativas de desestatização.

72. Entendo, portanto, que os motivos que conduziram à liquidação da Ceitec não se sustentam, carecendo de maior fundamentação, pois se apoiaram em análises que não ponderaram relevantes perdas e dispêndios de recursos públicos como consequências imediatas desta linha de ação, nem consideraram a evidente tendência atual de melhoria dos indicadores financeiros da empresa, bem como eventuais medidas que poderiam ser adotadas para incrementar tal evolução.

73. Concluo que tal situação está em desacordo com o que estabelece o artigo 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei nº 4.657/1942), na medida em que a motivação do ato que determinou a liquidação da Ceitec não demonstrou a necessidade nem a adequação da medida imposta, diante das possíveis alternativas.

74. Ainda que se trate de ato compreendido na esfera de discricionariedade da Administração, cabe a esta Corte, conforme assentado na sua jurisprudência, apreciar sua regularidade quanto ao atendimento aos princípios da motivação, da eficiência e da economicidade:

O conteúdo do ato administrativo discricionário pode se submeter à apreciação do Tribunal de Contas da União. Isso ocorre quando a Administração, mesmo no exercício do poder discricionário, afasta-se dos princípios constitucionais implícitos e explícitos a que se submete, entre os quais os da motivação, da eficiência e da economicidade.

Ac 2.470/2013-Plenário, Ministro Augusto Sherman

Em consonância com a teoria dos motivos determinantes, a validade do ato praticado pelo agente público se vincula aos motivos indicados como seu fundamento, de tal modo que, se inexistentes ou falsos, implicam a sua nulidade e a responsabilização de quem deu causa.

Acórdão 1147/2010-Plenário, Ministro Augusto Sherman

O administrador, no exercício do poder discricionário, está obrigado a consignar, de forma expressa e antecipada, a motivação do ato, inclusive os critérios utilizados, sob pena de nulidade.

Acórdão 3239/2013-Plenário, Ministro Walton Alencar Rodrigues

75. Ante todo o exposto, renovando vênias ao nobre Relator, o processo de desestatização da Ceitec deve ser suspenso para que se possa melhor justificar o seu atendimento ao interesse público e para que se apresentem soluções aos entraves que, caso não sejam oportuna e devidamente equacionados, representarão elevado ônus financeiro à União.

76. Diante do exposto, voto para que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 1º de setembro de 2021.

Ministro VITAL DO RÊGO
Revisor

DECLARAÇÃO DE VOTO

Trata-se de acompanhamento do processo de desestatização (dissolução) do Centro Nacional de Tecnologia Eletrônica Avançada S.A. (Ceitec), empresa pública criada pela Lei 11.759/2008, com a finalidade de “*explorar diretamente atividade econômica no âmbito das tecnologias de semicondutores, microeletrônica e áreas correlatas*” (art. 3º da lei).

2. Em linhas gerais, o relator, Ministro Walton Alencar Rodrigues, propõe que sejam expedidas recomendações quanto aos estudos previstos para a escolha da modalidade de desestatização, bem como a respeito de medidas para propiciar a ampla participação de interessados em eventual sondagem para a verificação do interesse de parceiros privados em projeto qualificado para o PPI. Além disso, defende o acompanhamento da unidade técnica acerca dos atos supervenientes ao Decreto 10.578/2020.

3. Por sua vez, o revisor, Ministro Vital do Rêgo, apresenta voto no sentido de suspender o prosseguimento ao processo de desestatização, determinando ao Ministério da Economia que apresente informações a este Tribunal quanto a três das questões examinadas, pois considera que “*há fragilidades insuperáveis na fundamentação que levou à decisão pela dissolução da empresa*”.

4. Acompanho Sua Excelência, o revisor, mas entendo adequado alterar e incluir os seguintes trechos no Acórdão:

- a) no item 9.1, que seja acrescida a expressão “*até nova deliberação deste Tribunal*”, para que fique clara condição para o fim da suspensão do processo de desestatização;
- b) que seja criado um novo item 9.2 para listar as informações que devem ser trazidas pelo Ministério da Economia (antes nos itens 9.1.1 a 9.1.3);
- c) nesse novo item 9.2, seja incluída a necessidade de análise, pela unidade técnica, dos novos elementos a serem recebidos do ministério e que se manifestação quanto à continuidade ou não do processo de desestatização;
- d) no novo item 9.2.3, substituir a palavra “*disponibilidade*” por “*previsão*”, sendo adicionado o subitem 9.2.3.1, para que o ministério informe o marcador orçamentário, no caso de haver previsão orçamentária.

5. Nesse sentido, reitero minha concordância com a essência do voto do revisor, Ministro Vital do Rêgo, e apresento a seguinte sugestão de redação para o Acórdão, com as alterações em negrito:

“9.1. determinar ao Ministério da Economia que se abstenha de dar prosseguimento ao processo de desestatização do Centro Nacional de Tecnologia Eletrônica Avançada S.A. – Ceitec, com fundamento no art. 45 da Lei 8.443 de 1992 c/c o art. 251 do Regimento Interno e o inciso I do art. 4º da Resolução nº 315/2020-TCU, **até nova deliberação deste Tribunal**;

9.2. informe ao TCU, no prazo de 60 (sessenta) dias, para que a SecexFinanças possa examinar a questão e apresentar proposta a este Colegiado quanto à continuidade ou não do processo de desestatização:

9.2.1. as razões que demonstram o atendimento do interesse público para promover a liquidação da empresa, considerando sua posição estratégica na produção nacional de semicondutores, e o capital intelectual constituído pelo Ceitec e financiado com recursos da União, à luz do art. 20 do Decreto-lei nº 4.657 de 1942;

9.2.2. os resultados obtidos quanto à regularização do terreno onde se localiza a Ceitec, em razão da possibilidade de perda de cerca de R\$ 400 milhões em investimentos custeados pela União, em consequência do cumprimento das cláusulas do termo de Cessão de Direito Real de Uso de Bens Dominiais para Uso Especial, celebrado entre a Prefeitura de Porto Alegre e a União, por meio do Ministério da Ciência Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTI); e

9.2.3. os recursos necessários para a execução dos serviços de descontaminação e descomissionamento da sala limpa do Ceitec, estimados em R\$ 140 milhões, bem como se há **disponibilidade previsão** orçamentária para a contratação de tais serviços ou para a manutenção da referida infraestrutura, enquanto não se executarem os citados serviços.

9.2.3.1 se houver previsão orçamentária, informe o marcador orçamentário;

9.3. dar ciência ao Ministério da Economia e ao Ministério da Ciência Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTI) que o prosseguimento das etapas previstas no Edital de Chamamento Público nº 11, de 15 de junho de 2021, sem a adequada fundamentação do processo de desestatização do Ceitec viola os princípios motivação, da eficiência e da economicidade, e o art. 20 do Decreto-lei nº 4.657 de 1942;

9.4. encaminhar cópia desta deliberação ao Centro Nacional de Tecnologia Eletrônica Avançada S.A; Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República; Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações; Ministério da Economia; Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimento, Casa Civil e Associação dos Colaboradores do Centro Nacional de Tecnologia Eletrônica Avançada.”

É o meu voto, senhora Presidente.

TCU, Sala das Sessões, em 1º de setembro de 2021.

RAIMUNDO CARREIRO
Ministro

ACÓRDÃO Nº 2061/2021 – TCU – Plenário

1. Processo TC 020.973/2020-9.
- 1.1. Apenso: 000.205/2021-4; 013.468/2021-9
2. Grupo II – Classe de Assunto: VII - Desestatização
3. Interessado: Associação dos Colaboradores do Centro Nacional de Tecnologia Eletrônica Avançada (21.526.716/0001-05).
4. Entidade: Centro Nacional de Tecnologia Eletrônica Avançada S.A; Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República; Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (extinto); Ministério da Economia; Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimento.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
- 5.1. Revisor: Ministro Vital do Rêgo.
6. Representante do Ministério Público: Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva (manifestação oral).
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo do Sistema Financeiro Nacional (SecexFinan).
8. Representação legal:
 - 8.1. Monya Ribeiro Tavares Perini (16.564/OAB-DF) e outros, representando Associação dos Colaboradores do Centro Nacional de Tecnologia Eletrônica Avançada.
 - 8.2. Fernando Botto Lamoglia (29.202/OAB-PR) e outros, representando Centro Nacional de Tecnologia Eletrônica Avançada S.A.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de acompanhamento dos atos que culminaram na decisão de desestatizar o Centro Nacional de Tecnologia Eletrônica Avançada S.A, mediante a modalidade dissolução;

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo revisor, em:

9.1. determinar ao Ministério da Economia que se abstenha de dar prosseguimento ao processo de desestatização do Centro Nacional de Tecnologia Eletrônica Avançada S.A. – Ceitec, com fundamento no art. 45 da Lei 8.443 de 1992 c/c o art. 251 do Regimento Interno e o inciso I do art. 4º da Resolução nº 315/2020-TCU, até nova deliberação deste Tribunal;

9.2. determinar ao Ministério da Economia que se manifeste, no prazo de 60 (sessenta) dias, acerca das questões a seguir relacionadas, para que a SecexFinanças apresente proposta a este Colegiado quanto à continuidade ou não do processo de desestatização:

9.2.1. as razões que demonstram o atendimento do interesse público para promover a liquidação da empresa, considerando sua posição estratégica na produção nacional de semicondutores, e o capital intelectual constituído pelo Ceitec e financiado com recursos da União, à luz do art. 20 do Decreto-lei nº 4.657 de 1942;

9.2.2. os resultados obtidos quanto à regularização do terreno onde se localiza a Ceitec, em razão da possibilidade de perda de cerca de R\$ 400 milhões em investimentos custeados pela União, em consequência do cumprimento das cláusulas do termo de Cessão de Direito Real de Uso de Bens Dominiais para Uso Especial, celebrado entre a Prefeitura de Porto Alegre e a União, por meio do Ministério da Ciência Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTI); e

9.2.3. os recursos necessários para a execução dos serviços de descontaminação e descomissionamento da sala limpa do Ceitec, estimados em R\$ 140 milhões, bem como se há previsão orçamentária para a contratação de tais serviços ou para a manutenção da referida infraestrutura, enquanto não se executarem os citados serviços;

9.2.3.1 se houver previsão orçamentária, informe o marcador orçamentário;

9.3. dar ciência ao Ministério da Economia e ao Ministério da Ciência Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTI) que o prosseguimento das etapas previstas no Edital de Chamamento Público nº 11, de 15 de junho de 2021, sem a adequada fundamentação do processo de desestatização do Ceitec viola os princípios motivação, da eficiência e da economicidade, e o art. 20 do Decreto-lei nº 4.657 de 1942;

9.4. encaminhar cópia desta deliberação ao Centro Nacional de Tecnologia Eletrônica Avançada S.A; Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República; Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações; Ministério da Economia; Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimento, Casa Civil e Associação dos Colaboradores do Centro Nacional de Tecnologia Eletrônica Avançada.

10. Ata nº 35/2021 – Plenário.

11. Data da Sessão: 1/9/2021 – Telepresencial.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2061-35/21-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Ana Arraes (Presidente), Walton Alencar Rodrigues (Relator), Augusto Nardes, Raimundo Carreiro, Bruno Dantas, Vital do Rêgo (Revisor) e Jorge Oliveira.

13.2. Ministros com voto vencido: Walton Alencar Rodrigues (Relator) e Bruno Dantas.

13.3. Ministro que alegou impedimento na Sessão: Jorge Oliveira.

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

13.5. Ministro-Substituto convocado com voto vencido: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.6. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
ANA ARRAES
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Revisor

Fui presente:

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